

ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

1. Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast
1.1 Javnofinančna in makroekonomska politika

2. Šifra projekta:

V5-0403

3. Naslov projekta:

Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitost in uspešnost javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitost in uspešnost javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

The Establishment of Performance Measurement Systems in the Public Sector in Slovenia at the Micro and Macro Levels

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

k ciljem usmerjen proračun, izid, učinek, učinkovitost, uspešnost, kazalniki, izobraževanje, R&R, produkcijska funkcija, Slovenija, EU, OECD

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

performance budgeting, outcome, output, efficiency, effectiveness, indicators, education, R&D, production function, Slovenia, EU, OECD

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management

6. Sofinancer/sofinancerji:

Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

19293

doc. dr. Aleksander ARISTOVNIK

Datum: 14.9.2010

Podpis vodje projekta:

doc. dr. Aleksander ARISTOVNIK

Podpis in žig izvajalca:

prof. dr. Radovan Stanislav
Pejovnik, rektor
po pooblastilu
prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar,
dekanja

II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti
 b) delno
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Temeljni namen raziskave je izboljšanje metodoloških orodij, ki jih imajo nosilci ekonomske politike v Sloveniji na voljo za optimiziranje razvojne vloge javnofinančnih izdatkov in drugih fiskalnih instrumentov. Ta namen smo dosegli s predstavitvijo in razvojem orodij za merjenje učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro ravni ter z njihovo empirično implementacijo. Tako v raziskavi na mikro ravni analiziramo obstoječe stanje in oblikujemo ter nadgradimo nekatera skupna izhodišča pri oblikovanju in uporabi kazalnikov za poročanje o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev, ki pomenijo temelj k rezultatom usmerjenega proračuna (angl. performance budgeting). Pregledali, dopolnili in analizirali smo kazalnike glede na zastavljene cilje, ki sta jih izbrana proračunska uporabnika (Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo) navedla v svojih finančnih načrtih in pri predlogih pridobivanja sredstev iz državnega proračuna. Hkrati smo povezovali izbrane proračunske programe/podprograme s cilji strateških načrtov oz. nacionalnih programov. Na ta način smo, med drugim, ugotavljali tudi povezanost postavljenih ciljev in rezultatov s cilji strateških nacionalnih programov Ministrstva za šolstvo in šport ter Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Na makro ravni se raziskava osredotoča na pregled in analizo obstoječih konceptualnih ter metodoloških rešitev v povezavi z merjenem učinkovitosti in uspešnosti javnofinančnih izdatkov na nacionalni ravni, kar pomeni osnovo pri praktični aplikaciji izvedbe meritev učinkovitosti in uspešnosti na primeru Slovenije. V tem pogledu smo uporabili dve orodji ocenjevanja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja na narodnogospodarski ravni. V prvo skupino se uvrščajo neparometrične metode za ocenjevanje učinkovitosti, ki omogočajo merjenje oz. določitev mejne funkcije učinkovitosti (angl. efficiency frontier). Z uporabo izbranih neparometričnih metod smo primerjali učinkovitost javnega sektorja Slovenije z izbranimi novimi državami članicami EU in državami razvitega sveta. Na tej podlagi ugotavljamo (pod)področja možnih izboljšav (učinkovitosti in uspešnosti) porabe javnih sredstev. Kot drugo makroekonomsko orodje smo razvili razširjeno produkcijsko funkcijo slovenskega gospodarstva, kjer izhajamo iz sodobne endogene teorije gospodarske rasti. Običajni pristop razširimo s tem, da skušamo neposredno pojasniti dejavnike, ki vplivajo na t. i. skupno faktorsko produktivnost, ki se sicer v empiričnih analizah obravnava kot rezidual, čeprav je z vidika razvoja in konkurenčnosti sodobnih gospodarstev ključna. To nam omogoči, da kot pojasnjevalne spremenljivke v analizo vključimo tudi izbrane kazalnike obsega in kakovosti javnih izdatkov na področjih izobraževanja ter raziskav in razvoja.

V skladu s programom dela raziskava v prvem delu analize na mikro ravni predstavi nekatera skupna izhodišča o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev, ki pomenijo temelj k rezultatom usmerjenega proračuna (angl. performance budgeting). Ugotavljamo, da je pomemben element reforme javnega sektorja razvitih držav pomenilo tudi uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna. Tako tudi Slovenija pri izvajanju svojih reformnih procesov v zadnjih letih sledi priporočilom mednarodnih organizacij, da bi uresničila koncept k rezultatom usmerjenega proračuna. Kljub ustreznim zakonskim

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

podlagam in navodilom o pripravi zaključnega računa proračuna ter metodologiji za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih proračunskih uporabnikov, se Slovenija pri uvajanju koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna srečuje s podobnimi težavami kot ostale države članice OECD (dolgotrajnost uvajanja reform, pomanjkanje administrativne usposobljenosti, zavračanje novosti, slaba komunikacija ipd.). Uvedba k rezultatom usmerjenega proračuna nedvomno zahteva spremembo miselnosti na najvišjih političnih ravneh, vendar je še bolj pomembno, kako to novo miselnost sprejmejo javni uslužbenci na srednjih in nižjih ravneh upravljanja.

Ugotovimo lahko, da je Slovenija še vedno na začetni stopnji pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna, ki temelji na določanju ciljev in kazalnikov oz. na oblikovanju načina poročanja o realizaciji predvidenih izvajanj programov. Malo je bilo narejenega v smeri ovrednotenja rezultatov, še manj pa v smeri povezovanja rezultatov s planiranjem ali z dodeljevanjem proračunskih sredstev. Tudi v finančnih načrtih ministrstva še vedno redko določajo ciljne vrednosti, rok za doseganje pričakovanih ciljev in »začetne« vrednosti. Ugotavljamo tudi, da v obrazložitvah finančnih načrtov proračunskih uporabnikov praktično ni povezave med zastavljenimi cilji, kazalniki in predlaganimi oziroma planiranimi sredstvi. Poročanje o doseganju ciljev oz. rezultatov je slabo, ne najdemo povezav med predlogom in poročilom, še redkeje pa povezavo med porabljenimi sredstvi in dosežki. Zagotovo je proračunska reforma iz leta 2009 obetaven premik, ki lahko prinese konkreten napredek pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji, vendar ob tem priporočamo tudi upoštevanje v nadaljevanju predstavljenih rezultatov in priporočil.

V drugem delu mikro analize analiziramo dejansko stanje na področju k rezultatom usmerjenega proračuna v slovenski državni upravi. Za ta namen smo izvedli podrobnejšo anketo med neposrednimi (vladnimi) proračunskimi uporabniki, ki je bila pripravljena na osnovi priporočil mednarodnih organizacij in prilagojena slovenskim razmeram. Osnovno izhodišče tega dela raziskave je bilo ugotoviti, v kolikšni meri se teoretične opredelitve iz navodil Ministrstva za finance izvajajo v praksi državne uprave. Z izvedeno anketo smo torej želeli ugotoviti, kakšno je pravzaprav stanje na področju skrbništva nad (pod)programi proračuna v slovenski državni upravi in kaj o njem menijo neposredni izvajalci (skrbniki). Analiza se osredotoča na štiri temeljna področja delovanja skrbnikov (pod)programov, in sicer na določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma, določanje kazalnikov podprogramov, zbiranje podatkov ter splošno o podprogramu in skrbniku.

Na podlagi izvedene ankete ugotavljamo, da obstajajo pomanjkljivosti na vseh obravnavanih področjih k ciljem usmerjenega proračuna. Tako v anketi skrbniki opozarjajo, da večinoma niso izbrani pravi kazalniki, ki bi kazali stopnjo doseganja (dolgoročnih in izvedbenih) ciljev. Prav tako izpostavljajo, da obstaja vrsta pomanjkljivosti pri opredelitvah izidov dejavnosti v okviru podprogramov in premajhna razpoložljivost podatkov oziroma njihova prenizka kvaliteta. Neustrezno se jim tudi zdi, da morajo sami zbirati podatke, kar povzroča njihovo dodatno (nepotrebno) obremenitev. Skrbniki se v glavnem tudi niso strinjali s trditvami, da bi morali biti nagrajeni ali kaznovani glede na stopnjo doseganja ciljev. So se pa večinoma strinjali, da bi rezultati doseganja ciljev morali vplivati na delitev proračunskih sredstev med podprograme in da bi morala biti javnost obveščena o doseganju postavljenih ciljev pri njihovem podprogramu. Ugotovitve ankete tudi pokažejo, da se oblike skrbništva nad podprogrami

v slovenski državni upravi precej razlikujejo (največ je deljenega skrbništva), da izrazito primanjkuje izobraževanja v povezavi z vodenjem podprogramov ter obstoj relativno visoke stopnje nekritičnosti do lastnega dela skrbnikov. Ugotavljamo torej, da bi bilo potrebno za celovito uvedbo k rezultatom usmerjenega proračuna v Slovenijo nujno odpraviti izpostavljene pomanjkljivosti, ki jih zaznavajo skrbniki podprogramov.

V tretjem delu analize na mikro ravni smo postavili metodologijo za ocenjevanje uspešnosti podprogramov, ki se izvajajo v okviru slovenske državne uprave. Osnovni problem pri tovrstnih prikazih je povezljivost podatkov, saj vsako področje zbira in prikazuje kazalnike po svojih (področju ustreznih) postopkih in definicijah. Ocenjujemo, da bi morali proces ocenjevanja uspešnosti razvojnih politik/programov/podprogramov vsaj na ravni dolgoročno/razvojnega procesa do določene stopnje poenotiti oziroma uvesti enotne standarde na vseh podprogramih. Zbirka kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje dolgoročnih ciljev po podprogramih bi morala dobiti podoben status kot klasifikacije – torej objavljena bi morala biti na spletnih straneh in dobiti status standarda. Ta del procesa bi morala izvajati stalna skupina strokovnjakov, ki bi se ukvarjala samo s to problematiko (v okviru ali Ministrstva za javno upravo ali Ministrstva za finance ali Urada za makroekonomske analize in razvoj ali Statističnega urada RS). Obstoječa ureditev, kjer je celoten proces v rokah skrbnikov podprogramov na posameznih ministrstvih, očitno ne daje ustreznih rezultatov. Hkrati bi bilo potrebno vključiti kazalnike, ki naj bi kazali stanje in razvoj v okviru posameznega podprograma, vendar pa naj bi bili izbrani tudi tako, da bi omogočali mednarodno in medčasovno primerljivost z drugimi državami. Zbirke kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje kratkoročnih ciljev po podprogramih naj bi bile popolnoma usklajene s kazalniki dolgoročnih ciljev. Oblikovani naj bi bili tako, da bodo merili podrobnejše ukrepe, ki bi vodili k doseganju ustreznih vrednosti kazalnikov dolgoročnih ciljev. Ta del procesa ostane v rokah skrbnikov podprogramov na resornih ministrstvih. S tako predstavljeno metodologijo in predpisano zbirko dolgoročnih kazalnikov bodo imeli skrbniki tudi neko oporno točko pri določanju kazalnikov.

V četrtem delu smo se osredotočili na analizo na makro ravni, in sicer smo z uporabo neparametričnih metod prikazali primer merjenja učinkovitost na področju zdravstva in podrobneje analizirali področje izobraževanja. Na splošno lahko ugotovimo, da je relativno povprečen učinek in izid v večini novih držav EU (vključno s Slovenijo) dosežen z relativno veliko vložki, tako da je učinkovitost porabljenih javnih sredstev relativno nizka. Z drugimi besedami, v izbranih novih državah EU bi lahko porabili manj virov za doseg enakovrednih rezultatov, če bi bile le-te bolj učinkovite. Rezultati kažejo, da bi bilo mogoče zdravstveni sektor izboljšati z nadzorom povpraševanja po zdravstvenih storitvah in spreminjanjem kombinacije sredstev, porabljenih za zdravstveno varstvo. Poleg tega je neučinkovitost v zdravstvenem sektorju v prvi vrsti povezana z visoko javno porabo in ne toliko s slabim učinkom. Podobno kot v primeru zdravstva je tudi na področju izobraževanja, kjer največjo težavo predstavlja preoblikovanje vmesnih učinkov v dejanske izide. Kljub vsemu rezultati empirične analize na področju izobraževanja v večini novih držav EU kažejo relativno višjo stopnjo učinkovitosti v primerjavi z rezultati učinkovitosti zdravstvenega sektorja. Zaključimo lahko, da empirična analiza potrjuje velik potencial za zmanjšanje javnih (v našem primeru na področju zdravstvenih, predvsem pa izobraževalnih) izdatkov v obravnavanih državah. Z drugimi besedami, Slovenija ima, skupaj z večino analiziranih držav EU, velike možnosti povečanja učinkovitosti in uspešnosti javne porabe na analiziranih področjih.

V nadaljevanju makro dela smo preverjali hipotezo, da imajo različne skupine javnih izdatkov različen vpliv na doseganje ciljev gospodarske rasti in zaposlovanja, da je najpomembnejši tisti vidik javnih financ, ki vpliva na dolgoročno sposobnost vzdržne rasti, ter da ta vpliv lahko teoretično modeliramo s pomočjo produkcijske funkcije iz sodobne endogene teorije gospodarske rasti, empirično pa merimo prek vpliva različnih dejavnikov na skupno faktorsko produktivnost. Hipotezo smo preverjali s kritičnim pregledom obstoječe mednarodne literature ter z lastno analizo, kjer smo kot orodje razvili razširjeno produkcijsko funkcijo, ki upošteva vpliv vlaganj v izobraževanje ter raziskave in razvoj na skupno faktorsko produktivnost gospodarstva.

Na podlagi pregleda teoretične in empirične literature smo izdelali tipizacijo različnih skupin javnih izdatkov glede na njihov učinek na gospodarsko rast in posledično zaposlovanje. V grobem lahko javne izdatke z vidika njihovega vpliva na gospodarsko rast tipiziramo takole: (i) v prvo skupino uvrščamo tiste javne izdatke, za katere je zelo verjetno, da je njihov vpliv na gospodarsko rast pozitiven in tudi kvantitativno pomemben. To so zlasti izdatki za izobraževanje; (ii) v drugo skupino uvrščamo tiste javne izdatke, ki verjetno lahko pozitivno prispevajo h gospodarski rasti, če so izpolnjeni še nekateri drugi pogoji. Sem uvrščamo izdatke za raziskave in razvoj, ki so koristni ob pogoju, da so zasnovani in distribuirani na način, ki spodbuja in ne odvrča dodatne naložbe v RR tudi s strani zasebnega sektorja. V isto skupino izdatkov sodijo tudi javne investicije, katerih vpliv na gospodarsko rastje odvisen predvsem od vrste oziroma namena investicij in od zatečene ravni razvitosti infrastrukture; (iii) v tretjo skupino uvrščamo izdatke, glede katerih ni jasnih ugotovitev o njihovem vpliva na gospodarsko rast. Sem uvrščamo zlasti izdatke za zdravstvo, pa tudi za preostale javne storitve; (iv) zadnjo skupino uvrščamo izdatke, ki zelo verjetno negativno vplivajo na gospodarsko rast. Gre za izdatke za delovanje samega državnega aparata in predvsem za izdatke za prerazdeljevanje dohodka prek javnih financ (socialne transfere). Prav ti izdatki so namreč praviloma v ozadju visoke rasti javnih izdatkov v zadnjih desetletjih (tudi v Sloveniji) in posledičnih javnofinančnih primanjkljajev, ugotovljeno pa je bilo, da tako visoka skupna raven izdatkov kot visoka zadolženost negativno vplivata na gospodarsko rast.

V zadnjem delu analize na makro ravni smo najprej za izbrani dve področji (izobraževanje ter raziskave in razvoj) izvedli primerjavo medsebojno povezanih inputov in outputov javnega sektorja. Primerjavo smo naredili v kontekstu podatkov za ostale države članice EU, kar nam je omogočilo oceniti uspešnost in učinkovitost delovanja slovenskega javnega sektorja na izbranih področjih. Ugotovili smo, da na področju izobraževanja Slovenija izstopa po visokih javnih izdatkih, vendar pa po svojih dosežkih ostaja na ravni povprečja ali pod njim. Vlaganja v izobraževanje so namenjena predvsem spodbujanju kvantitete (visoke stopnje vključenosti), manj pa kakovosti izobraževanja. Na področju raziskav in razvoja izdatki dosegajo le povprečno raven, kazalci institucionalnega okvira pa so zelo slabi. To se odraža v rezultatih, ki so slabi skoraj pri vseh uporabljenih kazalnikih. V nadaljevanju smo z uporabo razširjene metodologije produkcijske funkcije ocenili prispevek javnih politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja k rasti skupne faktorske produktivnosti. Z analizo za posamezne države EU smo ugotovili, da je daleč najmočnejši in statistično robusten vpliv ravni izdatkov za izobraževanje v odstotku BDP. Povišanje deleža izdatkov za izobraževanje za odstotno točko poveča stopnjo rasti skupne faktorske produktivnosti za okrog 0,77 odstotne točke. Presenečenje pa so ocene za vpliv ravni izdatkov za raziskave in razvoj v deležu BDP. Za večino držav so

regresijski koeficienti negativni, kar je v nasprotju s teoretičnimi pričakovanji. Očitno so med državami velike razlike v učinkovitosti uporabe teh sredstev, zlasti verjetno z vidika razmerja med javnimi in zasebnimi ter temeljnimi in aplikativnimi raziskavami. Žal teh dveh predpostavk zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov nismo mogli natančneje preveriti. Zaradi kratkih podatkovnih serij smo le posredno preverili predpostavki o padajočih mejnih donosih javnih izdatkov in njihovi komplementarnosti. Naša analiza je pokazala, da številne države, ki z izdatki za izobraževanje uspešno povečujejo skupno faktorsko produktivnost, hkrati z izdatki za raziskave in razvoj (nehote) delujejo v nasprotno smer. To je verjetno predvsem posledica neusklajenosti politik na obeh področjih, delno pa je lahko razlog tudi v tem, da povečana izobrazba olajša absorpcijo tuje tehnologije brez velikih domačih vlaganj.

V tem delu analize na makro ravni smo se posebej osredotočili tudi na Slovenijo, za katero smo najprej povzeli različne ocene, ki dokumentirajo usihanje rasti skupne faktorske produktivnosti in podpovprečne rezultate skozi celotno zadnje desetletje. Ugotovili smo, da Slovenija z izdatki za izobraževanje pozitivno vpliva na rast skupne faktorske produktivnosti, vendar pa je višina regresijskega koeficienta na zgolj povprečni ravni, kar jasno kaže na ne dovolj uspešno uporabo sredstev. Hkrati je statistično ocenjeni vpliv skupnih izdatkov za raziskave in razvoj negativen in to precej bolj od srednjih vrednosti za obe opazovani skupini držav. To dodatno potrjuje tezo o neučinkoviti porabi sredstev in slabi usklajenosti politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja v Sloveniji.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Na mikro ravni raziskave, tudi na podlagi izvedene ankete, priporočamo nosilcem proračunske politike, da izboljšajo pripravo kazalnikov, ki bi kazali stopnjo doseganja (dolgoročnih in izvedbenih) ciljev. Prav tako je potrebno izboljšati opredelitve izidov dejavnosti v okviru podprogramov in razpoložljivost podatkov oziroma njihovo kvaliteto. Nadalje bi bilo potrebno vzpostaviti sistem, kjer bi rezultati doseganja ciljev vplivali na delitev proračunskih sredstev med podprograme. Problematična je tudi prevelika koncentracija celotnega procesa v rokah skrbnikov podprogramov. Tudi pri gradnji modela »od spodaj navzgor« morajo biti v procesu ocenjevanja uspešnosti vgrajeni instrumenti, ki ocenjevanje vsaj v določeni meri objektivizirajo in (tudi) centralizirajo. Skrbnikom je zato potrebno pripraviti dodatna navodila in jih podrobneje seznaniti s procesom določanja kazalnikov, celotna organizacija procesa pa mora biti vodena iz enega mesta. Le tako se lahko zagotovi ustrezno merjenje stopnje učinkovitosti/uspešnosti in njeno primerjanje med različnimi deli državne uprave. Tudi zato je potrebno, vsaj v prvi stopnji, proces ocenjevanja uspešnosti razdeliti na dva dela, tj. na del, ki bi se izvajal po enotnih kriterijih za celotno državno upravo in na del, ki bi se odvijal na posamičnih ministrstvih.

Tudi na makro ravni smo nosilcem ekonomske politike oblikovali ustrezna priporočila. Tako je temeljno kratkoročno priporočilo, ki se lahko takoj implementira v postopkih priprave državnega proračuna in oblikovanja sektorskih politike, da se je namesto povečevanju izdatkov za področje izobraževanja ter raziskav in razvoja potrebno močneje posvetiti vprašanju »kakovosti« oziroma uspešnosti teh izdatkov. V ospredje pozornosti morajo stopiti kompleksna vprašanja institucionalne urejenosti področja izobraževanja ter raziskav in razvoja. Zagotoviti je treba ustrezne spodbude za odlično ter razvojno produktivno izobraževalno in raziskovalno dejavnost. Poenostaviti je treba administrativno poslovanje in regulativo na teh področjih ter povečati avtonomijo tako institucij (javnih in zasebnih zavodov in drugih organizacijskih oblik) kot tudi posameznikov. Poskrbeti je treba za usklajenost med cilji in instrumenti politik na teh področjih ter za to, da bodo javni izdatki za raziskave dopolnjevali in ne nadomeščali zasebne. Iz dosedanjega ekstenzivnega in predvsem kvantitativnega razvoja na teh dveh področjih je potrebno preiti na intenzivno spodbujanje kakovosti in dosežkov, ki lahko odigrajo vlogo vlečne sile razvojnega preboja.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Na mikro ravni nosilcem proračunske politike dolgoročno predlagamo, da bi morali proces ocenjevanja uspešnosti razvojnih politik/programov/podprogramov vsaj na ravni dolgoročno/razvojnega procesa do določene stopnje poenotiti oziroma uvesti enotne standarde na vseh podprogramih. Zbirka kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje dolgoročnih ciljev po podprogramih bi morala dobiti podoben status kot klasifikacije – torej objavljena bi morala biti na spletnih straneh in dobiti status standarda. Ta del procesa bi morala izvajati stalna skupina strokovnjakov, ki bi se ukvarjala samo s to problematiko (v okviru ali Ministrstva za javno upravo ali Ministrstva za finance ali Urada za makroekonomske analize in razvoj ali Statističnega urada RS). Obstoječa ureditev, ko je celoten proces v rokah skrbnikov podprogramov na posameznih ministrstvih, očitno ne daje ustreznih rezultatov. Hkrati bi bilo potrebno vključiti kazalnike, ki naj bi kazali stanje in razvoj v okviru posameznega podprograma, vendar pa naj bi bili izbrani tudi tako, da bi

omogočali mednarodno in medčasovno primerljivost z drugimi državami. Zbirke kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje kratkoročnih ciljev po podprogramih naj bi bile popolnoma usklajene s kazalniki dolgoročnih ciljev. Oblikovani naj bi bili tako, da bodo merili podrobnejše ukrepe, ki bi vodili k doseganju ustreznih vrednosti kazalnikov dolgoročnih ciljev.

Na osnovi naše analize smo oblikovali dolgoročna priporočila nosilec ekonomske politike tudi na makro ravni. Ob upoštevanju priporočil bi lahko dolgoročno dosegli cilje glede uspešne državne podpore gospodarskemu razvoju prek sofinanciranja izobraževanje ter raziskav in razvoja, ne da bi morali pri tem zaradi (nepotrebne) rasti izdatkov bodisi krhati javnofinančno stabilnosti bodisi s financiranjem prek višjih dajatev zaviralno vplivati na del gospodarske dejavnosti. Kot kaže raziskava, lahko države ob podobni ravni izdatkov dosegajo zelo različne rezultate (merjene z vplivom na stopnjo rasti skupne factorske produktivnosti in posledično gospodarske rasti). Prav tako se lahko učinki celotnih javnih financ na gospodarske cilje izboljšajo tudi z zmanjšanjem manj produktivnih izdatkov in ne le s povečevanjem produktivnih. Dolgoročno se torej rezultati raziskave lahko izrazijo v bolj uravnoteženem in vzdržnem vodenju razvojne politike,

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
- b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- c) pri domačih uporabnikih;
- d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo; Ministrstvo za finance, Računsko sodišče

3.7. Število diplomantov, magistrorv in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

0

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

V raziskovalno skupino je bil vključen mag. Egbert Jongen, ki sicer deluje na Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

Rezultati so uspešni, odrazili so se zlasti pri koncipiranju same raziskave in njeni izvedbi.

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

ARISTOVNIK, Aleksander, SELJAK, Janko, ŠUŠTERŠIČ, Janez. Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitost in uspešnost javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju : predstavitev projekta na SVREZ, 18. februar 2009 v Ljubljani, Gregorčičeva 25. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Fakulteta za management, 2009.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani:<http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitevami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za upravo

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
Fakulteta za management

**VZPOSTAVITEV SISTEMOV MERJENJA
UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI
JAVNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI
NA MIKRO IN MAKRO NIVOJU**
(Končno poročilo raziskave)

Šifra projekta: V5-0403

Vodja projekta:

doc. dr. Aleksander Aristovnik

Sodelavci:

prof. dr. Janez Šušteršič

prof. dr. Stanka Setnikar – Cankar

doc. dr. Maja Klun

doc. dr. Matjaž Novak

doc. dr. Primož Pevcin

dr. Janko Seljak

mag. Marko Glažar

mag. Egbert Jongen

Matic Novak

Veronika Petkovšek

Ljubljana, september 2010

VSEBINA

UČINKOVITOST IN USPEŠNOST JAVNEGA SEKTORJA SLOVENIJE NA MIKRO RAVNI

UVOD	1
1. TEORETIČNI IN PRAKTIČNI KONCEPTI K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA	3
1.1. Pojmovanje k rezultatom usmerjenega proračuna	4
1.2. Temeljne prvine sestavljanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna	6
1.3. Vrste pristopov k rezultatom usmerjenega proračuna	10
1.4. Izkušnje pri implementaciji k rezultatom usmerjenega proračuna v državah OECD in drugih državah	11
1.5. Izkušnje Slovenije pri oblikovanju k rezultatom usmerjenega proračuna	16
1.6. Nekateri problemi pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji.	22
1.7. Zaključki.....	25
2. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV NEPOSREDNIH (VLADNIH) PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV	26
2.1. Uvod	26
2.2. Prva stopnja izvedbe raziskave	27
<i>2.2.1. Priprava in izvedba ankete</i>	<i>27</i>
<i>2.2.2. Rezultati ankete</i>	<i>27</i>
<i>2.2.3. Zaključki prve (pilotne) stopnje raziskave.....</i>	<i>29</i>
2.3. Druga stopnja izvedbe raziskave.....	29
<i>2.3.1. Priprava in izvedba ankete</i>	<i>29</i>
<i>2.3.2. Vzorec ankete</i>	<i>29</i>
2.4. Rezultati druge stopnje raziskave – prikaz po podprogramih.....	31

2.4.1. Določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma.....	31
2.4.2. Določanje kazalnikov podprogramov	32
2.4.3. Zbiranje podatkov	33
2.4.4. Splošno o podprogramu in skrbniku	35
2.5. Rezultati druge stopnje raziskave – prikaz po ministrstvih	36
2.5.1. Določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma.....	37
2.5.2. Določanje kazalnikov podprogramov	41
2.5.3. Zbiranje podatkov	44
2.5.4. Splošno o podprogramu in skrbniku	47
2.6. Zaključki.....	49
2.6.1. Določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma.....	49
2.6.2. Določanje kazalnikov podprogramov	49
2.6.3. Zbiranje podatkov	50
2.6.4. Splošno o podprogramu in skrbniku	50
3. EMPIRIČNA ANALIZA K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA V SLOVENIJI – PRIMER MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT TER MINISTRSTVA ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO	51
3.1. Uvod	51
3.2. Dolgoročni cilji, kazalniki in ciljne vrednosti za ocenjevanje uspešnosti.....	56
3.2.1. Prostorska in časovna opredeljenost	57
3.2.2. Izračunavanje agregatnih kazalnikov	62
3.2.3. Rezultati.....	63
3.3. Kratkoročni cilji, kazalniki in ciljne vrednosti za ocenjevanje uspešnosti	68
3.4. Zaključki.....	72

UČINKOVITOST IN USPEŠNOST JAVNEGA SEKTORJA SLOVENIJE NA MAKRO RAVNI

4. MERJENJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI JAVNEGA SEKTORJA NA PODROČJU ZDRAVSTVA IN IZOBRAŽEVANJA – PRIMER SLOVENIJE IN IZBRANIH NOVIH DRŽAV EU	74
4.1. Uvod.....	74
4.2. Konceptualni okvir merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju – parametrične in neparametrične metode merjenja učinkovitosti javnega sektorja	74
4.3. Kratak pregled študij o merjenju učinkovitosti v javnem sektorju	77
4.4. Primerjava učinkovitosti javne porabe (zdravstvo in izobraževanje) v Sloveniji in izbranih državah EU.....	78
4.5. Zaključki	84
5. VPLIV IZDATKOV ZA IZOBRAŽEVANJE TER ZA RAZISKAVE IN RAZVOJ NA SKUPNO FAKTORSKO PRODUKTIVNOST GOSPODARSTVA	85
5.1. Razvojni učinki javnih financ	85
5.1.1. Pregled empiričnih študij	85
5.1.2. Razvojna vloga javnih financ in ekonomska teorija.....	90
5.2. Empirična analiza	93
5.2.1. Javno finančni vložki in rezultati.....	93
5.2.2. Javne finance kot vložek v produkcijski funkciji gospodarstva	98
5.2.2.1. Ocene produkcijske funkcije za Slovenijo.....	98
5.2.2.2. Upoštevanje javnofinančnih politik v okviru produkcijske funkcije	102
5.2.3. Ocena dejavnikov skupne factorske produktivnosti	103
5.2.3.1. Pojasnjena spremenljivka: skupna factorska produktivnost	103
5.2.3.2. Izbor pojasnjevalnih spremenljivk.....	105
5.2.3.3. Regresijske ocene.....	106
5.3. Zaključki	112

6. POVZETEK IN SKLEPNE UGOTOVITVE	114
SEZNAM TABEL	118
SEZNAM SLIK	118
LITERATURA IN VIRI.....	120

PRILOGE

Priloga A: Pregled MŠŠ in MVZT po področjih, prog. in podprog. v letu 2008	I
Priloga B: Razvrstitev izbranih strateških in izvedbenih dokumentov Slovenije v podprograme MŠŠ in MVZT	V
Priloga C: Vprašalnik o stanju k rezultatom usmerjenega proračuna v RS.....	X
Priloga D: Analiza anketnih vprašalnikov neposrednih prorač. uporabnikov	XV
Priloga E: Učinkovitost izobraževanja (DEA test) v izbranih državah EU in OECD	XXXVI

UVOD

Globalizacija in neugodni demografski trendi, v zadnjem obdobju pa tudi svetovna finančna in gospodarska kriza, izvajajo velik pritisk na racionalnejšo porabo vedno manjšega obsega razpoložljivih javnih sredstev. Hkrati tudi določila Pakta stabilnosti in rasti (angl. *Stability in Growth Pact – SGP*) za države članice evroobmočja zahtevajo uravnoteženje javnih financ. Vse to sili države EU k temeljitemu razmisleku in vedno večji usmeritvi omejenih lastnih proračunskih sredstev k razvojno naravnanim ciljem. Slovenija v tem pogledu znatno zaostaja za razvitimi državami (Velika Britanija, Nizozemska ipd.). To potrjujejo tudi različne državne institucije (npr. UMAR), ki ugotavljajo, da Slovenija v zadnjem obdobju na področju javnih financ zaostaja predvsem v kontekstu večje razvojne usmerjenosti javnih izdatkov.

