

št 5 let 2009

**Ciljno usmerjen državni proračun:  
med obeti in možnostmi**

Bojan Radej



[Ustvarjalna gmajna \(Creative Commons\)](#)

Ljubljana, oktober 2009

Slovensko društvo evalvatorjev  
Kardeljeva ploščad 17, Ljubljana  
[infor@sdeval.si](mailto:infor@sdeval.si), <http://www.sdeval.si>

Bojan Radej

# Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi

## **Kazalo vsebine:**

Izvleček	....3
1. Uvod	....4
2. Opredelitev pojmov	....8
3. Težave izvajalskega monitoringa v luči priprave ciljno usmerjenega proračuna	...11
3.1 Od enostavnega h kompleksnemu	...15
3.2 Na strateški ravni presojo primarni učinki niso edini pomembni	...21
3.3 Omejen vpliv monitoringa na pripravo ciljnega proračuna	...26
4 Sklep	...29
Kolofon	...33

Bojan Radej

# Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi

**Izvleček:** V Sloveniji je državni proračun za leti 2010-2011 prvič pripravljen kot »ciljno usmerjen«, zaradi česar naj bi bila alokacija proračunskih sredstev povezana s kazalniki učinkovitosti in uspešnosti uresničevanja javno financiranih programov. S tem se tudi omejuje »politično trgovanje« z javnimi dobrinami in lobistična fevdalizacija javnega sektorja. Pregled izkušenj s pripravo in izvajanjem ciljnih proračunov v državah OECD priča, da so dejanske koristi povezovanja vsebine s proračunom lahko velike, vendar zaostajajo za pričakovanji in potrebami. Priprava ciljnega proračuna zahteva znaten sistemski napor, ki pa daje razmeroma majhne makrosistemske učinke. Razlog za to utegne tičati v poenostavljeni obravnavi tega izziva. Javno upravljanje je kompleksno v smotrih (gospodarski, socialni, ekološki) in ravneh (mikro, makro) zato je zanj enostavna miselnost (en smoter, ena raven) zasebnega sektorja, ki mu z monitoringom učinkovitosti in uspešnosti javnih programov služi kot vzor, zelo omejeno uporabna. Takšne izkušnje v OECD navajajo na drugačen pristop k pripravi ciljno usmerjenega proračuna: namesto ocenjevanja vladnih programov po uspešnosti oz. učinkovitosti uresničevanja bi jih morali vrednotiti s stališča skladnosti njihovih medsebojnih vplivov (presečnosti). V ospredju motivov, ki vodijo pripravo ciljno usmerjenega proračuna ni varčevanje javnih sredstev v razmerah relativnega pomanjkanja ampak strateško vodenje javnega sektorja v povezavi z relativnim obiljem, ki jo narekujejo naraščajoči naložbeni skladi (tudi v povezavi s slabim črpanjem evropskih sredstev), pluralnost javnih interesov, organizacijska in programska kompleksnost. Drugačen pristop bi na ministrstvu za finance zahteval med drugim zahteval prehod s keynesianske (makroekonomske) na schumpetrijansko (institucionalno, evolutivno) miselnost.

**Ključne besede:** Izvajalski monitoring, Ciljno usmerjeni proračun, Kompleksnost v smotrih in ravneh

**Zahvala:** Ministrstvu za finance se zahvaljujem za olajšan dostop do delovnih gradiv, na katera sem lahko naslonil pripravo tega prispevka.

# 1 Uvod

Med klasiki proučevanja javne blaginje je angleški utilitarist Jeremy Bentham prvi postavil zahtevo, da mora biti cilj javnih politik doseči »največjo srečo za največje število ljudi« (1817). Tako se je zavzel, da bi vsak predlog vlad, naj si bo zakonski predlog ali izvršilni ukrep kot je proračun ali razvojni program, presodili po naslednjem postopku:<sup>1</sup> (a) izmeriti je treba učinke vsakega predloga na ugodje in neugodje ljudi; (b) sešteti moramo izmerjene učinke; (c) uveljaviti je mogoče samo tiste vladne predloge, katerih skupni neto učinek med povzročenim ugodjem in neugodjem je vsaj pozitiven.

Po skoraj dvesto letih odkar je bilo pravilo zapisano, se je pravilo začelo najprej uresničevati za presojo vladnih programov in predpisov. Danes železno kibernetično pravilo pravi, da ne moreš upravljati nečesa, česar ne moreš meriti.<sup>2</sup> Eno zadnjih področij javnega upravljanja, ki doslej še ni bilo podvrženo presojam učinkov na blaginjo je priprava državnega proračuna. Ideja proračunskega programiranja se je začela uveljavljati kmalu po drugi svetovni vojni predvsem v anglosaškem svetu, v zadnjih dvajsetih letih pa se je ta praksa razširila na večino članic OECD.<sup>3</sup> V Sloveniji bo državni proračun za leti 2010-2011 prvič pripravljen kot »ciljno usmerjen«<sup>4</sup> po postopkovni shemi, ki izhaja iz predhodnega preverjanja prispevka programov, ki konkurirajo za javna sredstva na doseganje zastavljenih programskih ciljev s stališča obče blaginje.<sup>5</sup>

»Ciljno usmerjeni proračun« (Križanič)<sup>6</sup> je proračun, ki svoje izdatkovne postavke poveže s kazalniki uresničevanja programov (»izvajalski monitoring«), ki naj bi jih javna sredstva financirala. Doslej so bile za pripravo proračuna pomembne le makroekonomske bilance računov ustvarjanja, razporeditve in porabe letnega produkta, ki so bile izhodišče za oceno ravni dosegljivih prihodkov javnih blagajn, ta pa je bila podlaga za določitev ravni javnih

<sup>1</sup> Collard D. Research on Well-Being: Some Advice from Jeremy Bentham. Sage: Philosophy of the Social Sciences, 36/3(2006):330-54.

<sup>2</sup> Kravchuk R.S., R.W. Schack. Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. Blackwell: Public Administration Review, 56/4(1996):348-58, [http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary\\_0286-208575\\_ITM](http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-208575_ITM)

<sup>3</sup> Curristine T, Z. Lonti, I. Joumard. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, Pariz: OECD Journal on Budgeting, 7/1(2007):163-204, [ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik\\_Europa/Curristine.pdf](ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik_Europa/Curristine.pdf).

<sup>4</sup> Literatura z zadevnega področja razločuje med programskim in ciljno usmerjenim proračunom. Več glej v van Nispen F.K.M., J.J.A. Posseth. Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. Pariz: OECD Journal on Budgeting, 6/4(2006):37-62, [http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/nig\\_performance\\_budgeting.pdf](http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/nig_performance_budgeting.pdf)

<sup>5</sup> Zdaj nista pod neposrednim demokratičnim nadzorom javnosti le še dve ekonomski politiki: davčna in denarna; njuni ukrepi se še vedno sprejemajo ne da bi bilo odločilno to, kako bosta vplivali na javno blaginjo.

<sup>6</sup> Odbor državnega zbora Republike Slovenije za finance in monetarno politiko, 2. nujna seja, 17. november 2008, <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&sb=0&o=60&unid=PMTI734E42E6A684712DC125750400464539&showdoc=1>

izdatkov v prihodnjem obdobju. Ministrstvo za finance je ocenjena razpoložljiva sredstva v pogajanjih in usklajevanjih razporedilo po ministrstvih, nato pa so imeli ministri skoraj popolnoma svobodne roke pri razdelitvi denarja »svojega« resorja po proračunskih postavkah. Na vsebinske odločitve o namenih, za katere bo potrošen javni denar so večinoma odločala resorna ministrstva. Finančni resor je preveril le, če je v proračunskih odhodkih predvidenega dovolj denarja za plače, socialne transferje in prednostne investicije, v vsebino in uspešnost programov pa se ni spuščal.

Aktualni razvojni minister Gaspari, zadolžen za povezavo priprave proračuna s kazalniki učinkovitosti in uspešnosti vladnih programov je v intervjuju za popularno revijo namero, da vlada pripravi programski proračun pojasnil kot obrat v načinu razmišljanja: *»Po novem ministri ne bodo več imeli tako prostih rok pri razporejanju denarja po proračunskih postavkah, ker želimo, da se skozi proračun dejansko izvaja politika vlade. Ne bo več bistveno, koliko denarja bomo v kaj vložili, ampak kakšne cilje imamo. Ko jih bomo poznali, bomo izbrali politike za dosego razvojnih premikov. Te politike bodo osnova za programe, ti pa za operativne podprograme, ki bodo vrednote in cilje omogočili uresničiti.«*<sup>7</sup> Na zaslišanju pred pristojnim odborom Državnega zbora, ko je bil še kandidat za ministra je Gaspari ocenil: *»Mislim, da je nastopil trenutek v Sloveniji, ko se lahko o javno-finančnih zadevah govori ne s stališča stroškov, ampak s stališča programov. To se pravi uporabljenih sredstev za določene programe, ki morajo pomeniti vrednost za vloženi denar. Ni dovolj samo denar vložiti, treba je ta vloženi denar dobro izmeriti, spremljati njegovo uporabo v praksi in napraviti oceno učinkov in vplivov, ki jih je ta tako vloženi denar tudi imel.«*<sup>8</sup> Med drugim je minister ta obrat utemeljil z besedami: *»Če boste pogledali, kakšne imamo ta trenutek prioritete dileme v energetiki, prometu, potem boste videli, da ... praviloma delujejo lobiji. In bomo zapravili ogromne denarje za posamezne investicije, ki niso nujno razvojne.«*<sup>9</sup> V dnevniku pa dodaja *»Javni sektor niso javni zavodi, ampak so javne storitve, ki jih je treba opravljati učinkovito... [Priprava ciljno usmerjenega proračuna] bo ... lahko omogočila gospodarstvu razbremenitev, ki ne bo šla na račun socialne varnosti.«*<sup>10</sup>

Ocenjevanje učinkov vladnih programov in njegovo povezovanje s pripravo proračuna je razen skrbi za povečanje javne blaginje povezano tudi s tem, da upravljanje javnih zadev postaja vse **kompleksnejše** in sicer v **smotrih** (ekološki, socialni, gospodarski...), kot tudi v **ravnih** (lokalna – državna – mednarodna). Težava je, da se interesi med njimi pogosto medsebojno ne podpirajo. Ker je v kompleksnem svetu »vse z vsem povezano«, postaja tudi

<sup>7</sup> Marn U. K ciljem usmerjen proračun naj bi Sloveniji prinesel večjo družbeno blaginjo - Zgled so Skandinavci, Mladina, št. 26 (2009), [www.mladina.si/tehdnik/200926/zgled\\_so\\_skandinavci](http://www.mladina.si/tehdnik/200926/zgled_so_skandinavci)

<sup>8</sup> Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za zadeve Evropske Unije, 1. nujna seja; Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za gospodarstvo, 2. nujna seja, 18. november 2008, magnetogram, <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&sb=0&unid=MDTIEAFF583E62199559C1257506003CA117&showdoc=1>

<sup>9</sup> Marn, 2009.

<sup>10</sup> Časopis Dnevnik (po STA), 7. jul. 2009, v članku "Pahor: Zakonski predlogi strukturnih reform jeseni"; [http://www.dnevnik.si/poslovnj\\_dnevnik/1042281575](http://www.dnevnik.si/poslovnj_dnevnik/1042281575)

doseganje sinergije vse težje. To v javnem sektorju kliče k novim mehanizmom in vsebinam usklajevanja ključnih odločitev, ki so bile doslej vodene ločeno.<sup>11</sup>

V državah, kjer je prizadevanje za povezavo uspešnosti vladnih programov z alokacijo javnih sredstev že ustaljeno, vidijo glavne prednosti tega procesa v naslednjem:<sup>12</sup> ocenjevanje uspešnosti uresničevanja izboljša informacijske podlage in transparento vladnih odločitev; izboljša podlage za odločanje med konkurenčnimi programi, izboljša prevajanje vladnih ciljev v prednostne naloge, prispeva k boljši utemeljitvi odločitev o alokaciji javnih sredstev, izboljša uresničevanje zastavljenih ciljev, daje spodbudo dolgoročnemu razmišljanju, poveča fleksibilnost javne uprave z odstranitvijo nepotrebnih ovir avtonomnejšemu delovanju upravljavcev na nižjih ravneh javno upravne hierarhije; poveča odgovornost upravnikov javnih blagajn in proračunov za dosežke; poveča zaupanje med oblastjo in javnostjo.

Izboljšana možnost informiranega utemeljevanja javnih programov (ciljev, prednostnih nalog, financiranja) in proračunov je pomembno za omejevanje aktivističnega vpletanja strankarske politike v javne zadeve, ki niso upravičene s stališča splošnih javnih učinkov. Tukaj lahko naredimo primerjavo, ki postaja vse bolj relevantna: tako, kot se strankarska politika ne more več vmešavati v denarno politiko, ki je visoko tehnicirana in strogo odvisna od odzivanja denarnih oblasti na informacije o denarnih tokovih, se zožuje tudi prostor za aktivistične intervence politikov v trošenje javnega denarja mimo strogih meril in presoj splošnih, javnih učinkov. »Politično trgovanje« z javnimi dobrinami in lobistično fevdalizacijo javnega sektorja,<sup>13</sup> ki jo omenja resorni minister naj bi z uvajanjem standardov k ciljem usmerjenega proračuna in s smernicami novega javnega upravljanja nadomestil »managerski princip«, ki temelji na pozitivnih izkušnjah upravljanja v zasebnem sektorju. Z njim naj bi javni uslužbenci postali na eni strani bolj odgovorni za naloge, ki jih opravljajo, zlasti s stališča učinkovitosti, zniževanja stroškov, vendar obenem tudi bolj samostojni pri uresničevanju svojih nalog. Ciljno usmerjeni proračun vendarle ne daje nezaupnice strankarski politiki ampak si z uvajanjem novih pravil priprave proračuna prizadeva prispevek strankarske politike vpeti nazaj v zadeve polisa (splošnega javnega interesa) in s tem na izvršni ravni oblasti uveljaviti višjo stopnjo celovitosti odločitev o trošenju javnega denarja.