Temeljni namen v nadaljevanju predstavljene raziskave je izboljšanje metodoloških orodij, ki jih imajo nosilci ekonomske politike v Sloveniji na voljo za optimiziranje razvojne vloge javnofinančnih izdatkov in drugih fiskalnih instrumentov. Ta namen bomo dosegli s predstavitvijo in razvojem orodij za merjenje učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro ravni ter z njihovo empirično implementacijo. Tako v raziskavi na *mikro ravni* analiziramo obstoječe stanje in oblikujemo ter nadgradimo nekatera skupna izhodišča pri oblikovanju in uporabi kazalnikov za poročanje o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev, ki pomenijo temelj *k rezultatom usmerjenega proračuna* (angl. *performance budgeting*). Pregledali, dopolnili in analizirali smo kazalnike glede na zastavljene cilje, ki sta jih izbrana proračunska uporabnika (Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo) navedli v svojih finančnih načrtih in pri predlogih pridobivanja sredstev iz državnega proračuna. Hkrati smo tudi povezovali izbrane proračunske programe/podprograme s cilji strateških načrtov oz. nacionalnih programov. Na ta način smo ugotavljali povezanost postavljenih ciljev in rezultatov s cilji strateških nacionalnih programov Ministrstva za šolstvo in šport ter Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Na *makro ravni* se raziskava osredotoča na pregled in analizo obstoječih konceptualnih ter metodoloških rešitev v povezavi z merjenem učinkovitosti in uspešnosti javnofinančnih izdatkov na nacionalni ravni, kar pomeni osnovo pri praktični aplikaciji izvedbe meritev učinkovitosti in uspešnosti na primeru Slovenije. V tem pogledu smo uporabili dve orodji ocenjevanja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja na narodnogospodarski ravni. V prvo skupino se uvrščajo neparometrične metode za ocenjevanje učinkovitosti, ki omogočajo merjenje oz. določitev mejne funkcije učinkovitosti (angl. *efficiency frontier*). Z uporabo izbranih neparometričnih metod smo primerjali učinkovitost javnega sektorja Slovenije z izbranimi novimi državami članicami EU in državami razvitega sveta. Na tej podlagi ugotavljamo (pod)področja možnih izboljšav (učinkovitosti in uspešnosti) porabe javnih sredstev. Kot drugo makroekonomsko orodje smo razvili razširjeno produkcijsko funkcijo

slovenskega gospodarstva, kjer izhajamo iz sodobne endogene teorije gospodarske rasti. Običajni pristop razširimo s tem, da skušamo neposredno pojasniti dejavnike, ki vplivajo na t.i. skupno faktorsko produktivnost, ki se sicer v empiričnih analizah obravnava kot rezidual, čeprav je z vidika razvoja in konkurenčnosti sodobnih gospodarstev ključna. To nam omogoči, da kot pojasnjevalne spremenljivke v analizo vključimo tudi izbrane kazalnike obsega in kakovosti javnih izdatkov na področjih izobraževanja ter raziskav in razvoja.

Raziskava je torej vsebinsko sestavljena iz dveh temeljnih delov, kjer prvi del analizira učinkovitost in uspešnost javnega sektorja Slovenije na *mikro ravni*, medtem ko se drugi del osredotoča na učinkovitost in uspešnost javnega sektorja Slovenije na *makro ravni*. Mikro del v prvem poglavju najprej vključuje teoretične in praktične koncepte k rezultatom usmerjenega proračuna tako v svetu kot tudi v Sloveniji. Nato sledi temeljita analiza stanja k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji na izvedbeni ravni neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov. Pri tem se posebej osredotočamo na področje določanja dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprogramov, določanja kazalnikov podprogramov, zbiranja podatkov ter splošnih značilnosti podprograma in skrbnika. V tretjem poglavju empirično analiziramo učinkovitost in uspešnost izbranih proračunskih uporabnikov (Ministrstva za šolstvo in šport ter Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo) in jih primerjamo z izbranimi državami OECD in EU. Makro del začneja četrto poglavje, ki analizira učinkovitost/uspešnost Slovenije in drugih novih držav članic EU med razvitimi državami sveta na področju izobraževanja in tudi zdravstva z uporabo neparametričnih metod. V petem poglavju sledi temeljito proučevanje vpliva izdatkov za izobraževanje ter za raziskave in razvoj na skupno faktorsko produktivnost gospodarstva. Na koncu povzamemo tudi temeljne ugotovitve in priporočila prikazane raziskave.

Za pomemben in velik prispevek pri izdelavi končnega poročila se iskreno zahvaljujem vsem sodelavcem, še posebej dr. Janku Seljaku in dr. Janezu Šušteršiču. Zahvaljujem se tudi vsem vladnim institucijam, ki so nam prijazno posredovale odgovore na anketna vprašanja, še posebej pa Ministrstvu za finance (za spremni dopis k anketi in uporabne usmeritve) in Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (za korektno sodelovanje in posredovanje internih podatkov). V imenu celotne raziskovalne skupine pa se zahvaljujem tudi obema sofinancerjema, Javni agenciji Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost in Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve.

Dr. Aleksander Aristovnik
Odgovorni nosilec projekta

UČINKOVITOST IN USPEŠNOST JAVNEGA SEKTORJA SLOVENIJE NA MIKRO RAVNI

1. TEORETIČNI IN PRAKTIČNI KONCEPTI K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA

Sodobne države si ne moremo predstavljati brez kakovostne javne oz. državne uprave. Ta naj bi zagotavljala politiko, ki ustreza (socialnim) potrebam državljanov ter zagovarja managerski pristop k doseganju učinkovitosti in uspešnosti. Učinkovita in uspešna vlada uresničuje vse tisto, kar si želijo državljani – *učinkovitost* (to je racionalno porabo proračunskih sredstev), *kakovost* (zagotavljanje pravnih storitev ob pravem času in na pravem mestu, odzivnost, enakopravnost) in *uspešnost* (zagotavljanje svobode, miru in varnosti ter doseganje najpomembnejših ciljev). Ena najpomembnejših nalog upravljanja v javnem sektorju je zagotavljanje, da je delovanje upravnih organov na vseh ravneh javno, odgovorno in smotno, s poudarkom na uresničevanju zastavljenih ciljev. V tem pogledu uvajanje novega načina upravljanja v javni sektor zahteva jasne določitve ciljev delovanja, natančno alokacijo sredstev in razvoj kazalnikov merjenja delovanja javnega sektorja oziroma kazalnikov učinkovitosti oz. uspešnosti.

Čeprav je bil začetni cilj merjenja učinkovitosti/uspešnosti delovanja javnega sektorja predvsem v zniževanju proračunskih primanjkljajev, je v nadaljnji stopnji merjenje privedlo do spreminjanja odnosa do uporabnikov javnih storitev. Zaradi kontrolnega mehanizma kazalnikov je prišlo v večini držav do povečane decentralizacije in natančne opredelitve odgovornosti posameznih akterjev v javnem sektorju. Uvajanje kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti naj bi poleg že omenjenih koristi pripomoglo k lažjemu vodenju javnofinančne politike in tudi ugotavljanju dejanske razvojne naravnosti javnofinančnih izdatkov. Pri tem njihovo število ne sme biti veliko, njihovo računanje ne sme biti drago, informacije, ki jih pridobimo na ta način pa morajo biti jasne. Delovna skupina za javni menedžment v okviru OECD npr. opozarja na pomembno vlogo centralne oblasti pri ustvarjanju okolja naklonjenega merjenju delovanja. Z različnimi strokovnimi posveti in izobraževanjem ter svetovanjem, naj bi ravno centralna oblast ustvarjala novo kulturo v javnem sektorju. Vrsta strokovnjakov tudi meni, da bi odgovornost za uvajanje relevantnih kazalnikov morali prevzeti vodstveni kadri v javnem sektorju. V tem primeru ne gre samo za zunanjo odgovornost (do parlamenta ali ministrov), ampak predvsem za interno odgovornost, ki pomeni pravilno rabo sredstev, oblikovanje sistema informiranja med zaposlenimi in zagotavljanje uspešne oblike vodenja. Končni cilj navedenih aktivnosti pa pomeni celovito in sistematično uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna kot spremenjenega sistema priprav in izvajanja proračuna ter poročanja o rezultatih delovanja uprave in posameznih izvajalcev javnih služb tako na državni kot na lokalni ravni.

1.1. Pojmovanje k rezultatom usmerjenega proračuna

K rezultatom usmerjeni proračun je sistem načrtovanja proračunskih sredstev ter vrednotenja, ki poudarja povezavo med porabo proračunskih sredstev in pričakovanimi rezultati.¹ Osredotoča se na rezultate, je fleksibilen in ima dolgoročno perspektivo. Naravnost na rezultate je torej bistveni del ves čas odvijajočega se procesa, osredotočenega na odgovornost vlade in na izboljšanje uspešnosti porabe javnega denarja (Performance budgeting: A User's Guide, 2008, str. 1–2). K rezultatom usmerjeni proračun se osredotoča na uporabo informacij o učinkovitosti in uspešnosti. Te informacije sporočajo, ali programi, vladne agencije, ponudniki javnih dobrin in storitev opravljajo svoje delo učinkovito in uspešno.² Vsaka država pri tem uporablja nekoliko drugačen pristop, zato ne moremo govoriti o enotnem modelu k rezultatom usmerjenega proračuna. Države so s to vrsto proračuna pričele iz različnih razlogov, kot so na primer finančna kriza, povečan pritisk na zmanjšanje javnih izdatkov, politične spremembe v administraciji itd. in na ta način tudi reformirale proračunski proces (Performance Budgeting: A User's Guide, 2008, str. 2).

Porabniki javnih financ so v prvi vrsti zavezani, da z javnimi sredstvi dosegajo optimalno učinkovitost in uspešnost. Kombinacija za doseg večje učinkovitosti institucije je na eni strani zmanjšanje porabe virov (večja gospodarnost in produktivnost), na drugi strani pa povečanje kakovosti in doseganje vizije (poslanstva) institucije (uspešnost). Države OECD-ja merijo učinkovitost, uspešnost in kakovost storitev v javni upravi z:

- merami učinkovitosti, ki izražajo razmerje med učinki in vložki;
- merami uspešnosti, ki se nanašajo na doseganje ciljev oziroma izidov;
- merami kakovosti storitev, ki se jih posebej izpostavlja kot predpogoj za uspešnost.

Države, ki uporabljajo k rezultatom usmerjeni proračun, navajajo kar nekaj prednosti uporabe informacij o učinkovitosti in uspešnosti, med drugim s temi informacijami proračun ustvarja večje osredotočenje na rezultate; daje obsežnejše in boljše informacije o ciljnih in prioritetah vlade ter o različnih programih, ki prispevajo k doseganju teh ciljev; prav tako ponuja obsežnejše in boljše informacije parlamentu in javnosti; prednost pa se kaže tudi na večjem poudarku na načrtovanju. Poleg prednosti se države, ki uporabljajo k rezultatom usmerjeni proračun in informacije o učinkovitosti in uspešnosti srečujejo tudi z raznimi izzivi, kot na primer, kako izboljšati uporabo informacij o učinkovitosti in uspešnosti v proračunskem procesu; kako izboljšati merljivost posameznih aktivnosti; kako izboljšati kakovost informacij ter kako prepričati politike, da pri odločanju začnejo uporabljati informacije o učinkovitosti in uspešnosti (Anderson, 2007, str. 4–5).

¹ Pojem »rezultat« se v tekstu največkrat navezuje na pojem izid, čeprav se velikokrat nanaša tudi na pojem izložek oz. učinek (zaradi težav razmejevanja učinka in izida) (glej tudi Andoljšek in Seljak, 2005).

² K rezultatom usmerjen proračun zahteva tudi pregledno javno računovodstvo, razvito notranje revidiranje in učinkovit zunanji nadzor, ki je orodje za ugotavljanje, ali je posamezni uporabnik pravilno in popolno prikazal podatke in ali je izvrševal finančni načrt za prejšnje leto v skladu s predpisi, ki jih mora spoštovati (vrhovna revizijska ustanova, ki strokovno preverja ravnanje z javnim denarjem, je računsko sodišče).

S *ciljem* razumemo kvantificirano želeno stanje, ki se ga želi doseči s programom, ukrepom ali projektom. Gre za povsem določene rezultate tako v pogledu velikosti kot v pogledu časa, zato je pomembno, da se že v predlogu aktivnosti poda naslednje:

- zakaj je aktivnost potrebna;
- kaj želimo doseči – cilji;
- kako bomo dosegli zastavljene cilje – aktivnosti;
- kako in kdaj bomo merili doseganje zastavljenih ciljev – spremljanje;
- kdo je odgovoren za spremljanje in kako se bodo hranile informacije.

Spremljanje ne sme temeljiti zgolj na občutkih, temveč je potrebno vzpostaviti sistematičen pristop. Spremljanje je stalni proces rednega zbiranja podatkov (fizičnih in finančnih) o sredstvih, učinkih, rezultatih in vplivih izvajanja programa/projekta v skladu z vnaprej postavljenimi cilji. Izvaja se s pomočjo fizičnih in finančnih podatkov oziroma kazalnikov. Kazalnik (angl. *indicator*) je skupek meritev določene spremenljivke skozi čas in/ali lokacijo. Je kakršna koli informacija (statistična ali druga) pomembna za izvajanje projekta/programa.

Uveljavljanje k rezultatom usmerjenega proračuna v praksi predstavlja tudi enega od načinov uresničevanja Kodeksa javnih financ, ki ga je sprejel Mednarodni denarni sklad (IMF) aprila leta 1998, ter Deklaracije o transparentnosti javnih financ. Kodeks in deklaracija sta nastala na temelju sporazuma o tem, da je transparentnost javnih financ ključnega pomena za doseganje makroekonomske stabilnosti vsake države in njenega nadaljnjega razvoja. Kodeks temelji na štirih splošnih načelih, in sicer na (Bitenc, 2004, str. 21–22):

- *načelu jasnosti vlog in odgovornosti*;
- *načelu javne dostopnosti informacij*, pri čemer mora javnost imeti dostop do vseh informacij o preteklih in sedanjih gibanjih v javnih financah;
- *načelu javnega pripravljanja, izvajanja ter poročanja o proračunu*, pri čemer je potrebno v proračunskih dokumentih opredeliti cilje politik, njihov makroekonomski okvir in predstaviti ekonomsko politiko, ki je osnova za proračun ter opredeliti glavna javnofinančna tveganja. Podatki o proračunu morajo biti razvrščeni in predstavljeni na način, ki omogoča analizo uspešnosti politike in njihove zanesljivosti, postopki izvajanja in nadziranja odobrenih proračunskih izdatkov morajo biti jasno določeni, poročanje o javnih financah pa mora biti pravočasno, celovito, zanesljivo, identificirati pa mora tudi odstopanja od sprejetega proračuna;
- *načelu neodvisnega zagotavljanja pravilnosti oziroma resničnosti proračunskih informacij*, ki morajo biti predmet javne in neodvisne presoje.

Omenjena načela so vsebovana tudi v konceptu k rezultatom usmerjenega proračuna, ki je postal cilj proračunskih reform številnih naprednejših držav. Cilj teh reform in uvajanja k rezultatom usmerjenega proračuna je povečati gospodarnost, učinkovitost in uspešnost

delovanja javnega sektorja, saj prav te lastnosti predstavljajo kritični faktor njegovega delovanja pri izvajanju vladnih programov in storitev. Tako je eden izmed ukrepov izboljšanja poslovanja uporabnikov javnega denarja odmeven način obveščanja javnosti o tem, kako porabniki ravnajo z javnim denarjem. Javnost ima namreč pravico vedeti, kako je bil porabljen javni denar in kaj je bilo z njim narejeno in doseženo. Iz tega razloga mora imeti vsaka proračunska postavka zelo jasen namen, določen cilj in ti delni cilji se morajo skladati s celotnim programom. Na ta način se prekine dosedanja tradicija, ko se je proračun načrtoval predvsem na podlagi tega, kaj je bilo prejšnje leto oz. kaj je bilo v prejšnjih postavkah. To pa je tudi korak bližje k zagotavljanju gospodarnejše javne porabe.

Najpomembnejša prednost in pričakovana korist k rezultatom usmerjenega proračuna je torej predvsem večja transparentnost in možnost seznanjanja javnosti s porabo proračunskih sredstev. Gre za dolgoročen projekt, katerega namen je, da bi s strategijo razvoja notranjega nadzora javnih financ dosegli večjo preglednost na področju javnih financ.

1.2. Temeljne prvine sestavljanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna

Načini uvajanja, sestavljanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna se od države do države razlikuje. Razlike izhajajo tako iz razlik v upravno-političnem razvoju kot iz gospodarskih ali javnofinančnih razmer. Ne glede na to pa velja, da imajo različni načini uvajanja, sestavljanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna značilne skupne elemente (Governmental Accounting Standards Board, 2009; glej tudi sliko 1):

- *Strateško načrtovanje*, s katerim država na najvišji ravni določi cilje po področjih delovanja države in strategije oziroma politike za njihovo uresničevanje. Pri določanju ciljev država upošteva sedanje potrebe in okoliščine ter prihodnje priložnosti in možnosti svojega delovanja. Strateško načrtovanje storitev države lahko obsega dve, pet ali celo večletno obdobje.
- *Načrtovanje programov*, kar pomeni združevati aktivnosti države tako, da je mogoče uresničevati cilje. Vsako ministrstvo mora določiti, kje in kako lahko prispeva k doseganju ciljev države, ki jih je le-ta izrazila v skupnem strateškem načrtu. Prav tako vsako ministrstvo naredi svoj strateški načrt, ki je usmerjen v konkretno delovanje, da bi dosegli državni načrt. Cilji programov ministrstev morajo biti skladni s strateškimi cilji države. Kriteriji za oblikovanje dobrih programskih ciljev morajo biti (SMART):
 - določljivi (angl. *specific*)
 - merljivi (angl. *measurable*)
 - dosegljivi (angl. *achievable*)
 - pomembni (angl. *relevant*)
 - časovno opredeljeni (angl. *timed*)
- *Razvijanje pomembnih meril učinkov*, s katerimi se definira način merjenja ciljev. Pri določanju ali izbiranju meril in kazalnikov je treba vedno upoštevati kriterije kot so

relevantnost in koristnost, jasnost in razumljivost, stroškovna uspešnost ter možnosti preverjanja rezultatov. Merjenje dosežkov je instrument za ocenjevanje napredka v uresničevanju državnih politik in programov glede na postavljene cilje, ki pokaže rezultat določene politike ali programa. Vrste meril dosežkov (učinkov oz. izidov) ali kazalnikov (indikatorjev) so:

- *merila prvin ali dejavnikov za zagotavljanje storitev* (merijo neposredne in posredne stroške vseh porabljenih, finančnih in nefinančnih sredstev za zagotavljanje storitev, nanašajo se na kadre, opremo, material itd., običajno se izrazijo kot znesek izdatkov ali stroškov ali kot porabljen čas);
- *merila procesov ali aktivnosti* (merijo procese ali strategije uporabljene za zagotavljanje storitev);
- *merila storitev* (merijo količino zagotovljenih storitev oziroma opravljenih nalog za državljane, nanašajo se na storitve (blago) proizvedene s programi in drugimi aktivnostmi);
- *merila kakovosti storitev* (merijo kakovost storitev glede na določene normative ali standarde, rezultati kažejo zadovoljstvo uporabnikov storitev, predvsem pravočasnost, dosegljivost, zanesljivost, točnost opravljanja storitev);
- *merila učinkov/koristi* (merijo dosežene rezultate učinkov oziroma koristi na podlagi opravljenih storitev);
- *merila učinkovitosti* (merijo stroške na enoto storitev in posledično na enoto njihovih učinkov oziroma koristi).

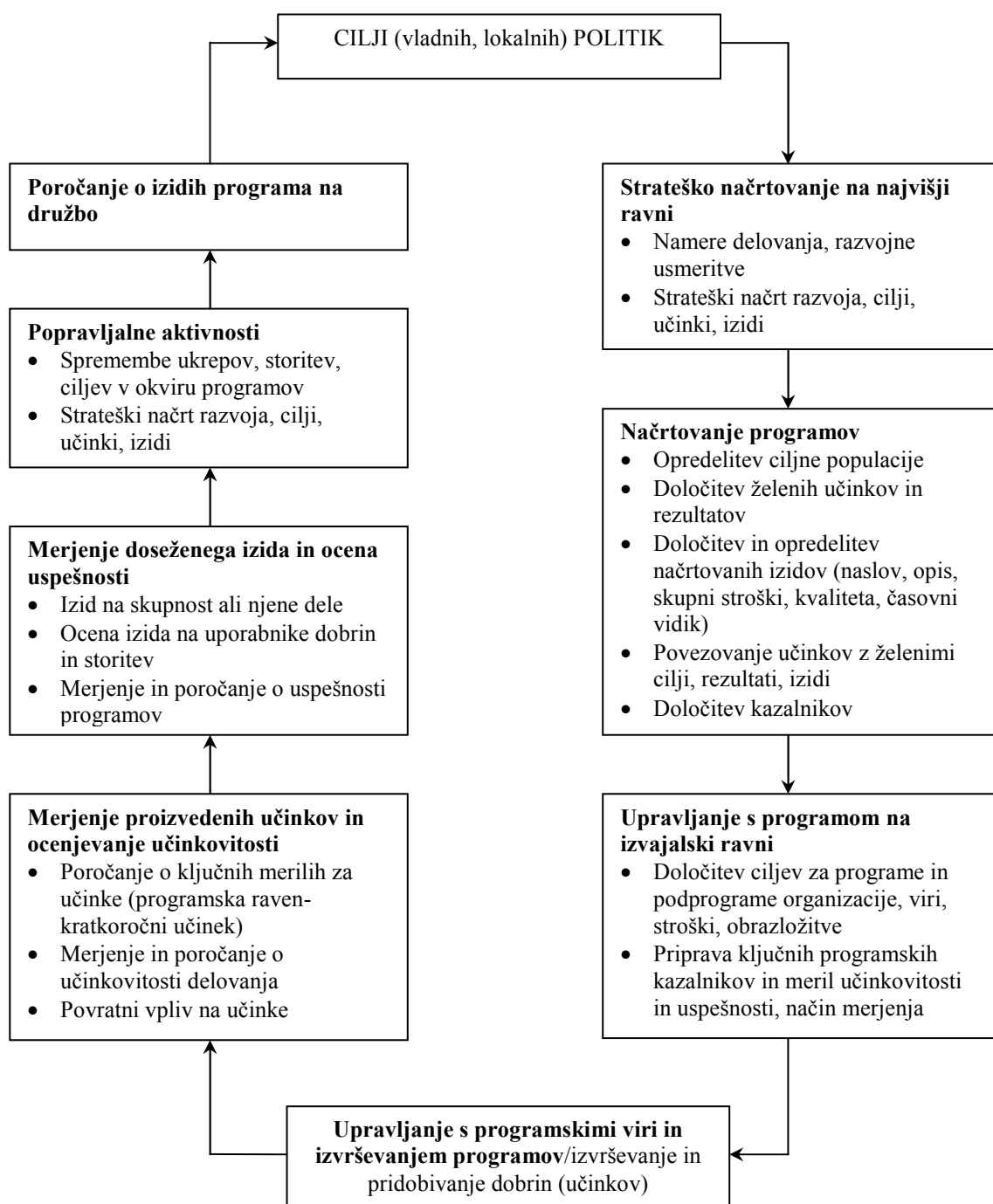
Merjenje uspešnosti in učinkovitosti se med institucijami razlikuje. Vsaka od njih ima svoje specifične naloge in cilje, razlikujejo se tudi socialni in ekonomski pogoji v katerih deluje. Zato se tudi kazalniki, s katerimi merimo uspešnost in učinkovitost, med institucijami razlikujejo. Kazalniki so neposredno povezani s ciljem institucije, zato moramo določiti kazalnike za vsak cilj posebej. Osnovno teoretično izhodišče za oblikovanje kazalnikov je definicija cilja. Omenjeni kazalniki naj bi s pomočjo kvantifikacije izmerili doseganje cilja, pričakovana vrednost kazalnika pa naj bi kazala preseganje oziroma nedoseganje zastavljenega cilja.

- *Načrtovanje na podlagi rezultatov* pomeni, da proračunski uporabniki oblikujejo proračun tako, da povežejo programe s strategijami, strategije s storitvami in storitve z njihovimi učinki/koristmi, vse izraženo z izdatki (stroški).
- *Zbiranje in uporaba podatkov za uravnavanje delovnih procesov*, kar je za majhna ministrstva lahko dokaj enostavno, medtem ko so v primeru kompleksnega delovanja potrebni bolj sofisticirani sistemi, za kar uporabnik potrebuje sodobno informacijsko tehnologijo, ki omogoča zbiranje, analiziranje in poročanje o velikem obsegu in vrstah podatkov, ki so za to potrebni. S prostim pretokom informacij lahko menedžerji sproti (dnevno) ocenjujejo uspešnost doseganja ciljev in analizirajo stroške. Namen zbiranja podatkov je njihova uporaba, saj so namenjeni spremljanju začetnih, vmesnih ali dolgoročnih (končnih) rezultatov in na tej podlagi prihodnjim odločitvam. Obravnava (razprava), ki sledi analizam podatkov, vodi k spremembam v procesih, programih, času in strategijah.

- *Vrednotenje in odgovarjanje za rezultate* – razkriti je potrebno ne samo ali so odgovorne državne ravni dosegle cilje, temveč tudi ali so prispevale k želenim učinkom/koristim in/ali obstajajo druge poti, po katerih bi lahko dosegli boljše rezultate z manjšimi stroški. Pri vrednotenju se presojuje politike, strategije, učinkovitost in uspešnost. To formalno vrednotenje izhaja iz časovnih primerjav, lahko pa tudi iz primerjav z drugimi državami, regijami, mesti. Cilj primerjav podatkov je analiziranje vprašanja, kako povečati učinkovitost in uspešnost. Pomembno je nameniti pozornost tudi nepredvidenim posledicam delovanja (sekundarnim učinkom/koristim), ki so lahko pozitivne ali negativne.
- *Poročanje o rezultatih*, katerega cilja sta:
 - razviti vrsto točnih in pravočasnih podatkov, ki se uporabljajo kot podlaga za oblikovanje politik in programov ter za sestavo proračuna in s tem sistematičen proces za izboljšanje rezultatov delovanja države; ter
 - informirati državljane o tem, kaj država dela in kako vzdržuje ter izboljšuje blaginjo prebivalstva.

Poročila morajo zato vsebovati podatke in informacije, s katerimi si njihovi državljani ali drugi zainteresirani lahko oblikujejo mnenje o tem, kako država izpolnjuje svoje cilje. Poročilo o doseženih rezultatih in porabljenih sredstvih morajo proračunski uporabnik ob zaključku proračunskega leta posredovati na Ministrstvo za finance, ki obrazložitve zaključnega računa proračuna Republike Slovenije da v revizijo Računskemu sodišču. Ta bo svojo pozornost namenil tudi doseganju vsebinskih ciljev in smotrnosti porabe proračunskih sredstev.

Slika 1: Prikaz ciljnega upravljanja in financiranja programov proračunskih uporabnikov



Vir: Revizijski priročnik: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces, 2010.

1.3. Vrste pristopov k rezultatom usmerjenega proračuna

Uvedba k rezultatom usmerjenega proračuna v praksi se začne najprej s pregledom in ažuriranjem programske klasifikacije proračuna, nato se določi učinke, izide ter kazalnike, ki bodo služili dokazovanju doseganja rezultatov, temu pa sledi razdeljevanje stroškov po programih in podprogramih. Proračunskim uporabnikom se sredstva ne dodeljujejo več na osnovi pretekle porabe z določenim indeksom povečanja, temveč je finančno načrtovanje bolj natančno opredeljeno.

Poglavitni razlogi za uvedbo k rezultatom usmerjenega proračuna so po večini držav identični, tj. finančna kriza, pritisk javnosti na zmanjšanje javnih izdatkov in zmanjšanje administracije v javni upravi. Posamezne države (članice OECD) so ubrale med seboj različne pristope k uvajanju sprememb v proračunskem načrtovanju, kljub temu pa imajo države podobne cilje z uvedbo sprememb v proračunu, ki jih grupiramo v tri skupine:

- cilji usmerjeni v nadzor nad javno porabo in ugotavljanjem učinkovitosti javne porabe;
- cilji usmerjeni v rezultate oziroma učinkovitost vodstva; in
- cilji usmerjeni v izpopolnjevanje odgovornosti politikov in javnosti.

Pri uvajanju sprememb v proračunu se države srečujejo z različnimi vprašanji: Ali bi morala biti reforma proračuna uzakonjena? Katera strategija, pristop k uvedbi sprememb v proračunu je najbolj primeren? V kolikšnem času bi se spremembe morale realizirati? Ali so zaradi sprememb v proračunu potrebne širše spremembe na ravni javne uprave? Tudi zato so države izvedle različne strategije oz. pristope pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna (Performance Budgeting in OECD countries, 2007):

- *strategija od zgoraj – navzdol ali od spodaj – navzgor* (angl. top-down versus bottom-up implementation approach), katere značilnosti so:
 - centralizacija in sistematičnost;
 - glavno vlogo v razvoju, realizaciji in spremljanju sprememb v proračunu ima vlada z njenimi organi;
 - vladni organi lahko razvijejo svoje lastne metode in pristope (kar pa je v praksi redko);
 - strategija od zgoraj – navzdol pomeni, da ima vlada veliko moč pri določanju pravil in prevladuje centralizacija, za razliko od strategije od spodaj – navzgor, kjer ima vlada nizko moč določanja pravil in odgovornost prenese na posamezna ministrstva; gre za decentraliziran sistem, kjer ima vlada vlogo svetovalca (nekatero države se poslužujejo obeh pristopov, saj prevelik ali premajhen vpliv vlade povzroča nevarnosti, pa tudi prednosti, kot na primer: prevelik vpliv lahko povzroči višje stroške zaradi večje "papirologije", premajhen vpliv pa lahko povzroči premajhen pritisk na uvedbo sprememb idr.);

- *celovita strategija ali delna strategija* (angl. *comprehensive coverage versus partial coverage*) (celovita strategija je značilna za države, ki se poslužujejo strategije od zgoraj – navzdol in spremembe uzakonijo, izjeme pa so države, za katere velja decentraliziran sistem uvajanja sprememb v proračun);
- *strategija postopnosti proti strategiji "velikega poka"* (angl. *big bang versus incremental implementation approach*):
 - države razvijajo spremembe v načrtovanju proračuna v različnih časovnih okvirjih in različnih obsegih sprememb, nekatere postopoma, po korakih, druge pa naenkrat predpostavijo vrsto sprememb, ki jih želijo realizirati;
 - postopna strategija zaradi dolgoročnosti prinaša prednosti, ki izvirajo predvsem iz priložnosti, saj se proračunski uporabniki skozi obdobje učijo iz izkušenj, pridobljeno znanje in izkušnje pa uporabijo pri nadaljnjih spremembah; in
 - prednost hitre uvedbe sprememb (strategije "veliki pok") je v tem, da ustvarja na proračunske uporabnike pritisk k realizaciji sprememb in zmanjšuje možnosti, da bi se uporabniki želeli upreti spremembam, slabost strategije pa je, da politični vrh zaradi časovne stiske lažje uveljavi svoje interese ter da strategija ne ponuja možnosti učenja iz napak.

V državah, ki uvajajo proračun usmerjen v rezultate, ni enega samega pristopa k uvajanju sprememb. Tudi v primerih ko se različne države poslužujejo raznolikih pristopov, si posamezna država prilagodi strategijo glede na zmogljivosti, kulturo in prioritete. Kljub vsemu morajo države slediti skupnim zasnovam k rezultatom usmerjenega proračuna, in sicer morajo (Performance Budgeting: A User's Guide, 2008, str. 5):

- prilagoditi koncept k rezultatom usmerjenega proračuna svojim nacionalnim in političnim razmeram, ker ni enotnega modela, ki bi veljal v vsaki državi;
- postaviti jasne cilje reform in seznaniti z njimi vse sodelujoče;
- premisliti, kako bo obstoječi proračunski sistem lahko bil povezan z novim pristopom;
- vgraditi informacije o učinkovitosti in uspešnosti v proračunski proces;
- oblikovati reforme;
- razviti skupno ogrodje za načrtovanje in poročanje;
- oblikovati spodbude, s katerimi bi motivirali državne uradnike in politike, da spremenijo svoje vedenje glede spremljanja in merjenja učinkovitosti.

1.4. Izkušnje pri implementaciji k rezultatom usmerjenega proračuna v državah OECD in drugih državah

Izkušnje držav OECD kažejo, da so pri načrtovanju ukrepov za reformiranje proračuna ključne vodstvene sposobnosti, ki jih zahteva proces reformiranja proračunskega načrtovanja in izvajanja. V preteklosti je bil vidik izvajanja proračuna primarno osredotočen na razdelitev sredstev in kontrolo javnih prihodkov. Prisotna je bila tudi visoka centralizacija.

Pogosto se je premalo sledilo temu, kaj se pozneje, po sprejemu proračuna, dogaja z njegovim izvajanjem pri proračunskih uporabnikih. Nov model izvajanja proračuna si je za cilj postavil doseganje bolj konkretne povezave med razporejenimi sredstvi proračuna in izvajanjem le-tega ter da se doseže cilj, h kateremu je proračun usmerjen.

Uvedba novih reform zahteva številne spremembe v tradicionalnem načinu izvajanja proračuna, in sicer (Diamond, 2003):

- zagotavljanje povečane fleksibilnosti pri dostopnosti in porabi javnih sredstev organizacijam javne uprave (gre za organizacijske enote državne uprave ter državnih in javnih agencij);
- zagotavljanje večje zanesljivosti okolja delovanja javnih organizacij, posebej kar zadeva razpoložljivosti javnih virov;
- povečan pritisk na javne organizacije, ki naj sledijo izboljšavam v rezultatih programov.

Države, ki želijo uvajati koncept k rezultatom usmerjenega proračuna, se lahko iz izkušenj držav OECD-ja naučijo naslednje:

A. Reforma državnega proračuna je evolucijski (in ne nepovezan) proces.

Proračunski sistem mora biti sposoben soočiti se s tremi glavnimi zahtevami:

- zagotoviti mora kontrolo stroškov (odhodkov) tako, da so le-ti v skladu z zakoni, ki urejajo področje proračuna;
- sčasoma mora stabilizirati gospodarstvo s pravočasnimi in učinkovitimi mehanizmi uravnavanja javnih financ;
- Spodbujati mora alokacijsko in tehnično učinkovitost pri razporejanju javnih sredstev.

B. Splošno spoznanje o potrebi po reformi državnega proračuna

V poizkusih, da bi dosegle institucionalno naprednejše OECD standarde izvajanja proračuna so se ostale države same znašle pred podobnimi problemi. Njihovi pretekli napor in poizkusi zagotoviti tak proračunski proces, ki bi omogočal zadovoljiv izid z namenom podpore makroekonomski stabilizaciji, je razkril določene omejitve. Zato je potrebno slediti sledečim usmeritvam (Diamond, 2003):

- Reformna strategija je pomemben del celotne vladne politike

Ko je enkrat potreba po reformi prepoznana in sprejeta, postane skupen pristop del vladne javnofinančne strategije in centralni element vladne politike. Vsi vodilni v javnem sektorju (ne samo na Ministrstvu za finance) morajo vzeti nase odgovornost za izvedbo reforme.

- Zagotavljanje zadovoljivega nivoja javnofinančne kontrole

Dejstvo je, da je vsaka od treh smernic – zagotavljanje fleksibilnosti upravljavcem proračuna, večja zanesljivost financiranja proračuna in povečan pritisk za učinkovito izvajanje – pomembna le ob zadovoljivi javnofinančni kontroli.

- Potreba po »projektiranju« reform proračuna

Tudi znotraj držav članic OECD morajo biti programi reform temeljito projektirani – načrti reform morajo biti natančno izoblikovani, strategija izvedbe dogovorjena in vodena tako, da doseže cilje in obdrži reformno pobudo.

V tradicionalnem, visoko centraliziranem proračunskem sistemu velja, da so spremembe izpeljane z vrha navzdol (iz Ministrstva za finance oz. še bolj specifično iz proračunskega urada/sektorja). Značilno je, da bo vsaka sprostitev centralizirane kontrole verjetno naletela na odpor centralnih proračunskih oblasti, ki bi morala biti ključni dejavnik sprememb. Odpor sproža strah pred neznanim, konzervativnost, naraven odpor do opuščanja moči, ki gre vzporedno s centralizirano kontrolo, ter omejena sposobnost Ministrstva za finance za spremembo upravljanja v državni upravi.

Na podlagi izkušenj v državah OECD-ja ugotavljamo, da je za oblikovanje k rezultatom usmerjenega proračuna potrebno izpostaviti naslednje:

- pomembno je, da stopnja veččin izvajalcev reform ne sme biti podcenjena;
- reforme je potrebno izpeljati v pravilnem zaporedju;
- z reformami je potrebno začeti zmerno in ne preveč ambiciozno;
- v procesu je potrebno odkriti prave vodstvene skupine za izvedbo reforme;
- pomembna je prilagoditev tehnične podpore.

V nadaljevanju predstavljamo značilnosti uvajanja koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna v naprednejših državah na tem področju:

Avstralija

K rezultatom usmerjeni proračun se v Avstraliji uporablja že od sredine 90-ih let, kot posledica proračunskih reform. K rezultatom usmerjeni proračun pomeni običajno odgovornost posameznih ministrov ter njihovih služb in agencij. Trenutni sistem se osredotoča predvsem na raven rezultatov agencij. Od vsake vladne službe in agencije se zahteva, da poroča o rezultatih, izloških in o učinkovitosti merjenj količine, kvalitete, cene in učinkovitosti njihovih aktivnosti (Anderson, 2007, str. 2). Do sedaj potencial uporabe informacij o učinkovitosti in uspešnosti še ni bil popolnoma realiziran. Obstajajo spodbude, da se poveča poudarek na informacijah o učinkovitosti in uspešnosti ter na poročilih. Vladne agencije vsako leto pripravijo obsežno poročilo o načrtih proračuna in ocenah za prihajajoče obdobje (Performance Budgeting in OECD Countries, 2007, str. 97–99). Kljub velikim spremembam in razvoju na področju k rezultatom usmerjenega proračuna v zadnjih dvajsetih letih, cilji še vedno sledijo reformam iz leta 1984. Ti cilji so boljše prepoznavanje in postavitve prioritet proračuna, večje osredotočenje na cilje v povezavi s sredstvi porabe za posamezne programe ter razvoj in postavitve specifičnih metod za izboljšanje učinkovitosti porabe sredstev. Omenjeni cilji, ki jim Avstralija vse čas sledi, so razlog, da se bodo proračunske reforme še nadaljevale, predvsem na področju izboljšanja kvalitete informacij o učinkovitosti in uspešnosti; pri povečanju uporabe teh informacij za odločanje v

proračunskem postopku ter pri zagotavljanju ustreznega znanja in sposobnosti za učinkovito izvedbo teh reform (Performance budgeting in Australia, 2008).

Velika Britanija

V Veliki Britaniji je vlada leta 1998 vpeljala posodobljen sistem javnih izdatkov in okvir za k rezultatom usmerjeni proračun, z namenom izboljšati učinkovitost načrtovanja javnih izdatkov na daljši rok. Informacije o učinkovitosti in uspešnosti, kot del celotnega sistema k rezultatom usmerjenega proračuna, nudijo osnovo za nadzor nad delovanjem proračuna in tako pomagajo pri odkrivanju nepravilnosti in pomanjkljivosti. Osredotočanje na rezultate pomaga zagotoviti, da so vladni izločki ustrezni tudi na lokalni ravni, poleg tega pa omogoča tudi večjo decentralizacijo pri sprejemanju odločitev, ker vlada dovoli, da se ministrstva in vladne agencije same odločajo, katere kombinacije izločkov bodo najboljše za doseganje zelenih rezultatov. Problem, ki se pri vsem tem pojavlja, je pomanjkanje obsežnih in zanesljivih podatkov o učinkovitosti in uspešnosti. Kvalitetne in sprotne informacije o učinkovitosti in uspešnosti, ki pomagajo vladi pri povezovanju sredstev z rezultati, so ključnega pomena, zato so na tem področju še potrebne nadaljnje izboljšave (Performance Budgeting in OECD Countries, 2007, str. 192, 195, 203, 204).

ZDA

K rezultatom usmerjeni proračun je bil v ZDA prvič omenjen leta 1949, vendar njegova uporaba na vladni ravni takrat še ni zaživela. Naslednji poskus vpeljave je nastopil v 1990-ih letih in bil politično uspešno podprt. Globlje je prodril na strani lokalne vlade kot pa na zvezni in državni ravni. To je lahko posledica inverzne povezave med politično intenziteto in merjenjem rezultatov. Glede nadaljnjega razvoja k rezultatom usmerjenega proračuna bi bilo težko trditi, da bo prišlo do popolne transformacije zveznega proračunskega procesa. Zvezno načrtovanje proračunskih sredstev je politično determinirano in poteka z letno dinamiko, medtem ko je k rezultatom usmerjeni proračun analitičen in večleten. Nadaljnji razvoj bo boljši na lokalni ravni, kjer proračunsko načrtovanje ni tako politične narave, in kjer se proračuni lažje transformirajo v večletno planiranje (Kong, 2005, str. 92–94, 103–104). V prihodnje bo potrebno nadaljevati z osredotočanjem na informacije o učinkovitosti in uspešnosti, da bodo čim bolj verodostojne, uporabne, zanesljive in uporabne tako v vsakodnevnem programskem managementu kot tudi pri oblikovanju proračunskih zahtev, ki se osredotočajo na rezultate (Walker, 2007, str. 15).

Danska

Na Danskem so začeli uvajati koncept k rezultatom usmerjenega proračuna s programskim financiranjem v 1980-ih, intenzivneje pa v 1990-ih z uvedbo k rezultatom usmerjenega pogodbeništvu v javnem sektorju. V grobem velja omeniti, da sta bila temeljna koncepta reform predvsem rigoroznejše izvajanje fiskalne discipline in decentralizacija procesa odločanja (t. i. top-down budgeting), kar je predstavljalo pomembno osnovo za učinkovitejšo uvedbo k rezultatom usmerjenega proračuna. Eden izmed konceptov k rezultatom usmerjenega proračuna in programskega financiranja je bila uvedba t. i. modela taksimeta,

ki so ga uvedli najprej na univerzah, danes pa je v uporabi tudi v srednjih šolah ter zdravstvenem sistemu. Omeniti velja, da obstajata dve izpeljanki navedenega modela, in sicer (Ginnerup et al., 2007):

- Model taksimetra na osnovi povprečnih cen. Ta model se uporablja predvsem pri financiranju izobraževanja, eden izmed kriterijev financiranja za posamezno inštitucijo pa je tudi sama »produkcija« inštitucije – tako npr. univerza pridobi za vsakega študenta, ki opravi izpit, določena sredstva, s katerimi lahko prosto razpolaga, pri čemer je višina zneska odvisna od vrste izobraževanja (dejansko obstajajo tri tarife). Višina tako pridobljenih sredstev predstavlja približno 30–50% vseh pridobljenih sredstev posamezne inštitucije.
- Model taksimetra na osnovi mejnih cen. Ta model uporabljajo predvsem v zdravstvu, njegovo bistvo pa je, da posamezna zdravstvena inštitucija prejme določena sredstva za vsako opravljeno aktivnost (lahko šele po določeni točki), pri čemer se višina teh sredstev razlikuje glede na dejanske stroške posamezne aktivnosti v posamezni regiji.

Norveška

Na Norveškem se k rezultatom usmerjeno proračunsko financiranje v glavnem uporablja na področju šolstva in zdravstva. Tako so na primer univerze plačane po tem, koliko študentov zaključi šolanje pri njih, kar je v praksi pripeljalo do problemov sprevržene motivacije, ko so številne univerze precej spustile kriterije na račun tega, da so si zagotovile večja sredstva. Do podobnih učinkov je prišlo tudi v zdravstvu, kjer so zdravstvene inštitucije plačane po številu preiskav, ki jih opravijo. Izkazalo se je, da so se čakalne vrste sicer zmanjšale, prišlo pa je do pojava številnih prevar – npr. bolniki so bili napoteni na preiskave, ki prinašajo več sredstev oziroma na večje število preiskav, kot je bilo dejansko potrebno. Slednje je precej zamajalo možnost učinkovite implementacije k rezultatom usmerjenega proračunskega financiranja v praksi, zato je Norveška ena izmed držav, kjer se ta sistem precej težko uveljavlja (Anderson et al., 2006)

Švedska

Švedsko ministrstvo za finance je leta 2000 objavilo Belo knjigo v kateri je bil načrt razvoja k večji akumulaciji proračuna s širšim okvirom k rezultatom usmerjenega managementa. Ta načrt je bil izdelan s strani projekta za k rezultatom usmerjeni proračun (VESTA), ki je bil objavljen leta 1997. Leta 2001 so v državni proračun vpeljali novo strukturo aktivnosti, ki je bila predlagana s strani projekta za k rezultatom usmerjeni proračun. Ustvarili so nivo informacij med izdatkovnimi področji in področji politike. Vlada za vsako področje politike postavi cilje v proračunu (Sterck, 2007, str. 198–199). Informacije o uspešnosti in učinkovitosti vlada uporabi delno za sledenje aktivnosti vladnih agencij, delno pa za poročanje o učinkovitosti parlamentu. V nadaljevanju naj bi se vlada v svojih poročilih bolj osredotočila na rezultate in ne toliko na aktivnosti oziroma merjenje rezultatov. Izboljšati bi bilo potrebno tudi povezavo med doseženimi rezultati in načrtovano porazdelitvijo proračunskih sredstev (Performance Budgeting in OECD Countries, 2007, str. 186).

Nizozemska

Nizozemska je leta 1999 izpostavila potrebo po reformi strukture proračuna ter vsebine proračunskih dokumentov. Namen reforme je bil narediti proračunske dokumente in letna poročila ter skupaj celotni proračunski proces bolj politično usmerjen, kjer bi izpostavili cilje politike, instrumente politike in izdatke. Po spremembah v proračunski strukturi so proračunski dokumenti postali bolj jedrnat in transparentni. Leta 2003 so zaznali napredek pri poročanju informacij o izdatkih in izloških, še vedno pa so bile pomanjkljive informacije o učinkovitosti in uspešnosti. Poročani rezultati v letnih poročilih niso bili dovolj primerljivi s cilji, izpostavljenimi v proračunu. Raziskava leta 2006 je pokazala, da je proračun bolj usmerjen k izložkom kot izidom, najpogostejši problem pa je merljivost izidov (Sterck, 2007, str. 195).

Estonija

Estonija je od leta 1999 vpeljala kar nekaj sprememb, ki so pripomogle k razvoju k rezultatom usmerjenega proračuna. Spremembe so pripeljale do tega, da so vsi proračunski prihodki in izdatki navedeni v proračunu; spremenil se je pravni okvir za strateško in operativno načrtovanje proračunskih sredstev; posodobil se je vladni proračunski sistem. Do leta 2008 se je že pojavilo nekaj problemov pri izvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna: različni proračunski dokumenti uporabljajo različne in nezdružljive strukture; različna proračunska načela silijo ministrstva in vladne agencije, da vodijo vzporedno knjigovodstvo; skromno znanje o strateškem načrtovanju se kaže v negotovem in zavajajočem postavljanju ciljev. Ministrstvo za finance želi zato v prihodnosti narediti kvaliteten korak naprej pri razvoju k rezultatom usmerjenega proračuna (Estonian Experience: Moving Towards Performance Budgeting and Related Auditing Issues, 2008).

1.5. Izkušnje Slovenije pri oblikovanju k rezultatom usmerjenega proračuna

Slovenska zakonodaja pri opredelitvi pojma "*performance budgeting*" uporablja izraz k rezultatom usmerjeni proračun oz. proračun na osnovi doseženih rezultatov. Slovenija je od neodvisnosti dalje prešla različne stopnje razvoja proračunskega procesa. V razdobju 1990–92 je bil uveden koncept integralnega proračuna, pripravljena je bila celovita davčna reforma in določila se je višina javnega dolga. Drugo pomembnejše obdobje je potekalo v obdobju 1993–99. V tem obdobju so bila definirana pravila za izvrševanje proračuna, izdelane so bile klasifikacije prihodkov in odhodkov, kontni plani za javne izdatke, dokončno je bila opredeljena višina javnega dolga in uvedena je bila zunanja kontrola proračunske porabe.

Najpomembnejše obdobje za k rezultatom usmerjenega proračuna pa nastopi po letu 1999, ko je Slovenija pričela proračunski sistem prilagajati pravilom EU. S sprejetjem Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99, v nadaljevanju ZJF), ki je začel veljati s proračunskim letom 2000, je bila v Sloveniji pripravljena programska klasifikacija in s tem podlaga za oblikovanje k rezultatom usmerjenega proračuna. Proračunu je bil poleg splošnega dela (bilance prihodkov in odhodkov javnih financ) dodan tudi t. i. posebni del proračuna, ki

vsebuje finančne načrte neposrednih proračunskih uporabnikov (ZJF, 10. člen). Zakon opredeli tudi obvezno vsebino obrazložitve finančnih načrtov proračunskih uporabnikov (ZJF, 16. člen), in sicer:

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

Elementi obrazložitve finančnih načrtov kažejo na pristop k rezultatom usmerjenega proračuna, saj je potrebno določati cilje, programe, kazalnike in poročanje o doseženih rezultatih. Torej gre za temeljne značilnosti k rezultatom usmerjenega proračuna, ki jih določa že sam zakon. Uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna po letu 2000 je vključeno tudi v druge podzakonske predpise in proračunske dokumente. Tako so se na primer uredbe o postopkih za pripravo državnega proračuna ves čas spreminjale in vedno natančneje določale naloge proračunskih uporabnikov pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna. Zadnja uredba je bila sprejeta v letu 2007 (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Ur. l. RS, št. 44/2007), ki glede na ZJF stopnjuje zahteve glede merjenja doseganja rezultatov. V 41. členu med drugim določa, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati naslednje obvezne sestavine: fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. Finančni načrti tako predstavljajo program dela in letni izvedbeni načrt predlagatelja finančnega načrta. Proračunski priročnik za pripravo proračuna za leti 2008 in 2009 (zvezek 2) predlagateljem finančnih načrtov navaja: *»...Zato je zelo pomembno, da uporabniki navedejo in jasno definirajo cilje in z njimi povezane pričakovane rezultate, vključno s kazalci, s katerimi bo na koncu leta mogoče izmeriti oziroma preveriti doseganje zastavljenih ciljev. ... Potrebno je navesti konkretne ciljne vrednosti za vsak cilj kot tudi časovni okvir, v katerem naj bi bil zastavljen cilj dosežen.«*

Slovenija je torej po letu 2000 pripravljala ustrezne podlage v predpisih. Sprejeto je bilo tudi navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Vendar vse te podlage niso bile dovolj, da bi obravnavani koncept zaživel v praksi. Tako je Računsko sodišče že v revizijskih poročilih o izkazih in izvršitvi državnega proračuna za leti 2001 in 2003 ugotovilo, da ministrstva še vedno niso poročala dovolj objektivno in transparentno. V letu 2003 je bilo sicer ocenjeno, da se položaj deloma izboljšuje, vendar je Računsko sodišče še vedno kot poglobitni razlog navajalo, da gre za

neustrezno opredeljene obrazložitve finančnih načrtov, ki za posamezen program ne vsebujejo dovolj jasno opredeljenih ciljev in pričakovanih rezultatov glede na izhodiščno stanje na področju, na katerega želi proračunski uporabnik s svojim programom vplivati. Za posamezne programe ni bilo opredeljenih ustreznih meril delovanja in kazalnikov s pripisanimi pričakovanimi vrednostmi, ki bi omogočili merjenje posameznega programa po njihovi izvedbi. Ker je bilo že samo načrtovanje proračuna pomanjkljivo, tudi poročanje o delovanju ni bilo osredotočeno na rezultate in dosežke programskega delovanja. Na podobno stanje je opozorilo Računsko sodišče tudi v reviziji za leto 2004.

Ministrstvo za finance je zato junija 2005 vladi v ponovno potrditev posredovalo Strategijo razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008. Prvi cilj v Strategiji se osredotoča na k rezultatom usmerjeni proračun, saj naj bi do leta 2008 vsa ministrstva pri načrtovanju upoštevala načela k rezultatom usmerjenega proračuna, njihovi glavni cilji naj bi bili jasno opredeljeni, prav tako naj bi bili določeni tudi pričakovani dosežki glede na izhodiščno stanje na področju, na katerega s svojimi programi vplivajo. Določena naj bi bila merila za ocenjevanje doseganja ciljev. Do konca leta 2008 naj bi imeli torej proračunski uporabniki večino ciljev merljivih, s kazalniki za njihovo merjenje. Za izvedbo cilja je bila oblikovana posebna skupina strokovnjakov (predstavniki Ministrstva za finance, Urada za makroekonomske analize in razvoj, Računskega sodišča, Fakultete za upravo in predstavnik Mednarodnega denarnega sklada (IMF)). Poglavitne naloge skupine so bile naslednje:

- analizirati obstoječe stanje;
- pripraviti natančna navodila in strokovne podlage za načrtovanje predlogov finančnih načrtov v skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna;
- pripraviti ustrezna usposabljanja in nuditi vsakodnevno strokovno pomoč pri uvajanju tega koncepta po ministrstvih;
- poročati o opravljenem delu.

Skupina se je prvič sestala že junija 2005 in ena izmed prvih aktivnosti je bila priprava novih Navodil za oblikovanje predlogov finančnih načrtov proračunskih uporabnikov. Navodila so vključevala podrobno razlago ustreznih pojmov (učinek, rezultat, vložek, cilj, kazalnik, izid itn.), ustrezna navodila za oblikovanje ciljev in kazalnikov, skupaj s prikazi praktičnih primerov. Po oblikovanju Navodil je bila najprej organizirana izobraževalna delavnica za zaposlene na Ministrstvu za finance (MF), ki so odgovorni za posamezne neposredne proračunske uporabnike. Kasneje je bilo izobraževanje izvedeno še za predstavnike s področja proračuna iz vsakega ministrstva. Člani skupine so na izbranih ministrstvih (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) izvedli tudi individualno svetovanje.

Revizijsko poročilo zaključnega računa proračuna za leto 2005 je prikazalo podrobnejšo analizo zatečenega stanja. Glede na ugotovitev je sicer pet ministrstev izboljšalo načrtovanje

glede na leto 2004, vendar je bila povprečna raven pri določanju ciljev še vedno ocenjena na 1,5³. Najnižje je bila ocenjena raven glede merljivosti ciljev (1,1), prav tako pa je bilo nizko ocenjena tudi raven utemeljevanja zahtevanih proračunskih sredstev (1,3) in poročanje o dosežkih (1,5) (Revizijsko poročilo o zaključnem računu RS za leto 2005, 2006). Poleg že znane problematike (ne)postavljanja ciljev, (ne)določanja kazalnikov, izhodiščnih in pričakovanih vrednosti ter (ne)opredeljevanja aktivnosti, je bila opredeljena tudi pomembna ugotovitev. Podprogrami ministrstev so bili namreč zelo različno strukturirani. Nekateri so bili preobsežni in preveč raznovrstni, da bi bilo možno postavljati skupne cilje in posledično tudi kazalnike. Nekateri podprogrami so predstavljali stroškovne konte in so bili torej neprimerni za določanje ciljev in kazalnikov (npr. plače).

Na predlog skupine so bila v letu 2006 vsa ministrstva pozvana, da ponovno presodijo o ustreznosti programske kvalifikacije in razvrstitvi proračunskih postavk v posamezne podprograme ter pripravijo predloge za združevanje ali razdruževanje ter prestrukturiranje podprogramov tako, da bo možno določanje enotnih ciljev in kazalnikov, ki bodo merljivi. Postavke znotraj podprogramov naj bi bile čim bolj v skladu z aktivnostmi oz. ukrepi za doseganje ciljev, postavke, za katere je težko oceniti vplivanje na delovanje podprograma, pa naj bi bile izločene. Strokovna skupina je tako v okviru individualnih svetovanj na izbranih ministrstvih sodelovala pri preoblikovanju nekaterih podprogramov in združevanju v smiselne celote. Prav tako so bile splošne postavke določene kot posebni podprogrami.

Strokovna skupina je zaključila svoje delo v začetku leta 2007. V tem času individualno svetovanje in izobraževanje ni bilo razširjeno na vsa ministrstva in zato ni prišlo do preoblikovanj podprogramov ter analiziranja postavljenih ciljev in kazalnikov na vseh ministrstvih. Skupina v času svojega dela ni posvečala večje pozornosti poročanju o dosežkih na izbranih ministrstvih, predlagala je le, da naj ministrstva pri poročanju sledijo obrazložitvi finančnega načrta in naj bo struktura poročila skladna s predlogom. Skupina v svojem kratkem obdobju delovanja (en proračunski cikel) ni uspela razviti mehanizmov za povezovanje med dosežki in dodeljenimi sredstvi, saj je večino časa namenila izobraževanju in preoblikovanju proračunskih postavk posameznih proračunskih uporabnikov (Andoljšek et al., 2007). Računsko sodišče je v kasnejših revizijskih poročilih ugotovilo, da je bil največji napredek narejen ravno na izbranih ministrstvih. Navodila za pripravo predlogov finančnih načrtov so bila kasneje deloma integrirana v Proračunski priročnik.

Leta 2007 je Ministrstvo za finance oblikovalo novo ožjo strokovno skupino, ki se je ukvarjala s k rezultatom usmerjenim proračunom (predstavniki Ekonomske fakultete, predstavniki Ministrstva za finance, Ministrstva za promet in predstavniki Mednarodnega denarnega sklada). Skupina je delovala eno leto, njene naloge pa so bile (Čok et al., 2008):

- pregled dosedanjega dela na področju k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji;

³ Razpon ocen je bil od 1 do 5.

- identificiranje programov znotraj testnih ministrstev, kjer bi lahko najprej začeli s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna (izbrani sta bili Ministrstvo za finance, Ministrstvo za promet in Ministrstvo za šolstvo in šport);
- izdelava šolskega, vzporednega k rezultatom usmerjenega proračuna za Davčno upravo RS (DURS), Direkcijo za ceste in program *Osnovno šolstvo* v okviru MŠŠ.

Skupina je v svojem zaključnem poročilu ugotovila, da bi za uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna na DURS bilo potrebno predlagati funkcionalno strukturo programov, ki sedaj večinoma ne sovпада z organizacijsko strukturo, prav tako obstoječi računovodski sistem ne omogoča funkcionalnega spremljanja porabe, informacijski sistem pa ne omogoča avtomatsko spremljanje doseganja ciljev s pomočjo kazalnikov. Pri Direkciji za ceste so ugotovili, da bi bilo treba izvesti vrsto ukrepov za celovito merjenje ciljev z indikatorji, in sicer agregiranje podatkov, postavitve baze podatkov, njihove analize itd. Kljub temu bi nov način prikazovanja pomenil enostavnejše spremljanje dosežkov in učinkovitejše delovanje same administracije. Vzporednega k rezultatom usmerjenega proračuna skupina ni izvedla na MŠŠ.

Iz poročila je razvidno, da se je tudi druga skupina soočila s podobnim problemom kot prva, saj je eden od problemov uvajanja k rezultatu usmerjenega proračuna tudi v preobremenjenosti kadrov proračunskih uporabnikov, ki nimajo za načrtovanje, poročanje in spremljanje zaposlenih posameznikov, ampak pri tem sodelujejo različni zaposleni, ki to delo opravljajo poleg drugih tekočih obveznosti. Skupina je tako zaključila svoje delo z ugotovitvami, ki so večinoma skladne z ugotovitvami prejšnje skupine (Čok et al., 2008):

- za dosledno izvedbo k rezultatom usmerjenega proračuna bi bila potrebna zaveza celotne vlade RS in določitev matičnega ministrstva, ki bi vodilo projekt;
- koncept oblikovanja k rezultatom usmerjenega proračuna pomeni temeljit preobrat v razumevanju in izvajanju proračunskega procesa in njegova implementacija bi trajala nekaj let;
- potrebna bi bila organizacijska sprememba v vrsti proračunskih uporabnikov;
- potrebna bi bila določena sredstva povezana z vlaganji v informacijsko podporo;
- smiselna bi bila pomoč zunanjih strokovnjakov.

S spremembo oblasti v Sloveniji v letu 2008 si je nova vlada zadala cilj, da uvede spremenjen način priprave proračuna, ki bo temeljil na načelih k rezultatom usmerjenega proračuna in srednjeročni finančni okvir na podlagi fiskalnega pravila (SVREZ, 2009). Na podlagi dosedanjih analiz ugotavljamo, da so nameni, cilji in kazalniki del proračunske dokumentacije, niso pa še ključni za odločanje o konkretnih proračunskih alokacijah. Podobno se proračunske prioritete še ne določajo na podlagi rezultatov, saj se sistem verifikacije kazalnikov in izpolnjevanja šele dopolnjuje. V tem pogledu je vlada junija 2009 tudi imenovala delovne skupine (14 skupin) za posamezno razvojno politiko (16 politik), ki naj bi pripravile nove podlage k rezultatom usmerjenega proračuna za leti 2010 in 2011. Za

razliko od proračunov iz preteklih let je državni proračun za leti 2010 in 2011 prikazan tudi po razvojnih politikah, razvojnih programih in podprogramih. Na ta način naj bi se zasledovala večja preglednost proračunskega procesa, večja disciplina in odgovornost posameznikov za rezultate, večja usklajenost področnih politik ter lažje izražanje prioritet v proračunu. Pri pripravi državnega proračuna je po novem potrebno še posebej upoštevati naravnost na rezultate – doseganje ciljev, kar se definira skozi sledeči okvir (Proračunski priročnik 2010–2011, 2009):

- prikaz ciljev projektov in programov, ki jih uporabnik izvaja in je odgovoren za njihovo realizacijo ter njihov prispevek k realizaciji ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja;
- zakonskih in drugih podlag, na katerih temeljijo programi, projekti in dejavnosti uporabnika;
- fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji;
- izhodišč in kazalnikov, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev; ter
- drugih pojasnil, ki omogočajo razumevanje predlaganih ciljev.