Malokdo bi torej lahko zanikal koristnost vnašanja programskih vsebin v postopek priprave proračuna. Toda prevedba teh obetov v resničnost je vse prej kot enostavna. Ambicija ni

---

<sup>11</sup> V takšnih razmerah je vlada pri izvajanju svojih nalog vse manj samozadostna, vladanje zato ne more več ostati privilegij (ali breme?) izvoljenih ampak je treba razviti širši okvir javnega (so)upravljanja, ki zajema sodelovanje med zagovorniki interesov države, interesov državljanov in organiziranih interesov.

<sup>12</sup> NFP. 1993. Mission Driven, Results Oriented Budgeting. Washington: National Performance Review, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprpt/annrpt/sysrpt93/mission.html>; CBO. 1993. Using performance measures in the federal budget process. Washington: Congress of the United States, Congressional Budget Office, 64 str., <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=10349>

<sup>13</sup> Poznana je izjava direktorja neke razvojne agencije v severovzhodni Sloveniji, ki je leta 2006 pri pripravi regionalnega razvojnega programa lokalne deležnike spodbujal, naj lobirajo za svoje projekte, češ, tisti, ki ne more lobirati za svoj projekt očitno nima dovolj trdnih argumentov, da bi bil uvrščen v razvojni program.

neuresničljiva ampak v veliki meri težave z njenim uveljavljanjem lahko povežemo z neustreznostjo prenašanja praks, uveljavljenih v zasebnih podjetjih, v javni sektor. V državah, kjer je povezovanje izvajalskega monitoringa s pripravo državnega proračuna najbolj utečeno ugotavljajo, da je izvajalski monitoring *zahteval velik sistemski napor in dal razmeroma majhne sistemske učinke*. Težava je zdi se zlasti v tem, da mikroskopsko zamišljeno ugotavljanje uspešnosti vladnih programov ne more neposredno zadovoljiti makroskopskih potreb priprave ciljno usmerjenega proračuna. Začne se pri tem, kateri kazalniki verodostojno merijo uspešnost uresničevanja javnih programov:

- (i) Kazalniki opravljenih nalog javnih ustanov glede na zadane naloge (program dela, poročilo o delu)?
- (ii) Kazalniki koristnosti vladnih dosežkov za uporabnike storitev (gl. Benthamovo zahtevo)?
- (iii) Kazalniki vpliva programov na vitalnost celotnega sistema blaginje v Sloveniji (makroekonomski pogled)?

Pri slednjem je posebej težavno oceniti uspešnost tistih vladnih programov, katerih vplive določajo »drugi« dejavniki (zato »*sekundarni vplivi*«), ki niso pod nadzorom vladnih resorjev, katerih uspešnost ocenjujejo. Ugotavljanje uspešnosti programov je na nižjih ravneh izvajanja povezano s primarnimi učinki (doseganje nameravanih ciljev). Na strateški ravni so presojevalske zahteve zaradi povezanosti področij vplivanja, v nasprotju s specializacijo resornih politik, povsem drugačne. Zato morajo biti na strateški ravni presoje vplivov vladnih programov ključno usmerjene v oceno sekundarnih (stranskih, drugotnih) učinkov. Zato so za celostno presojo sekundarni učinki na strateški ravni ključnega pomena. Neupoštevanje različnega pomena primarnih in sekundarnih učinkov povzroča nerešljive težave pri prevedbi rezultatov monitoringa z mikro ravni (kazalniki), na kateri so zbrane ocene uspešnosti vladnih programov, na makro raven, na kateri se pripravlja proračun.

Posledica teh težav je, kot kaže opravljeni pregled literature, da je izjemno težko »na katerikoli smiselni način«<sup>14</sup> povezati indikatorje uspešnosti vladnih programov z alokacijo proračunskih sredstev. To ne pomeni, da so programska prizadevanja za pripravo ciljno usmerjenega proračuna v celoti jalova, ampak da bo treba za njegovo večjo izvedljivost korenito premisliti način povezave monitoringa in programiranja na višjih in najvišjih ravneh javno-upravne hierarhije, kjer je povezava najbolj zaželeno in njena odsotnost najbolj problematična. Očitno pa je, da uvajanje izvajalskega monitoringa v javnem upravljanju zahteva prilagoditve, ki niso samo postopkovne, tehnične in metodološke ampak so povezane tudi s spremembo javno-upravne in politične kulture v državi, ki zaenkrat v Sloveniji za ambicijo povezovanja državnega razvoja in državnega proračuna še najbolj zaostaja.

---

<sup>14</sup> CBO, 1993.

Pričujoči prispevek si prizadeva tuje izkušnje vsaj fragmentarno povezati z aktualnimi problemi priprave ciljno usmerjenega proračuna v Sloveniji. V zaključkih so težave pri pripravi ciljno usmerjenega proračuna sistemsko diagnosticirane in je podan predlog nekaterih načelnih možnosti za njihovo razreševanje.

## 2 Opredelitev pojmov

Upravljanje vladnih programov (angl. *program management*) pomeni, kratko rečeno, k rezultatom usmerjeno upravljanje oziroma uporabo formalnih informacij o učinkovanju programov za celostno izboljšanje javnega upravljanja, vključno z upravljanjem človeških resursov, s strateškim planiranjem in s pripravo programske ovrednotenega in ciljno usmerjenega proračuna.<sup>15</sup> V okviru tega se upravljanje izvajanja<sup>16</sup> (angl. *performance management*) nanaša na razvrščanje vladnih transakcij v funkcije in programe v povezavi s cilji in nameni vladnih politik, nadalje na povezavo vsakega programa in dejavnosti s kazalniki izlozkov (angl. *outputs*) in kazalniki dosežkov (*outcomes*) ter nazadnje na merjenje stroškov teh izlozkov in dosežkov.<sup>17</sup> Upravljanje izvajanja zajema ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti vladnih programov. Z merjenjem razmerja med izložki in vložki za vsak posamični program ali dejavnost ugotavljamo njegovo učinkovitost (*efficiency*; inverzno razmerje, ki primerja vložke na izložke imenujemo produktivnost); primerjava razmerja med izložki in dosežki pa poda informacijo o uspešnosti (*effectiveness*) vladnega programa.<sup>18</sup> Ekonomika, učinkovitost in uspešnost programov so operativni kriteriji za presojo, če vladni programi sledijo splošnemu interesu in potemtakem za presojo njihove legitimnosti.<sup>19</sup>

Priprava ciljno orientiranega proračuna (angl. *performance budgeting*) se nanaša na prizadevanje za izboljšanje alokativne in tehnične učinkovitosti javne porabe s pomočjo sistematične uporabe formalnih informacij o učinkih in uspešnosti uresničevanja vladnih programov.<sup>20</sup> Upravljanje izvajanja zajeme vsako ciljno usmerjeno aktivnost, ki je zapisana v proračunu in je povezana z objektivnimi ter merljivimi cilji ter omogoča specifikacijo kazalnikov uresničevanja vsake programske aktivnosti posebej.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Robinson M. 2007. Performance Budgeting Models and Mechanisms, v Webb N.J., P.J. Candrea. 2009. Diagnosing performance management and performance budgeting systems: A case study of the U.S. Navy, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/14754/>.

<sup>16</sup> "Upravljanje izvajanja" je pojem, ki priključuje misel, da gre za istorečje (tautologijo), saj je noč vedno črna, saj je "izvajanje" možno le "upravljano", drugače ne bi mogli govoriti niti o izvajanju kot smiselno usmerjeni dejavnosti. Tukaj je upravljanje izvajanja mišljeno kot upravljanje sebe na poti doseganja lastnih ciljev, kar razlikujem od upravljanja zaradi delitve dela, ki zajema usmerjanje drugih pri izvajanju skupnih nalog.

<sup>17</sup> Robinson, 2007.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Bouckaert G., S. Helgason. 1997. In search of results - Performance Management Practices. Pariz, OECD - PUMA, 140 str., <http://www.oecd.org/dataoecd/18/12/36144694.pdf>

<sup>20</sup> Robinson, 2007.

<sup>21</sup> Kravchuk, Schack, 1996.



S pomočjo slike 1 lahko zgornje opredelitve povežemo in shematiziramo ter prikažemo celoten »produkcijski proces« vlade.<sup>22</sup> Proces začnemo opazovati pri stroških za nabavo vložkov (angl. *inputs*) v produkcijski proces, kot so stroški blaga in storitev nabavljenih na trgu ter izdatki za plače zaposlenih. Organizacije pretvorijo vložke z ustrezno kombinacijo in predelavo v procesu izvajanja v neposredne izloške svoje dejavnosti, ki ustrezajo formalnim ciljem organizacije. S tem produkcijski proces še ni končan ampak le zapusti proizvodne okvire določene organizacije. Obstaja namreč ključna razlika med uresničevanjem ciljev posamičnih organizacij in tem, kako njihovi izloški ustrezajo uporabnikom storitev javne uprave in ta razlika odseva v razlikovanju med izloški na izhodu produkcijskega procesa in dosežki, kot jih zaznavajo uporabniki. Uporabniki namreč ne presojajo javnih storitev le glede na formalne zadolžitve njihovih producentov ampak glede na svoje praktične potrebe, torej je treba razločiti tudi kazalnike na ravni izložkov od kazalnikov na ravni dosežkov.

Smoter ciljno usmerjenega proračuna je v prvi vrsti preoblikovati razpravo o alokaciji virov (finančnih sredstev in ostalih) s sedanje usmerjenosti na vložke (finančna sredstva in ostale) k javnim smotrom programov. Tradicionalni sistemi proračunskega upravljanja, ki niso ciljno usmerjeni, so usmerjeni k upravljanju vložkov, na primer k omejevanju števila zaposlenih ter ravni plač v javni upravi in težnjam po znižanju obsega dodeljenih proračunskih sredstev organizacijam javne uprave. V takem pristopu je ekonomika ključni kriterij za presojo uspešnosti proračunskega upravljanja, osnovni kriterij po katerih jo ocenjujemo pa agregatni in mejni nadzor stroškov vložkov (vsak dodatni izdatek mora biti s stališča rezultatov bolj upravičen).

Pri ciljnem proračunskem programiranju, ki vsaj v državah članicah OECD vse bolj izriva in nadomešča tradicionalne sisteme proračunskega upravljanja, se je uveljavilo več različic ali režimov upravljanja rezultatov proračunsko financiranih vladnih programov: najenostavnejše je upravljanje izložkov, precej težje, vendar tudi uporabnejše je upravljanje dosežkov, najbolj zahtevno pa je upravljanje sistemskih vplivov.

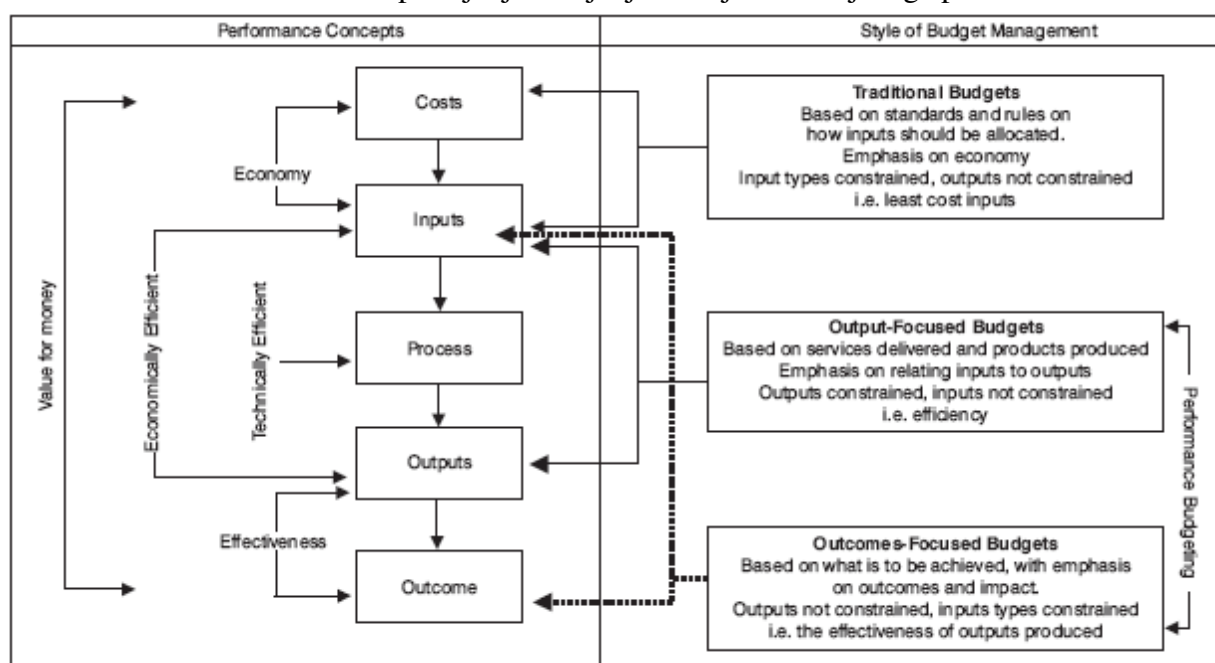
V proračunskem upravljanju, osredotočenem na izloške je pozornost usmerjena k merjenju stroškov in obsega aktivnosti organizacij v javni upravi »na njenem pragu«: obseg opravljenih ur, število pripravljenih predpisov ali izdanih odločb, opravljenih izobraževanj, kilometri zgrajenih cest ipd. V tem režimu izvajalskega monitoringa je v ospredju presoja rezultatov po njihovi učinkovitosti. Tukaj je povečanje stroškov za vložke upravičeno vse dokler vodi k povečanju izložkov.

---

<sup>22</sup> Ponazorjeni produkcijski model vlade je samo ena od možnih shematičnih ponazoritev, verjetno najbolj poznana in široko uporabljena, vendar pa ne edina. Diamond v svojem članku opozarja na kritiko te sheme in navaja avtorje ter vire, ki dajejo drugačen pogled (Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público, Working Paper 40(2005):159-83; [http://www.unescobkk.org/fileadmin/user\\_upload/epr/MTEF/04Finacial\\_Planning/02Modernization\\_of\\_public\\_sector\\_management/040204003Diamond.%20J.%20\(2005\).pdf](http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/epr/MTEF/04Finacial_Planning/02Modernization_of_public_sector_management/040204003Diamond.%20J.%20(2005).pdf)).

V naslednjem režimu izvajalskega monitoringa, ki je osredotočen na dosežke (angl. *outcomes*) je pozornost v presojah preusmerjena z izložkov na končne rezultate v pogledu ali s stališča končnih uporabnikov, ki so jim izložki javnih programov namenjeni, zato so v ospredju presoj kazalniki proračunske uspešnosti.<sup>23</sup> Če pa primerjamo dosežke vladnih ravnanj na uporabnike njenih storitev z začetnimi stroški, pridemo do kazalnika stroškovna uspešnost (angl. *cost effectiveness*). Pogosto je v tovrstnih prikazih kot je Shema 1 vključena še ena raven presoj, ki zajema vplive (angl. *impacts*) javnih programov na celotni sistem, vzemimo na celotno regijo ali na državo – v tem pregledu je izpuščena zaradi enostavnosti prikaza. Z vplivi se ukvarjamo šele v zaključnih poglavjih.

Shema 1: Povezava upravljanja izvajanja in ciljno usmerjenega proračuna



Vir: Diamond, 2005.

S stališča upravljanja izvajanja ciljno usmerjenega proračuna je torej na voljo več diferenciranih režimov presoj vladnih programov – v osnovi razlikujemo presoje glede njihove učinkovitosti in glede uspešnosti.<sup>24</sup>

1. Presojevalski režim, ki presoja učinkovitost vladnih programov je usmerjen k vložkom; razločimo dve vrsti neučinkovitosti:
  - a. Tehnična neučinkovitost je en od najpogostejših razlogov za težave javnega upravljanja. Nanaša se na neučinkovitost pretvorbe vložkov v izložke. Zdravila za tehnično neučinkovitost so na primer izboljšanje notranje organizacije nosilca vladnega programa in usposobljenosti izvajalcev ter vodenja organizacije.

<sup>23</sup> Diamond, 2005.

<sup>24</sup> Ibid.

- b. Ekonomska (alokativna) neučinkovitost izhaja iz neprimerne sestave vložkov in se nanaša na primere, kadar bi lahko povečali izloške brez povečanja stroškov že, če bi samo zamenjali vložke, ki so glede na svoj majhen prispevek razmeroma dragi z nekimi drugimi, ki so glede na svoj večji prispevek razmeroma cenejši. Nek vladni program je ekonomsko učinkovit šele, ko pri danih stroških ne moremo več izboljšati načrtovanih izlozkov zgolj z zamenjavo njegovih vložkov. Za zagotavljanje ekonomske učinkovitosti so potemtakem zlasti pomembne izboljšave vhodnih dejavnikov po kakovostni plati.
2. Presojevalski režim, ki presoja uspešnost vladnih programov je usmerjen k dosežkom; razločimo dve vrsti neuspešnosti:
- a. Tehnična neuspešnost pomeni, da so vložki v neki dejavnosti zaposleni učinkovito (tehnično in ekonomsko gledano), vendar pa dejavnost sama s svojimi izloški ne prispeva k načrtovanim dosežkom, torej k širšim ciljem za dosego katerih je bila opravljena. Za višjo tehnično uspešnost vladnega programa je potrebno načrtovanje njene dejavnosti bolje medsektorsko (horizontalno) uskladiti in povezati cilje ločeno zamišljenih programov.
- b. Ekonomska neuspešnost pomeni, da so dosežki organizacije lahko ne le učinkoviti ampak tudi tehnično uspešni, vendar pa bi bilo s stališča javnih koristi bolje del izdatkov preusmeriti v druge programe in za drugačne dosežke. To je strateška raven presoje, ki je izvajalska organizacija ne more opraviti sama zase ampak se razreši vertikalno z vpetostjo presoj njene uspešnosti v vrednotenje strateških alternativ sistema kot celote (resornega ali državnega proračuna, strategije).

Ciljno usmerjeni proračun se torej nanaša na spremembo standardnega režima vrednotenja rezultatov javnega upravljanja. Prizadevanje za ciljno naravnani proračun motivira pričakovanje »*dvojne dividende*«, torej hkratno znižanje javnih izdatkov in posledično davčnih bremen ter povečanje javne blaginje.

### 3 Težave izvajalskega monitoringa v luči priprave ciljno usmerjenega proračuna

Izvajalski monitoring (angl. *performance measurement*) oziroma merjenje rezultatov vlade s posebnimi rezultatnimi kazalniki se je v organizacijah javne uprave najbolj uveljavil v anglosaških in skandinavskih državah, na Nizozemskem, v Nemčiji, Franciji in Kanadi. Njihove izkušnje pričajo, sodeč po posebnem poročilu, ki ga je pripravil OECD, da je spremljanje vladnih rezultatov z izvajalskim monitoringom povezano z vrstno težavo, ki še po desetletjih prakticanja niso bile zadovoljivo rešene.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Perrin B. 2002. Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focussed Management and Budgeting. Paris, OECD, v Mayne, 2005.

S stališča odločanja več informacij javnim ustanovam ne pomeni lažje odločanja ampak samo bolj informirano odločanje.<sup>26</sup> Če izvajalski monitoring ni dobro premišljen so organizacije lahko samo zasute z dodatnimi podatkovnimi zahtevami. Uvajanje visokih informacijskih standardov za odločanje o programskih proračunskih dilemah bo izpostavilo velike razlike med vladnimi resorji in (spet) dalo prednost tistim, ki bolje obvladajo podatkovne tokove, ne nujno tistim, ki si prizadevajo uveljaviti neke javno deficitarne programske vsebine.

Težave izvajalskega monitoringa so posebej izrazite na začetku, ko država šele začne uvajati kazalnike izločkov/dosežkov zaradi velikega začetnega napora ter zlasti v okoljih, kjer so službe evidentiranja in statistike še slabše razvite. Preden zaživi povezovanje priprave proračuna s kazalniki izločki/dosežki javnega upravljanja in začne izpolnjevati pričakovanja je potrebno pridobiti izkušnje z jasnim izražanjem vladnih programov in z merjenjem doseganja njihovih ciljev.<sup>27</sup> Za ilustracijo vzemimo primer opredelitve prvega cilja makroekonomske razvojne politike, kot je naveden v vladnem gradivu, povezanem s pripravo slovenskega ciljno usmerjenega proračuna. Prvi cilj tega programskega področja proračuna je »*Izboljšanje kakovosti življenja in blaginje prebivalstva*«. <sup>28</sup> Določitev takšnega cilja sproži vrsto podvprašanj:

- 1) Sta tukaj navedena en ali dva cilja?
- 2) V čem je razlika med kakovostjo življenja in blaginjo ljudi oz. v čem se oba vidika dopolnjujeta, da je potreben širši opis?
- 3) Bi bilo mogoče prvi cilj zapisati bolj splošno, da bi bilo manj nejasnosti, na primer kot »cilj višje sreče« (težnja k takšnem kazalniku je prisotna zlasti v ZDA) ali »napredek v uresničevanju osnovnih človekovih pravic na ekonomskem in socialnem področju« (tako imenovani *rights-based development*,<sup>29</sup> prim. s Senovim konceptom ekonomskega razvoja kot izboljševanja kapacitet in funkcionalnosti ljudi<sup>30</sup>).
- 4) Poleg tega se vprašamo ali je »izboljšanje kakovosti življenja in blaginje prebivalstva« res cilj, ki spada pod okrilje makroekonomske politike, ne pa vzemimo k makrosocialni in makroekološki politiki – vsi trije skupaj spadajo v okvir »trajnostnega razvoja«.

Naslednji pomembni pogoj za uspešen izvedbeni monitoring v organizacijah javne uprave je izbira ustreznih kazalnikov, s katerimi bomo lahko presojali o učinkovitosti in uspešnosti izvajanja vladnih nalog. Povezovanje ciljev s kazalniki pa je vse prej kot lahko. Vrnimo se k

<sup>26</sup> Diamond, 2005.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> SVREZ. 2009. Shema in opis programsko usmerjenih 10-tih razvojnih politik. PRILOGA 3. Ljubljana: Služba vlade za razvoj in evropske zadeve, 54 str, [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/razvojni\\_proracun/Shema\\_razvojni\\_proracun.doc](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/razvojni_proracun/Shema_razvojni_proracun.doc)

<sup>29</sup> [http://www.undp.org/oslocentre/docs05/Rights%20based%20approach%20and%20the%20Millennium%20Development%20Goals\\_The%20UNDP%20and%20Hurst%20experience.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs05/Rights%20based%20approach%20and%20the%20Millennium%20Development%20Goals_The%20UNDP%20and%20Hurst%20experience.pdf)

<sup>30</sup> Sen A.K. 1985. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.

slovenskem primeru, kjer je za spremljanje doseganja zgoraj navedenega cilja izbran kazalnik rasti bruto domačega proizvoda (BDP). Tudi takšna odločitev sproža podvprašanja.

- 1) Zakaj je za kazalnik izbrana rast BDP namesto raven BDP na prebivalca, saj kazalnik ni namenjen merjenju letnega prirasta bogastev ampak prispevka k blaginji ljudi? Tega dvojega pri obstoječi, vse bolj asimetrični porazdelitvi dohodkov in premoženja ni mogoče enačiti!
- 2) Poleg tega je izbira BDP za merilo blaginje in kakovosti življenja močno sporna. Dobro je znano, da kazalnik rasti BDP nikoli ni bil sprejet kot kazalnik razvoja in kakovostnih sprememb ampak le kazalnik rasti obsega dodane vrednosti,<sup>31</sup> ustvarjene z denarnimi transakcijami. Med rastjo BDP in kakovostjo življenja, izmerjeno s kazalniki subjektivne sreče, se od 60-ih let naprej odpira vrzel, ki jo Easterlin imenuje paradoks sreče.<sup>32</sup>
- 3) Rast dohodkov nad določeno mejo ali pragom dohodka po ugotovitvah raziskav (po čilskem ekonomistu Manfredu Max-Neefu)<sup>33</sup> ne prispeva več prav veliko k višji sreči (kakovosti življenja) ljudi. Zato UNDP pri izračunavanju indeksa človekovega razvoja (IČR) po državah, ki vsebuje tudi kazalnik BDP per capita ravna tako, da vsak prirast BDP nad 15000 dolarji šteje manj in prispeva manj k skupnemu indeksu IČR (slovenski BDP na prebivalca že močno presega ta prag).

Tako Kravchuk in Schack upravičeno opozarjata, da *izvajalski monitoring lahko ne le informira ampak tudi dezinformira uporabnike*, če se ne zavedamo in dosledno upoštevamo subtilnih omejitev merskih sistemov, s katerimi želimo presojati vladno uspešnost.<sup>34</sup>

Pri odločanju za vključitev izvajalskega monitoringa v ciklus priprave državnega proračuna je pomembno *ne podcenjevati težav*, povezanih z njegovo implementacijo. Diamond je izdvojil naslednje značilne težave uvajanja izvajalskega monitoringa:<sup>35</sup>

- 1) Prvi korak je opredeliti raven izvajanja, ki bo predmet monitoringa (vložki / izložki organizacije / dosežki pri uporabnikih / vplivi na sistem). Izvajalske organizacije na nižjih ravneh upravne hierarhije lažje opredelijo svoje izvajanje na ravni vložkov in izložkov, težje pa svoje dosežke in sistemske vplive. Obratno pa organizacije, ki delujejo na najvišjih ravneh hierarhije, na primer 'ožja ministrstva', ki se večinoma ukvarjajo s

<sup>31</sup> Stiglitz J.E., A. Sen, J.-P. Fitoussi. 2009. Report of the commission on the measurement of economic performance et social progress, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 292 str. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>. Američan Joseph Stiglitz in Indijec Amartya Kumar Sen (izg. v bengalščini *Ómorto Kumar Shen*) sta profesorja na ameriških univerzah Kolumbija in Harvard ter Nobelova nagrajenca za ekonomijo v letih 2001 in 1998.

<sup>32</sup> Easterlin R. A. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, 1974 v: P. A. David in M. W. Reder (ur.), Nations and Households in Economic growth, New York in London: Academic Press, str. 89–125. <http://graphics8.nytimes.com/images/2008/04/16/business/Easterlin1974.pdf>.

<sup>33</sup> Max-Neef M. 1991. Human Scale Development. New York in London: Apex Press. Max-Neef je čilski ekonomist in dobitnik alternativne Nobelove nagrade leta 1983.

<sup>34</sup> Kravchuk, Schack, 1996.

<sup>35</sup> Ibid.

sistemskimi vprašanji, zato monitoring njihovih vložkov in izločkov ne pove veliko o uspešnosti njihovega delovanja. V upravni hierarhiji torej obstajajo organizacije z zelo različno širokim horizontom, ki se zato težko poenotijo v tem kateri režim izvajalskega monitoringa je najbolj primeren. Poskus poenotenja raznovrstnih organizacij na en sam režim izvajalskega monitoringa bo zato skoraj nujno ustvarjal nezaupanje v delu javne uprave.