Zaključimo lahko, da so v Sloveniji pripravljene vse zakonske podlage za k rezultatom usmerjeni proračun, prav tako je bilo izvedenih kar nekaj aktivnosti za temeljitejšo uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna s pomočjo različnih strokovnih skupin. Ne glede na vse, pa je Slovenija še vedno na stopnji k rezultatom usmerjenega proračuna, ki temelji na določanju ciljev in kazalnikov oz. na oblikovanju načina poročanja o realizaciji predvidenih izvajanj programov. Malo je narejenega v smeri ovrednotenja rezultatov, še manj pa v smeri povezovanja rezultatov s planiranjem ali z dodeljevanjem proračunskih sredstev. Nekatera ministrstva vsako leto izboljšujejo določanje ciljev in kazalnikov. Kljub temu v obrazložitvah finančnih načrtov še vedno najdemo cilj "ohranjanje dela ministrstva". V finančnih načrtih ministrstva še vedno redko določajo ciljne vrednosti, rok za doseganje pričakovanih ciljev in "začetne" vrednosti. Tudi v slovenskem proračunu je večji poudarek na učinkih in manj na izidih. V obrazložitvah finančnih načrtov proračunskih uporabnikov praktično ni povezave med zastavljenimi cilji, kazalniki in predlaganimi oziroma planiranimi sredstvi. Poročanje o doseganju ciljev oz. rezultatov je slabše, saj velikokrat v zaključnem računu beremo poročilo v prihodnjiku, ne najdemo povezav med predlogom in poročilom, še redkeje pa povezavo med porabljenimi sredstvi in dosežki. Nova proračunska reforma iz leta 2009 je vsekakor obetaven premik, ki lahko prinese konkretne korake v smeri celovitejše uvedbe k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji.

1.6. Nekateri problemi pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji⁴

Države, ki uvajajo v svoje poslovanje proračun usmerjen k rezultatom, se srečujejo z različnimi težavami. V Sloveniji je v prvi vrsti potrebno izpostaviti *neustrezno opredeljene obrazložitve finančnih načrtov*, ki za posamezen program ne vsebujejo dovolj jasno opredeljenih ciljev in pričakovanih dosežkov glede na izhodiščno stanje na področju, na katerega želi proračunski uporabnik s svojim programom vplivati. Za posamezne programe uporabnik ni ustrezno opredelil merila delovanja in kazalnikov dosežkov s pripisanimi pričakovanimi vrednostmi, ki bi omogočili merjenje dosežkov posameznega programa po njihovi izvedbi. Ker je že samo načrtovanje proračuna pomanjkljivo, tudi poročanje o delovanju ni osredotočeno na rezultate in dosežke programskega delovanja, zato tudi informacije, ki jih vsebujejo poročila, niso celovite.

Ugotovitev, da proračunski uporabniki niso osredotočeni na izvajanje programov, je povezana z načinom priprave poslovnih in finančnih načrtov, ki v pretežni meri še vedno niso dovolj ustrezno programske usmerjeni, temveč prevladuje načrtovanje v skladu z ekonomsko klasifikacijo. Za osredotočeno poročanje o doseganju ciljev bo zato najprej potrebno preoblikovati poslovne in finančne načrte tako, da bo njihova temeljna struktura programska, saj lahko le z oblikovanjem ustreznih programov, projektov in aktivnosti omogočimo tako delovanje, ki bo omogočilo sledenje zastavljenih ciljev. Pri tem pa programi ne smejo biti preveč razdrobljeni, temveč morajo biti celovito zaokroženi glede na temeljne cilje delovanja posamezne institucije. V takem programskem okviru je šele smiselno in mogoče opredeliti kratkoročne oziroma izvedbene programske cilje, ki jih želimo doseči s financiranjem posameznega programa ali dejavnosti ter opredeliti merila in indikatorje, po katerih bo mogoče meriti in poročati o stopnji doseganja zastavljenih ciljev glede na izhodiščno stanje. Tako zastavljeno programske načrtovanje, pri katerem vsak celovito zaokrožen program praktično predstavlja svoje stroškovno mesto, šele daje možnost spremljanja izvajanja in zagotavljanja ustreznih informacij za poročanje o uresničevanju zastavljenih ciljev in pričakovanih rezultatov.

Najbolj transparentna bi bila poročila takrat, ko bi izhajala iz finančnega poročila, ki bi za vsak proračunski program, podprogram ali aktivnost vseboval načrtovane in realizirane programske vrednosti in izračunana odstopanja (odstotek realizacije). V nadaljevanju pa bi morale biti za vsak program podane obrazložitve, od zakonskih in drugih pravnih podlag, ki določajo delovno področje, opisani bi morali biti dolgoročni in kratkoročni programski cilji ter ukrepi, ki jih je institucija izvajala za doseganje teh ciljev. Predstavljeni bi morali biti dosežki programa ali aktivnosti, tako opisno kot s pomočjo fizičnih kazalnikov, kot tudi vnaprej opredeljenih merljivih kazalnikov in indikatorjev uspešnosti doseganja ciljev. V okviru obrazložitve posameznega programa bi morali poročati tudi o morebitnih odstopanjih od začrtanega delovanja in o vzrokih za tako stanje, o prerazporejenih sredstvih ter seveda

⁴ Podpoglavje v večji meri temelji na ugotovitvah prispevka Mire Bitenc (2004): »Zakaj in kako poročati o delovanju uprave in javnih služb?«.

podati oceno o učinkovitosti poslovanja glede na sprejete standarde in merila delovanja, vključno z opisom ukrepov za izboljšanje učinkovitosti in kvalitete poslovanja. Opisati bi morali morebitne zunanje vzroke (faktorje), ki so preprečili doseganje začrtanih učinkov, in podati oceno o učinkih lastnega poslovanja na druga področja, tako načrtovanih kot nenačrtovanih.

V poročilu bi morali proračunski uporabniki poleg poročanja o izvajanju dejavnosti (programov ali javne službe), za katero so bili ustanovljeni, poročati tudi o gospodarnosti in učinkovitosti, uspešnosti in kvaliteti svojega poslovanja, izmerjenih z ustreznimi merili. Ob nejasnih navodilih proračunski uporabniki navadno o učinkovitosti in uspešnosti svojega delovanja ne poročajo ali pa zgolj ugotovijo, da so bili pri delovanju uspešni in učinkoviti.

Proračunski uporabniki ne poročajo o merljivih dosežkih svojega delovanja in izvajanja programov. V poročilih o delovanju proračunskih uporabnikov je javnost z redkimi izjemami seznanjena le z višino porabljenih sredstev za posamezno proračunsko postavko, pri čemer je dodan še odstotek realizacije glede na planirano višino sredstev. Taka informacija seveda ni zadostna, saj večinoma v poročilih ni navedeno niti to, kateri programi (projekti ali aktivnosti) so bili za uresničevanje ciljev na določeni postavki predvideni, kateri programi in projekti so bili izvedeni, ali so bili izvedeni vsi načrtovani programi in projekti (kateri niso bili ter zakaj ne), komu in kolikim so bili ti programi namenjeni, kakšni stroški na enoto izida so bili načrtovani in kakšni so bili doseženi in podobno. Poročila torej v povprečju ne vsebujejo niti temeljnih obrazložitvev in fizičnih kazalnikov, ki bi omogočili razumeti, v kakšne namene so bila dana proračunska sredstva. Seveda pristop k rezultatom usmerjenega proračuna zahteva več od zgolj osnovne informacije o tem, kam oziroma komu so bila namenjena sredstva določene proračunske postavke. Da bi zadostili njegovim principom, moramo ugotoviti ali smo bili pri izvajanju nalog in programov uspešni, torej, ali so bili zastavljeni cilji tudi uresničeni.

Proračunski uporabniki informacij o delovanju ne prikazujejo primerjalno. Za ugotavljanje uspešnosti delovanja bi morali proračunski uporabniki svoje delovanje prikazati tako, da bi ga bilo mogoče slediti in primerjati v večletnem časovnem obdobju. Le tako bi bil viden trend delovanja in bi bilo mogoče oceniti stalnost dosežkov. Prav tako dosežki tam, kjer so predstavljeni v poročilih, niso predstavljeni primerjalno glede na sprejete standarde, normative in merila ali glede na dobro prakso drugih institucij. Zaradi pomanjkanja informacij je zelo oteženo ali celo onemogočeno ocenjevanje stroškovne učinkovitosti in stroškovne uspešnosti uresničevanja zastavljenih ciljev posamezne institucije, kar pa sta ključna programska indikatorja.

Izobrazbena struktura in strokovno znanje računovodij ne podpira v zadostni meri sodobnih zahtev funkcije računovodstva v javnem sektorju. To pomeni, da funkcija računovodstva kot temeljna informacijska funkcija v organizaciji ne more ustrezno prispevati k potrebnemu razvoju javnih financ in ne zagotavlja zadostne podlage za poslovne odločitve in s tem ne

prispeva v zadostni meri k uspešnemu, učinkovitemu ter gospodarnemu poslovanju subjektov javnega prava. Še posebej je tako stanje zaskrbljujoče zato, ker bo v naslednjem strateškem obdobju treba izvesti pomembne vsebinske spremembe na področju računovodstva v javnem sektorju, predvsem uvajanje računovodskega načela nastanka poslovnega dogodka.

In še nekaj težav, s katerimi se srečujejo nekatere države, ki uvajajo proračun usmerjen v rezultate (Performance Budgeting in OECD Countries, 2007):

- premajhna ozaveščenost o potrebnosti uvedbe novega koncepta;
- pomanjkanje strokovnih znanj po ministrstvih;
- pomanjkanje kadrov za izvajanje naloge po ministrstvih;
- pomanjkanje kadrov, ki bi se bili pripravljene izobraževati;
- vrednotenje delovnih mest za računovodje ni ustrezno urejeno;
- nasprotovanje centralizaciji zaradi zmanjšanja samostojnosti proračunskih uporabnikov;
- premajhna ozaveščenost o potrebnosti kakovostne računovodske funkcije;
- nezmožnost in nezainteresiranost proračunskih uporabnikov za ustanavljanje skupnih računovodskih služb;
- višji stroški delovanja skupnih računovodskih služb v primerjavi z nakupom računovodskih storitev na trgu;
- javne institucije se ne želijo sprijazniti s svojo uspešnostjo, zato enostavno odklanjajo kontrolo, ker se bojijo "resnici pogledati v oči";
- pomanjkanje denarnih sredstev (vpeljava kazalnikov pomeni na prvi pogled dodatne stroške, ki pa bi se z ugotovitvijo in odpravo notranjih slabosti večkrat povrnili) idr.

Če bodo želele države, vključno s Slovenijo, uspešno uvesti koncept k rezultatom usmerjena proračuna, bodo morale slediti sledečim usmeritvam (Performance Budgeting: A User's Guide, 2008, str. 6):

- poiskati pristop, ki bo ustrezal širšim vladnim in institucionalnim strukturam v okolju;
- dovoliti fleksibilnost pri uresničevanju pristopa;
- ključno za uresničevanje sprememb je podpora političnih in administrativnih struktur;
- osredotočiti se na rezultate, ne samo na izločke;
- oblikovati natančne cilje ter spremljati in meriti napredek pri uresničevanju le-teh;
- zagotoviti dobro znanje o programski bazi;
- omejiti število ciljev, vendar vseeno uporabiti veliko meritev;
- uporabljati informacijske sisteme, ki lahko komunicirajo med seboj;
- poslužiti se reformnih pristopov k spremenjenim okoliščinam;
- izboljšati prikaz in poročanje informacij o učinkovitosti in uspešnosti;
- prepoznati omejitve informacij o učinkovitosti in uspešnosti.

1.7. Zaključki

Učinkovitost, uspešnost in kakovost so ključne smernice, ki naj bi jih zasledovala k državljanom usmerjena javna uprava, pa tudi javni sektor kot celota. Da bi lahko merili delovanje javnega sektorja, potrebujemo kazalnike uspešnosti in učinkovitosti delovanja. Na uporabo informacij o učinkovitosti in uspešnosti se osredotoča k rezultatom usmerjeni proračun, ki poudarja povezavo med porabo proračunskih sredstev in pričakovanimi rezultati, njegov cilj pa je povečati gospodarnost, učinkovitost in uspešnost delovanja javnega sektorja. Najpomembnejši prednosti k rezultatom usmerjenega proračuna sta njegova večja transparentnost in možnost seznanjanja javnosti s porabo proračunskih sredstev, v praksi pa predstavlja tudi enega od možnih načinov uresničevanja Kodeksa javnih financ in Deklaracije o transparentnosti javnih financ. Poudariti velja, da se države v današnjih časih za uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna odločajo predvsem zaradi finančne krize in/ali pritiska javnosti na zmanjšanje javnih izdatkov in/ali zmanjšanja javne (državne) administracije. Ugotavljamo tudi, da se države, ki uporabljajo k rezultatom usmerjeni proračun, srečujejo tako s prednostmi kot tudi slabostmi pri njegovi uporabi. Pri tem vsaka država uporablja nekoliko drugačen pristop k rezultatom usmerjenega proračuna, bodisi iz vidika njegovega načrtovanja/uvajanja bodisi iz vidika njegovega uresničevanja. Kljub temu, da države uporabljajo različne pristope uvajanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna, lahko izpostavimo nekatere skupne elemente. Te elemente predstavlja strateško načrtovanje, načrtovanje programov, razvijanje pomembnih meril učinkov, načrtovanje na podlagi rezultatov, zbiranje in uporaba podatkov za uravnavanje delovnih procesov, vrednotenje in odgovarjanje za rezultate in poročanje o rezultatih, pri čemer sta glavna cilja poročanja o rezultatih razviti vrsto točnih in pravočasnih podatkov ter informirati državljane.

Izkušnje držav OECD, ki že uresničujejo k rezultatom usmerjeni proračun (npr. Avstralija, Velika Britanija), kažejo predvsem na problem pomanjkanja kakovostnih in sprotnih informacij o učinkovitosti in uspešnosti, ki so ključnega pomena pri vladnem povezovanju sredstev, zato v teh državah ugotavljajo, da potrebujejo predvsem izboljšave na tem področju. Podobno izkušnje Slovenije pri oblikovanju k rezultatom usmerjenega proračuna kažejo, da so v Sloveniji pripravljene vse zakonske podlage za k rezultatom usmerjeni proračun, hkrati pa je bilo izvedenih tudi kar nekaj aktivnosti, predvsem s pomočjo različnih strokovnih skupin, za doslednejše in temeljitejše uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna v praksi. Ne glede na navedeno pa se Slovenija še vedno nahaja na stopnji uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna, ki temelji na določanju ciljev in kazalnikov. V slovenskem državnem proračunu je še vedno večji poudarek na učinkih in manj na izidih, v obrazložitvah finančnih načrtov proračunskih uporabnikov pa ni moč najti prave povezave med zastavljenimi cilji, kazalniki in planiranimi sredstvi. Že samo načrtovanje proračuna je pomanjkljivo, zato tudi poročanje o delovanju ni osredotočeno na rezultate in dosežke programskega delovanja, kar pomeni, da tudi informacije niso celovite. Kljub vsemu velja poudariti, da nova proračunska reforma iz leta 2009 predstavlja obetaven premik v smeri celovitejše uvedbe k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji.

2. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV NEPOSREDNIH (VLADNIH) PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

2.1. Uvod

Osnova kakršnihkoli dejavnosti ali sprememb bi moralo biti poznavanje obstoječega stanja. V Sloveniji na mnogih področjih razmeroma dobro pripravljenim zakonsko – teoretičnim osnovam ne sledi njihovo izvajanje v praksi. Zato smo v okviru našega projekta najprej želeli ugotoviti v kolikšni meri se teoretične opredelitve iz »Navodil za pripravo proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009« (MF, 2008) izvajajo v praksi javne uprave. Že pri pripravi projekta smo v neformalnih pogovorih na nekaterih ministrstvih ugotovili, da se izvaja le manjši del priporočenih dejavnosti, najpomembnejši deli (ob veliki stopnji formalnega strinjanja z nujnostjo vpeljave k rezultatom usmerjenega proračuna) pa so na stopnji »mirovanja« (npr. se pripravljamo, predvidevamo začetek najpozneje v naslednjem letu, sedaj smo na stopnji reorganizacije, potem pa takoj ipd.). Izkazalo se je, da je k rezultatom usmerjeni proračun na deklarativni ravni sicer v večini primerov deležen zelo velike podpore, na praktični ravni pa so leta 2008 le redki pri izvajanju podprogramov v popolnosti upoštevali »Navodila za pripravo proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009« (MF, 2008).

Zato smo se, tudi po posvetovanjih na Ministrstvu za finance (MF), odločili, da moramo najprej ugotoviti, kakšno je pravzaprav stanje na področju skrbništva nad (pod)programi proračuna v slovenski državni upravi in kaj o njem menijo neposredni izvajalci (skrbniki). Glede na teoretične opredelitve v gradivu MF in na razmeroma malo razpoložljivih podatkov o načinu in uspešnosti izvajanja podprogramov na posameznih ministrstvih, smo se odločili, da bomo raziskavo izvedli v dveh stopnjah:

- na prvi stopnji smo krajšo anketo izvedli na dveh ministrstvih oziroma zajeli 15 podprogramov; z rezultati te ankete smo dobili osnovne informacije o dogajanju na tem področju (april – junij 2009);
- na drugi stopnji smo, na osnovi izkušenj pridobljenih na prvi stopnji, izvedli daljšo in celovitejšo anketo med vsemi vladnimi proračunskimi uporabniki (razen upravnih enot) (julij – november 2009).

Anketa med neposrednimi vladnimi proračunskimi uporabniki je bila pripravljena na osnovi priporočil mednarodnih organizacij (OECD, 1997, 2002, 2007; Curristine, 2005) in prilagojena slovenskim razmeram predvsem na osnovi gradiv Ministrstva za finance, in sicer:

- Navodil za pripravo proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009;
- Obrazložitev finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov;
- Zaključnih računov Republike Slovenije v letih 2000 do 2008.

2.2. Prva stopnja izvedbe raziskave

2.2.1. Priprava in izvedba ankete

Prva anketa je bila izvedena med skrbniki podprogramov na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT) in Ministrstvu za šolstvo in šport (MŠŠ) v obdobju april – junij 2009 (glej tudi poglavje 3.1.). Osnovno statistično enoto so nam predstavljali podprogrami, ki so najnižja raven vsebinsko povezanih proračunskih postavk (8 – mestna šifra). Na prvi stopnji izvajanja ankete smo se odločili, da bodo osnovne statistične enote podprogrami, ki se izvajajo na ožjem delu MŠŠ in MVZT (brez organov v sestavi). Na obeh ministrstvih so koordinatorji dobili toliko anketnih vprašalnikov, kolikor podprogramov so izvajali v letu 2008. V ožjem delu obeh ministrstev so leta 2008 izvajali 27 podprogramov (glej tabelo 1, Priloga A), anketo pa so izpolnili le skrbniki 15 podprogramov (glej tabelo 1). Anketiranci so odgovarjali na vprašanja, ki so se nanašala neposredno na podprogram, katerega skrbniki so.

Tabela 1: Primerjava vseh podprogramov s sodelujočimi v anketi

	<i>Vseh podprogramov leta 2008</i>	<i>Podprogrami v vzorcu</i>	<i>Odstotek enot v vzorcu</i>
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (brez organov v sestavi)	9	8	88,9 %
Ministrstvo za šolstvo in šport (brez organov v sestavi)	18	7	38,9 %
<i>Skupaj</i>	<i>27</i>	<i>15</i>	<i>55,6 %</i>

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Na tej stopnji izvajanja anket nas je predvsem zanimalo, ali obstajajo razlike v praksi izvajanja podprogramov in kakšno mnenje imajo o določenih pomembnih konceptih k rezultatom usmerjenega proračuna neposredni izvajalci oziroma skrbniki podprogramov. Vprašanja, ki smo jih zastavili, lahko združimo v tri skupine:

- vprašaja o načinu skrbništva in ustreznosti obsega podprogramov;
- vprašanja o kvaliteti izvedbe koncepta povezav »dolgoročni cilji – izvedbeni cilji – kazalniki doseganja ciljev«;
- vprašanja o določanju kazalnikov, o doseganju ciljev in zbiranju podatkov o izbranih kazalnikih.

2.2.2. Rezultati ankete

Že pri odgovoru na prvo vprašanje lahko vidimo, da se organizacija izvajanja skrbništva podprogramov med obema ministrstvom precej razlikuje. Na MVZT je za večino podprogramov skrbelo več oseb, medtem ko je bilo na MŠŠ ravno obratno – ena oseba je

skrbela za več podprogramov. Delno lahko to pojasnimo tudi s tem, da na MŠŠ izvajajo znatno več podprogramov kot na MVZT (glej tabelo 2).

Tabela 2: Skrbništvo nad podprogramom

<i>Skrbništvo nad podprogramom</i>	<i>Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo</i>	<i>Ministrstvo za šolstvo in šport</i>	<i>Skupaj</i>
ena oseba skrbi za več podprogramov	0	4	4
ena oseba skrbi samo za en podprogram	0	1	1
dve osebi skrbita za en podprogram	2	0	2
tri ali več oseb skrbi za en podprogram	6	1	7
<i>Skupaj</i>	8	6	14

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Večini skrbnikov se zdi njihov podprogram ustrezne velikosti. Na MVZT sta dva skrbnika menila, da je njun podprogram premajhen, medtem ko na MŠŠ takšnih ni bilo (glej tabelo 3, Priloga D). Skrbniki so na pet stopenjski lestvici ocenjevali tudi strinjanje z devetimi trditvami, ki so se nanašale predvsem na odnos med dolgoročnimi in izvedbenimi cilji ter ustreznostjo uporabe kazalnikov pri ocenjevanju uspešnosti podprogramov in programov. Razveseljivo je, da so se najbolj strinjali s trditvijo, da je potrebno uspešnost podprograma spremljati s kazalniki. Prav tako so visoko ocenili usklajenost dolgoročnih in kratkoročnih ciljev ter njihovo ustreznost glede na bistvo podprograma. Bolj so bili kritični do tega, ali so izbrani pravi kazalniki in ali le-ti ustrezno merijo stanje na področju podprograma. Po drugi strani pa se ne strinjajo s trditvijo, da kazalniki ne kažejo realnega stanja in da jih je premalo. Prav tako menijo, da sistema kazalnikov ni potrebno popolnoma spremeniti (glej tabelo 4, Priloga D). Statistično značilnih razlik med obema ministrstvoma ni bilo.

Najpogosteje kazalnike, s katerimi se meri doseganje ciljev, določa delovna skupina v okviru ministrstev in večina skrbnikov meni, da je to ustrezen način. Le pri treh podprogramih je kazalnike določil skrbnik sam. Prav tako anketiranci niso naklonjeni večji centralizaciji na področju določanja ciljev, saj sta le dva skrbnika menila, da bi bilo bolje, če bi kazalnike določala skupina na ravni vlade ali neodvisna delovna skupina izven državne uprave (glej tabelo 5 in 6, Priloga D). Podatke za kazalnike, ki kažejo stanje na področju podprograma, najpogosteje zbirajo skupaj skrbniki in strokovni sodelavci (na MŠŠ) ali samo strokovni sodelavci (MVZT). Na obeh ministrstvih menijo, da bi bilo bolje, če bi jih zbirali zgolj strokovni sodelavci in bi se skrbniki ukvarjali z organizacijskimi oz. vsebinskimi vprašanji. Zopet je presenetljivo, da med skrbniki ni prevelike naklonjenosti centralizaciji zbiranja podatkov izven resornih ministrstev ali celo izven državne uprave (glej tabelo 7 in 8, Priloga D).

2.2.3. Zaključki prve (pilotne) stopnje raziskave

Glavni namen pilotne raziskave je bil ugotoviti, ali se praksa izvajanja podprogramov v državni upravi razlikuje. Na primeru zbranih podatkov o 15 podprogramih MŠŠ in MVZT lahko ugotovimo, da so se pokazale razlike tako v načinu izvajanja podprogramov, kakor tudi pri mnenju o tem, kakšno naj bi bilo boljše izvajanje le-teh.

2.3. Druga stopnja izvedbe raziskave

2.3.1. Priprava in izvedba ankete

Na osnovi spoznanj prve stopnje (pilotne) ankete je bila v obdobju 1.7.2009 – 15.11.2009 izvedena glavna anketa. Anketa je bila izvedena s pomočjo Ministrstva za finance (glej Prilogo C). Vključeni so bili neposredni (vladni) proračunski uporabniki brez upravnih enot (zaradi specifičnosti dela tudi brez Urada predsednika Vlade). Vprašalnik je bil, skupaj s spremnim dopisom Ministrstva za finance, poslan na naslove ministrstev (vladnih proračunskih uporabnikov) oz. odgovornim osebam za posamezne podprograme (običajno direktorjem direktorats in/ali vodjem finančnih služb). Le ti naj bi vprašalnike posredovali:

- skrbnikom posameznih podprogramov na ministrstvu;
- enotam v sestavi, kjer naj bi prav tako vsak skrbnik podprograma dobil svoj izvod.

2.3.2. Vzorec ankete

Osnovna statistična enota je bila tudi v tej anketi podprogram. Prejeli smo 105 anketnih listov, ocenjenih je bilo 83 podprogramov (glej tabele 3 – 5).

Tabela 3: Osnovni podatki o podprogramih vključenih v anketo

	<i>Vključeni v anketo</i>		
	<i>Da</i>	<i>Ne</i>	<i>Skupaj</i>
Število podprogramov	83	224	307
Delež podprogramov	27,0%	73,0%	100,0%
Seštevek odhodkov podprogramov (v mio EUR)	2688,2	5450,1	8138,3
Delež odhodkov podprogramov	33,0%	67,0%	100,0%
Povprečna vrednost odhodkov podprogramov (v mio EUR)	32,4	24,3	26,5
Minimalna vrednost odhodkov podprogramov (v mio EUR)	0,003	0,006	0,003
Maksimalna vrednost odhodkov podprogramov (v mio EUR)	716,2	1111,9	1111,9
Standardni odklon vrednosti odhodkov podprogramov	91,4	95,0	93,9

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Tabela 4: Število podprogramov in število s strani skrbnikov ocenjenih podprogramov

<i>Ministrstvo</i>	<i>Število podprogramov aktivnih 2008</i>	<i>Število podprogramov vključenih v anket¹</i>	<i>Odstotek vključenih</i>
Kabinet predsednika vlade	2	0	0,0%
Vladne službe ²	34	4	11,8%
Ministrstvo za finance	29	6	20,7%
Ministrstvo za notranje zadeve	10	4	40,0%
Ministrstvo za zunanje zadeve	5	1	20,0%
Ministrstvo za obrambo	15	5	33,3%
Ministrstvo za pravosodje	10	2	20,0%
Ministrstvo za gospodarstvo	26	5	19,2%
Ministrstvo za kmet., gozd. in prehrano	30	12	40,0%
Ministrstvo za promet	19	6	31,6%
Ministrstvo za okolje in prostor	20	8	40,0%
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	31	4	12,9%
Ministrstvo za zdravje	18	14	77,8%
Ministrstvo za javno upravo	9	2	22,2%
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	12	3	25,0%
Ministrstvo za šolstvo in šport	23	5	21,7%
Ministrstvo za kulturo	14	2	14,3%
<i>Skupaj</i>	<i>307</i>	<i>83</i>	<i>27,0%</i>

Opombe:

¹ Število vključenih podprogramov in anket se razlikuje, ker je bilo za nekatere podprograme izpoljenih več anketnih listov (torej so bili določeni podprogrami ocenjevani s strani večjega števila skrbnikov).

² Vse vladne službe in uradi, ki niso organi v sestavi drugih ministrstev.

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Tabela 5: Podprogrami po velikosti

<i>Sredstva v proračunu namenjena podprogramu</i>	<i>Število podprogramov aktivnih 2008</i>	<i>Število podprogramov vključenih v anketo</i>	<i>Odstotek vključenih</i>
pod 1 milijon EUR	92	14	15,2%
od 1 do 10 milijonov EUR	117	39	33,3%
nad 10 milijonov EUR	98	30	30,6%
<i>Skupaj</i>	<i>307</i>	<i>83</i>	<i>27,0%</i>

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.4. Rezultati druge stopnje raziskave – prikaz po podprogramih

Vprašalnik iz prve stopnje izvedbe ankete smo precej razširili (glej Prilogo C). Vprašanja smo razdelili v štiri večje skupine:

- določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma;
- določanje kazalnikov podprogramov;
- zbiranje podatkov;
- splošno o podprogramu in skrbniku.

2.4.1. Določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma

Skrbniki podprogramov (sami ali v delovni skupini) v večini primerov sodelujejo tako pri določanju dolgoročnih, kakor tudi izvedbenih ciljev podprograma. Pri določanju dolgoročnih ciljev sodeluje samostojno ali v okviru delovne skupine skoraj 85 %, pri kratkoročnih pa skoraj 87 % skrbnikov. Samostojno določa kratkoročne cilje pri svojem podprogramu 42 %, medtem ko je takšnih pri dolgoročnih ciljeh le 28 % skrbnikov. Najbolj pogosta praksa v opazovanih enotah je, da tako dolgoročne (57 %), kakor tudi kratkoročne (45 %) cilje določa delovna skupina, katere član je tudi skrbnik podprograma (glej tabelo 10, Priloga D).

Število dolgoročnih ciljev podprogramov se najpogosteje giblje od 1 do 5 (skoraj 69 % podprogramov), medtem ko je le v 7 primerih število večje od dvajset ciljev (glej tabelo 11 in 12, Priloga D). Približno tretjina skrbnikov meni, da bi bilo pri podprogramu najbolje imeti le enega ali dva dolgoročna cilja in polovica 3 do 5 ciljev. Število, ki se zdi skrbnikom najprimernejše, naj bi bilo nekoliko manjše kot pa je dejansko stanje (glej tabele 13–16, Priloga D). Pri kratkoročnih ciljeh je število ciljev nekoliko višje, saj imata dve tretjini podprogramov od 3 do 10 kratkoročnih ciljev. To se zdi skrbnikom preveč, saj v povprečju menijo, da bi moralo biti število nižje – približno polovici se zdi, da je najprimernejše število od 3 do 5 ciljev (glej tabelo 14, Priloga D).