- 2) Ko je režim izvajalskega monitoringa enkrat izbran je treba določiti, kako meriti izvajanje, zato potrebujemo cilje, ki so merljivi. Kot kaže prej navedeni primer lahko pri prevedbi cilja v merljive kategorije pride do neskladij, ki utegnejo proizvesti zavajajoče ugotovitve. Druge težave, povezane z merjenjem so nedostopnost podatkov ali njihovo preobilje; možne so tudi pristranskosti kot izogibanje poročanju o negativnih procesih; presoje uspešnosti izvajanja bodo sicer vodile k prizadevanjem za večjo uspešnost ampak morda tudi k zlorabam, na primer k večjim prizadevanjem za dokazovanje večje uspešnosti s številkami tam, kjer je v resnici ni; obstaja nevarnost, da se monitoring izvajanja uveljavi kot obsedeno zbiranje množice podatkov, ki pa na koncu ne pomagajo pri oblikovanju ciljno naravnane proračuna; doseganje posamičnih ciljev vlade še ne zagotavlja uresničevanje njenih sistemskih nalog – če je vlada dobra pri tem, kar si sama zastavi v množici svojih ciljev samo po sebi še ne pomeni, da bodo končni vplivi njenih politik dobri za uporabnike (volivce), ki ne konzumirajo kazalnikov ampak zaznavajo blaginjo celostno, na vseh področjih hkrati in povezano.
- 3) Težavnost razumevanja vzročno posledičnih razmerij o tem kako se izločki organizacije pretvarjajo v njene dosežke in kako ti vplivajo na celoten sistem. Ponazorimo s primerom iz vladnega gradiva:<sup>36</sup> »Z vidika uspešnega vzpostavljanja privlačnega poslovnega okolja (kar je naloga države) je pomembno, da se vsi ukrepi prepletajo celovito, da stremijo k skupnemu cilju. Le usklajeni ukrepi izvajanja podjetniške politike lahko sinergijsko dosežejo učinek na celotno gospodarstvo« (podčrtal RB). Če bi bilo res, da morajo vsi izvajalci neke politike stremeti k istemu cilju, potem bi bil izvajalski monitoring bistveno enostavnejši kot je v resnici oziroma analogen tistemu, ki ga izvajajo zasebna podjetja. Težava izvajalskega monitoringa v javni upravi je namreč ravno v tem, da imajo različne vladne službe, ki vplivajo na »privlačnost poslovnega okolja« legitimno različne smotre in posledično, različne cilje delovanja, ki so rezultat delitve dela med njimi in njihove specializacije. Ravno v tem je »produkcijski proces« v javni upravi drugačen kot v zasebnih podjetjih (več o tem v naslednjem poglavju). Tako »sinergije« (iz gr. 'syn': z, s, in 'ergon': delo<sup>37</sup> oz. sodelovanje, medsebojno dopolnjevanje dveh ali več organov ali sestavov<sup>38</sup>) ni treba mešati s »hierarhijo« (gr. 'hyeros': svet, 'archos': vladati)<sup>39</sup> kot

<sup>36</sup> SVREZ, 2009.

<sup>37</sup> Verbinc F. 1974. Slovar tujk. Ljubljana, Cankarjeva založba, 4. izdaja.

<sup>38</sup> SAZU, ZRC SAZU. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana, DZS, Elektronska izdaja, v. 1.0 (Amebis).

pojmom, ki opisuje podrejanje vsega enemu samemu, vodilnemu cilju: usklajevanje hierarhične strukture zahteva izhodiščne razlike spraviti v sklad na začetku skupnih prizadevanj, sinergija pa nastane presečno med tistimi, ki si prizadevajo doseči različne cilje in je njihovo poenotenje doseženo šele posledično in na koncu procesa.

- 4) Potem so tukaj še tehnični problemi merjenja, predvsem merjenja dosežkov vladnih delovanj s stališča uporabnikov ter vplivov s stališča učinkovanja vladnih programov na celoten sistem (npr. stabilnost javnih financ, trajnost(nost) blaginjskih dosežkov...).
- 5) Kot najhujše so se v praksi pokazale težave povezovanja ugotovitev monitoringa izvajanja z odločitvami o (re)alokaciji sredstev, ki jih je treba sprejeti pri oblikovanju ciljno naravnane proračuna.
- 6) Uporabnost izvajalskega monitoringa za upravljanje proračuna je povezana s postopnim uveljavljanjem drugačne miselnosti javnega upravljanja. Pomembna je sprememba »političnega stila«, pri čemer Diamond misli na to, da vladni veljaki izkazujejo visoko povpraševanje po ugotovitvah monitoringa in jih uporabljajo kot usmeritve za svoje delovanje, ker jih razumejo kot enega od vzvodov za legitimiziranje njihovih delovanj v luči zasledovanja splošnega interesa.

Skupni imenovalec problemov, ki spremlja uvajanje in uporabo rezultatov izvajalskega monitoringa pri pripravi programskega proračuna izhaja iz dejstva, da je ta izziv kompleksen. Javno upravljanje ima opravka z *legitimno nasprotujočimi smotri* (ekonomski, socialni, ekološki...) in z *legitimno nasprotujočimi ravni delovanja* (na primer s stališča ene same organizacije vs. celo ministrstvo ali lokalno vs. sistemsko). V nadaljevanju si te dve dimenziji kompleksnosti pogledamo podrobneje s stališča težavnosti izvajalskega monitoringa in njegove uporabnosti pri priprave ciljno usmerjenega proračuna.

### 3.1 Od enostavnega h kompleksnemu

Nedvoumna določitev ciljev delovanja je bistveno težja za javne kot za zasebne ustanove, odkoder izvirajo prakse izvajalskega monitoringa, ki so v javnem sektorju prevzete s paradigmo »novega javnega upravljanja« (angl. *new public management*).<sup>40</sup> V zasebnem podjetju kot celoti je osnovni cilj delovanja en sam in je potemtakem mera izvajalske uspešnosti, dobiček, ena sama, vse druge mere so ji podrejene. Na drugi strani javne ustanove nimajo tako *enostavnega* poslanstva. Javni programi morajo služiti uporabnikom z različnimi temeljnimi aspiracijami zato so smotri javnega upravljanja (npr. ekologija, socialna varnost, dobičkonosnost) temeljno, nereduktibilno raznovrstni (ali *nesomerni*; angl. *incommensurable*).<sup>41</sup> Različne vidike družbene primarnosti je treba obravnavati kot

<sup>39</sup> Verbinc, 1974.

<sup>40</sup> CBO, 1993.

<sup>41</sup> Ker so to različne kakovosti, nimajo iste enote mere. Več gl. v Sankey H. Taxonomic Incommensurability. University Melbourne: Department of History and Philosophy of Science, International Studies in the

'konstitutivno nesomerljive', kar posledično pomeni, da akumulacije dobrin v eni sferi ni pravično doseči na račun akumulacije dobrin v drugi sferi brez ozirov na distributivne norme slednje.<sup>42</sup> Po Michaelu Waltzerju (1983)<sup>43</sup> različne družbene presoje zasedajo različne 'sfere', na primer ekološko, socialno, pridobitno, kjer ima vsaka svoje distributivne norme. Narave, gospodarstva in sociale ni mogoče obravnavati tako, da bi trdili, da je vzemimo gospodarski smoter blaginje pomembnejši od naravnega ali socialnega. Zaradi nesomerljivosti javnih smotrov je vsak primarni cilj veljaven samo v okviru področja, znotraj katerega je opredeljen (Bourdieu).<sup>44</sup> Zato nepristransko in neokuženo opazovanje javnih dilem, torej neodvisno od vsake vrednotne in teoretične perspektive ni mogoče (Kuhn, 1970).<sup>45</sup> Nesomerna narava javnega upravljanja pomeni, da morajo vladne ustanove delovati v razmerah globokih družbenih nasprotij, ki jih celo sama hranijo in obnavljajo. Osnovni ali primarni cilji javnih programov se močno razlikujejo, pogosto so nepovezani ali celo en drugega spodbijajo. To ni nujno znak neusklajenosti vladnih programov ampak je neizogibna posledica njihove usmerjenosti, ki je nasledek področne specializacije resorjev v javni upravi in njihove organiziranosti po tematikah v resorna ministrstva in v specializirane agencije. Čeprav so smotri javnega upravljanja povsem različni, pa brez njihovega medsebojnega učinkovanja celostna blaginja ni dosegljiva. To pomeni, da javno upravljanje na eni strani počiva na temeljnih razlikah in na drugi ima ambicijo celovitosti. Zaradi težnje k celovitosti v razmerah divergence primarnih ciljev javno delovanje v smotrih ni enostavno ampak izrazito **kompleksno**.

Posledica kompleksnosti javnega delovanja je **prepletenost smotrov in ravni vladnega ukrepanja** in nedoločljivost objektivne javne funkcije.<sup>46</sup> Prepad v poslanstvu med zasebnimi podjetji in organizacijami javne uprave na najnižjih ravneh javno upravne hierarhije utegne biti manjši in premostljiv: če je poslanstvo neke konkretne javne agencije zoženo na specializirano storitev za izbrano skupino uporabnikov lahko posamične organizacije javne uprave delujejo s podobno homogenim poslanstvom in ciljem kot zasebna podjetja. Ne glede na to ostane dejstvo, da so tudi v takem primeru poslanstva različnih javnih ustanov in s tem rezultati njihovega delovanja neprimerljivi. Na višji ravni hierarhije pa enačenje zasebnega in javnega sektorja ni več utemeljeno.

---

Philosophy of Science, 12/1 (1998):7-16,  
<http://www.philosophy.unimelb.edu.au/staff/Sankey/howard/howardpaper6.PDF>.

<sup>42</sup> Wacquant L. 1997. Reading Bourdieu's »Capital«. Foreword to the English-language translation of The State Nobility. Cambridge: Polity Press, <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/wacquant/capital.html>

<sup>43</sup> V Martinez-Alier J., G. Munda, J. O'Neill. Weak comparability of values as a foundation for ecological economics. Elsevier, Ecological Economics, 26(1998):277-86.

<sup>44</sup> V Lizardo O. The Cognitive Origins of Bourdieu's Habitus. Journal for the Theory of Social Behaviour, 34 (2004): 375-401, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.114.4904&rep=rep1&type=pdf>.

<sup>45</sup> V Flores-Camacho F., Gallegos-Cazares L., Garriz A., García-Franco A. Incommensurability and Multiple Models: Representations of the Structure of Matter in Undergraduate Chemistry Students. Springer: Science & Education 16(2007):775-800.

<sup>46</sup> Kravchuk, Schack, 1996.



Izbira področnih kazalnikov izvajalskega monitoringa je v javnem sektorju težavna naloga. Vladni izložki lahko vplivajo na različne dosežke (pri uporabnikih) in tudi obratno, mnogi izložki različnih vladnih programov lahko vplivajo na spremembo kazalnika dosežkov pri isti skupini uporabnikov.<sup>47</sup> Posledično izvajalski monitoring za zasebni sektor, ki služi presoji doseganja enostavnih smotrov poslovanja ni neposredno prenosljiv v javni sektor.

V Sloveniji, kot tudi v večini drugih držav se pod vplivom usmeritev k novem javnem upravljanju v javnem sektorju izvaja obrat paradigme, ki pa gre v nasprotni smeri nekritičnega povzemanja in neposrednega prenašanja miselnosti zasebnega sektorja v javni sektor.<sup>48</sup> Na primer: v skladu s Strategijo razvoja Slovenije je »osrednji cilj ekonomske politike ustvarjanje pogojev za vzdržno rast slovenskega gospodarstva«.<sup>49</sup> Gledano skozi ta osrednji cilj, ki je docela ekonomski, je država v svoji razvojni (!) strategiji obravnavana, kot da bi bila eno samo, k rasti dodane vrednosti usmerjeno podjetje. Podrejanje javnih politik miselnosti zasebnega sektorja je še bolj očitna v programskih opredelitvah na neekonomskih področjih, kot so zdravje, šolstvo in druge javne storitve. Tako na primer je druga prioriteta strategije razvoja Slovenije na področju izobraževanja opredeljena kot »učinkovito ustvarjanje znanja in uporaba znanja za gospodarski razvoj«. Na teh, četudi neekonomskih področjih med kazalniki izvajalskega monitoringa prevladujejo množinski kazalniki in kazalniki učinkovitosti namesto vzemimo kazalniki kakovosti, kohezivnosti, trajnostnosti (...) preskrbe zadevnih javnih storitev.

Ob primerih avtomatičnega prevzemanja poslovnih praks zasebnega sektorja v slovensko javno upravljanje je treba navesti opažanje Diamonda, da se zasebni sektor sam vse bolj pomika stran od enostavnih predstav o njegovih funkcijah in stran od zanimanja le za dobiček in učinkovitost kot temeljnih kazalnikov poslovanja.<sup>50</sup> Dokaz za to so prizadevanje vse večjega dela zasebnega sektorja za celovito upravljanje procesov, vključno s samoregulacijo, nadzorom ekoloških standardov poslovanja, deklariranje za družbeno odgovornost poslovanja; na področju izvajalskega monitoringa so opazna prizadevanja, da se celo za zasebna podjetja uveljavljajo kompleksni pristopi k izvajalskem monitoringu.<sup>51</sup> Kaže torej, da obstaja enak razlog za metodološki navdih zasebnega sektorja pri javnem sektorju kot obratno. To pod vprašaj postavlja tudi samoumevnost enosmernosti tega razmerja, kot ga razume in prakticira slovenska javna uprava.