Za doseganje dolgoročnih ciljev naj bi bil v 26 % primerov odgovoren skrbnik podprograma, v 24 % pa resorni minister. Prav tako visok odstotek sta dobila še delovna skupina na resornem ministrstvu (15 %) in skrbniku podprograma prvi nadrejeni vodja (16 %) (glej tabelo 17, Priloga D). Pri doseganju izvedbenih ciljev pa je največji delež odgovornosti na skrbnikih (43 %), veliko nižje odstotke odgovornosti nosijo delovna skupina na resornem ministrstvu (16 %) in resorni minister (12 %) (glej tabelo 18, Priloga D).

Pri vprašanju o usklajenosti ciljev s kazalniki so se vprašani skrbniki podprogramov najbolj strinjali s trditvijo, da dolgoročni cilji njihovega podprograma izražajo bistvo podprograma in da so izvedbeni cilji usklajeni z dolgoročnimi cilji (torej bolj s teoretično ravno procesa). Nižjo oceno pa so dobile trditve s področja konkretizacije: skrbniki so se v precej manjši meri strinjali s trditvijo, da so izbrani pravi kazalniki, ki bi kazali stopnjo doseganja (dolgoročnih in izvedbenih) ciljev (glej tabelo 6).

Tabela 6: Povezanost med dolgoročnimi, izvedbenimi cilji in kazalniki

<i>Na pet stopenjski lestvici, kjer 1 pomeni, da se ne strinjate in 5, da se popolnoma strinjate, za vaš podprogram ocenite strinjanje z naslednjimi trditvami</i>	<i>N</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>	<i>Arit. sred.</i>	<i>Std. odklon</i>
- dolgoročni cilji izražajo bistvo podprograma	81	1,0	5,0	4,4	0,9
- izbrani so pravi kazalniki, ki naj bi kazali stopnjo doseganja dolgoročnih ciljev	82	1,0	5,0	3,7	1,0
- izvedbeni cilji so usklajeni z dolgoročnimi cilji	82	1,0	5,0	4,3	0,8
- izbrani so pravi kazalniki, ki naj bi kazali stopnjo doseganja izvedbenih ciljev	82	1,0	5,0	3,8	0,9

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.4.2. Določanje kazalnikov podprogramov

Za določanje kazalnikov podprogramov so v največ primerih zadolženi skrbniki – skoraj 90 % samih ali skupaj s člani delovnih skupin na ministrstvu sodeluje pri oblikovanju kazalnikov in določanju ciljnih vrednosti zanje. Le sedem skrbnikov ne sodeluje niti pri oblikovanju kazalnikov niti pri določanju ciljnih vrednosti zanje (glej tabelo 7). Tudi pri številu kazalnikov, s katerimi naj bi merili doseganje ciljev podprograma, je bil najpogostejši odgovor 3 do 5, vendar je razmeroma veliko (približno 30 %) vprašanih navedlo kot primerno višje število (6 do 10), šest pa jih meni, da bi bilo najprimerneje meriti doseganje ciljev z 11 do 20 kazalniki (glej tabelo 19, Priloga D)

Tabela 7: Oblikovanje kazalnikov podprograma

<i>Kdo oblikuje kazalnike podprograma?</i>	<i>Število</i>	<i>Odstotek</i>	<i>Veljavni odstotek</i>
skrbnik podprograma	32	38,6	38,6
delovna skupina na resornem ministrstvu (skrbnik je član)	34	41,0	41,0
delovna skupina na resornem ministrstvu (skrbnik ni član)	2	2,4	2,4
skrbniki podprogramov na Min. za finance	1	1,2	1,2
drugi	4	4,8	4,8
skrbnik podprograma in delovna skupina na resornem ministrstvu	9	10,8	10,8
skrbnik podprograma in delovna skupina (skrbnik ni član)	1	1,2	1,2
<i>Skupaj</i>	<i>83</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Kazalnike, s katerimi spremljajo doseganje ciljev, so vprašani skrbniki najpogosteje uvrstili v skupino merjenja izidov (angl. *outcome*) in merjenja proizvodov/storitev (učinkov) (angl. *output*) – 43 % oziroma 41 %, pri čemer so razlike med posameznimi enotami zelo velike (v

obeh kategorijah od 0 do 100 %) (glej tabelo 8). V procesu izbire in oblikovanja kazalnikov so vprašani skrbniki najbolj pogosto upoštevali kriterij vsebinske usklajenosti kazalnika s cilji podprograma, medtem ko so ostale kriterije upoštevali redkeje. Skrbnikom se je zdel še najmanj pomemben kriterij ustrezne časovne opredeljivosti kazalnikov – torej spremljanje spreminjanja kazalnika v času oz. možnosti dolgoročnega ocenjevanja uspešnosti doseganja ciljev (glej tabelo 20, Priloga D).

Podobno kot pri določanju ciljev in kazalnikov so tudi za spremljanje doseganja ciljnih vrednosti kazalnikov pri podprogramov (v bistvu za ocenjevanje uspešnosti podprograma) v večini primerov (skoraj 89 %) zadolženi ali skrbniki samostojno (39 %) ali skrbniki skupaj z delovno skupino (50 %). Kot najbolj pogoste probleme, ki nastajajo pri uvajanju kazalnikov za spremljanje uspešnosti podprogramov, so skrbniki navedli probleme pri določanju kazalnikov merjenja rezultatov podprogramov, probleme opredelitve rezultatov dejavnosti v okviru podprogramov in premalo podatkov oz. njihova prenizka kvaliteta (glej tabelo 22, Priloga D). Premajhna politična podpora se skrbnikom v večini primerov sploh ni zdel pomemben problem, skrbniki pa so se večinoma tudi strinjali, da so pri njihovih podprogramih cilji razmeroma jasni. Večinsko so se tudi strinjali, da je uspešnost podprograma potrebno meriti s kazalniki, le nekoliko manj pa s trditvijo, da kazalniki ustrezno merijo stanje na področju njihovega podprograma. Sploh pa se niso strinjali s trditvijo, da bi morali imeti večje število kazalnikov oz. da je potrebno sistem kazalnikov popolnoma spremeniti (glej tabelo 23, Priloga D).

Tabela 8: Skupine kazalnikov, ki se uporabljajo za spremljanje doseganja ciljev

<i>V katero skupino bi lahko razvrstili kazalnike, s katerimi spremljate doseganje ciljev pri podprogramu? Prosimo, če navedete odstotke (skupaj 100 %).</i>	<i>N</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>	<i>Arit. sred.</i>	<i>Std. Odklon</i>
kazalnike merjenja izidov (outcome)	77	0,0	100	43,0	32,3
kazalnike merjenja proizvodov–storitev (output)	77	0,0	100	41,1	32,4
stroške na enoto (outputa–proizvoda, storitve)	77	0,0	100	11,9	20,1
druge	77	0,0	50,0	4,1	9,5

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.4.3. Zbiranje podatkov

Podatke o kazalnikih podprogramov zbirajo več kot eno leto v skoraj 80 % primerih. Le 8 % skrbnikov je navedlo, da podatkov o kazalnikih sploh ne zbirajo (glej tabelo 9). Najpogosteje zbira podatke za kazalnike skrbnik podprograma (32 %) ali strokovni sodelavec na resornem ministrstvu (27 % tistih, ki so odgovorili na to vprašanje) (glej tabelo 10). Odgovori na

vprašanje o tem, kdo bi moral zbirati podatke za kazalnike, kažejo, da ima velika večina skrbnikov zbiranje podatkov za nepotrebno dodatno obremenitev, saj jih le 14 % meni, da naj bi bila to tudi v prihodnje njihova naloga. Največ jih meni, da naj bi bila to naloga strokovnega sodelavca (26 %) ali delovne skupine na resornem ministrstvu (19 %). Le 11% jih meni, da bi morali podatke zbirati izven resornega ministrstva (centralno za celotno državno upravo oziroma skupina izven državne uprave) (glej tabelo 24, Priloga D).

Tabela 9: Število let zbiranja podatkov o kazalnikih podprograma

<i>Kako dolgo že zbirate podatke o kazalnikih podprograma?</i>	<i>Število</i>	<i>Odstotek</i>	<i>Veljavni odstotek</i>
podatkov za kazalnike ne zbiramo	6	7,2	7,8
manj kot eno leto	10	12,0	13,0
od 1 do 5 let	37	44,6	48,1
več kot 5 let	24	28,9	31,2
<i>Skupaj</i>	<i>77</i>	<i>92,8</i>	<i>100,0</i>
Manjkajoče vrednosti	6	7,2	
<i>Skupaj</i>	<i>83</i>	<i>100,0</i>	

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Večina skrbnikov meni, da se je stanje na področju njihovega podprograma v 5 letih izboljšalo. Najbolj na področju dostopa do podatkov, kvalitete podatkov in pravočasnosti pridobivanja podatkov (ocene med 3 in 4 – stanje se je izboljšalo). Nekoliko manj pa na področju uporabe podatkov pri delitvi sredstev in pri uporabi podatkov pri političnih in programskih odločitvah (glej tabelo 25, Priloga D).

Tabela 10: Organizacija zbiranja podatkov za kazalnike – dejansko stanje

<i>Kdo zbira podatke za kazalnike pri vašem podprogramu?</i>	<i>Število</i>	<i>Odstotek</i>	<i>Veljavni odstotek</i>
Nihče	6	7,2	7,7
skrbnik podprograma	25	30,1	32,1
strokovni sodelavec na resornem ministrstvu	21	25,3	26,9
delovna skupina na resornem ministrstvu	8	9,6	10,3
drugi (napišite)	8	9,6	10,3
skrbnik podprograma in strokovni sodelavec na resornem min.	5	6,0	6,4
strokovni sodelavec in delovna skupina na resornem min.	2	2,4	2,6
strokovni sodelavec in drugi	2	2,4	2,6
strokovni sodelavec in delovna skupina na resornem ministrstvu	1	1,2	1,3
<i>Skupaj</i>	<i>78</i>	<i>94,0</i>	<i>100,0</i>
Manjkajoče vrednosti	5	6,0	
<i>Skupaj</i>	<i>83</i>	<i>100,0</i>	

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Naslednja skupina vprašanj se je nanašala na nagrajevanje skrbnikov in ocenjevanje podprogramov glede na stopnjo doseganja ciljev. Pri vseh trditvah so bile razlike pri odgovorih med skrbniki zelo velike, še posebej pri odgovorih z nizko povprečno oceno. Skrbniki se v glavnem niso strinjali s trditvami, da bi morali biti nagrajani (2,3) ali kaznovani (1,9) glede na stopnjo doseganja ciljev. Veliko bolj so se strinjali s trditvijo, da bi rezultati doseganja ciljev morali vplivati na delitev proračunskih sredstev med podprograme (3,5 – ob razmeroma nizkem standardnem odklonu). Prav tako večina meni, da bi morale biti informacije o doseganju ciljev podprogramov pomemben element pri določanju proračuna (3,9). Na drugi strani se večina ne strinja s tem, da bi morali podprograme, pri katerih ne dosegajo zastavljenih ciljev, ukiniti (2,6) ali nameniti dodatna proračunska sredstva (2,4) – torej tudi skrbniki nekako ne vedo, kaj bi s podprogrami, pri katerih ne dosegajo zastavljenih ciljev (glej tabelo 26, Priloga D). Naslednji dve trditvi sta se nanašali na centralizacijo določanja in zbiranja kazalnikov, ki merijo doseganje ciljev. Stopnja strinjanja s trditvami je sicer na razmeroma nizki ravni (2,6 – 2,8), ob nekoliko večjem strinjanju s centraliziranim zbiranje podatkov kot z enotnim določanjem kazalnikov za vse podprograme državne uprave. Največ skrbnikov meni, da bi morala biti javnost obveščena o doseganju postavljenih ciljev pri njihovem podprogramu (3,6), precej manj pa jih meni, da bi morali obveščati Ministrstvo za javno upravo (2,7) ali Ministrstvo za finance (3,2).

V skupini trditev, ki so se nanašale na organizacijo, kjer so skrbniki zaposleni, so vse trditve dosegle razmeroma visoko stopnjo strinjanja (3 – 4 na petstopenjski lestvici, tudi ob nekoliko manjšem standardnem odklonu), kar delno lahko pojasnimo s tem, da je večina skrbnikov članov ožjega vodstva in so vsaj delno odgovorni tudi za stanje na teh področjih. Tako je največ strinjanja doživela trditev, da »vodstvo razume dolgoročne cilje podprogramov in kazalnike delovne izvedbe, povezane z dolgoročnimi cilji«. Najmanjše je bilo strinjanje s trditvama, »da obstoječi sistem zadovoljuje informacijske potrebe vseh deležnikov« (ocena 2,8) in »da imajo v organizaciji jasno izoblikovan sistem baze podatkov, ki jih potrebujemo za spremljanje uresničevanja zastavljenih ciljev« (ocena 3,0) (glej tabelo 27, Priloga D).

2.4.4. Splošno o podprogramu in skrbniku

Oblike skrbništva nad podprogrami se v slovenski državni upravi precej razlikujejo. V več kot polovici primerov je oblika skrbništva deljena, tj. dve ali več oseb skrbi za en podprogram (glej tabelo 11). V 31 % primerov skrbi ena oseba za en podprogram, medtem ko je bilo 13 primerov takšnih, kjer en skrbnik skrbi za več podprogramov. Skoraj 74 % skrbnikov, ki so odgovorili na to vprašanje, meni, da je njihov program ustrezno oblikovan, 22 % pa jih meni, da je preobsežen. Le štirje skrbniki so menili, da je njihov podprogram premajhen (glej tabelo 28, Priloga D).

Skrbniki, ki so odgovarjali na vprašalnik, so v večini primerov (83 %) člani ožjega vodstva (npr. generalni direktor, vodja službe, vodja sektorja). 69 % skrbnikov se v zadnjem letu ni

udeležilo izobraževanj, povezanih z vodenjem podprograma (le 7 jih je bilo deležnih izobraževanja v obsegu več kot 10 ur). Povprečna dolžina skrbništva nad podprogramom je bila pri anketiranih skrbnikih 4,3 leta, povprečna dolžina dela na strokovnem področju, na katero spada podprogram, pa je bila 8,1 let. Tudi na tem področju so se skrbniki med seboj zelo razlikovali, saj so bili nekateri novinci, drugi pa že dolgoletni poznavalci področja (31 let). Svoje delo so ocenili razmeroma visoko (povprečje 4,0), 14 pa je ocenilo svoje delo z oceno 5 (glej tabele 29–32, Priloga D).

Tabela 11: Oblika skrbništva nad podprogramom

	<i>Število</i>	<i>Odstotek</i>	<i>Veljavni odstotek</i>
ena oseba skrbi za več podprogramov	13	15,7	16,0
ena oseba skrbi za en podprogram	25	30,1	30,9
dve osebi skrbita za en podprogram	5	6,0	6,2
več oseb skrbi za en podprogram	38	45,8	46,9
<i>Skupaj</i>	<i>81</i>	<i>97,6</i>	<i>100,0</i>
Manjkajoče vrednosti	2	2,4	
<i>Skupaj</i>	<i>83</i>	<i>100,0</i>	

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.5. Rezultati druge stopnje raziskave – prikaz po ministrstvih

Podatke, pridobljene z anketo med skrbniki podprogramov, smo združili v skupine podprogramov, ki se izvajajo na posameznih ministrstvih. Znotraj posameznega ministrstva so torej prikazani podatki za ožje ministrstvo in vse neposredne proračunske uporabnike, ki delujejo znotraj tega ministrstva (organi v sestavi). Kot posebna skupina so oblikovane vladne službe, ki so obravnavane kot samostojna enota na ravni ministrstva. Kabinet predsednika vlade zaradi specifičnosti dela v analizo ni bil vključen.

Kljub razmeroma velikemu skupnemu številu anket, pregled po posameznih ministrstvih pokaže, da smo za določena ministrstva dobili oceno le enega ali dveh podprogramov (glej tabelo 12). Tudi pri ministrstvih, kjer imamo podatke za več podprogramov, je možno, da je za njih anketo ocenjevala ena oseba, zato je potrebno biti pri interpretaciji rezultatov previden. Kljub vsemu predvidevamo, da so anketni listi prišli v roke najbolj odgovornim ljudem na ministrstvih in so jih izpolnjevanje le tisti, ki se problematiko na ministrstvu najboljše spoznajo.

Obliko prikaza lahko razdelimo na dve skupini:

- *nominalne spremenljivke* (odgovori na vprašanja »Kdo...«). Pri prikazih odgovorov na ta vprašanja so bile oblikovane skupine (dve do štiri) najbolj pogostih odgovorov, ostali odgovori so bili združeni v kategorijo »drugo, več odgovorov«. Zaradi majhnega števila enot po posameznih ministrstvih in znotraj posamezne kategorije

odgovorov ni bilo možno izvesti ustreznih testov statistične značilnosti. Zato so v tabelah prikazane samo frekvence po posameznih skupinah odgovorov znotraj ministrstev.

- *ordinalne in intervalne spremenljivke.* To so odgovori na vsa ostala vprašanja. Pri vprašanjih, kjer so bili odgovori oblikovani v obliki razredov, smo kot predstavnika razreda v analizi uporabili sredino razreda. Iz odgovorov za podprograme je bila izračunana aritmetična sredina za ustrezno ministrstvo. Statistične razlike so bile testirane z analizo ANOVA. V tabelah so prikazane aritmetične sredine za ministrstva. V zadnjih dveh vrsticah stolpca posameznega vprašanja je prikazana vrednost F–testa in stopnja tveganja (alfa).

Tabela 12: Število proračunskih uporabnikov in podprogramov vključenih v anketo

<i>Ministrstvo</i>	<i>Število proračunskih uporabnikov, aktivnih 2008</i>	<i>Število proračunskih uporabnikov, vključenih v anketo</i>	<i>Število podprogramov, vključenih v anketo</i>
Kabinet predsednika vlade	1	0	0
Vladne službe	15	4	4
Ministrstvo za finance	7	4	6
Ministrstvo za notranje zadeve	3	2	4
Ministrstvo za zunanje zadeve	1	1	1
Ministrstvo za obrambo	5	3	5
Ministrstvo za pravosodje	2	1	2
Ministrstvo za gospodarstvo	7	4	5
Ministrstvo za kmet., gozd. in prehrano	5	3	12
Ministrstvo za promet	5	2	6
Ministrstvo za okolje in prostor	5	3	8
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	2	1	4
Ministrstvo za zdravje	4	4	14
Ministrstvo za javno upravo	1	1	2
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	3	1	3
Ministrstvo za šolstvo in šport	3	2	5
Ministrstvo za kulturo	3	1	2
<i>Skupaj</i>	<i>72</i>	<i>37</i>	<i>83</i>

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.5.1. Določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma

V večini ministrstev skrbnik sodeluje pri oblikovanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev podprograma. Skrbniki so najbolj samostojni pri določanju dolgoročnih ciljev na Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za zdravje, medtem ko je pri drugih ministrstvih bolj pogosta praksa določanje dolgoročnih ciljev v okviru delovne skupine (katere član je tudi skrbnik). V omenjenih dveh ministrstvih so skrbniki samostojni tudi pri določanju izvedbenih ciljev,

takšno prakso pa večinsko izvajajo tudi na Ministrstvih za obrambo in Ministrstvu za pravosodje (glej tabelo 33 in 34, Priloga D).

Pri večini vprašanj o številu dolgoročnih in izvedbenih ciljev so se med ministrstvi pokazale statistično značilne razlike. Največje število, tako dolgoročnih, kakor tudi izvedbenih ciljev, so imeli podprogrami na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. O absolutnem številu teh ciljev težko sklepamo, saj je bilo število ocenjeno na osnovi razredov, v vsakem primeru pa je večje kot 20. Razmeroma veliko dolgoročnih ciljev imajo še na Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za zunanje zadeve. Število izvedbenih ciljev je skoraj pri vseh ministrstvih večje kot število dolgoročnih ciljev, vendar se velikost te razlike med ministrstvi močno razlikuje (pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo so razlike še posebej velike). Ugotavljamo, da je na vrhu seznama največjega povprečnega števila izvedbenih ciljev identično ministrstvo kot pri dolgoročnih, na naslednjih mestih pa so Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za notranje zadeve.

V večini primerov skrbniki mislijo, da naj bi bilo tako število dolgoročnih (za dva cilja), kakor tudi izvedbenih (za 1,6) ciljev manjše kot pa je dejansko stanje. Podroben pregled pa pokaže, da se želeno stanje pri približno polovici ministrstev ne razlikuje od dejanskega, pri drugih pa so skrbniki mnenja, da bi bilo boljše, če bi bilo število ciljev manjše na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za šolstvo in šport. Največjo odgovornost za doseganje zastavljenih ciljev imajo skrbniki na Ministrstvu za zdravje, delno tudi na Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za obrambo. Na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano večinsko menijo, da je odgovorna delovna skupina na resornem ministrstvu, na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve pa je skrbniku prvi nadrejeni vodja. Večinsko mnenje na Ministrstvu za okolje in prostor ter Ministrstvu za finance je, da je za doseganje dolgoročnih ciljev odgovoren minister (glej tabelo 35, Priloga D). Odgovornost za doseganje izvedbenih ciljev naj bi v večini primerov nosili skrbniki podprogramov. Izjema je le Ministrstvo za okolje in prostor, kjer večinsko mislijo, da je tudi za doseganje teh ciljev odgovoren neposredno minister.

Tudi pri strinjanju s trditvami o usklajenosti ciljev s kazalniki so se med ministrstvi pokazale statistično značilne razlike (glej tabelo 13):

- skrbniki so se v povprečju najbolj strinjali s trditvijo, da dolgoročni cilji izražajo bistvo podprograma, v petih primerih celo v popolnosti (povprečna ocena 5); najmanj so se s to trditvijo strinjali na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, kjer je število ciljev največje in na Ministrstvu za zdravje;
- da so izbrani pravi kazalniki, ki kažejo stopnjo doseganja dolgoročnih ciljev, so se najmanj strinjali na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za zdravje in v vladnih službah;

- da so izvedbeni cilji usklajeni z dolgoročnimi cilji meni najmanj skrbnikov na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in v vladnih službah;
- s trditvijo, da so izbrani kazalniki, ki naj bi kazali stopnjo doseganja izvedbenih ciljev, se ne strinja največ skrbnikov na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za obrambo.

Iz podatkov je razvidno, da so bili pri vseh trditvah najbolj kritični na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (verjetno zaradi težko merljivih pojavov na tem področju). Zato je smiselno gledati tudi primerjavo med posameznimi trditvami in ne zgolj primerjavo absolutnih števil. Tako so se npr. na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve najmanj strinjali s trditvijo, da so izbrani pravi kazalniki, ki bi kazali stopnjo doseganja dolgoročnih in izvedbenih ciljev.

Tabela 13: Število dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma ter njihova povezanost s kazalniki

	Kolikšno je število dolgoročnih ciljev podprograma, katerega skrbnik ste?	Kolikšno je število izvedbenih ciljev podprograma, katerega skrbnik ste?	Kolikšno bi po vašem mnenju moralo biti št. dolg. ciljev podprog., katerega skrbnik ste?	Kolikšno bi po vašem mnenju moralo biti št. izvedb. ciljev podprog., katerega skrbnik ste?	Na pet stopenjski lestvici, kjer 1 pomeni, da se ne strinjate in 5, da se popolnoma strinjate, za vaš podprogram ocenite strinjanije z naslednjimi trditvami:			
					- dolgoročni cilji izražajo bistvo podprograma	- izbrani so pravi kaz., ki naj bi kazali stopnjo doseganja dol. ciljev	- izvedbeni cilji so usklajeni z dolgoročnimi cilji	- izbrani so pravi kaz., ki naj bi kazali stopnjo doseganja izv. ciljev
Vladne službe	2,1	4,4	2,1	4,4	5,0	3,5	3,5	4,0
Ministrstvo za finance	4,7	6,6	4,7	6,6	4,7	4,0	4,7	4,0
Ministrstvo za notranje zadeve	6,9	9,8	6,9	7,9	4,5	4,0	4,5	4,0
Ministrstvo za zunanje zadeve	8,0	1,5	8,0	1,5	5,0	4,0	5,0	5,0
Ministrstvo za obrambo	1,5	2,5	1,5	2,5	4,8	3,8	4,4	3,6
Ministrstvo za pravosodje	2,8	4,8	2,8	4,0	5,0	4,0	4,5	4,0
Ministrstvo za gospodarstvo	5,9	5,6	5,1	4,8	4,8	4,0	4,6	4,2
Ministrstvo za kmet., gozd. in prehrano	4,9	12,1	3,1	9,7	4,2	3,7	4,3	4,0
Ministrstvo za promet	5,2	8,6	4,5	8,6	4,2	4,5	4,7	4,7
Ministrstvo za okolje in prostor	5,4	8,7	3,3	7,4	4,6	3,8	4,5	4,0
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	25,5	25,5	8,0	15,5	3,0	1,0	3,0	2,0
Ministrstvo za zdravje	8,0	8,7	6,2	6,4	3,7	3,3	4,0	3,1
Ministrstvo za javno upravo	4,0	6,0	4,0	6,0	5,0	4,0	4,5	4,0
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	4,5	11,2	4,5	11,2	5,0	4,0	4,7	4,3
Ministrstvo za šolstvo in šport	5,6	5,9	2,5	5,1	4,6	4,0	4,2	4,0
Ministrstvo za kulturo	4,8	9,8	2,8	6,0	4,0	4,0	4,5	4,5
Skupaj	6,3	8,8	4,3	7,2	4,4	3,7	4,3	3,8
F (stopnja tveganja)	4,2 (0,00)	3,1 (0,00)	1,4 (0,18)	1,9 (0,04)	2,4 (0,019)	4,6 (0,00)	1,7 (0,07)	3,5 (0,00)

Vir: Anкета neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.5.2. Določanje kazalnikov podprogramov

Na večini ministrstev se podprogrami razlikujejo glede na to, kdo oblikuje kazalnike – nekatere oblikujejo skrbniki samostojno, druge skupaj z drugimi v delovni skupini (glej tabelo 36, Priloga D). Le na Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve skrbniki pri vseh opazovanih podprogramih samostojno oblikujejo kazalnike. Podobna slika je tudi pri določanju ciljnih vrednosti za kazalnike. Glede števila kazalnikov, ki naj bi merili doseganje ciljev so se med ministrstvi pokazale statistično značilne razlike. Na Ministrstvu za okolje in prostor menijo, da naj bi imel podprogram v povprečju 9,4 kazalnike. Na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter na Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo menijo, da naj bi jih imeli nekoliko manj kot osem. V večini drugih ministrstev je to število med 4 in 6, le pri Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve je število nižje od 2. Na ministrstvih v povprečju najbolj pogosto uporabljajo kazalnike iz skupin izidov (angl. *outcomes*) in proizvodov/storitev (angl. *outputs*). Prvo skupino najbolj pogosto uporabljajo na Ministrstvih za notranje zadeve, za javno upravo in kulturo, drugo skupino pa v vladnih službah in Ministrstvu za obrambo (glej tabelo 38, Priloga D).

Pri naslednjem vprašanju so skrbniki podprogramov navajali, katere kriterije so upoštevali pri izbiri kazalnikov, ki naj bi merili uspešnost doseganja ciljev. Spodaj so navedeni kriteriji in ministrstva, kjer je posamezen kriterij dobil nadpovprečne ocene (glej tabelo 38, Priloga D):

- Specifičnost – Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za zdravje;
- Merljivost – Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, vladne službe;
- Dosegljivost – Ministrstvo za finance, Ministrstvo za obrambo, za pravosodje, Ministrstvo za visoko šolstvo znanost in tehnologijo, vladne službe, Ministrstvo za zdravje;
- Relevantnost – Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kulturo, vladne službe, Ministrstvo za okolje in prostor;
- Časovna opredeljivost – nobeno ministrstvo;
- Vsebinska usklajenost – Ministrstvo za finance, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za šolstvo in šport;
- Kvaliteta podatkov – Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za javno upravo;

Skrbniki so kot glavne probleme pri uvajanju kazalnikov za spremljanje uspešnosti podprogramov najpogosteje navedli naslednje (glej tudi tabelo 14):

- nejasni cilji podprograma so se kot pogost problem navajali na Ministrstvu za zunanje zadeve in vladnih službah;
- problem opredelitve rezultatov dejavnosti v okviru podprograma se je zdel velik problem na Ministrstvu za delo družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za pravosodje;
- problem določanja kazalnikov za merjenje rezultatov podprogramov so najpogosteje navajali na Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za zunanje in Ministrstvu za notranje zadeve;
- premalo podatkov ali njihova prenizka kvaliteta se je zdel problem na Ministrstvu za zunanje zadeve, delno na Ministrstvu za kulturo;
- premajhna politična podpora se je zdela problem na Ministrstvu za zunanje zadeve.

Tabela 14: Glavni problemi pri uvajanju kazalnikov in njihovi uporabi pri ocenjevanju uspešnosti podprogramov

	Kateri so glavni problemi pri uvajanju kazalnikov za spremljanje uspešnosti podprogramov?										Na pet stopenjski lestvici, kjer 1 pomeni, da se ne strinjate in 5, da se popolnoma strinjate, za vaš podprogram ocenite strinjanje z naslednjimi trditvami:			
	- nejasni cilji podprograma / programa	- opredeljene rezultatov dejavnosti v okviru podprog.	- določanje kazal. merjenja rezultatov podprog.	- premalo podatkov ali njihova prenizka kvaliteta	- prenatajna politična podpora	- uspešnost podprograma je potrebno spremljati s kazalniki	- kazalniki ustrezno merijo stanje na področju podprograma	- uporabljati bi morali večje število kazalnikov	- sistem kazalnikov je potrebno popolnoma spremeniti					
Vladne službe	2,8	3,0	3,3	3,3	2,0	4,3	3,0	2,0	2,8					
Ministrstvo za finance	2,2	2,5	3,3	2,8	1,2	4,3	3,5	1,8	2,3					
Ministrstvo za notranje zadeve	2,0	3,0	3,8	3,5	1,8	3,7	3,5	2,5	2,8					
Ministrstvo za zunanje zadeve	3,0	2,0	4,0	4,0	5,0	3,0	2,0	2,0	1,0					
Ministrstvo za obrambo	1,2	2,8	3,0	1,8	1,0	4,6	3,8	1,4	1,2					
Ministrstvo za pravosodje	2,5	4,0	4,5	3,0	2,0	3,5	2,5	2,0	3,0					
Ministrstvo za gospodarstvo	2,0	3,0	3,2	3,4	1,6	4,4	4,2	1,6	2,0					
Ministrstvo za kmet., gozd. in prehrano	1,9	2,3	2,8	2,7	2,5	4,4	3,5	2,4	1,9					
Ministrstvo za promet	1,0	1,7	3,3	2,3	3,0	4,7	4,3	3,0	3,2					
Ministrstvo za okolje in prostor	1,6	2,5	3,1	2,8	1,8	4,4	3,8	1,8	2,5					
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	2,0	5,0	3,0	2,0	1,0	3,0	1,0	1,0	5,0					
Ministrstvo za zdravje	1,8	2,9	3,2	2,8	2,2	4,5	3,6	2,1	2,1					
Ministrstvo za javno upravo	1,0	3,5	3,0	2,5	1,0	5,0	5,0	2,0	2,0					
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	1,7	3,3	3,0	3,0	1,7	4,3	3,7	1,7	2,3					
Ministrstvo za šolstvo in šport	1,8	2,8	2,6	2,0	2,2	4,6	3,4	2,2	2,8					
Ministrstvo za kulturo	1,5	1,5	2,0	3,5	3,0	4,0	3,0	2,5	2,5					
<i>Skupaj</i>	<i>1,8</i>	<i>2,8</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>	<i>1,9</i>	<i>4,3</i>	<i>3,5</i>	<i>2,0</i>	<i>2,4</i>					
F	1,0	1,8	0,5	0,8	2,0	1,3	3,6	1,3	2,5					
Stopnja tveganja	0,47	0,05	0,94	0,66	0,03	0,26	0,00	0,23	0,01					

Vir: Anкета neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.5.3. Zbiranje podatkov

V povprečju so na slovenskih ministrstvih zbirali podatke o kazalnikih podprograma štiri leta. Tudi pri tem vprašanju so se med ministrstvi pokazale statistično značilne razlike. Medtem ko na Ministrstvu za zunanje zadeve podatkov sploh ne zbirajo, jih na Ministrstvu za delo, družine in socialne zadeve manj kot eno leto. Na drugi strani jih na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za okolje in prostor zbirajo že več kot 6 let (glej tabelo 15). Najpogosteje zbirajo podatke za kazalnike skrbniki sami ali strokovni sodelavci na resornem ministrstvu. Večinsko zbirajo podatke skrbniki na Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Da zbirajo podatke strokovni sodelavci pa je prevladujoča praksa na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor ter Ministrstvu za šolstvo in šport.