<sup>47</sup> OECD. 2002. Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Pariz, OECD, <http://www.oecd.org/en/document/0,,EN-document-notheme-9-no-20-26305-0,FF.html>

<sup>48</sup> Glej tudi Radej B. 2009a. Presoje javnih učinkov vladnih politik. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezek 4/2009, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Delovni-zvezek-4/2009.html>

<sup>49</sup> SVREZ, prav tam.

<sup>50</sup> Glej tudi Arzenšek A. Odpori: gordijski vozle organizacijskih sprememb. AirBeletrina, 10, maj 2009, [http://www.airbeletrina.si/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1926&Itemid=1](http://www.airbeletrina.si/index.php?option=com_content&task=view&id=1926&Itemid=1)

<sup>51</sup> Kaplan R.S., D.P. Norton. 1996. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Harvard Business School Press, <http://www.scribd.com/doc/7094353/The-Balanced-Scorecard-Translating-Strategy-Into-Action>

Ravno zaradi multiplih smotrov javnega upravljanja ni vseeno ali je režim izvajalskega monitoringa usmerjen na vložke, izložke ali dosežke. Po izkušnjah drugih držav kompleksnost javnega upravljanja zahteva fokus izvajalskega monitoringa **preusmeriti z vložkov in izložkov na dosežke**.<sup>52</sup> Vložki so somerni, enostavno merljivi, ponavadi v denarju, številu zaposlenih, opravljenih urah dela. Evidenca vložkov je pomembna informacija za spremljanje rezultatov javnega sektorja in za izvajalski monitoring, težava je, ker po tej poti izvajalski monitoring ne more odgovoriti na temeljno vprašanje (s stališča priprave programskega proračuna), namreč koliko vložkov je potrebnih za izvedbo določenih javnih nalog. Merjenje stroškov, ki jih povzročijo projektni vložki, ni enostavno in moramo pri tem kar takoj računati na znatne težave, meni Diamond. **Računovodski sistemi** bi morali biti večinoma bolj prilagojeni za spremljanje stroškov na programski osnovi, kar je težavna naloga zlasti kadar imamo opravka s projekti, ki so namenjeni raznovrstnim izložkom/dosežkom, imajo visok delež splošnih stroškov (režije, 'overhead'), ki jih po izložkih/dosežkih ni moč jasno razporediti. Računovodski sistemi so lahko neprilagojeni za tak namen še posebej, če temeljijo na načelu plačane realizacije, saj to pomeni, da bodo nekateri stroški (npr. amortizacija) med izvajanjem projekta v njih prikriti. Naslednja in morda največja težava je, da bi potrebovali računovodstvo mejnih, ne povprečnih stroškov, vendar je prve dosti težje spremljati. Nekateri avtorji tudi opozarjajo, da imajo vladne službe zelo slab nadzor na svojimi vložki, saj so del hierarhične organizacije, kjer so njihovi vložki določeni z odločitvami, ki pridejo »od zgoraj«;<sup>53</sup> to jih motivira do konca obračunskega obdobja potrošiti vsa sredstva in svoje temeljne probleme v analizah poslovanja opredeljevati kot stalno nezadostnost dodeljenih vložkov.

Nezadostnost izvajalskega monitoringa na ravni spremljanja vložkov navaja na njegovo razširitev na monitoring izložkov. Izložki so bili prejle opredeljeni kot neposredni rezultati uresničevanja vladnih programov in služb. Primer spremljanja in poročanja o izložkih so letna poročila o delu, poročila o opravljenih delovnih urah, o številu izvedenih sej, predloženih, usklajenih ali sprejetih normativnih aktih, objavljenih publikacijah ipd. Za razliko od vložkov, izložkov ni mogoče vedno prevesti v denarne zneske, zato se pojavi težava, kako poročila o uresničevanju različnih programov in poročila o delu številnih ustanov prevesti na skupni imenovalac, da bi jih medsebojno primerjali in lahko obravnavali na istem skupnem imenovalcu, ne zgolj posamično. Kot je nakazano že zgoraj, **uspešnost vseh organizacij, da uresničujejo svoje posamične cilje in dosegajo dobre vrednosti kazalnikov v izvajalskem monitoringu, obravnavanih posamično, zaradi njihove sektorske divergence še ne more dokazovati uspešnosti vladnega delovanja kot celote**.

<sup>52</sup> CBO, 1993.

<sup>53</sup> Frumpkin P., J. Galaskiewicz. Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory, 14/3(2004):283-307, [http://goliath.ecnext.com/coms2/gi\\_0199-42442/Institutional-isomorphism-and-public-sector.html](http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-42442/Institutional-isomorphism-and-public-sector.html); Robinson, 2007.

Kljub temu, da je izvajalski monitoring izložkov s stališča priprave ciljno naravnane proračuna primernejši kot monitoring vložkov, ki sploh ne upoštevajo rezultatov, ima veliko pomanjkljivost, da ne priča o prikladnosti opravljenih nalog za tiste, ki so jim te storitve namenjene, to je za končne uporabnike. Ta vidik v izvajalskem monitoringu vnesejo šele kazalniki dosežkov, ki pričajo o tem ali imajo izvedene dejavnosti zaželeni končni učinek – ali so skratka tehnično (operativno) in ekonomsko (alokacijsko) uspešne. Tega ni mogoče zagotoviti neposredno s povečanjem vložkov, niti ne doseči le s prizadevnejšim delom javnih ustanov (višjimi izložki).

Končni učinek vladnih programov na uporabnike in uporabnice njenih storitev je odvisen od mnogih drugih dejavnikov, ki so bodisi medsebojno podporni ali si nasprotujejo, vključno z mnogimi nevladnimi dejavniki, ki nikoli niso pod nadzorom katerekoli posamične ustanove javne uprave. Zato je dosežke mnogih vladnih programov za končne uporabnike bistveno težje definirati in jih meriti neposredno, saj so kompleksni. Takšni so predvsem programi oz. dejavnosti, ki ne izvajajo neposredne preskrbe storitev upravičencem in upravičenkam javnih storitev ampak so »horizontalni« kot na primer priprava predpisov ali ukrepi preventivnih dejavnosti, katerih dosežki za končne uporabnike in uporabnice so pogosto skriti v dogodkih, ki se ravno zaradi njihovega izvajanja niso zgodili. Težava je tudi v tem, da so uporabniki in uporabnice sami zelo heterogeni in imajo različne poglede na to, kako bi nek vladni ukrep moral delovati na njih.

Spodnja tabela (Tabela 1) ilustrira razliko med tipičnimi kazalniki izložkov in tipičnimi kazalniki dosežkov.

Tabela 1: Razlikovanje med indikatorji izložkov in indikatorji dosežkov

Kazalniki izložkov (»na pragu organizacije«)	Kazalniki dosežkov (pogled uporabnikov)
<b>Šolstvo</b>	
Število študentov	Ocene na izpitih
Število diplomantov	Delež zaposlenih diplomantov
<b>Zdravstvo</b>	
Število obravnavanih pacientov	Stopnja smrtnosti
Povprečni čas hospitalizacije	Zadovoljstvo uporabnikov
<b>Javni promet</b>	
Potniški kilometri	Dostopnost za uporabnike
Število potnikov	Razbremenitev osebnega prometa

Vir: Povzeto po CBO, 1993.

Pogosto je za potrebe monitoringa tudi težko razločiti kazalnike izložkov in dosežkov, saj se včasih lahko prekrivajo, včasih pa dosežkov niti ni mogoče jasno izraziti. Težavnost iskanja kazalnikov dosežkov potrjuje seznam kazalnikov, ki jih je uporabila slovenska vlada pri pripravi ciljno naravnane proračuna.<sup>54</sup> Med uporabljenimi kazalniki so brez potrebnega razlikovanja uporabljeni kazalniki izložkov in dosežkov (ter vplivov). S takšnim ravnanjem si

<sup>54</sup> SVREZ, prav tam.

vlada implicitno pripisuje enake zasluge za spremembo tistih vrst kazalnikov, na katere lahko neposredno vpliva, kot tudi za spremembe drugih, na katere ne more, s čimer zlasti v kriznih časih zgolj povečuje svojo izpostavljenost negativnim ocenam in kritiki. V sedanji rešitvi je implicitno izenačen pomen učinkovanja vladnih ukrepov na uporabnike in uporabnice (dosežki) in na sistem (vplivi), s čimer je zapostavljena možnost, da bi z monitoringom odkrili napetosti, ki se porajajo na prehodu od posamičnega h kolektivnem – tovrstna problematika pa je zlasti v javnem upravljanju kot posredniku med obema ključnega pomena.

Ko neka organizacija obvlada ocenjevanje svojih rezultatov s kazalniki dosežkov, še vedno ostane težava, vsaj gledano s stališča celotne javne uprave, kako vsebinsko različne dosežke različnih organizacij prevesti na skupni imenovalec, da bi jih lahko primerjali, kar bi potrebovali pri pripravi ciljno naravnane proračuna za celo državo. Izvajalski monitoring na ravni kazalnikov dosežkov je polovičarski, ker rezultate dotične organizacije ali programa na uporabnike obravnava tako, kot da bi nastali izolirano in brez posrednih vplivov iz okolja. Dotična organizacije na dosežke svojih programov za uporabnike ne more vplivati izolirano, zato je povezava med njenimi vložki oz. izloški na eni strani ter njenimi dosežki na drugi strani zelo nejasna.<sup>55</sup> Pri razlagi kazalnikov dosežkov je torej treba upoštevati širši družbeni kontekst v katerem se uresničujejo.<sup>56</sup> To pomeni, da bi morala vsaka organizacija v javni upravi svoje dosežke ovrednotiti tako, da bi upoštevala tudi vplive iz okolja, ki večinoma nehoti spreminjajo dosežke njenih prizadevanj.<sup>57</sup> Za ocenjevanje dosežkov v javni upravi so pogosto ključno pomembni ravno vplivi iz okolja, ki so, če jih gledamo celostno, nič drugega kot stranski, sekundarni ali nehoteni vplivi preteklega ali sedanjega delovanja drugih javnih (in zasebnih) organizacij oz. programov na primarne cilje oz. kazalnike dotičnega programa oz. organizacije.<sup>58</sup> Posledično bi torej organizacije v javni upravi morale v okviru izvajalskega monitoringa spremljati tudi posredne, stranske oz. »druge« učinke svojih dejavnosti (glej analogne zahteve Računskega sodišča iz leta 2007 o presoji vladnih predlogov predpisov, ki opaza, da je ocenjevanje »drugih učinkov« v Sloveniji večinoma zapostavljeno).<sup>59</sup> Ti, drugi učinki sicer ne pričajo o njeni lastni uspešnosti pri doseganju primarno zastavljenih ciljev, je pa relevantno kot posredni dejavnik, ki določa okoliščine uresničevanja primarnih ciljev drugih organizacij v javnem sektorju, katerih programi imajo drugačne primarne usmeritve od dotične organizacije oz. njenega programa.

---

<sup>55</sup> Havens H. A public accounting: Integrating evaluation and budgeting. *Public Budgeting & Finance*, 3(1983):102-13, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/14754/>.

<sup>56</sup> CBO, 1993.

<sup>57</sup> Radej B. 2009b. Podoba vlada na ogled postavi, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Podoba-vlada-na-ogled-postavi.html>

<sup>58</sup> Radej B. 2009a.

<sup>59</sup> Računsko sodišče RS. 2007. Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo? Revizijsko poročilo. Ljubljana: Računsko sodišče RS, številka dopisa: 1201-5/2006-17, <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K672E7926A481C380C1257298001F8274?openDocument>.

Po Althusserju<sup>60</sup> je razlikovanje med prvinskim in drugotnim napačna, oba pola moramo misliti na isti ravni in ne v odvisnosti enega od drugega. V kompleksni družbi lahko vednost o sebi pridobivamo le prek drugih.<sup>61</sup> To, za kar se dozdeva, da je za neko vednost zunanje, da je zanj drugotnega pomena (namreč vpliv na druge), se ob konkretniji analizi pokaže kot ključna točka, ki se drži njenega bistva samega. Drugo se nahaja v samem srcu presoje primarnega, pravita Prigogine in Stengersova,<sup>62</sup> ker se šele v soočenju opazovalcev istega pojava zavemo posebnosti svojega zorišča in tako spoznamo raznoliko pojavnost sveta. V zvezi s tem je relevantna Demsetzova trditev,<sup>63</sup> *da mora biti takrat, kadar zaradi »problema drugega« ne moremo opredeliti optimalnega vladnega ravnanja, merilo ocenjevanja nekega vladnega ukrepa drug vladni ukrep, na primer njuna skladnost ali sinergija*. To pomeni, da bi izvajalski monitoring *moral kot enako pomembne upoštevati primarne in sekundarne dosežke* organizacij oz. njihovih programov. Celovitost je izrecno kategorija, do katere pridemo na podlagi kolektivnega vpogleda, tj. vpogleda z različnih vendar enako pomembnih zornih kotov, ki pa vsak zase razkrivajo samo del »vidnega polja«. Na ravni posamičnega, v pogledu neke organizacije ali sektorja, niti v pogledu neke somerne veličine pa celovitost, kompleksno gledano, ne obstaja.

### 3.2 Na strateški ravni presojo primarni učinki niso edini pomembni

Dokler izvajalski monitoring ostane na ravni ugotavljanja dosežkov vladnih programov s stališča končnih uporabnikov, se bo moral vedno soočiti z obtožbami zaradi nepoznavanja in neupoštevanja »drugih učinkov«. Tega problema izvajalski monitoring dosežkov sam ne more razrešiti, dokler ne uvedemo najbolj splošne oziroma strateške faze izvajalskega monitoringa, ki podaja oceno vplivov vladnih programov na sistem kot celoto (npr. na kakovost življenja, blaginjo, trajnost učinkov...). Pri tem je ocenjevanje »drugih vplivov« v ospredju pozornosti in nič manj pomembno kot ocenjevanje primarnih izločkov in dosežkov. Noben javni program na družbo kot celoto ne vpliva neposredno ampak vpliva nanjo zgolj posredno, ker zasleduje le uresničevanje svojih primarnih ciljev, ti pa so specializirani, sektorski oz. področni. Za oceno posrednih vplivov vladnih programov je treba v izvajalskem monitoringu preiti s sektorske (organizacijske) ravni na raven celote. Tukaj pa takoj trčimo ob kompleksnost družbenih pojavov zaradi nesomernosti teh pojavov v ravneh (**mikro** – **makro**). Izvajalski monitoring izločkov in dosežkov zbira podatke na mikroskopski ravni družbene realnosti (po posamičnih projektih, posamičnih organizacijah in po posamičnih

<sup>60</sup> Levačić M. 2009. Materialna eksistenca ideologije. Air Beletina, [http://www.airbeletina.si/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1713&Itemid=82](http://www.airbeletina.si/index.php?option=com_content&task=view&id=1713&Itemid=82)

<sup>61</sup> Giddens A. 1989. Nova pravila sociološke metode. Ljubljana: ŠKUC, Filozofska fakulteta, Studia Humanitatis, prev. Zlata Gorenc, 221 str.

<sup>62</sup> Prigogine I, I. Stengers. 1982. Novi savez-Metamorfoza znanosti. Zagreb: Globus, Zbirka Novi svijet, 309 str. Илья Пригожин (rus. Пригожин, izg. prigóžin) je Nobelov nagrajenec za kemijo (1977) za delo na teoriji samo-organiziranja kompleksnih procesov.

<sup>63</sup> Schnellenbach J. The Dahrendorf hypothesis and its implications for (the theory of) economic policy-making. Cambridge Journal of Economics, 29/6(2005):997-1009.

področjih učinkovanja), vendar z jasnim namenom, da jih na koncu uporabi na makroskopski ravni (strateška) pri pripravi državnega proračuna. Nesomernost v ravneh namesto tega zahteva, da je treba vladne učinke obravnavati na različnih ravneh splošnosti:<sup>64</sup> na ravni posamičnega programa ali organizacije, na ravni sektorja oz. ministrstva in na ravni države. ***Na vsaki ravni se izvajalski monitoring opravi na drugačen način: na najnižji ravni neposredno z opisom kazalnikov izložkov, na najvišji ravni pa le posredno s »križanjem« različnih področnih kazalnikov vplivov.***

Več-nivojski pogled v družbenih študijah je ne le pomemben ampak je to temeljni pogoj za modeliranje kompleksnosti realnega sveta.<sup>65</sup> Prehod z nižje ravni (zbiranja podatkov) na višjo raven njihove uporabe v strateškem upravljanju proračuna ni enostaven ampak kompleksen, ker sta obe ravni enako veljavni in ju je treba obravnavati v njuni diferencirani logiki – način razmišljanja na različnih ravneh družbene realnosti je različen in to razbije linearnost pri prehajanju med ravnimi.<sup>66</sup> Gibson in kolegi navedejo lep primer.<sup>67</sup> Podatki za družbeno raziskavo se lahko zbirajo na ravni posameznika, družine ali skupnosti. V študijah ruralnega okolja, vzemimo, se odločitve o rabi tal (land-use) ponavadi sprejemajo na ravni družine in v odvisnosti od regionalnega konteksta. Drugače pa je z odločitvami o migracijah, ki jih sprejemajo posamezniki v odvisnosti od družinskih razmer. Tukaj imamo torej primer dveh procesov v ruralnem okolju, v katerem so se akterji na nižjih ravneh ne le odločali v kontekstu razmer, ki jih določa višja raven, ampak sta bili v obeh primerih povezani ravni različni, kar od raziskovalca zahteva v študijo zajeti vse tri ravni.

Dokler izvajalskega monitoringa ne razumemo in ga ne uresničujemo v njegovi več nivojski kompleksnosti, je neizogibno, da v presojah naletimo na vrsto zapletov zlasti pri povzemanju spoznanj, pridobljenih na nižjih ravneh presoj in pri utemeljevanju njihovih konsekvenc za strateško raven odločanja. Neupoštevanje nivojske kompleksnosti javnih zadev pri izvajalskem monitoringu zakrivi: (i) obravnavo posamičnih programov kot da lebdiyo sami zase v javnem prostoru povezani edino s »svojo« proračunsko postavko; s tem izgubimo pogled na javno sfero kot preplet legitimno različnih aspiracij; (ii) napačno agregiranje mikroskopskih ugotovitev izvajalskega monitoringa v makroskopske ugotovitve, na podlagi katerih se pripravlja proračun;<sup>68</sup> (iii) vzdrževanje prepada med mikroskopskim in makroskopskim pogledom na javno sfero in s tem ohranjanje klasične mikro-makro

<sup>64</sup> Plewis I. 1998. Multilevel Models. University of Surrey, Social Research Update, št. 23, <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU23.html>.

<sup>65</sup> Easterling W.E., K. Kok. Emergent Properties of Scale in Global Environmental Modelling – Are There Any? Integrated Assessment 3/(2–3)(2002):233–46, <http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/nias/2002/00000003/F0020002/art00012;jsessionid=18gjekrjm3oh.alice> [XII/06].

<sup>66</sup> Weaver P.M., J. Rotmans. Integrated Sustainability Assessment: What? Why? How? MATISSE Working Paper 1, <http://www.matisse-project.net/>

<sup>67</sup> Gibson, C.C., E. Ostrom, T.K. Ahn. The Concept of Scale and the Human Dimensions of Global Change: A Survey. Ecological Economics 32(2) (2000):217–39.

<sup>68</sup> Kravchuk, Schack, 1996.

dihotomije, v kateri je en pol dihotomije nujno obravnavan kot manj pomemben. Navedemo lahko primer iz delovnega zvezka Ane Murn (UMAR) – tem bolj zato, ker njeno idejo dobesedno in nedotaknjeno povzame generalni sekretariat vlade (GSV) v dokumentu »Zasnova za pripravo in vzpostavitev razvojno usmerjenega proračuna«. <sup>69</sup> Gre za obnavljanje že davno ovržene teze, ki je povzeta po delu konzervativnega mikroekonomista Dunninga, kar je že na prvi pogled nenavadna referenca, če upoštevamo, da je uporabljena za utemeljevanje odločitev v okviru makroekonomskega projekta levičarske vladne ekipe. Skratka, po Dunningu: *»Države izvajajo razvojno funkcijo z različnimi politikami. Politike so, razen makroekonomske, delne in vse se med seboj bolj ali manj prekrivajo, zato so tudi njihove opredelitve zelo različne.«* <sup>70</sup> To tezo pri razlikovanju vrst razvojnih ukrepov podkrepi dodatna razlaga: *»Ukrepi se delijo na dva dela: na tiste, ki delujejo na makroekonomski ravni, in na ukrepe, ki delujejo na mikroekonomski ravni. Za prve običajno velja, da so neselektivni in nediskriminacijski, za druge pa ravno obratno.«* <sup>71</sup> Glede na doslej povedano o nesomernih ravneh kompleksnih družbenih pojavov posebna utemeljitev zavrnitve teh vladnih prepričanj ni več potrebna. Omenimo le to, da je celo sama standardna makroekonomija že zavrnila takšne teze – in to ne le s teoretično razlago ampak tudi z empirično potrditvijo. <sup>72</sup> Še dodatno to potrjujejo aktualne razmere v trenutku, ko je makroekonomija zreducirana na reševanje finančnega sektorja; v takih razmerah je utemeljevanje nevtralnosti makroekonomije že stvar dogmatike in apologije, ki je onkraj okvirov tako znanstvenega argumentiranja kot tudi onkraj praktične izkušnje.

Vrnimo se k izvajalskem monitoringu! Ker družbene zadeve opazujemo kompleksno, moramo upoštevati, kar je povedano že na začetku poglavja, da se področni cilji različnih vladnih programov samo delno prekrivajo in še to pogosto nehote (ne v okviru svojih primarnih usmeritev) in ne nujno v pozitivnem smislu (nemalokrat si nasprotujejo). Zato takrat, ko ocenjujemo učinke vladnih programov na celotno družbo (strateško), tedaj za presojo uspešnosti ne more več biti ključno poznavanje primarnih učinkov (izložkov ali dosežkov) posameznih programov na primarnih področjih njihovega vplivanja, ki ga pokažejo kazalniki »njihovega« programa. Vpogled v primarne izložke/dosežke je zgolj začetek strateške presoje, ki pove samo to ali se nek razmeroma ozek program na svojih glavnih področjih učinkovanja uresničuje tako kot si je zamislil njegov nosilec/nosilka. **Monitoring**

<sup>69</sup> Murn A. Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezek, 18/2(2009), [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/dz/2008/dz02-09.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2008/dz02-09.pdf), 60 str.; GSV. 2009. Zasnova za pripravo in vzpostavitev razvojno usmerjenega proračuna; Priloga 2. Ljubljana: Generalni sekretariat Vlade, 27 str., [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/razvojni\\_proracun/Zasnova\\_proracun.doc](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/razvojni_proracun/Zasnova_proracun.doc)

<sup>70</sup> Murn, 2009; GSV. 2009.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Nevtralnost denarne politike je zavrnil Lucas R.E. Jr. 1972. Expectations and the neutrality of money. Blackwell, Journal of Economic Theory, 4/2(1972):103-24; Lukacs je Novelov nagradenec (1995). Nevtralnost davčne politike sta med drugim zavrnili Leith C., L. von Thadden. 2006. Monetary and fiscal policy interactions in a new Keynesian model with capital accumulation and non-Ricardian consumers. Working Paper Series št. 649, 42 str., [http://ssrn.com/abstract\\_id=908620](http://ssrn.com/abstract_id=908620).

*na mikro ravni je linearen, ima jasno smer vzročnosti (ukrep vpliva na kazalnik izložka/dosežka), zato so njegove ugotovitve neposredno neuporabne za vrednotenje nelinearnih procesov na makro ravni, kjer je vzročnost drugačna, cirkularna, zato ker je na makro ravni »vse z vsem povezano«, zato je nek programski dosežek obenem delni vzrok vsega drugega kot tudi delna posledica vsega drugega. Tako na primer izboljšanje enega kazalnika izložkov oz. doseganja nekega posameznega cilja politik gledano izolirano, še ne pomeni avtomatičnega izboljšanja vladnih dosežkov in vplivov gledano s stališča celote, ker ne poznamo njegovih stranskih vplivov, ki so morda negativni. Kot je bilo ugotovljeno že prej težava izhaja iz dejstva, da organizacije v javni upravi in cilji njihovih programov zaradi svoje specializacije v določenem obsegu en drugemu nasprotujejo, zato nimajo, niti ne moremo računati, da bi kdajkoli mogle imeti konsistentne cilje.*<sup>73</sup>

V drugem koraku presoji, ko že spoznamo neposredne učinke programov, je treba torej oceniti tudi nehotene, stranske ali drugotne učinke področnih programov in sicer tako, da ugotovimo kako vplivajo na primarne cilje en drugega. Ko upoštevamo še stranske učinke ugotovimo, da je rezultat delovanja nekega programa lahko večji ali manjši od tega, kar zvemo z oceno kazalnikov primarnih učinkov. S stališča priprave ciljno usmerjenega proračuna je bistveno *razločevati situacije, v katerih je vsota vplivov posameznih programov na primarnih področjih vplivanja manjša oz. večja od njihovega skupnega vpliva na celotno družbo.*

Šele, ko izvajalski monitoring upošteva sekundarne učinke vladnih programov omogoči oceniti **presečno povezanost** učinkovanja vladnih programov po obsegu in po predznaku povezanosti njihovih posamičnih vplivov. Presečno povezanost ocenimo s koreliranjem kazalnikov sekundarnih učinkov (vplivov).<sup>74</sup> Za strateško, sintezno oz. »agregatno« oceno vpliva vseh vladnih programov na celoten sistem (blaginje, trajnosti razvoja), tj. na programske cilje proračuna kot celote, je treba oceniti smer in stopnjo korelacije vplivov sektorskih programov s stališča povezanosti njihovih legitimno nasprotnih ciljev. ***S stališča priprave proračuna so najbolj zaželeni multifunkcionalni sektorski programi, ki imajo multiplikativne učinke na različnih področjih vplivanja in so posledično njihovi skupni učinki večji od njihovih primarnih učinkov; če bi večina programov bila multifunkcionalnih, bi poraba javnih sredstev služila več namenom hkrati. Ker bi tako več namenov dosegli z enim samim izdatkom, lahko prekrivanje namenov in presečno učinkovanje vladnih programov vidimo kot vir varčevanja javnih sredstev in vir zviševanja učinkovitosti izvajanja javnih nalog.***

<sup>73</sup> Marsden in Orsaugh, 1983, v Kravchuk, Schack, 1996.