Tudi pri odgovoru na vprašanje, kdo bi moral zbirati podatke za kazalnike, se odgovori tako znotraj ministrstev, kakor tudi med njimi zelo razlikovali. Najbolj pogosti odgovori so bili, da bi morale podatke zbirati več skupin ljudi, tako znotraj ministrstev, kakor tudi izven njih. Na vprašanje, ali se je stanje na področju podprograma v zadnjih petih letih izboljšalo, je pritrdila večina skrbnikov. Le na Ministrstvu za zunanje zadeve in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve menijo, da je stanje ostalo nespremenjeno (glej tudi tabeli 41 in 42, Priloga D). Najbolj se je stanje izboljšalo (glej tabela 15):

- na področju dostopa do podatkov na Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za javno upravo;
- na področju kvalitete podatkov na Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za gospodarstvo;
- pri pravočasnem pridobivanju podatkov na Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za gospodarstvo;
- uporabe podatkov pri delitvi sredstev na Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za gospodarstvo;
- uporabe podatkov pri političnih in programskih odločitvah na Ministrstvu za pravosodje ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Naslednja skupina vprašanj se je nanašala na nagrajevanje skrbnikov in ocenjevanje podprogramov glede na stopnjo doseganja ciljev (glej tabelo 41, Priloga D). Pri vseh trditvah so bile razlike pri odgovorih med skrbniki zelo velike, še posebej pri odgovorih z nizko povprečno oceno. Najbolj so se skrbniki strinjali, da bi morale biti informacije o doseganju ciljev podprogramov pomemben element pri določanju proračuna in da bi morali javnost obvestiti o doseganju postavljenih ciljev pri podprogramu. Pri teh dveh vprašanjih tudi ni bilo statistično značilnih razlik med ministrstvi. Najmanj pa so se skrbniki strinjali z trditvami, da bi oni morali biti kaznovani oziroma nagrajeni glede na stopnjo doseganja zastavljenih ciljev. S tema

dvema trditvama so se najbolj strinjali skrbniki na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Na Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za promet pa so se v precejšnji meri strinjali s tem, da bi morali biti v primeru doseganja ciljev nagrajeni, precej manj (2 točki nižja ocena) pa s tem, da bi morali biti v primeru nedoseganja ciljev denarno kaznovani.

Enotno določanje kazalnikov in zbiranje podatkov o kazalnikih v povprečju skrbniki niso podprli. Največje strinjanje s tem so pokazali na Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za zunanje zadeve in v vladnih službah, najmanj pa na Ministrstvu za finance in Ministrstvu za kulturo. Centralnemu zbiranju podatkov močno nasprotujejo tudi na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Pri obveščanju javnosti o doseganju postavljenih ciljev so se skrbniki najbolj strinjali na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in vladnih službah, nekoliko manj na Ministrstvu za kulturo. Od dveh ministrstev, ki naj bi zbirali podatke, bi skrbniki raje obveščali Ministrstvo za finance kot pa Ministrstvo za javno upravo. Največjo prednost so Ministrstvu za finance dali na Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za promet in Ministrstvu za obrambo. Raje pa bi obveščali Ministrstvo za javno upravo v vladnih službah in Ministrstvu za notranje zadeve.

V skupini trditev, ki so se nanašale na organizacijo, kjer so skrbniki zaposleni, so vse trditve dosegle razmeroma visoko stopnjo strinjanja (glej tabelo 42, Priloga D). Tako je strinjanje s trditvijo »da obstoječi sistem zadovoljuje informacijske potrebe vseh deležnikov« dosegla kar oceno 3,8. V negativni smeri je izstopalo le Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve z oceno 1 in delno Ministrstvo za zunanje zadeve (ocena 3), na vseh drugih ministrstvih pa so bile ocene na visoki ravni med 3,5 in 4,5. Najnižjo skupno oceno je dobila trditev »da obstoječi sistem zadovoljuje informacijske potrebe vseh deležnikov« (ocena 2,8). Najnižje ocene je ta trditev dobila na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za zdravje in v vladnih službah, najbolje pa naj bi za to področje skrbeli na Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za obrambo.

Cilje in rezultate podprogramov najbolj uspešno preverjajo na Ministrstvu za finance, pa tudi na Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za kulturo. Nižje strinjanje s to trditvijo pa so pokazali skrbniki na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Tabela 15: Zbiranje podatkov o kazalnikih podprograma in spremembe v zadnjih petih letih

	Kako dolgo že zbirate podatke o kazalnikih podprograma?	Ali se je stanje na področju vašega podprograma v zadnjih 5 letih na navedenih področjih izboljšalo?				
		- dostopa do podatkov	- kvalitete podatkov	- pravočasnosti pridobivanja podatkov	- uporabe podatkov pri delitvi sredstev	- uporabe podatkov pri političnih in programskih odločitvah
Vladne službe	4,1	3,8	3,8	3,3	3,3	3,3
Ministrstvo za finance	6,3	3,2	3,2	3,7	2,7	2,7
Ministrstvo za notranje zadeve	6,8	3,5	3,3	3,3	2,3	2,8
Ministrstvo za zunanje zadeve	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Ministrstvo za obrambo	3,0	3,6	3,6	3,6	3,6	3,2
Ministrstvo za pravosodje	3,0	4,0	4,5	4,5	4,0	4,0
Ministrstvo za gospodarstvo	4,0	4,2	4,0	4,0	3,6	3,2
Ministrstvo za kmet., gozd. in prehrano	5,3	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4
Ministrstvo za promet	2,1	3,3	3,3	3,3	2,8	2,7
Ministrstvo za okolje in prostor	6,3	3,6	3,5	3,1	2,5	2,8
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	0,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Ministrstvo za zdravje	1,8	3,3	3,3	2,6	2,2	2,5
Ministrstvo za javno upravo	5,5	4,0	3,0	3,0	3,5	2,5
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	5,3	3,7	3,3	3,3	3,0	4,0
Ministrstvo za šolstvo in šport	4,5	3,8	3,4	3,2	3,0	2,6
Ministrstvo za kulturo	3,0	3,5	3,0	3,0	3,5	3,0
<i>Skupaj</i>	<i>4,0</i>	<i>3,5</i>	<i>3,4</i>	<i>3,2</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>
F	3,1	1,7	1,8	2,1	2,3	1,8
Stopnja tveganja	0,00	0,08	0,05	0,02	0,01	0,06

Vir: Anкета neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.5.4. Splošno o podprogramu in skrbniku

Za največ podprogramov na ministrstvih skrbita dve ali več oseb. Ena oseba skrbi za več podprogramov v več primerih le na Ministrstvu za zdravje. Na Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za promet, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve pa so pogostejši primeri, ko ena oseba skrbi za en podprogram (glej tabelo 16).

Tabela 16: Oblika skrbništva nad podprogramom

<i>Oblika skrbništva nad podprogramom</i>	<i>Ena oseba skrbi za več podprog.</i>	<i>Ena oseba skrbi za en podprog.</i>	<i>Dve ali več oseb skrbi za en podprog.</i>	<i>Skupaj</i>
Vladne službe	0	0	4	4
Ministrstvo za finance	1	0	5	6
Ministrstvo za notranje zadeve	0	1	3	4
Ministrstvo za zunanje zadeve	0	1	0	1
Ministrstvo za obrambo	0	2	3	5
Ministrstvo za pravosodje	0	0	2	2
Ministrstvo za gospodarstvo	0	3	2	5
Ministrstvo za kmet., gozd. in prehrano	1	5	5	11
Ministrstvo za promet	0	4	2	6
Ministrstvo za okolje in prostor	1	1	6	8
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	0	4	0	4
Ministrstvo za zdravje	9	0	4	13
Ministrstvo za javno upravo	0	1	1	2
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	1	0	2	3
Ministrstvo za šolstvo in šport	0	1	4	5
Ministrstvo za kulturo	0	2	0	2
<i>Skupaj</i>	<i>13</i>	<i>25</i>	<i>43</i>	<i>81</i>

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

Večina skrbnikov meni, da so njihovi podprogrami ustrezno oblikovani. Da so preobsežni menijo večinsko le na Ministrstvu za promet in Ministrstvu za šolstvo in šport. Da so podprogrami premajhni menijo le na Ministrstvu za zdravje. Povprečna doba skrbništva nad podprogramom je pri anketiranih znašala 4,3 let. Najdlje so skrbniki skrbeli za podprogram na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (9 let), nekoliko manj na Ministrstvu za finance (8,7 let). Najkrajša doba skrbništva je bila v povprečju na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvu za zunanje zadeve in vladnih službah. Z vsebinskim področjem podprograma so se strokovno v povprečju najdlje ukvarjali skrbniki na Ministrstvu za kulturo (več kot 20 let), več kot deset let pa na Ministrstvu za finance in Ministrstvu za okolje in prostor (glej tabelo 17). Le približno tretjina anketiranih se je v zadnjih 12 mesecih udeležila izobraževanja povezanega z vodenjem podprograma. Največji delež je bil na Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za šolstvo in

šport. Kar na petih ministrstvih pa se ni nobeden od skrbnikov udeležil tovrstnega izobraževanja (glej tabelo 45, Priloga D).

Zadnje vprašanje v anketi se je nanašalo na samooceno vodenja podprograma. Ta kazalec je verjetno v večji meri rezultat (samo)kritičnosti posameznega skrbnika, kot pa uspešnosti podprograma, saj je le-ta odvisna od mnogih dejavnikov, ki so le delno povezani z uspešnostjo posameznega skrbnika. Najbolj kritični do svojega dela so bili na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in v vladnih službah, najvišje pa so svoje delo ocenili na Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za javno upravo (glej tabelo 17).

Tabela 17: Samoocena vodenja in skrbništvo nad projektom

	<i>Koliko let ste že skrbnik tega podprograma?</i>	<i>Koliko let se že strokovno ukvarjate z vsebinskim področjem vašega podprograma?</i>	<i>Prosili bi vas, da z oceno od 1 (slabo) do 5 (odlično) ocenite vaše dosedanje vodenja podprograma:</i>
Vladne službe	1,5	5,5	3,0
Ministrstvo za finance	8,7	11,0	4,2
Ministrstvo za notranje zadeve	3,5	8,3	3,3
Ministrstvo za zunanje zadeve	1,0	1,0	4,0
Ministrstvo za obrambo	4,2	6,0	4,3
Ministrstvo za pravosodje	2,0	3,0	5,0
Ministrstvo za gospodarstvo	2,5	7,8	4,5
Ministrstvo za kmet, gozd. in prehrano	4,7	8,7	4,3
Ministrstvo za promet	3,3	7,3	4,2
Ministrstvo za okolje in prostor	4,0	11,9	4,0
Ministrstvo za delo, dr. in soc. zadeve	9,0		3,0
Ministrstvo za zdravje	4,5	7,8	3,9
Ministrstvo za javno upravo	4,0	4,0	5,0
Ministrstvo za vis. šol., znanost in tehn.	1,0	9,0	3,5
Ministrstvo za šolstvo in šport	2,0	4,4	4,0
Ministrstvo za kulturo	5,0	21,5	4,0
<i>Skupaj</i>	<i>4,3</i>	<i>8,1</i>	<i>4,0</i>
F	1,5	1,7	2,9
Stopnja tveganja	0,13	0,07	0,00

Vir: Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009.

2.6. Zaključki

2.6.1. Določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma

Skrbniki podprogramov (sami ali v delovni skupini) v večini primerov sodelujejo tako pri določanju dolgoročnih kakor tudi izvedbenih ciljev podprograma. Število dolgoročnih ciljev podprogramov se najpogosteje giblje od 1 do 5, pri kratkoročnih ciljeh je to število nekoliko višje. To se zdi skrbnikom v večini primerov preveč, saj v povprečju menijo, da bi moralo biti število ciljev nižje.

Za doseganje dolgoročnih (26 %) in izvedbenih ciljev (43 %) naj bi bili večinsko odgovoren skrbnik podprograma. Pri strinjanju s trditvami o usklajenosti ciljev s kazalniki so se vprašani skrbniki podprogramov najbolj strinjali s trditvijo, da dolgoročni cilji njihovega podprograma izražajo bistvo podprograma in da so izvedbeni cilji usklajeni z dolgoročnimi cilji (torej bolj s teoretično ravno procesa). Nižjo oceno so dobile trditve s področja konkretizacije – skrbniki so se namreč v precej manjši meri strinjali s trditvijo, da so izbrani pravi kazalniki, ki bi kazali stopnjo doseganja (dolgoročnih in izvedbenih) ciljev. Pri vseh vprašanjih s tega področja so se rezultati med ministrstvi statistično značilno razlikovali.

2.6.2. Določanje kazalnikov podprogramov

Za določanje kazalnikov podprogramov so v največ primerih zadolženi skrbniki – skoraj 90 % tistih, ki so odgovorili, sami ali skupaj s člani delovnih skupin na ministrstvu sodeluje pri oblikovanju kazalnikov in določanju ciljnih vrednosti zanje. Skrbniki so običajno določili 3 do 5 kazalnikov, ki so jih najpogosteje uvrstili v skupino merjenja izidov (angl. *outcome*) in merjenja proizvodov/storitev (angl. *ouput*) – 43 % oziroma 41 %, pri čemer so razlike med posameznimi podprogrami zelo velike (v obeh kategorijah od 0 do 100 %). V procesu izbire in oblikovanja kazalnikov so vprašani skrbniki najbolj pogosto upoštevali kriterij vsebinske usklajenosti kazalnika s cilji podprograma, medtem ko so ostale kriterije upoštevali redkeje.

Tudi za spremljanje doseganja ciljnih vrednosti kazalnikov pri podprogramov (v bistvu za ocenjevanje uspešnosti podprograma) so v večini primerov (skoraj 89 %) zadolženi skrbniki podprogramov. Le-ti kot najbolj pogoste probleme, ki nastajajo pri uvajanju kazalnikov za spremljanje uspešnosti podprogramov, navajajo:

- probleme pri določanju kazalnikov merjenja rezultatov podprogramov;
- probleme opredelitve rezultatov dejavnosti v okviru podprogramov;
- premalo podatkov ali njihova prenizka kvaliteta.

2.6.3. Zbiranje podatkov

Podatke o kazalnikih podprogramov zbirajo več kot eno leto v skoraj 80 % primerih – v povprečju so na slovenskih ministrstvih zbirali podatke o kazalnikih podprograma štiri leta. Najpogosteje zbira podatke za kazalnike skrbnik podprograma (32 %) ali strokovni sodelavec na resornem ministrstvu (27 %). Ugotavljamo, da ima velika večina skrbnikov zbiranje podatkov za nepotrebno dodatno obremenitev, saj jih le 14 % meni, da naj bi bila to tudi v prihodnje njihova naloga. Največ jih meni, da naj bi bila to naloga strokovnega sodelavca (26 %) ali delovne skupine na resornem ministrstvu (19 %). Le 11 % meni, da bi morali podatke zbirati izven resornega ministrstva (centralno za celotno javno upravo oziroma skupina izven državne uprave). Večina skrbnikov tudi meni, da se je stanje na področju njihovega podprograma v 5 letih izboljšalo.

Naslednja skupina vprašanj se je nanašala na nagrajevanje skrbnikov in ocenjevanje podprogramov glede na stopnjo doseganja ciljev. Skrbniki se v glavnem niso strinjali s trditvami, da bi morali biti nagrajeni ali kaznovani glede na stopnjo doseganja ciljev. Veliko bolj so se strinjali s trditvijo, da bi rezultati doseganja ciljev morali vplivati na delitev proračunskih sredstev med podprograme, prav tako večina meni, da bi morale biti informacije o doseganju ciljev podprogramov pomemben element pri določanju proračuna in tudi dostopne javnosti. Enotnemu določanju kazalnikov in zbiranju podatkov večina niti ne nasprotuje, je pa tudi ne podpira.

2.6.4. Splošno o podprogramu in skrbniku

Oblike skrbništva nad podprogrami se v slovenski državni upravi precej razlikujejo. V več kot polovici primerov je oblika skrbništva deljena, kar pomeni, da dve ali več oseb skrbi za en podprogram. Skoraj 74 % skrbnikov, ki so odgovorili na to vprašanje, meni, da je njihov program ustrezno oblikovan. Skrbniki, ki so odgovarjali na vprašalnik, so v večini primerov (83 %) člani ožjega vodstva (generalni direktor, vodja službe, vodja sektorja). 69 % skrbnikov se v zadnjem letu ni udeležilo izobraževanj, povezanih z vodenjem podprograma. Povprečna dolžina skrbništva nad podprogramom je bila pri anketiranih skrbnikih 4,3 leta, povprečna dolžina dela na strokovnem področju, na katero spada podprogram, pa je bila 8,1 let.

3. EMPIRIČNA ANALIZA K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA V SLOVENIJI – PRIMER MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT TER MINISTRSTVA ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO

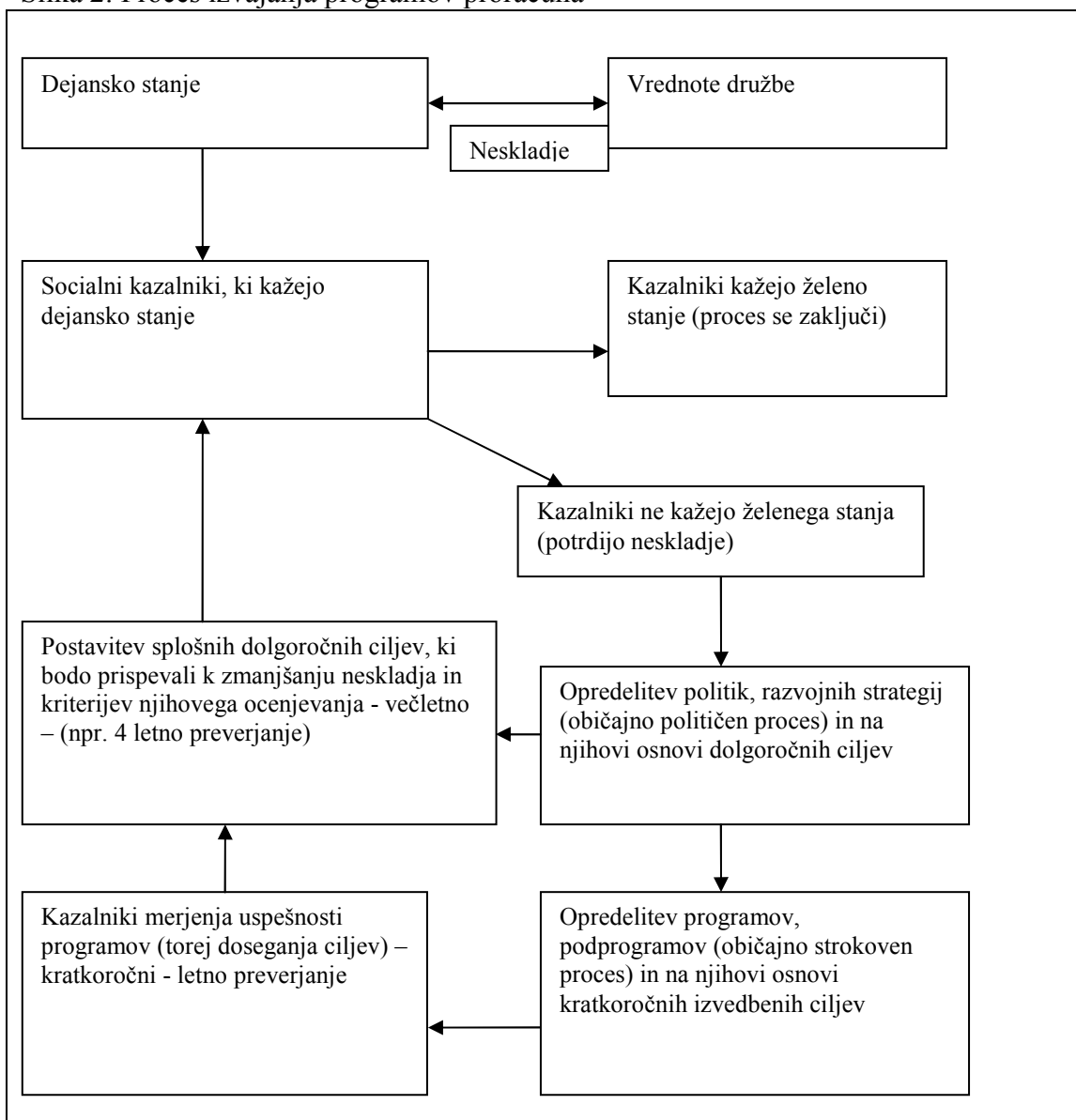
3.1. Uvod

Eden glavnih razlogov, zakaj pri večini poskusov merjenja uspešnosti v javni upravi ni prišlo do konkretizacije teoretičnih okvirov, je premajhno osredotočanje na postopek določanja ciljev, ki naj bi jih v okviru javne uprave dosegali, in kazalnikov, s katerimi naj bi merili doseganje teh ciljev. Cilji delovanja javne uprave so seveda mnogovrstni in v mnogih primerih težko opredeljivi. Zato je potrebna še posebna previdnost pri določanju zahtev na različnih ravneh delovanja – od izvedbenih ciljev na ravni podprogramov, preko dolgoročnih ciljev podprogramov in programov, do ciljev delovanja posameznih ministrstev oziroma dejavnosti na nekem celostnem področju. Zgodovinsko – konkretna raven mora slediti teoretično analitični.

Izhodišče vsakega, tudi izvedbenega cilja javne uprave naj bi bile vrednote družbe in njihovo spreminjanje. Če se le-te spremenijo, bi temu morale slediti tudi spremembe v družbenih odnosih. Zaznano neskladje vrednot družbe, ki se izražajo z zelenimi stanji, in dejanskega stanja naj bi povzročilo dejavnosti predvsem države (in posledično javne uprave). V družbi pa se mora zato vzpostaviti pošten sistem merjenja oziroma opredeljevanja teh dveh stanj, kar naj bi storili s pomočjo socialnih kazalnikov.

Že v 60-ih letih prejšnjega stoletja so znanstveniki začeli povezovati socialne kazalnike z nacionalnimi cilji, kar naj bi vodilo k spremembam pri vodenju javne politike. Socialni kazalniki pomagajo pokazati razliko med dejanskimi pogoji (stanji) in zelenimi stanji. Trendi sprememb kazalnikov kažejo smer sprememb – ali se izboljšujejo ali slabšajo. Socialne kazalnike uporabljamo v smislu »merjenja najširšega področja, ki vpliva na blaginjo človeštva (oz. prebivalcev posamezne države)« (Ferris, 2002, str. 231–33). Celoten model mora biti organiziran tako, da se neprestano izmenjujejo informacije in tudi impulzi med sestavnimi deli (glej sliko 2). Izpostaviti pa je potrebno pomembnost postavljanja ciljev pri ocenjevanju dejavnosti v okviru določene družbene skupnosti in predvsem pri merjenju uspešnosti in učinkovitosti delovanja državne uprave na določenem področju.

Slika 2: Proces izvajanja programov proračuna



Vir: prirejeno po Ferris, 2002.

Naloge pri opredeljevanju tega procesa bi lahko razdelili na dve skupini. Naloga politike je, da zazna spremembe v vrednotah družbe oziroma neskladje med želenim stanjem in dejanskim stanjem. Opredeli naj dolgoročne cilje, strategije in projekte, ki bi bili namenjeni temu, da bi se ta razkorak manjšal. Naloga strokovnjakov v okviru državne uprave pa je, da poskrbi za korektno izvajanje spodnjega dela (zgodovinsko – konkretna raven) modela. Vendar naj bi tudi v okviru javne uprave ločili proces na ravni določanja dolgoročnih kazalnikov (izbiro kazalnikov in ciljnih vrednosti za ocenjevanje uspešnosti) od kratkoročnih kazalnikov.

V Slovenji so programske osnove k rezultatom usmerjenega proračuna opredeljene v Proračunskem priročniku 2008–2009. V njem jasno piše »da mora biti finančni načrt neposrednega proračunskega uporabnika naravnán na doseganje rezultatov, kar pa se

mora odražati tudi pri obrazložitvi finančnega načrta. S tem je mišljeno jasno definiranje ciljev in z njimi povezanih rezultatov« (MF, 2007, str. XIV-1)

Opredelevanje nacionalnih ciljev je v domeni politike. Najdemo jih v različnih strategijah vlade, koalicijskih pogodbah, dolgoročnih razvojnih programih ipd. Imajo obliko dolgoročnih ciljev, ki naj bi jih merili s splošnimi kazalniki, ki spadajo v področje izidov (angl. *outcome*)⁵. Nanašajo se torej na raven širših razvojnih politik in kažejo uspešnost večjega števila programov. Žal so v večini primerov težko opredeljivi in se med posameznimi področji zelo razlikujejo. Glede na vpetost Slovenije v mednarodni prostor bi bilo smiselno, zaradi enostavnosti analize in boljše preglednosti na tem področju, uvesti enoten kriterij – cilj pri posamezni politiki/programu/podprogramu je najboljša praksa v okviru skupine držav, kateri pripadamo (oziroma si želimo pripadati).

Nacionalni cilji naj bi se konkretizirali na letni ravni v okviru proračuna in proračunskih postavk. Proračunski priročnik navaja »da je potrebno navesti konkretne ciljne vrednosti za vsak cilj kot tudi časovni okvir, v katerem naj bi bil zastavljen cilj dosežen« (MF, 2007, str. XIV-1).« Torej se zahteva jasna opredelitev za vse ravni določanja ciljev in z njimi povezanih kazalnikov⁶.

V praksi se je pokazalo, da je eden ključnih problemov pri določanju kazalnikov in njihovih ciljnih vrednosti odnos med dolgoročnim razvojnim procesom in kratkoročnim letnim proračunskim ciklusom. V Sloveniji to pomeni npr. prehod od ciljev Strategije razvoja Slovenije preko dolgoročnih in izvedbenih ciljev opredeljenih v predlogih proračuna. Druga raven predstavlja konkretizacija prve. Zato je na začetni stopnji razvoja k rezultatom usmerjenega proračuna, vsaj na teoretični ravni, potrebno ločiti proces oblikovanja kazalnikov in njihovih ciljnih vrednosti na dveh različnih ravneh:

I. raven: V prvo skupino spadajo kazalniki, ki merijo učinke/izide, ki so sicer rezultat dejavnosti v okviru določenega programa, vendar pa tudi drugih (namernih ali nenamernih) dejavnosti v družbi. To so socialni kazalniki, ki naj bi jih uporabili pri ocenjevanju uspešnosti dolgoročnih nacionalnih ciljev opredeljenih v večletnih projektih, strategijah oziroma pri »vzorčnih državah«. Ker niso vezani samo na posamezen program, ampak na dejavnosti družbe kot celote, jih je v državnem in

⁵ Izid kaže na uspešnost in doseganje cilja, širšega od cilja institucije. Izid je torej družbeno določen smoter delovanja institucije, ki kaže vpliv delovanja institucije na okolje in ovrednotenje delovanja institucije s strani družbe (Andoljšek, Seljak, 2005, str. 57)

⁶ Wolter navaja izkušnje pri izdelavi poročila o izobraževanju v Švici. V začetku ugotavlja, da je »predpogoj za kakršnokoli evalvacijo izobraževalnih sistemov postavljanje izobraževalnih ciljev. Vendar pa so izobraževalni cilji pogosto zelo nejasni, nepopolni ali pa celo še niso opredeljeni« (Wolter, 2008, str. 67). »To ne sme voditi k zaključku, da bi bilo bolje, če tega sistema ne bi uporabili. Kajti edina alternativa vodenju in upravljanju izobraževalnega sistema s pomočjo kazalnikov, ki se periodično in sistematično zbirajo in pojasnjujejo, je, da se sklicujemo na politične ad hoc odločitve in napol znanstvene "poskusi in naredi napako" pristope«. (Wolter, 2008, str. 79)

mednarodnem statističnem sistemu na voljo razmeroma veliko. Pri združevanju tovrstnih kazalnikov na višje ravni prav tako potrebujemo norme ali standarde. Pri teh kazalnikih nam norme lahko predstavljajo vrednosti kazalnikov najuspešnejših držav ali dolgoročno najvišje zaželene vrednosti (npr. Seljak, 2001; UNDP 2007).

II. raven: V drugo skupino spadajo tisti mere, ki jih lahko neposredno vežemo na dejavnosti v okviru določenega programa in naj bi merile njihovo uspešnost in učinkovitost. V sodobni družbi, kjer je večina dejavnosti močno prepletenih med seboj, je to težka naloga. Opredelimo jih v skladu z modelom, ki ga za tovrstne kazalnike predlagajo različne mednarodne organizacije (npr. OECD 2001, str. 11–13; Andoljšek, Seljak, 2005, str. 82–85); torej model vložka, procesa, učinka in izida. Ti kazalniki so specifični za posamezno področje. Za primerjanje na višjih ravneh zato običajno uporabljamo različne metode združevanja podatkov, katerih bistven del je standardizacija. Pri oblikovanju agregatnih kazalnikov za tako specifična področja, kot je merjenje posameznih, med seboj različnih programov, pa pri standardizaciji potrebujemo neko vrednost, ki jo uporabljamo za ocenjevanje stopnje uspešnosti ali učinkovitosti. Tako je potrebno za vsak kazalnik določiti ciljno vrednost, saj edino tako lahko opredelimo uspešnost cilja, ki naj bi ga kazalnik meril in tudi združujemo kazalnike na višje ravni. Tako je tudi možno primerjanje različnih programov (npr. OECD, 2008).