<sup>74</sup> Več o tem postopku gl. v Radej B. 2009c. Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE 3/2008 (verzija junij 2009), 21 str. <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Meso-Matrical-Synthesis-of-the-Incommensurable.html>



Prehod z mikro na makro raven izvajalskega monitoringa zahteva prepoznati več-nivojsko naravo tega problema,<sup>75</sup> to pa je možno le, če dodelamo prevladujoči pristop k monitoringu<sup>76</sup> in v ospredje presoj postavimo tudi sekundarne (posredne, nenameravane) vplive sektorskih programov. Takšna metoda strateškega ocenjevanja vplivov je inovativna in jo predlaga Slovensko društvo evalvatorjev. Doslej so bili s to metodo primerjalno ovrednoteni vpliv nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije<sup>77</sup> in vpliv regionalnega programa Pomurja (2007-2013) na trajnostni razvoj regije.<sup>78</sup> S preizkusoma je potrjena nezadostnost in zavajanje prevladujočih pristopov k strateškim presojam vplivov sektorskih programov. Po prvih pridobljenih izkušnjah je moč potrditi, da korelativna presoja (drugi korak) vplivov poda drugačne ugotovitve o sistemski povezanosti sektorskih nasprotij kot standardni izvajalski monitoring (prvi korak). Pri oceni o nezadostnosti konvencionalnih metod se naslanjamo tudi na ugotovitev Odbora za presoje vplivov, ki deluje pri Evropski komisiji in spremlja kakovost presojevalskih izdelkov, ki jih naroči Komisija; Odbor ugotavlja, da kar 80% presoj ne odgovarja na temeljna vprašanja zaradi katerih so presoje opravljene.<sup>79</sup>

Kot rečeno že uvodoma, je soglasje, ne le med sektorji ampak tudi med mikroskopsko in makroskopsko ravno o ciljih, na podlagi katerih so določeni kazalniki, ki omogočijo izvajalski monitoring, ključnega pomena. Ker so kazalniki primarnih izločkov/dosežkov praviloma določeni na izvedbeni ravni, so rezultati monitoringa manj zanimivi za makroskopsko uporabo na strateški ravni odločanja, tj. v obravnavanem primeru na proračunski ravni. Hierarhično neusklajeno merjenje rezultatov se pogost sprevrže v predpisovanje vedno novih potreb po merjenju rezultatov na nižjih ravneh javno upravne hierarhije in v zbiranje nekoristnih podatkov. Izkušnje z izvajalskim monitoringom v ZDA<sup>80</sup> in državah OECD<sup>81</sup> res razkrivajo, da veliko zbranih podatkov v zgodnejših fazah izvajalskega monitoringa kasneje pri pripravi ciljno naravnane proračuna ni bilo nikoli uporabljenih.

Na podlagi teh ugotovitev se zdi, da za izvajalski monitoring ne potrebujemo množice podatkov ampak potrebujemo hierarhično urejen sistem ciljev/kazalnikov,<sup>82</sup> ki so opredeljeni najprej na ravni posameznega *programa*, potem na ravni *organizacije* (za presojo vseh njenih

---

<sup>75</sup> Diamond, 2005.

<sup>76</sup> CBO, 1993.

<sup>77</sup> Radej B., 2008. Sinteza vplivov energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, št 2/2008, 47 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Sinteza-vplivov-nacionalnega-energetskega-programa-na-prostorsko-kohezijo-Slovenije.html>

<sup>78</sup> Radej, 2009c.

<sup>79</sup> IAB. 2009. Impact Assessment Board Report for 2008, Accompanying the Third strategic review of Better Regulation in the European Union {COM(2009) 15 final}, SEC(2009)55, 28.1.2009, [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key\\_docs/sec\\_2009\\_0055\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2009_0055_en.pdf).

<sup>80</sup> CBO. 1993.

<sup>81</sup> OECD. 2002.

<sup>82</sup> Ibid.

programov skupaj), nato na ravni *politike* (sorodnih ministrstev ali funkcionalnega namena ali sklopa politik, za presojo programa v okviru določenega systemskega smotra, npr. gospodarskega, socialnega, ekološkega) in nazadnje na ravni *celotnega sistema* (proračuna, države). ***Takšna zahteva pomeni, da morajo biti zbirke kazalnikov del hierarhije in da morajo biti v tem okviru kazalniki koordinirani tako, da so kazalniki na nižjih ravneh hierarhije podlaga za določitev kazalnikov na višji ravni. Zahteva po hierarhični usklajenosti kazalnikov »od spodaj navzgor« je le druga plat tega, da so bili cilji sektorskih programov enkrat prej praviloma določeni v hierarhično nasprotni smeri, »od zgoraj navzdol«.*** To navaja na tezo, da bi si bilo treba postopek priprave ciljno usmerjenega proračuna zamisliti hierarhično in ne le v neposredni povezavi neke konkretne proračunske postavke »z njej pripadajočim« kazalnikom izvajanja.

### 3.3 Omejen vpliv monitoringa na pripravo ciljnega proračuna

Doslej pridobljene izkušnje povezovanja izvajalskega monitoringa s pripravo ciljno usmerjenega proračuna v državah OECD, zlasti v ZDA, omogočajo nanizati spoznanja, ki bi jih bilo primerno upoštevati v povezavi s slovenskimi ambicijami na tem področju. Po več desetletjih prizadevanj se zdi, da izstopa zlasti spoznanje, da je izjemno težko na »*katerikoli smiselni način*«<sup>83</sup> povezati rezultate izvajalskega monitoringa s pripravo državnega proračuna oz. povezati uspešnost programov z alokacijo proračunskih sredstev. To ne pomeni, da so prizadevanja za pripravo ciljno naravnane proračuna v celoti jalova, ampak da bo treba korenito premisliti način povezave monitoringa in programiranja na višjih in najvišjih ravneh javno-upravne hierarhije, kjer je povezava najbolj zaželena in njena odsotnost najbolj problematična.

Že osnovna relacija med uspešnim izvajanjem programov in alokacijo proračunskih sredstev je vse prej kot jasna. Slabi rezultati uresničevanja nekega vladnega programa pogosto niso posledica slabega programiranja ampak težavnosti problema, ki ga program skuša rešiti ali celo slabega načina spremljanja njegovega uresničevanja (pomanjkanje podatkov); včasih se prepreke izvajanju postavijo zaradi zunanjih razlogov in spremenjenih okoliščin izvajanja, na katere nosilci, odgovornosti za uresničevanja programa ne morejo vplivati.<sup>84</sup> Enostavni ali utečeni programi se večinoma uresničujejo bolje, slabše pa novi programi, še zlasti, če so bolj kompleksni. Slabi rezultati, ki jih pokaže izvajalski monitoring torej ne smejo nujno pomeniti zmanjšanja sredstev za njihovo prihodnje uresničevanje ampak bodo marsikdaj zahtevali nasprotno, povečanje naporov, da bi lahko premagali višje ovire.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Pollitt C. Integrating Financial Management and Performance Management. Pariz: OECD Journal on Budgeting, 1/2(2001):7-38, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/1/37714814.pdf>

<sup>85</sup> CBO. 1993.

Nemalokrat pa je tudi obratno, da dobri rezultati izvajalskega monitoringa še ne smejo avtomatično olajšati dostopa do javnega financiranja. Kot je izvajalski monitoring zamišljen zdaj, se uspešnost realizacije izmeri zgolj do ciljev oz. s kazalniki, ki so si jih *zastavili nosilci izvajanja programov sami*, torej gre za neke vrste samo-evalvacijo njihovega dela, ki pa še ne pove kakšna je uspešnost izvajanja programa gledano širše sistemsko in po kriterijih uspešnosti, ki so od njih neodvisni. Nekateri programi so lahko odlično utemeljeni, kazalniki njihovega izvajanja kažejo na uspešno izvajanje. A šele ko pogledamo na program »od daleč« lahko vidimo, da uspešnost ni rezultat odlične programske podlage ampak prej tega, da je program »utečen«, da za njim stojijo interesi »lobijev« in predvsem skrb, da se javno financiranje ne ukine. Naivno bi bilo pričakovati, da vsakovrstni »lobiji« iz ministrove izjave na začetku prispevka ne znajo uporabljati kazalnikov uspešnosti, in da jih ne znajo najbolje obrniti sebi v prid; prav nasprotno – gradbeni, energetske, kmetijski, farmacevtski, zdravniški itn lobiji imajo nemalokrat o »svojem sektorju« boljše informacije kot državni uradniki. Če torej monitoring izvajanja uporabljamo le na ravni kazalnikov učinkovitosti/uspešnosti posameznih programov, se utegne zgoditi, da bo prizadevanje za pripravo ciljno usmerjenega proračuna v dobršni meri še dodatno prispevalo k strukturni togosti javnih finance.

Izkušnje torej kažejo, če jih povzamemo, da izvajalski monitoring zahteva razmeroma **velik sistemski napor, ki pa da razmeroma majhne sistemske učinke**. V izvajalskem monitoringu predvsem manjka celosten pogled, ki bi omogočil povezovanje uresničevanja programov s pripravo programskega proračuna na strateški ravni javnega upravljanja. Izvajalski monitoring sam po sebi v proces priprave proračuna ne vnaša nikakršne programske vsebine ampak le in zgolj množico fragmentarnih, medsebojno nepovezanih ugotovitev o učinkih ločeno obravnavanih kazalnikov uresničevanja vladnih programov. A natančen opis vsakega posamičnega kamenčka mozaične slike še ne pove ničesar o umetniški veljavi mozaika kot celote. Tako je razumljivo, da je povezovanje izvajalskega monitoringa s pripravo ciljno usmerjenega proračuna najbolj uspešno na lokalni ravni in za izvajalske organizacije, ki so pozicionirane nizko v upravni hierarhiji.<sup>86</sup> V takih primerih je »prepad« med nasprotujočimi javnimi smotri programiranja in predvsem med nivojem programiranja in nivojem ocenjevanja izvajanja bistveno manjši, zato so tudi težave povezovanja izvajanja s proračunom manjše. Povezovanje občinskih proračunov, proračunov lokalnih javnih agencij in javnih služb (gasilci, komunalne storitve, šole itn) z izvajalskim monitoringom je lažje kot na državni ravni, saj na lokalni ravni pretežni delež njihovih proračunov služi porabi za neposredno izvajanje javnih storitev. Zaradi relativne bližine med uporabniki in uporabnicami javnih storitev, izvajalci in občinsko administracijo je, vsaj načeloma lažje doseči soglasje o ciljih, o načinu nadzora nad njihovim doseganjem in to dvoje povezati z alokacijo javnih sredstev. Povezljivost monitoringa in programiranja na lokalni ravni torej nikakor ni samo dobra podlaga za »transparentnost« porabe javnih sredstev s stališča učinkov ampak lahko

---

<sup>86</sup> CBO. 1993.

postane okvir, ki daje dobro *izhodišče za strateško delovanje na lokalni ravni. Rezultat povezovanja izvajalskega monitoringa s ciljno usmerjenim proračunom torej ni zgolj izboljšanje učinkovitosti/uspešnosti porabe sredstev oziroma kolikor je, to ni posledica zniževanja vložkov na enoto izločka/dosežka ampak je posledica bolj strateškega načina razmišljanja – če s pomočjo presečne miselnosti dosežemo, da en program služi več diferenciranim sektorskim namenom hkrati, so prihranki sredstev doseženi z večjo multifunkcionalnostjo končnih vplivov, ne z racioniranjem vložkov.*

Tako uvedba kazalnikov izvajanja ne zadošča za programski nadzor nad porabo proračunskih sredstev na državni ravni. Če je bil namen priprave ciljno usmerjenega proračuna vpeljati proračunsko kibernetiko, ki bi omogočala nadzor porabe javnih sredstev in naložb ter s tem razvoja v državi s pomočjo stikal na konzoli v kabinetu ministra za finance, tedaj lahko sklenemo, da je bilo prizadevanje za ciljno usmerjeni proračun v državah OECD neuspešno. Vendar v resnici to dokazuje zgolj neutemeljenost kibernetične ambicije, saj se je pokazalo le, da javnega upravljanja zaradi njegove kompleksnosti ni mogoče zvesti na nekakšne predelave informacijskega vezja v javni upravi.

Pomemben vmesni dosežek programskih prizadevanj v zvezi s pripravo državnega proračuna je, da izpostavi nekatera vprašanja javnega upravljanja, ki so se prej zdela obrobna. Radikalne poteze, ki jih je najavljal Gaspari v začetku prispevka ne bodo prinesle radikalnih izboljšav prej preden se uveljavi nova kultura javnega upravljanja s stališča razumevanja kompleksnosti tega izziva. Jedro problema javnega upravljanja je konfliktnost med legitimnimi opozicijami.<sup>87</sup> *Postaviti legitimne opozicije v ospredje javnega upravljanja zahteva spremeniti temeljno kulturo vodenja države.* Obenem pa ravno ta potreba dokazuje, da uvajanje programskega nadzora nad porabo javnih sredstev z argumentom izvajalskega monitoringa ne pomeni tehnokratsko podprtega izganjanje strankarske politike iz vladnih zadev ampak le spreminja njeno težišče. To ni več sprejemanje vsebinskih odločitev, ker se le-te ne tičejo ideoloških dilem ampak funkcionalnih, zato strankarska politika ostaja pomembna za posredovanje v razreševanju legitimnih nasprotij o vsebinskih dilemah javnega upravljanja.

Uvajanje izvajalskega monitoringa je pomembno, ker sproži proces, na katerega bi morali gledati kot na pot brez povratka. Začeti se mora pri strateškem načrtovanju ciljev, konča pa se ne prej, preden ne spremeni načina vladanja zlasti glede aktivističnih intervenc v odločitve, ki se tičejo porabe javnih sredstev. V nemajhni meri torej povezovanje izvedbenega monitoringa z alokacijo javnih sredstev ni samo tehničen in metodološki problem ampak zahteva spremembo osnovne politične kulture v državi.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> General Accounting Office. 1997. Performance Budgeting – Past Initiatives Offer Insight for GPRA Implementation. Report to Congressional Committees. Accounting and Information, Management Division, GAO/AIMD-97-46, 58 str, <http://www.questia.com/PM.qst>; Radej B. 2009c.

<sup>88</sup> CBO. 1993.