V Obrazložitvah finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov so bile za leti 2008 in 2009 (MF, 2008) izpostavljene dve ravni določanja kazalnikov in ciljev, vsaka s po tremi kategorijami:

I. Dolgoročna (razvojna) raven

- a. dolgoročni cilji
- b. kazalniki dolgoročnih ciljev
- c. ciljne vrednosti za kazalnike dolgoročnih ciljev

II. Kratkoročna (izvedbena) raven:

- a. kratkoročni (izvedbeni) cilji
- b. kazalniki kratkoročnih (izvedbenih) ciljev
- c. ciljne vrednosti za kazalnike kratkoročnih (izvedbenih) ciljev⁷

V Obrazložitvah finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov za leti 2010 in 2011 (MF, 2010) pa se že kaže prehod na drugo raven določanja kazalnikov in ciljev (kratkoročna–izvedbena) raven. Prva (dolgoročno razvojna) raven je torej (razen kratke

⁷ Velik problem je tudi množičnost ciljev, ki se pojavlja pri delovanju javne uprave in pri primerjanju podprogramov. Po mnenju Pestieau-a ima to različne posledice (Pestieau, 2009, str. 138):

- različni cilji niso vedno kompatibilni, lahko so si celo v nasprotju;
- merjenje stopnje do katere je dosežen posamezni cilji je prav tako večdimenzionalno, najbolje z uporabo več kazalnikov – to pa povzroči primerjanje teh kazalnikov in vpeljavo vrednostnih sodb v opredelitev pomembnosti;
- povezava med različnimi cilji lahko povzroči zmanjšano možnost kontrole posamezne enote.

opisne opredelitve) iz tega procesa izpuščena. Odločanje o dolgoročnih ciljih in določanje kazalnikov na tej ravni naj bi se torej premaknilo iz neposredne domene skrbnikov v posameznih ministrstvih.

Nedvomno je to že ena od posledic priprav za izvajanje k programsko usmerjenim politikam oziroma k rezultatom usmerjenemu proračunu v Sloveniji. V trenutno prihajajočem sistemu k rezultatom usmerjenega proračuna in programskega načrtovanja proračuna je 16 razvojnih politik, ki so razdeljene na programe. Znotraj programov pa je že potrebno paziti na to, da so razvojni podprogrami oblikovani tako, da bo vsak predstavljal vsebinsko celoto, ki bo merljiva z ustrežno zbirko kazalnikov in bodo imeli ustrezne ciljne vrednosti. Če temu ni tako, je že v začetku projekt obsojen na subjektivno ocenjevanje uspešnosti.

Že pri samem oblikovanju (pod)programov je potrebno paziti na to, da predstavljajo zaokroženo vsebinsko celoto, katero raven je možno meriti z realnimi kazalniki. Tako (pod)programi v Obrazložitvah finančnih načrtov (do leta 2008/09), kakor tudi (pod)programi, ki bi se izvajali v okviru programsko usmerjenega proračuna, naj bi predstavljali dejavnosti, ki bi imele za posledico izboljšanje stanja na nekem področju. Seveda je v prehodnem obdobju pomembna tudi organizacijska struktura organov, ki te ukrepe izvajajo. Vendar pa se organizacijska struktura vseskozi spreminja (preoblikovanje ministrstev, ustanavljanje in prehajanje zavodov, inštitutov iz ministrstva v ministrstvo ipd.). Veljavne obrazložitve finančnih načrtov proračunskih uporabnikov so bile sicer primarno izgrajene po organizacijskem principu (torej na prvi ravni ministrstev, potem organi v sestavi, nato (pod)programi), vendar pa so osnovne enote opazovanja (podprogrami) opredeljene na dovolj nizki stopnji agregacije, da bodo »preživele« tudi v novih pogojih programsko oblikovanega proračuna.

Programi, navedeni v programsko usmerjenem proračunu (in tudi v prejšnjih izdajah Proračunskih priročnikov), so za preučevanje nekoliko preobširni. Zato smo v raziskavi začeli s preučevanjem na eni ravni nižje – opazovanje uspešnosti podprogramov, ki (večinsko) predstavljajo najmanjše vsebinsko zaokroženo področje, ki nastopa v proračunu. To pa seveda ne pomeni, da ni na tej osnovi možno združevati in ocenjevati kazalnikov na višje agregatne ravni – torej programov (in pozneje morda ministrstev ali drugače opredeljenih izvedenih enot opazovanja).

V nadaljevanju je analiza v okviru te raziskave razdeljena na dva dela: na ocenjevanje dolgoročno–razvojnega in kratkoročno–izvedbenega procesa. Dolgoročni proces določanja kazalnikov in ciljnih vrednosti je del, ki naj bi se izvajal izven posameznih resornih ministrstev in naj bi bil podvržen mednarodni presoji uspešnosti posameznega področja.

Za prikaz dolgoročno–razvojnih kazalnikov smo izbrali Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ) ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), in sicer zaradi sledečih razlogov :

- skupaj je bilo MŠŠ ter MVZT v letu 2008 namenjeno 1.735 milijonov EUR, kar je znašalo 19,7 % proračuna (Rebalans proračuna RS za leto 2008);
- s preučitvijo teh dveh ministrstev lahko torej preučimo velik, pomemben in vsebinsko primerljiv del proračunske porabe;
- vsebinsko se področje sklada s področjem opredeljenim v Lizbonski strategiji – cilji na področju izobraževanja in usposabljanja (Komisija Evropskih skupnosti, 2007);
- po pregledu obrazložitve finančnega načrta ministrstev smo ugotovili, da sta ti dve ministrstvi med tistimi, ki imajo v sistemu kazalnikov podpodročij najmanj pomanjkljivosti (Finančni načrti ministrstev);
- MVZT je v letu 2006 ocenilo tudi Računsko sodišče (Računsko sodišče, 2007, str. 202). Na področju uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa je ocenilo tri ministrstva in vsa ocenilo z oceno manj uspešno (pri vsakem le en podprogram). Vendar je MVZT dobilo med tremi ocenjevanimi ministrstvi najmanj ocen manj uspešno, in sicer na področjih okvira strateških rezultatov, podatkovnega sistema merjenja in poročanja o rezultatih delovanja. Menimo, da bi predvsem na zadnjih dveh področjih lahko bistveno prispevali h kvaliteti delovanja.

Za prikaz kratkoročno–izvedbenih kazalnikov smo izbrali samo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, saj smo le pri tem ministrstvu pri večini podprogramov zbrali »interne« podatke (podrobneje v nadaljevanju).

3.2. Dolgoročni cilji, kazalniki in ciljne vrednosti za ocenjevanje uspešnosti

Dolgoročno–razvojna skupina kazalnikov, ki se nanašajo na nacionalne cilje, se najbolje ovrednoti s primerjavo v mednarodnem prostoru. Pri teh kazalnikih, ki naj bi merili doseganje mednarodno primerljivih standardov, je priznana pomembnost tudi v okviru mednarodnih organizacij. Na ta način je tako delno presežena navezanost na zgolj »nacionalno opredeljenost vrednosti ciljev« – proces vrednotenja vrednosti kazalnikov je rezultat mednarodne primerjave – ciljna vrednost za vsako opazovano državo (torej tudi za Slovenijo) je vrednost pri najuspešnejši državi vključeni v analizo. Kriterij seveda ni pri vseh kazalnikih enako dober, vendar pa je univerzalen in najlažje določljiv. Ciljne vrednosti bi se seveda spremenile, če bi zamenjali skupino opazovanih držav ali tudi leto opazovanja. V nadaljevanju prikazujemo prikaz, ki je oblikovan zgolj kot model mednarodno primerljivega vrednotenja ciljev in izdelan v okviru nam dosegljive baze podatkov. Vključeni so podatki 35 držav in 69 kazalnikov za leto 2007.

Tabela 18: Kazalniki po podprogramih⁸

<i>Podprogrami/področja</i>	<i>Kazalniki v agregatnem indeksu</i>	<i>Kazalniki v izpisu baze podatkov</i>	<i>Vsi preizkuš. kazalniki</i>
05023201 Znanstveno – raziskovalna dejavnost	6	8	14
05033201 Informacijsko komunikacijski sistemi	4	4	7
05043201 Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva	12	13	18
19023301 Vrtci	4	4	6
19033301 Osnovno šolstvo	15	19	47
19033302 Splošno srednje in poklicno šolstvo	11	12	44
19043201 Visokošolska izobraževanja	10	13	51
98 - Splošno – izobraževanje	7	9	25
99 - Splošno – ekonomija	0	6	8
<i>Skupaj</i>	<i>69</i>	<i>88</i>	<i>220</i>

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

3.2.1. Prostorska in časovna opredeljenost

Mednarodne agencije uporabljajo pri objavi podatkov različne definicije, zato se v mnogih primerih podatki med njimi razlikujejo. Pri posameznem kazalniku so zato za vse države in leta uporabljeni kazalniki iz istega vira oziroma iste agencije. Primerljivost podatkov pri tako veliki skupini držav je močno vprašljiva. Podatke smo skušali poenotiti, vendar pa je v mnogih primerih že med tako homogeno skupino držav, kot je EU, prihajalo do tako velikih razlik med podatki pri posameznem kazalniku, da le-te v nobenem primeru niso mogle biti rezultat razlik med dejanskimi pojavi, ampak različnih praks zbiranja podatkov in/ali definicij. V primerih, ko je bil nek podatek resnično nerealen, smo ga iz pregleda izpustili (ti podatki so bili pogosti tudi pri tako statistično razvitih državah kot je npr. Velika Britanija). Tako smo pri mnogih kazalnikih morali ocenjevati realnost njihovih vrednosti pri posameznih državah. Menimo, da smo z določitvijo takšnega okvira podatkov (35 držav x 69 kazalnikov x leto 2007) dosegli vsaj neko stopnjo primerljivosti, vendar se je po drugi strani zmanjšalo število držav z razpoložljivimi podatki.

Postopek izločanja iz osnovne baze podatkov je potekal v več stopnjah. Najprej smo izločili vse kazalnike, ki imajo podatke samo do leta 2005 (vključno). Pri kazalnikih pomembnejših področji (patenti, deleži BDP, PISA) smo upošteval podatke za leto 2006⁹. Pri zbirki podatkov lahko vidimo, da so pri nekaterih skupinah kazalnikov

⁸ V prvi stopnji smo oblikovali bazo podatkov z 220 kazalniki, ki so izpolnjevali vsebinske kriterije. Nato smo v drugi stopnji izločili vse tiste, za katere nismo uspeli pridobiti primerljivih podatkov za večino držav vsaj za eno leto. Teh 88 kazalnikov nam predstavljajo osnovno bazo podatkov. V agregatni kazalnik pa smo vključili tiste kazalnike, za katere obstajajo podatki za leto 2007 (oziroma 2006) za več kot 50 % držav (glej tabelo 22).

⁹ To so kazalniki, ki jih, kljub zaznamim pomanjkljivostim, nismo izpustili:

zakasnitve objave podatkov v mednarodnih bazah podatkov večje kot pri drugih. Tako v obstoječih bazah podatkov (1.3.2010) še ni bilo podatkov predvsem o patentih in deležih BDP za različne namene. Ker so ta področja pomembna za našo analizo, smo se odločili, da pri teh skupinah kazalnikov upoštevamo podatke za leto 2006. Na podoben način smo upoštevali še podatke iz nekaterih drugih področij, kjer je bilo dovolj podatkov za leto 2006. Poudarjamo pa, da smo to naredili samo pri tistih kazalnikih, kjer je bilo podatkov za leto 2006 izrazito več in za vse države.¹⁰

V začetku projekta smo si zadali cilj, da skušamo Slovenijo primerjati z nekoliko večjim številom različnih držav kot zgolj z državami članicami EU (tudi OECD države – glej tabelo 21) Seveda smo se že takrat zavedali, da to pomeni velike probleme s pridobivanjem primerljivih podatkov, vendar smo skušali opazovani pojav postaviti v nekoliko širši mednarodni okvir. Zato smo se raje odločili za več držav, kar pa je po drugi strani, zaradi manj razpoložljivih podatkov, pomenilo manjše število kazalnikov. Tudi koncept modela je takšen, da naj bi na ravni dolgoročno–razvojnih kazalnikov merili širše učinke dejavnosti v okviru določenega programa/podprograma, to pa naj bi skušali doseči z neko omejeno zbirko.

Tabela 19: Kazalniki za izračun agregatnega indeksa (po viru podatkov)

<i>Podprogrami/področja</i>	<i>EURO STAT 2009</i>	<i>OECD 2009</i>	<i>UNESCO 2009</i>	<i>WB 2009</i>	<i>Skupaj</i>
05023201 Znanstveno – raziskovalna dejavnost	5	0	0	1	6
05033201 Informacijsko komunikacijski sistemi	0	0	0	4	4
05043201 Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva	8	0	3	1	12
19023301 Vrtci	0	0	4	0	4
19033301 Osnovno šolstvo	0	4	6	5	15
19033302 Splošno srednje in poklicno šolstvo	0	0	6	5	11
19043201 Visokošolska izobraževanja	0	0	7	3	10
98 - Splošno – izobraževanje	1	0	5	1	7
<i>Skupaj</i>	14	4	32	19	69

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

- podatki s področja patentov so bili za večino držav na voljo do leta 2006. Zato smo pri vseh državah v izračun upoštevali podatke za leto 2006 (torej za izračun agregatnih kazalnikov za leto 2007 smo pri vseh državah pri vseh kazalnikih s področja patentov upoštevali podatke za leto 2006); s tem smo pri zagotovili večjo primerljivost podatkov, kot če bi npr. pri nekaterih državah upoštevali podatek za leto 2007, pri večini pa podatka za to leto ni;
- enak postopek smo uporabili tudi pri podatkih o BDP-ju: pri izračunih agregatnih kazalnikov za leto 2007 so pri vseh državah za vse kazalnike s področja BDP-ja upoštevani podatki za leto 2006;
- enako tudi pri podatkih o uspehu na PISA – podatki o testiranjih v letu 2006 za izračun agregatnih kazalnikov za leto 2007.

¹⁰ Na primer, če je bil pri nekem kazalniku podatek za leto 2007 za tri države, za leto 2006 pa za 30 držav, smo za vse države upoštevali podatek za leto 2006. Tako je primerljivost boljša, kot pa če bi pri izračunih upoštevali za večino držav podatek za leto 2006, za dve ali tri pa za leto 2007.

Tabela 20: Kazalniki pri katerih je bil v izračunu upoštevan podatek za leto 2006

<i>Zap. števil</i>	<i>Vir</i>	<i>Kazalnik</i>
6	EUROSTAT2009	Doktorski študentje na področju znanosti in tehnologije – skupaj
29	EUROSTAT2009	Število patentnih prijav na Evropskem patentnem uradu (EPO)
30	EUROSTAT2009	Število vseh evropskih prijav patentov
31	EUROSTAT2009	Število evropskih patentnih prijav – visoka tehnologija
33	EUROSTAT2009	Prihodki od inovacij
46	OECD2009	Povprečni rezultati iz naravoslovne pismenosti v PISA 2006
47	OECD2009	Povprečni rezultati iz bralne pismenosti v PISA 2006
48	OECD2009	Povprečni rezultati iz matematične pismenosti v PISA 2006
49	OECD2009	Povprečni rezultati iz naravoslovne pismenosti v PISA 2006: domači učenci
101	UNESCO2009	Javni izdatki za izobraževanje kot % BDP
102	UNESCO2009	Javni izdatki za izobraževanje kot % celotnih vladnih izdatkov
103	UNESCO2009	Javni izdatki na učenca kot % BDP na prebivalca (vse stopnje)
104	UNESCO2009	Javni tekoči izdatki za izobraževanje kot % celotnih javnih izdatkov za izobraževanje
111	EUROSTAT2009	Letni izdatki za javne in privatne izobraževalne ustanove na učenca/študenta (PPS)

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

Izhajali smo iz skupine 38 držav, vendar smo se na stopnji združevanja podatkov odločili za njihovo zmanjšanje. Odločili smo se, da iz analize izpustimo vse države, ki imajo podatke za manj kot dve tretjini kazalnikov (glej tabelo 21). Za tri države je bilo premalo podatkov, da bi imeli izračunani agregatni kazalniki ustrezno težo, in sicer:

- Kanada, ki je imela samo 31 % pokritost;
- Rusija in Avstralija sta imeli sicer več kot polovično pokritost, vendar sta bili brez podatkov na posameznih ključnih področjih znanstveno raziskovalne dejavnosti in tudi s precej dvomljivimi podatki, katerih primerljivost je vprašljiva.

Naslednja stopnja se je nanašala na izbor posamičnih kazalnikov – kriterij je bil odstotek držav, za katere so na voljo podatki za leto 2007 (delno 2006). Izločil smo kazalnike za katere obstajajo podatki za manj kot 50 % držav. Zaradi pomembnosti področja je izjema podatek o odstotku ponavljavcev na primarni stopnji izobraževanja.

Tabela 21: Države in odstotek kazalnikov za katere so na voljo podatki

<i>Država</i>	<i>Odstotek kazalnikov, za katere so na voljo podatki za leto 2007 (2006)</i>
Kanada ¹	31%
Rusija ¹	56%
Avstralija ¹	58%
Japonska	68%
Mehika	71%
Nova Zelandija	71%
ZDA	72%
Hrvaška	74%
Turčija	74%
Irska	75%
Republika Koreja	75%
Švica	75%
Danska	78%
Nemčija	78%
Belgija	79%
Nizozemska	79%
Latvija	81%
Estonija	82%
Velika Britanija	82%
Avstrija	83%
Grčija	83%
Islandija	83%
Italija	83%
Norveška	83%
Ciper	85%
Francija	85%
Bolgarija	86%
Portugalska	88%
Romunija	88%
Slovenija	89%
Švedska	89%
Litva	90%
Češka	92%
Finska	92%
Madžarska	93%
Poljska	93%
Slovaška	93%
Španija	93%

Opomba: ¹ izpuščene države iz analize.

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

Tabela 22: Kazalniki in odstotki držav za katere so na voljo podatki

Kazalnik	Odstotek držav, za katere so na voljo podatki za leto 2007 (2006)
Raziskovalci na 1.000.000 prebivalcev (FTE)	85,7%
Človeški viri v znanosti in tehnologiji kot % delovne sile – skupaj	77,1%
Letni podatki o človeških virih, s terciarno izobrazbo – skupaj (1000)	77,1%
Tehniki na področju raziskav in razvoja (na milijon prebivalcev)	51,4%
Zaposleni na področju raziskav in razvoja kot % delovne sile	74,3%
Doktorski študentje na področju znanosti in tehnologije – skupaj	77,1%
Delež žensk med raziskovalci	62,9%
Izdatki za informacijske in komunikacijske tehnologije (% BDP)	82,9%
Izdatki za informacijske in komunikacijske tehnologije na prebivalca	82,9%
Kapaciteta mednarodnega internetnega omrežja (v bitih na osebo)	100,0%
Uporabniki interneta (na 100 ljudi)	100,0%
Izdatki za raziskave in razvoj kot % BDP	91,4%
Bruto domači izdatki za raziskave in razvoj po virih sredstev (%). Poslovni sektor	57,1%
Bruto domači izdatki za raziskave in razvoj po virih sredstev (%). Državni sektor.	57,1%
Skupni notranji izdatki za raziskave in razvoj (GERD) – EUR na prebivalca	68,6%
Skupni notranji izdatki za raziskave in razvoj (GERD) – mio EUR	68,6%
Skupni GBAORD kot % skupnih državnih izdatkov	68,6%
Delež javnih izdatkov za raziskave in razvoj kot % BDP.	71,4%
Izvoz proizvodov visoke tehnologije (% izvoza)	100,0%
Delež celotnih javnih sredstev za vojaške in civilne raziskave in razvoj	65,7%
Število patentnih prijav na Evropskem patentnem uradu (EPO)	85,7%
Število vseh evropskih prijav patentov	91,4%
Število evropskih patentnih prijav – visoka tehnologija	74,3%
Prihodki od inovacij	74,3%
Neto stopnja vpisa. Predšolska vzgoja – vrtci. Skupaj	82,9%
Odstotek zasebnega vpisa. Predšolska vzgoja – vrtci.	80,0%
Razmerje učenec – učitelj. Predšolska vzgoja – vrtci.	80,0%
Odstotek učiteljic. Predšolska vzgoja – vrtci.	77,1%
Pričakovana doba izobraževanja (leta). Primarna in sekundarna stopnja. Skupaj	100,0%
Indeks enakosti med spoloma za pričakovano dobo izobraževanja – primarno, sekundarno izobraževanje.	100,0%
Skupaj vpis, primarno izobraževanje – osnovna šola (% neto)	88,6%
Vpis primarno izobraževanje – osnovna šola, zasebne (% skupnega vpisa)	94,3%
Razmerja: učenec – učitelj. Primarno – osnovno šolstvo.	82,9%
Primarno – osnovno šolstvo – stopnja dokončanja, skupaj (% ustrezne starostne skupine)	80,0%
Povprečni rezultati iz naravoslovne pismenosti v PISA 2006	80,0%
Povprečni rezultati iz bralne pismenosti v PISA 2006	80,0%
Povprečni rezultati iz matematične pismenosti v PISA 2006	82,9%
Povprečni rezultati iz naravoslovne pismenosti v PISA 2006: domači učenci	80,0%
Odstotek osnovnošolskih otrok, ki ne končajo osnovne šole. Skupaj	77,1%
Odstotek ponavljavcev v osnovni šoli (vse stopnje). Skupaj	45,7%
Indeks enakosti med spoloma za ponavljavce v osnovni šoli (vse stopnje). Osnovna šola.	62,9%
Delovna sila z osnovnošolsko izobrazbo (% vseh)	85,7%
Brezposelnost oseb z osnovnošolsko izobrazbo (% od celotne brezposelnosti)	94,3%
Pričakovana doba izobraževanja (leta). Primarna, sekundarna, terciarne stopnja.. Skupaj	97,1%
Indeks enakosti med spoloma za pričakovano dobo izobraževanja – primarno, sekundarno, univerzitetne izobraževanje.	97,1%
Stopnja vpisa, sekundarno izobraževanje (% bruto)	100,0%
Stopnja vpisa, sekundarno izobraževanje (% neto)	77,1%
Stopnja vpisa, sekundarno izobraževanje, privatno (% od skupaj)	91,4%
Vpis v tehnične in poklicne šole – v ISCED 3, kot % skupnega vpisa v ISCED 3	94,3%
Razmerje dijak – učitelj. Sekundarno izobraževanje.	68,6%
Odstotek učiteljic. Sekundarno izobraževanje.	65,7%
Odstotek ponavljavcev v srednjih šolah. Vseh stopenj. Skupaj	54,3%

(nadaljevanje)

Kazalnik	Odstotek držav za katere so na voljo podatki za leto 2007 (2006)
Odstotek delovne sile s srednjo izobrazbo (% vseh)	82,9%
Brezposelnost oseb s srednješolsko izobrazbo (% od celotne brezposelnosti)	91,4%
Pričakovana doba izobraževanja (leta) na terciarni ravni izobraževanja. Skupaj	97,1%
Indeks enakosti med spoloma za pričakovano dobo izobraževanja – univerzitetna izobrazba.	97,1%
Stopnja vpisa, terciarno (% bruto)	97,1%
Odstotek diplomantk v terciarnem izobraževanju	91,4%
Bruto stopnja dokončanja, ISCED 5A, prva stopnja. Skupaj	88,6%
Izhodna stopnja mobilnosti (% vseh v starostni skupini)	94,3%
Izhodna stopnja mobilnosti (% vseh terciarnih študentov))	94,3%
Vhodna stopnja mobilnosti (%)	94,3%
Odstotek delovne sile s terciarno izobrazbo (% vseh)	85,7%
Brezposelnost oseb s terciarno izobrazbo (% od celotne brezposelnosti)	94,3%
Bruto stopnja vpisa. Vse ravni skupaj (razen predšolske ravni).	97,1%
Javni izdatki za izobraževanje kot % BDP	82,9%
Javni izdatki za izobraževanje kot % celotnih vladnih izdatkov	77,1%
Javni izdatki na učenca kot % BDP na prebivalca (vse stopnje)	68,6%
Javni tekoči izdatki za izobraževanje kot % celotnih javnih izdatkov za izobraževanje	71,4%
Letni izdatki za javne in privatne izobraževalne ustanove na učenca/študenta (PPS)	65,7%
Izdatki za izobraževanje (% bruto nacionalnega proizvoda)	100,0%

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

3.2.2. Izračunavanje agregatnih kazalnikov

Vsak kazalnik kaže samo delno in nepopolno sliko zapletene in včasih nasprotujoče si realnosti, ki jo različne kulture in tudi posamezniki znotraj njih različno dojemajo. Zato je ocenjevanje primernosti različnih posameznih kazalnikov, ki vedno prikažejo stanje in gibanje na samo specifičnem področju, vedno posledica naših vrednostnih sodb. V tem primeru je bolje, da uporabimo agregatne kazalnike, kjer združimo več posamičnih kazalnikov. V primerih, da hočemo z agregatnim kazalnikom prikazati stanje in gibanja na več področjih, pa nastanejo problemi povezani z:

- *vrednostnimi sodbami*: že sam proces izbire kazalnikov, ki naj bi bili vključeni v agregatni kazalnik, je povezan z vrednostnimi sodbami, ki se v prostoru in času razlikujejo. Ta proces bistveno vpliva na način agregacije (več o načinih agregacije glej Seljak, 2000, 2001). Za merjenje uspešnosti in učinkovitosti (pod)programov je najprimernejši model *večstopenjskega združevanja* podatkov. Ta nam omogoča upoštevanje velikega števila dejavnikov, ki vplivajo na vrednosti pojava in jih je razmeroma težko enolično opredeliti. V tem modelu dobimo agregatne kazalnike na različnih stopnjah združevanja, ki kažejo stanje oziroma spremembe na vsakem od vključenih področij.
- *enoto mere*: pri kazalnikih se uporablja cela vrsta mer in so le redko v denarnih enotah. Vse te mere je potrebno poenotiti in ta proces (standardizacije) pomeni velik subjektivizem v analizi. Posamične kazalnike je potrebno preoblikovati na

način, ki omogoča njihovo agregacijo in izraža realne odnose med posameznimi vrednostmi spremenljivk in med različnimi spremenljivkami. Obstaja veliko različnih metod standardizacije (Seljak, 2000, str. 184–204). Pri primerjavi uspešnosti in učinkovitosti med (pod)programi bi bilo najbolje, če bi lahko za vsakega od uporabljenih kazalnikov določili *normativ (ciljno vrednost)*, ki ga mora institucija pri tem kazalniku doseči (Seljak in Andoljšek, 2005, str. 94–96). Vendar je na tem področju cela vrsta praktičnih vprašanj, ki jih je potrebno rešiti pri skrbnikih posameznih programov na opazovanih ministrstvih.

Pri dolgoročno (razvojnih) kazalnikih smo uporabili metodo standardizacije s pomočjo lestvice. Pri teh kazalnikih nam norme predstavljajo vrednosti kazalnikov najuspešnejših držav ali dolgoročno najvišje zaželene vrednosti (npr. Seljak, 2001; UNDP, 2007). Pri vsakem kazalniku pripišemo vrednost 0 državi z najnižjo (najslabšo) vrednostjo in 1 državi z najvišjo (najboljšo) vrednostjo. Ostale države razporedimo na lestvici od nič do ena v skladu z vrednostjo osnovnega kazalnika. Na višjih ravneh agregacije nato z enostavno aritmetično sredino izračunamo vrednosti za npr. podprogram (v našem primeru).

3.2.3. Rezultati

Na osnovi izbranih kazalnikov in izbrane metode smo izračunali agregatne kazalnike po posameznih podprogramih. Podprogrami so oblikovani v skladu z delitvijo podprogramov in ministrstev v Sloveniji (skladno z obrazložitvijo finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov v letih 2007 in 2008). Dodan je le podprogram splošno izobraževanje, kjer so vključeni kazalniki, ki kažejo posledice vseh drugih področij in jih ni mogoče vezati na posamičen podprogram (glej tabelo 23).

Tabela 23: Standardizirane vrednosti agregiranih kazalnikov na ravni podprogramov za leto 2007¹

	<i>05023201</i> <i>Znanstveno</i> <i>–</i> <i>raziskovalna</i> <i>dejavnost</i>	<i>05033201</i> <i>Informac.</i> <i>komunikac.</i> <i>sistemi</i>	<i>05043201</i> <i>Programi</i> <i>pospeševanja</i> <i>tehnološkega</i> <i>razvoja</i> <i>gospodarstva</i>	<i>19023301</i> <i>Vrtci</i>	<i>19033301</i> <i>Osnovno šolstvo</i>	<i>19033302</i> <i>Splošno</i> <i>srednje in</i> <i>poklicno šolstvo</i>	<i>19043201</i> <i>Visokošolska</i> <i>izobraževanja,</i> <i>19043202</i> <i>Podiplomsko</i> <i>izobraževanje²</i>	<i>98 - Splošno –</i> <i>izobraževanje³</i>
Avstrija	0,35	0,48	0,41	0,49	0,65	0,60	0,35	0,55
Belgija	0,50	0,50	0,32	0,56	0,58	0,42	0,30	0,57
Bolgarija	0,34	0,30	0,02	0,51	0,57	0,54	0,35	0,23
Hrvaška	0,30	0,23	0,16	0,50	0,58	0,61	0,30	0,23
Ciper	0,36	0,17	0,16	0,42	0,66	0,55	0,50	0,44
Češka	0,27	0,38	0,27	0,56	0,64	0,64	0,37	0,21
Danska	0,59	0,64	0,39	0,91	0,62	0,69	0,46	0,80
Estonija	0,51	0,42	0,23	0,93	0,67	0,58	0,46	0,42
Finska	0,78	0,48	0,60	0,61	0,73	0,71	0,54	0,52
Francija	0,44	0,45	0,48	0,83	0,67	0,56	0,36	0,37
Nemčija	0,45	0,55	0,59	0,41	0,71	0,61	0,37	0,38
Grčija	0,35	0,23	0,14	0,60	0,59	0,64	0,42	0,38
Madžarska	0,27	0,29	0,21	0,66	0,54	0,55	0,45	0,35
Islandija	0,63	0,50	0,46	0,76	0,71	0,67	0,61	0,57
Irska	0,36	0,40	0,32	0,82	0,73	0,72	0,39	0,49
Italija	0,24	0,38	0,20	0,61	0,61	0,63	0,40	0,37
Japonska	0,73	0,52	0,81	0,39	0,71	0,53	0,29	0,22
Koreja	0,59	0,47	0,82	0,28	0,61	0,47	0,36	0,32
Latvija	0,41	0,30	0,09	0,67	0,47	0,66	0,51	0,37
Litva	0,49	0,27	0,12	0,54	0,56	0,62	0,50	0,32

(nadaljevanje)

	<i>05023201 Znanstveno – raziskovalna dejavnost</i>	<i>05033201 Informac. komunikac. sistemi</i>	<i>05043201 Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva</i>	<i>19023301 Vrtci</i>	<i>19033301 Osnovno šolstvo</i>	<i>19033302 Splošno srednje in poklicno šolstvo</i>	<i>19043201 Visokošolska izobraževanja, 19043202 Podiplomsko izobraževanje²</i>	<i>98 - Splošno – izobraževanje³</i>
Mehika	0,00	0,02	0,29	0,51	0,38	0,41	0,20	0,35
Nizozemska	0,69	0,82	0,37	1,00	0,68	0,65	0,33	0,47
Nova Zelandija	0,55	0,40	0,30	0,41	0,80	0,66	0,52	0,77
Norveška	0,66	0,56	0,33	0,73	0,65	0,69	0,50	0,64
Poljska	0,29	0,25	0,10	0,51	0,59	0,65	0,45	0,41
Portugalska	0,28	0,25	0,25	0,50	0,64	0,56	0,31	0,46
Romunija	0,19	0,12	0,10	0,54	0,63	0,54	0,37	0,17
Slovaška	0,30	0,31	0,11	0,56	0,57	0,56	0,40	0,18
Slovenija	0,40	0,24	0,29	0,87	0,62	0,68	0,46	0,44
Španija	0,47	0,34	0,38	0,75	0,58	0,65	0,37	0,29
Švedska	0,58	0,71	0,54	0,53	0,59	0,67	0,49	0,62
Švica	0,62	0,81	0,79	0,81	0,64	0,57	0,32	0,46
Turčija	0,00	0,10	0,22	0,32	0,31	0,22	0,16	0,09
Velika Britanija	0,47	0,66	0,32	0,36	0,70	0,53	0,44	0,41
ZDA	0,46	0,65	0,78	0,54	0,49	0,56	0,55	0,55

Opombe:

¹ Izpuščena sta podprograma »Urejanje sistema znanstvenega raziskovanja« in »Študijske pomoči«, ker v mednarodnih bazah podatkov nismo dobili dovolj podatkov za prikaz. Tudi na področju športa ni bilo nobenih primerljivih podatkov.