## 4 Sklep

Javno upravljanje je kompleksno, zato je njegovo reformiranje toliko težavnejše, bolj zakomplicirano in manj uspešno, kolikor manj je uveljavljeno to temeljno spoznanje. Dosedanji tradicionalni pristopi k pripravi ciljno usmerjenega proračuna razkrivajo poskuse, da bi kompleksne probleme obravnavali enostavno:

- 1) Javnega sektorja ni mogoče upravljati z orodji, razvitimi za zasebni sektor, ker javni sektor nima le enega vodilnega smotra ampak *več enakovrednih smotrov* (ekonomski, socialni, ekološki, človeški), ki so medsebojno nesomerni.
- 2) Javni sektor je konvencionalno obravnavan kot enostaven navkljub temu, da deluje na *multiplih ravneh*, ki so ena do druge tudi nesomerne; konvencionalna modrost na tem področju veli, da je makroskopski pogled proračuna lahko izpeljan iz mikroskopskega pogleda (izvajalskega monitoringa) ali obratno, da je treba uresničevanje posamičnih programov makroekonomsko (ciljno, proračunsko) osmisliti; ker mikro in makro raven nista razumljena kot enako veljavni v svojem omejenem pomenskem okviru, so takšni pristopi neuporabni in povzročajo nediskriminatorno razreševanje trenj med individualno in kolektivno problematiko javnega upravljanja.

Zato, ker je že v svojih predpostavkah izziv priprave ciljno orientiranega proračuna razumljen preveč poenostavljeno, je njegova priprava preveč zakomplicirana in uporabnost rezultatov teh prizadevanj premajhna. Kot smo ugotovili v prispevku so prikrajšani zlasti makrosistemski nagibi. Če bi hoteli razviti izvedbeno obvladljivejši in uporabnejši postopek priprave ciljno usmerjenega proračuna bi morali privzeti predpostavke o tem, da je tak izziv zaradi vsebovane nesomernosti kompleksen in nato v metodi ter postopku priprave dosledno slediti konsekvencam te predpostavke. Glavna konsekvence je preskok miselnosti, ki ni več mikro, niti makro ampak sredinska miselnost, ki je hibridna, ker zajema obe skrajnosti in zato ni diskriminatorna.

Preskok miselnosti je ključnega pomena, a bo težaven, ne sam po sebi ampak zaradi prežetosti proračunskega in razvojnega razmišljanja z makroekonomsko logiko. V proračunski miselnosti ministrstva za finance bo potreben miselni *preskok s keynesianske k izvirni schumpetrijanski* (in veblenovski, institucionalni, evolutivni)<sup>89</sup> *tradiciji*. Makroekonomski inženiring družbe in njenega razvoja ni uresničljiv, ker vladne službe ne morejo obvladati

---

<sup>89</sup> Veblen (1898) je bil med prvimi, ki so zavrgli dihotomijo med mikro in makro pogledom. Posamezniki pri njem niso primitivni racionalneži, ki slepo sledijo zunanjim spodbudam ampak so osebkki z družbenimi instinkti, ki so si s socializacijo prisvojili tudi znanje, pridobili izkušnje, so skratka družbeni posamezniki. Tudi struktura družbe ni preprosto položena na družbo ampak je rezultat njene notranje dinamike. Individualno in kolektivno sta v stiku s posredovanjem institucij, ki niso niti preprosto seštevek družbenih aspiracij posameznikov, niti niso medij skozi katerega družbena struktura določa ravnanje posameznikov (Tae-Hee J. 2008. The Micro-Macro Synthesis in Veblen's Institutional Economics. Buffalo State College, <http://historyofeconomics.org/Conference08/papers/jo.pdf>).

družbene kavzalnosti (vzročno-posledičnih relacij) onkraj svojih neposrednih pristojnosti, ki pa so v vsakem primeru le področne, sektorske. Schumpeter (1912, 1942) je med prvimi v ekonomiji razglasil konec standardnega ločevanja na mikro in makro zaradi česar je treba preurediti tudi samo ekonomsko vedo.<sup>90</sup> Zanj mikro in makro raven nista izključevalni perspektivi družbe ampak sta obe enako veljavna pogleda, vendar vsak le v svojem ločenem okviru posamičnega oz. kolektivnega. Tako je klasična dihotomija med mikro in makro perspektivo družbe celostno gledano napačno zastavljena, saj ni problem v tem s katere ravni je treba razlagati družbeno kavzalnost ampak kako ju obravnavati skupaj enkrat kot vzrok in drugič kot posledico sprememb v drugem. Pri Schumpetru mikro in makro nista povezana neposredno ampak šele prek mezo ravni, ki ima sredinske lastnosti. Po novejših dognanjih neo-schumpetrijanecv (Dopfer, Foster, Potts, Sankey, Heylighen ...) sta mikro in makro zaradi svoje kompleksne narave ne le nespoznavni ravni družbene realnosti, ki kot takšni nista podložni analitičnem spoznanju niti načrtnemu usmerjanju ampak to v tehnologiji javnega upravljanja ni več nikakršna težava, če na izziv gledamo s stališča mezo, ki v zadostni meri in nediskriminatorno odseva spremembe v obeh.

Pregled izkušenj držav z daljšo tradicijo priprave ciljno usmerjenih proračunov in premislek o težavah, ki spremljajo to tradicijo zaradi njenih poenostavljenih predpostavk navaja na nekatere korenite premike in miselne preskoke, ki bi jih v Sloveniji lahko upoštevali pri pripravi prihodnjih ciljno usmerjenih proračunov:

- 1) ***V ospredju izziva ni varčevanje javnih sredstev z večjo učinkovitostjo/uspešnostjo njihove porabe ampak z bolj strateškim vodenjem javnega sektorja*** (dolgoročni pogled, presečna miselnost):
  - a) Javni sektor ima dolgoročnejši ***časovni horizont*** kot zasebni sektor, in ker je njegovo upravljanje bolj dolgoročno naravnano bi morale biti tudi orodja, ki jih pri tem uporabljamo naravnana bolj v prihodnost kot sedaj. Upravljanje z izzivi sedanjosti, ki so kratkoročna, ni preprosto enako upravljanju z dilemami, ki jih pred nas postavlja prihodnost in dolgoročna perspektiva
  - b) Potreba po proračunskem programiranju večinoma ***ni povezana s primanjkljajem javnih sredstev ampak prej z upravljanjem naraščajoče kompleksnosti izzivov javnega upravljanja***. Deficiti javnih sredstev so pogosto, razen v izjemnih razmerah, posledica odsotnosti strukturnih reform ne usihanja prilivov.
  - c) To na kratko pomeni, da je treba dodelati ekonomsko miselnost, ki je doslej izhajala iz načela relativne redkosti in jo dopolniti z načelom ***relativnega obilja*** (naraščajoči naložbeni skladi; obvladovanje in izraba množice podatkov, organizacijska in programska kompleksnosti, obilje, ki ga ustvarja pluralizacija družb in sodelovanje

---

<sup>90</sup> Zahtevo razloži na primeru porajanja inovacij. Inovacija izvira na mikro ravni in lahko, če je uspešna, sproži množično imitacijo (na mezo ravni), ki na koncu povzroči kreativno destrukcijo sistema (makro) od znotraj, ko stare sistemske dominante odmrejo in se uveljavijo nove.

javnosti v javnem upravljanju...). Obe načeli sta veljavni in ni utemeljenega razloga, da vse ekonomske probleme obravnavamo ekskluzivno le z enim.

- 2) To navaja ***pozornost izvajalskega monitoringa razširiti z analitičnih tudi na sintezne naloge***. Kazalo bi premisliti naslednje možnosti:
  - a) Na ravni programov oz. organizacij in nižje bi dosledno razvili kazalnike izločkov, na ravni politik in višje pa kazalnike dosežkov in vplivov; izvajalski monitoring bi tako omogočil ***spremljati rezultate vladnih ravnanj na vseh ravneh, od programa, do sektorja, politike in javnih smotrov***.
  - b) Spremljanje rezultatov vladnih ravnanj na višjih ravneh javno-upravne hierarhije, kjer je preplet dejavnikov sprememb vse večji in vzpostavljanje vzročno posledičnih povezav med delovanjem vlade in spremembami kazalnikov vse težje utemeljevati bi zahtevalo, ***da postane monitoring vse bolj kvalitativen***; v takšnem primeru bo potrebno na višjih ravneh vladne dosežke/vplive ocenjevati manj v odvisnosti od količinskih sprememb kazalnikov (monitoring) kot v odvisnosti od konteksta, ki ga ustvarjajo povezave med njihovimi spremembami; to pomeni, da bi izvajalski monitoring na teh ravneh morali dopolniti z evalvacijami dosežkov in vplivov.<sup>91</sup> Ti se v veliki meri že izvajajo (v evalvacijah programov, v evalvacijah predpisov, v samo-evalvacijah javnih organov), težava je, da ***metode evalviranja niso med seboj skladne tako, da bi lahko njihove rezultate uporabili pri pripravi ciljno usmerjenega proračuna***.
- 3) Osrednje sodilo uresničevanja javnih programov potemtakem ***nista več kriterija učinkovitost/uspešnost izvajanja ampak kriterij korelativne povezanosti (integralnosti) oz. presečnosti legitimnih nasprotij, ki so posledica multifunkcionalnosti različnih vladnih programov*** v smotrih in seveda posledica same kompleksnosti izziva. To pomeni, da vodilni princip javnega upravljanja ***ne more biti maksimizacija*** (koristi, učinkov) oz. minimizacija (stroškov, izdatkov) ***ampak korelativna integracija legitimnih opozicij*** med smotri javnega upravljanja. Posledica takšne spremembe v pripravi ciljno usmerjenega proračuna ne bi bila selekcija programov glede na učinkovitost/uspešnost izvajanja ampak ***selekcija glede na skladnost programov***, ki se pokaže z evalvacijo medsebojnega vplivanja različnih programov in vpogledom v to ali uresničevanje nekega programa nasprotuje ali olajšuje doseganje primarnih ciljev drugih programov.
- 4) Zaradi dejstva, da pri javnem upravljanju nasploh in posebej pri pripravi ciljno naravnane proračuna naletimo na izzive, v katerih je »vse z vsem povezano«, bo treba zagotoviti veliko (večjo) ***odprtost delovanja vladnih služb***, sodelovanje strokovnih in zainteresiranih javnosti pri vseh pomembnejših vladnih projektih, vključno z ocenjevanjem njenega dela (izvajalski monitoring) in vključno s pripravo ciljno

<sup>91</sup> Mayne J. 2005. Challenges and Lessons in Results-Based Management. Ottawa, Public Sector Performance, <http://www.adb.org/mfdr/documents/Challenges-Lessons-Joh.pdf>

naravnane proračuna. Institucionalni okvir, ki bi lahko služil temu namenu je Svet RS za trajnostni razvoj.



## Kolofon

### O avtorju

Svobodni raziskovalec na področju družbenih študij, kakovosti življenja, ekonomskih racionalnosti, metodologije vrednotenja; svetovalec, publicist in aktivist. Magister makroekonomije (Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1993), prej zaposlen na Uradu za makroekonomske analize in razvoj (UMAR, 1987–2004) za področja medsektorskih modelov, cenovnih analiz, trajnostnega razvoja, ekonomike okolja, vrednotenje napredka. Pobudnik in prvi urednik Ekonomskega ogledala/Slovenian Economic Mirror (1995– 1998, UMAR. Ustanovni član Slovenskega društva evalvatorjev in trenutno njegov predsednik.

### O Slovenskem društvu evalvatorjev

Ustanovljeno leta 2008 na podlagi Ustanovne izjave, z vizijo afirmiranja nepristranskega vrednotenja raznovrstnih fenomenov in učinkov delovanj družbe (ex-post, ex-ante), ki pripomorejo k uravnoteženemu in integriranemu napredku celotne družbe, posameznih skupnosti in posameznikov. Društvo deluje kot platforma civilne družbe neodvisnih strokovnjakinj s širokim profilom, potrebnim za doseganje sinergičnih učinkov vrednotenja družbenih pojavov (projektov, programov...), kar naj bi pripomoglo k razvoju trajnostne družbe. Društvo ima tri stalne komisije (za kodeks in standarde, za vrednotenje, študijsko komisijo in študentsko sekcijo).

### O zbirki Delovni zvezki SDE

V zbirki so objavljeni znanstveni in strokovni prispevki s področja vrednotenja javnih politik in iz disciplin, s katerimi se to vrednotenje prepleta. Prispevki so recenzirani, imajo knjižnično signaturo in so prosto dostopni na spletnih straneh SDE.

### Doslej izšlo v zbirki DZ/SDE:

- 1/2008: Vaje v seštevanju neseštevljivenga (Bojan Radej, 29 str.)
- 2/2008: Sinteza vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (Bojan Radej, 47 str)
- 3/2008: Apples and Oranges in Public Policies. Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable (Bojan Radej, 21 str)
- 1/2009: Anti-systemic movement in unity and diversity (Bojan Radej, 12 str.)
- 2/2009: Meso-matrical Impact Assessment - peer to peer discussion of the workingpaper 3/2008; report for the period 8/08-2/09 (B. Radej, ur., 30 str.)
- 3/2009: Turisticna regionalizacija Slovenije (Jože Kos Grabar, 29 str.)
- 4/2009: Presoje javnih učinkov vladnih politik (Bojan Radej, 18 str.)
- 5/2009: Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi (B. Radej, 33 str.)

Naslov uredništva: [sdeval@siol.net](mailto:sdeval@siol.net), Kardeljeva ploščad 17, 1000 Ljubljana, Slovenija

Oblikovanje znaka društva: Naja Marot, UIRS, [naja.marot@uirs.si](mailto:naja.marot@uirs.si)

Podporniki SDE: Inštitut za ekonomska raziskovanja, <http://www.ier.si/>