² Skupen prikaz podprogramov visokošolsko in podiplomsko izobraževanje, ker v mednarodnih bazah podatkov nismo dobili dovolj podatkov za ločen prikaz.

³ Po posameznih podprogramih so vključeni kazalniki, ki se nanašajo na razmeroma ozko področje izobraževanja, v kategoriji 98-splošno izobraževanje, pa kazalniki, ki kažejo skupne značilnosti izobraževalnega sistema (vse stopnje).

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

Prikaz v tabeli 23 je zgolj informativne narave. Metoda je predstavljena z razpoložljivimi podatki in omejeno zbirko podatkov za izbrano skupino držav. Rezultati bi bili drugačni, če bi upoštevali drugačno skupino držav in izbrali druge kazalnike. Rezultate torej lahko komentiramo v skladu z zgornjimi omejitvami. Če bi imeli vse opazovane države enako strukturo podprogramov kot je v Sloveniji, potem bi bila npr. pri programu 05023201 Znanstveno – raziskovalna dejavnost najuspešnejša država Finska, sledijo pa ji Japonska, Nizozemska in Norveška. Najslabšo oceno na tem področju je dobila Turčija, sledijo Romunija in Italija. Slovenija je med najnižjo oceno 0,00 (za Turčijo) in 0,78 (za Finsko) dosegla vrednost 0,40. Za lažje pojasnjevanje bi lahko standardizirali vrednosti tudi na ravni podprogramov, vendar bi potem zmanjšali možnost neposredne primerjave z izračuni v okviru kratkoročnih kazalnikov.

Tabela 24: Standardizirane vrednosti agregiranih kazalnikov na ravni ministrstev za leto 2007

	<i>Ministrstvo za šolstvo in šport</i>	<i>Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo</i>
Avstrija	0,58	0,40
Belgija	0,52	0,40
Bolgarija	0,54	0,25
Hrvaška	0,56	0,25
Ciper	0,54	0,30
Češka	0,62	0,32
Danska	0,74	0,52
Estonija	0,73	0,40
Finska	0,68	0,60
Francija	0,69	0,43
Nemčija	0,58	0,49
Grčija	0,61	0,28
Madžarska	0,58	0,31
Islandija	0,71	0,55
Irska	0,76	0,37
Italija	0,62	0,31
Japonska	0,54	0,59
Koreja	0,45	0,56
Latvija	0,60	0,33
Litva	0,57	0,34
Mehika	0,44	0,13
Nizozemska	0,78	0,55
Nova Zelandija	0,62	0,44
Norveška	0,69	0,51
Poljska	0,58	0,27
Portugalska	0,57	0,28
Romunija	0,57	0,19
Slovaška	0,56	0,28
Slovenija	0,72	0,35
Španija	0,66	0,39
Švedska	0,60	0,58
Švica	0,68	0,64
Turčija	0,28	0,12
Velika Britanija	0,53	0,47
Združene države Amerike	0,53	0,61

Vir: OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

Tudi pri primerjavi ministrstev lahko rezultate komentiramo zgolj v skladu s predhodno omenjenimi omejitvami. Če bi imeli vse opazovane države enako strukturo podprogramov po ministrstvih, potem bi bilo npr. najuspešnejše Ministrstvo za šolstvo in šport Nizozemske, ki ima visoke rezultate na vseh treh vključenih področjih (vrtci, osnovno in srednje šolstvo) in Irske (glej tabelo 24). Metoda se lahko uporabi tudi za ocenjevanje uspešnosti posameznih politik na regijski ravni, samo da bi v tem primeru ocenjevali regije (namesto držav).

3.3. **Kratkoročni cilji, kazalniki in ciljne vrednosti za ocenjevanje uspešnosti**

To je raven, kjer naj bi se preučevala uspešnost na najnižji možni ravni združevanja kazalnikov. V bistvu bi lahko gledali na podprograme kot na podjetja, na javni sektor pa kot na zbirko podjetij¹¹. Največji problem je množičnost ciljev, ki na tej ravni nastopajo, in kazalnikov, s katerimi bi merili njihovo doseganje. Le-ti se med podprogrami (po sami definiciji) razlikujejo. Trenutno je celoten postopek (določanje kratkoročnih ciljev, določanje kazalnikov, določanje ciljnih vrednosti za ocenjevanje uspešnosti) v rokah skrbnikov podprogramov na resornih ministrstvih (glej tudi poglavje 2). V okviru tega projekta smo skušali vstopiti v ta proces. Vendar pa nam to, kljub večmesečnim poskusom in mnogim sestankom, ni uspelo. Ob tem nismo imeli nobenih dodatnih zahtev – hoteli smo samo preveriti, ali se izvaja tisto, kar je predvideno v obstoječih obrazložitvah finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov.

Predstavitev v tem podpoglavju bo zato izrazito eksperimentalnega značaja in je namenjena samo predstavitvi metode, kako naj bi potekalo ocenjevanje na tej ravni in usklajevanje med dvema ravnema – dolgoročnim (razvojnim) in kratkoročnim (izvedbenem) procesom. V prikaz so vključeni kazalniki, za katera smo lahko dobili podatke iz zunanjih virov, zato je izbor kazalnikov pomanjkljiv in absolutno subjektivne narave (glej tabelo 25). Za model, ki bi dal realne rezultate, bi morali pridobiti podatke iz »notranjih virov« in s popolnim sodelovanjem vodij posamičnih (pod)programov. Za predstavitev na tej ravni agregacije smo izbrali Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, saj smo ocenili, da so podatki s tega področja lažje dostopni, predvsem na področju znanstveno – raziskovalne dejavnosti.

Tabela 25: Vključeni kazalniki v izračuna agregatnega kazalnika – izvedbena raven MVZT

Kazalnik
Proračunska sredstva Agencije po znanstvenih vedah – naravoslovne in tehnične vede – delež
Proračunska sredstva Agencije po tipih prejemnikov – poslovni sektor – delež
Struktura pogostnosti ogledov podatkov na spletni strani Agencije, ki so jih opravili predstojniki raziskovalnih organizacij
Struktura pogostnosti ogledov podatkov na spletni strani Agencije – raziskovalci
Struktura ocen zadovoljstva predstojnikov raziskovalnih organizacij z informacijami, ki jih je Agencija objavila
Struktura ocen zadovoljstva raziskovalcev z informacijami, ki jih je Agencija objavila na spletni strani

¹¹ Podobno stališče ima npr. Pestieau (2009), ki na javni sektor gleda kot na zbirko oddelkov ali programov, ki jih lahko gledamo kot produkcijske enote z eno ali več oseb, ki so zadolžene za enoto in ki jih opredelimo kot agente. Odnos temelji na relaciji principal – agent, ki povezuje principala (državo) in agenta (osebo, ki je zadolžena za enoto javnega sektorja) ter na opredelitvi uspešnosti in učinkovitosti kot stopnje do katere agent izpolnjuje cilje, ki jih je postavil principal (Pestieau, 2009, str. 137). Principal (država) predstavlja družbo kot celoto in ima more izpolnjevati različne cilje zaradi mnogih dimenzij države blaginje. Prav zaradi tega je tudi vloga agentov večdimenzionalna, saj morajo prav tako zasledovati doseganje ciljev na različnih področjih, sicer pa je njihova struktura in pomembnost pri posameznem agentu različna, vendar mora obstajati zavedanje o obstoju vse te različnosti ciljev.

(nadaljevanje)

Kazalnik
Povprečna ocena koristnosti objavljenih informacij z upravljaljskega vidika in zaznavanja legitimnosti sistema za predstojnike in raziskovalce po vsebinskih sklopih
Delež visoko citiranih objav (v revijah z najvišjim impact faktorjem) v vseh znanstvenih objavah
Obseg aplikativnih projektov (v FTE)
Obseg podoktorskih projektov (v FTE)
Sredstva namenjena za sofinanciranje nakupov raziskovalne opreme
Število financiranih mladih raziskovalcev
Število Zoisovih nagrad
Število Zoisovih priznanj
Število priznanj ambasador znanosti Republike Slovenije
Število Puhovih priznanj
Sofinanciranje celotnega mednarodnega znanstvenoraziskovalnega sodelovanja
Sofinanciranje tujih uveljavljenih raziskovalcev v Sloveniji
Sofinanciranje tuje periodike in baz podatkov
Pogodbeno sodelovanje programskih skupin z različnimi mednarodnimi viri financiranja
Število objav slovenskih (so)avtorjev v zadnjih petletnih obdobjih v bibliografski bazi ISI Web of Knowledge, Essential Science Indicators, 2001–2005
Število znanstvenih objav iz sistema COBISS
Faktor vpliva slovenskih raziskovalnih področij v zadnjih treh petletnih obdobjih
Faktor vpliva slovenskih raziskovalnih področij v zadnjih treh petletnih obdobjih za naravoslovne in tehnične vede
Število evropskih patentnih prijav na milijon prebivalcev
Število nacionalnih in evropskih patentnih prijav slovenskih prijaviteljev
Razporeditev FTE za tematske raziskovalne projekte
Delež FTE za tematske raziskovalne projekte za naravoslovne in tehnične vede
Delež FTE za tematske raziskovalne projekte za poslovni sektor
Sofinanciranje Agencije za ciljne raziskovalne projekte (skupaj za konkurenčnost Slovenije in znanje za varnost in mir)
Sofinanciranje Ministrstva za obrambo za ciljne raziskovalne programe v zadnjih dveh letih
Razmerje med proračunskimi sredstvi za raziskovalne programe in projekte (s CRP) – delež programov
Cene raziskovalne ure za kategorijo D za različne raziskovalne namene
Obseg raziskovalnih programov in projektno raziskovalnih centrov
Število vseh financiranih mladih raziskovalcev
Število vseh financiranih mladih raziskovalcev po sektorjih dejavnosti – poslovni sektor
Število na novo sprejetih mladih raziskovalcev v financiranje
Število novo sprejetih mladih raziskovalcev v financiranje po znanst. vedah – narav. in teh. vede
Obseg financiranja mladih raziskovalcev
Obseg proračunskih sredstev za sofinanciranje raziskovalne infrastrukture
Obseg financiranja znanstvenega tiska in sestankov
Obseg financiranja raziskovalne opreme
Obseg sredstev za znanstvene monografije
Obseg sredstev za znanstvene sestanke
Obseg sredstev za znanstveno periodiko

(nadaljevanje)

Kazalnik
Obseg sredstev za mednarodne dvostranske znanstvenoraziskovalne projekte
Dodatno sofinanciranje raziskovalnih programov – vpetost v projekte okvirnih programov EU
Obseg financiranja tujih uveljavljenih raziskovalcev v Sloveniji
Število uporabnikov knjižnic (IZUM)
Št. na novo vzpostavljenih e–knjižnic
Število storitev knjižnic (IZUM)
Delež prebivalstva, ki uporablja internet za komunikacijo z javno upravo
Delež podjetij, ki uporablja internet za komunikacijo I interakcijo z javno upravo
Obseg financiranja informacijske in komunikacijske infrastrukture
Obseg financiranja tuje periodike in baz podatkov
Hitrost mednarodne povezave omrežja ARNES (v Gbit/s)
Število novih dodanih storitev za upravičene uporabnike omrežja ARNES (št. nadgradenj povezav – tehnologije, operaterji)
Število ležišč v študentskih domovih, ki so opremljeni s hitrim internet priključkom
Delež prebivalstva, ki redno uporablja internet
Število priključenih organizacij ARNES
Število priključenih organizacij s stalno povezavo ARNES
Število končnih uporabnikov ARNES
Število individualnih uporabnikov z neposrednim dostopom ARNES
Kapacitete hrbteničnega omrežja (24 ur, peak-time) ARNES (dnevni promet preko SIX-a v terab.)
Število izmenjevalnih točk (SIX-i) z drugimi ponudniki interneta ARNES
Število financiranih rednih dodiplomskih študijskih mest
Delež študentov v naravoslovju, matematiki in računalništvu ter tehniki, proizvodnji in gradbeništvu
Delež aktivnih uporabnikov z univerz CTK (študenti in visokošolski učitelji in znanstveni sodelavci)
Delež aktivnih uporabnikov z univerz UKM (študenti in visokošolski učitelji in znanstveni sodelavci)
Število pregledanega gradiva v elektronski obliki – CTK
Število pregledanega gradiva v elektronski obliki – UKM
Letni prirast tiskanih enot gradiva in število zakupljenih ali nabavljenih elektronskih enot CTK
Letni prirast tiskanih enot gradiva in število zakupljenih ali nabavljenih elektronskih enot UKM
Število študentov
Število diplom visokošolskega študija
Število diplom univerzitetnega študija
Število študentov podiplomskega študija
Število diplom magistrskega študija
Število diplom doktorskega študija
Število ležišč v študentskih domovih
Število študentov na posteljo v študentskih domovih
Število mesečnih štipendij študentov štipendistov – tujih državljanov na osnovi sprejetih meddržavnih obveznosti (CEEPUS, Fulbright, bilateralne štipendije),
Trajanje izmenjav pri tujih državljanih na osnovi sprejetih meddržavnih obveznosti (CEEPUS, Fulbright, bilateralne štipendije)
Število letnih štipendij študentov zamejskih Slovencev ter potomcev slovenskih izseljencev
Trajanje izmenjav zamejskih Slovencev ter potomcev slovenskih izseljencev
Število študentskih domov
Mobilnost študentov v Evropi Slovenija v tisočih

Vir: MVZT, 2009; MŠŠ, 2009, ARRS, 2009.

Realnost slovenske javne uprave je takšna, da je na ravni razvojnih podprogramov težko pričakovati, da se bodo skrbniki na ministrstvih samostojno oblikovali zbirke ciljev in kazalnikov, kot je predvideno v Obrazložitvah finančnih načrtov (MF, 2007). Popis stanja kaže, da imajo skrbniki (pod)programov velike probleme že z opredeljevanjem dolgoročnih kazalnikov, ki imajo vendarle nekoliko širše družbene učinke in jih je zato lažje opredeliti.

Pri agregaciji kratkoročnih kazalnikov smo uporabili enako metodologijo kot pri dolgoročnih kazalnikih, saj bo le tako mogoča primerjava obeh ravni. Metodologija zahteva pri vsakem kazalniku določitev spodnje in zgornje meje. Pri dolgoročnih kazalnikih so imele te vrednosti značaj mednarodne primerljivosti in enoten kriterij določanja – metoda objektivizacije s pomočjo mednarodne primerljivosti (vrednosti pri najboljših in najslabših državah). Pri določanju vrednosti za kratkoročne – izvedbene kazalnike je bil proces popolnoma subjektiven – v rokah raziskovalca. V primeru, da bi bila pripravljenost s strani skrbnikov večja, bi to delo opravili skrbniki v okviru delovnih skupin na ministrstvih.

Tabela 26: Primerjava agregatnih dolgoročnih in kratkoročnih kazalnikov

<i>Podprogram¹</i>	<i>Kratkoročno – izvedbeno ocenjevanje</i>	<i>Dolgoročno–mednarodno ocenjevanje</i>	<i>Razlika</i>
05013201 Urejanje sistema znanstvenega raziskovanja	0,35		
05023201 Znanstveno – raziskovalna dejavnost	0,58	0,40	0,18
05033201 Informacijsko komunikacijski sistemi	0,73	0,24	0,49
19043201 Visokošolska izobraževanja, 19043202 Podiplomsko izobraževanje	0,63	0,46	0,17
19063201 Študijske pomoči	0,62		
05043201 Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva		0,29	
<i>Skupaj – MVZT</i>	<i>0,58</i>	<i>0,35</i>	
Skupaj – primerljivo (trije podprogrami)	0,64	0,37	

Opomba:

¹ Za podprogram 05043201 – Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva smo dobili premalo podatkov, da bi lahko uvedli kazalnike, zato je v tem pregledu izpuščen.

Vir: MVZT, 2009; MŠŠ, 2009, ARRS, 2009; OECD, 2009; Eurostat, 2009; UNESCO, 2009; Svetovna banka, 2009; lastni izračuni.

V anketah med skrbniki podprogramov (Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov, 2009) se je pokazalo, da skrbniki najslabše ocenjujejo prav stanje na področju določanja ustreznih kazalnikov podprogramov in njihovih ciljnih vrednosti (glej tudi poglavje 2). Na področju dolgoročnih ciljev naj bi sedaj ta proces potekal v okviru izbora mednarodno primerljivih podatkov. Ti podatki naj bi na naslednji stopnji tudi omogočali določanje ustreznih ciljnih vrednosti kazalnikov na kratkoročno izvedbeni ravni. Realnost določanja

ciljnih vrednosti kazalnikov se naj bi preverjala preko stopnje, ki je določena v okviru mednarodnih ciljev.

V tabeli 26 lahko vidimo, da je v okviru dolgoročno–mednarodnega ocenjevanja npr. podprogram »Znanstveno raziskovalna dejavnost« dobil oceno 0,40, pri izvedbenem–kratkoročnem ocenjevanju pa oceno 0,58. Iz tega sledi, da smo (če predpostavimo, da so izbrani pravi kazalniki) postavili ciljne vrednosti pri posamičnih kazalnikih prenizko. Na tej ravni si torej moramo postaviti višje cilje, da bo ustrezno ovrednoteno stanje tudi na tem področju. Kljub temu menimo, da metodologija ne bo rešila še enega velikega problema državne uprave – vsak zaposleni (ali na začetni stopnji skrbnik programa) bi moral jasno vedeti, kakšnemu cilju je namenjeno njegovo delo, kakšne dejavnosti so za to potrebne in kakšni bodo učinki njegovega dela.

3.4. Zaključki

V okviru tega dela raziskave smo skušali postaviti metodologijo za ocenjevanje uspešnosti podprogramov, ki se izvajajo v okviru slovenske državne uprave. Učinkovitost je kategorija, ki je primarno ekonomska in se običajno meri s finančnimi kazalniki (včasih tudi v mešanih finančno/fizičnih enotah). Ocenjujemo, da je merjenje učinkovitosti v omejenem obsegu smiselno zgolj na nižjih ravneh agregacije – torej v našem primeru zgolj na določenih področjih kratkoročnih–izvedbenih kazalnikov podprogramov. Pa tudi na tej ravni je njihova uporaba zelo omejena, saj so finančni podatki o podprogramih običajno agregirani, tako da jih je težko vezati na z vložki (angl. *inputs*) povezljiv izloček (angl. *outputs*). V takih primerih je bolje, da se opredeli cilj v obliki izida (angl. *outcome*) in programsko določi ciljna vrednost, na osnovi katere bomo lahko opredelili ali je podprogram (ne)uspešen.

Osnovni problem pri tovrstnih prikazih je povezljivost podatkov, saj vsako področje zbira in prikazuje kazalnike po svojih (področju ustreznih) postopkih in definicijah. Zato so kazalniki, s katerimi želimo prikazati nekoliko širši pogled na dogajanje na posameznem področju oziroma združevati kazalnike z različnih področji, običajno že vnaprej obsojeni na kritike iz obeh (vseh) vključenih področij. Na ekonomskem področju so prikazi (tudi učinkovitosti) preko sistema nacionalnih računov (SNA) dosegli resnično visoko stopnjo poenotenja v svetovnem merilu, a po drugi strani (p)ostali preveč »univerzalni« za spremljanje stanja na posameznih področjih. Ta problem se sicer skuša v mednarodnem statističnem sistemu rešiti z uvedbo t. i. satelitnih računov (npr. EC idr., 2009, str. 523 – 545), ki pa kljub razmeroma dolgi zgodovini (npr. v UN, 1993), razen zgolj eksperimentalnih poskusov v nekaterih državah in področjih, nikakor ne morejo doseči stopnje, ki bi omogočala mednarodno primerljivost. Vsekakor pa je določena stopnja poenotenja metodologije nujna, saj le tako lahko izgradimo delujoč sistem, ki omogoča primerjanje izračunanih kazalnikov.

V tem pogledu bi morali tudi proces ocenjevanja uspešnosti razvojnih politik/programov/podprogramov vsaj na ravni dolgoročno/razvojnega procesa do določene

stopnje poenotiti oziroma uvesti enotne standarde na vseh podprogramih. Zbirka kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje dolgoročnih ciljev po podprogramih bi morala dobiti podoben status kot klasifikacije – torej objavljena bi morala biti na spletnih straneh in dobiti status standarda. Ta del procesa bi morali izvajati centralizirano za vso državno upravo (npr. s strani Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za finance, Urada za makroekonomske analize in razvoj, Statističnega urada RS ipd.). Obstoječa ureditev, ko celoten proces v rokah skrbnikov podprogramov na posameznih ministrstvih očitno ne daje ustreznih rezultatov. To področje vključuje kazalnike, ki naj bi kazali stanje in razvoj v okviru posameznega podprograma, vendar pa naj bi bili izbrani tudi tako, da bi omogočali mednarodno in medčasovno primerljivost z drugimi državami.¹²

Zbirke kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje kratkoročnih ciljev po podprogramih naj bi bile popolnoma usklajene s kazalniki dolgoročnih ciljev. Oblikovani naj bi bili tako da bodo merili podrobnejše ukrepe, ki bi vodili k doseganju ustreznih vrednosti kazalnikov dolgoročnih ciljev. Ta del procesa ostane v rokah skrbnikov podprogramov na resornih ministrstvih. Z zgoraj predstavljeno metodologijo in predpisano zbirko dolgoročnih kazalnikov bi imeli skrbniki neko oporno točko pri določanju kazalnikov, ki jo sedaj nimajo. Imeli naj bi določene kazalnike za doseganje dolgoročnega cilja in tem naj bi prilagodili tako strukturo kazalnikov, kakor tudi ciljne vrednosti (norme) le-teh. Z zgoraj predstavljeno metodologijo in predpisano zbirko dolgoročnih kazalnikov bi imeli skrbniki pomembno oporno točko pri določanju kazalnikov in njihovih ciljnih vrednosti.

¹² Širši družbeni cilji se določajo na ravni razvojnih politik in razvojnih programov in na tej ravni naj se določajo tudi ciljne vrednosti. Ker imamo z določanjem teh ciljnih vrednosti očitno največje probleme, menimo, da je najbolje, da:

- so razvojne politike/programi oblikovani tako, da o razmeroma obsežni, vsebinsko razmeroma enotni in omogočajo primerjavo teh vsebinskih področij na mednarodni ravni; za vsakega od teh politik/programov se določi zbirka (čim več) kazalnikov, za katere obstoja dovolj primerljivih podatkov v mednarodnih bazah podatkov; določi se zbirka držav, ki je dovolj homogena in nam primerljiva, da bi bila ustrezna za določanje ciljnih vrednosti;
- se zberejo podatki za izbrane kazalnike in izbrane države;
- se na osnovi podatka za najboljšo državo v tem območju za vsakega od kazalnikov določi ciljna vrednost;
- se kazalniki združijo z izbrano metodologijo in se oceni uspešnost razvojne politike glede na izbrane države.

UČINKOVITOST IN USPEŠNOST JAVNEGA SEKTORJA SLOVENIJE NA MAKRO RAVNI

4. MERJENJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI JAVNEGA SEKTORJA NA PODROČJU ZDRAVSTVA IN IZOBRAŽEVANJA – PRIMER SLOVENIJE IN IZBRANIH NOVIH DRŽAV EU

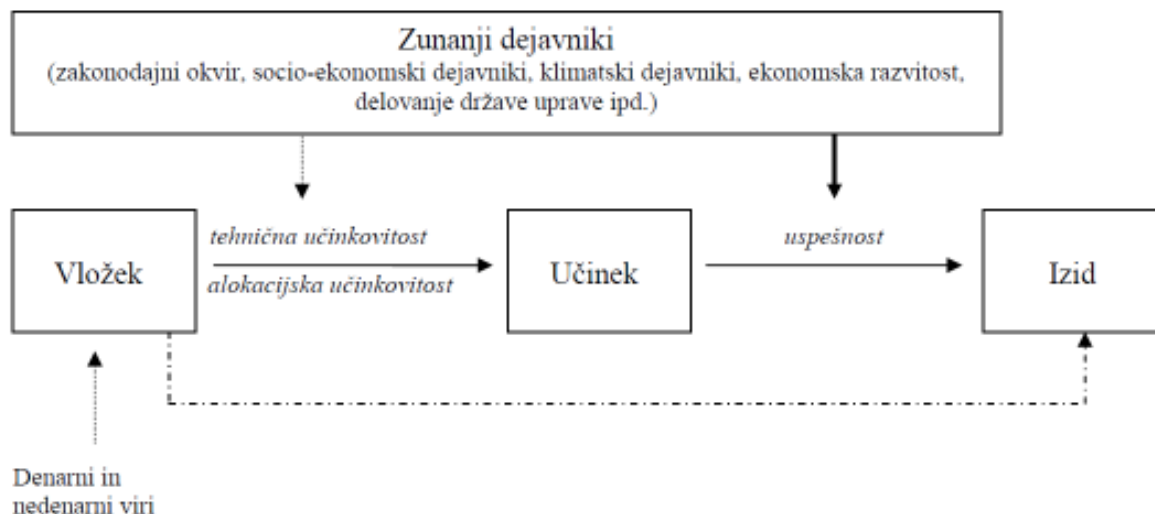
4.1. Uvod

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti postaja v zadnjem času vedno bolj izpostavljen element reforme javnega sektorja. To je še toliko bolj pomembno v času svetovne finančne in gospodarske krize, ko je, poleg neugodnih demografskih gibanj in globalizacije, pritisk na javno porabo še toliko večji. Namen tega poglavja je na kratko osvetliti različna konceptualna in metodološka vprašanja, povezana z merjenjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. V zadnjih letih se je namreč razprava o vlogi javnega sektorja premaknila tudi v smeri empiričnih ocen o (makro) učinkovitosti/uspešnosti in smiselnosti posameznih dejavnosti (v javnem sektorju). V tem pogledu ta del raziskave prikaže izbrani neparometrični metodi, tj. FDH (angl. *free disposable hull*) tehniko in analizo ovojnice podatkov (angl. *data envelopment analysis, DEA*), ki sta nato aplicirani na primeru Slovenije in izbranih (novih) držav članic EU. Ob tem izpostavljam, da prikazan empirični del ni usmerjen toliko v zmanjšanje javnih izdatkov, ampak bolj v iskanje potencialnih rezerv pri koriščenju omejenih javnih sredstev s ciljem povečanja stroškovne učinkovitosti (angl. *value for money*).

4.2. Konceptualni okvir merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju – parametrične in neparometrične metode merjenja učinkovitosti javnega sektorja

V predhodnih poglavjih smo že izpostavili, da merjenje učinkovitosti v splošnem zahteva: (a) oceno stroškov (vložkov); (b) oceno učinkov; in (c) primerjavo med obema. Uporaba tega koncepta je v javnem sektorju, zaradi omejenosti javnih sredstev, vedno bolj pogosta in trdimo lahko, da je poraba javnih izdatkov učinkovita, ko porabljen znesek javnih sredstev prinese največje možne koristi za prebivalstvo države. Učinkovitost je pogosto umeščena v kontekst mednarodne primerjave, to pomeni, da se razmerje med koristmi in stroški v državi X primerja s tem razmerjem v drugih državah. To se lahko stori za celotne javnofinančne izdatke ali pa za posamezno skupino javnofinančnih izdatkov, kot so izdatki za zdravstvo, izobraževanje, socialo, gradnjo infrastrukture itn. Če v državi X koristi presegajo stroške v večji meri kot v drugih državah, potem je javna poraba v državi X relativno bolj učinkovita. Vendar pa je merjenje učinkovitosti javne porabe dokaj zapleteno, saj je težko izmeriti tako stroške kot tudi koristi. Pomanjkljiva proračunska klasifikacija, pomanjkanje zanesljivih podatkov, težave pri razporejanju fiksnih stroškov ipd. lahko znatno otežijo oceno dejanskih stroškov.

Slika 3: Konceptualni okvir učinkovitosti in uspešnosti



Vir: prirejeno po Mandl et al., 2008.

Slika 3 prikazuje povezavo med vložkom, učinkom in izidom, ki predstavljajo glavne elemente pri oblikovanju kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti. Tako se denarni in nedenarni viri preko procesa »proizvodnje« preoblikujejo v učinke. Na primer, izdatki za izobraževanje (vložek) vplivajo na število študentov, ki zaključijo šolanje (učinek). Najpogostejšo mero učinkovitosti, ki je širši pojem od produktivnosti, predstavlja razmerje med učinkom in vložkom ter vključuje tudi koncept meje učinkovitosti oz. proizvodnih možnosti (angl. *productivity possibility frontier*), saj se za višjo stopnjo učinkovitosti šteje, če z danimi vložki proizvedemo večji učinek oz. dani učinek s čim nižjimi vložki.

Po drugi strani se pojem uspešnosti nanaša na dosežen izid. Izid delovanja javnega sektorja se največkrat navezuje na širši družbeni cilj (npr. povečevanje blaginje) oz. doseganje gospodarske rasti in je zato podvržen vrsti dejavnikom (npr. zunanjim dejavnikom okolja). Uspešnost delovanja javnega sektorja je težje oceniti kot njegovo učinkovitost, saj na izid njegovega delovanja vplivajo tudi politične odločitve. Razlikovanje učinka in izida je pogosto težavno in se zato velikokrat uporabljata kot nadomestka, čeprav to posledično vodi do zmešnjave merjenja učinkovitosti oz. uspešnosti. Kot primer lahko navedemo učinke zdravstvenega sistema, ki se največkrat izražajo npr. v številu operacij, številu preživetih dni v bolnišnici, številu zdravstvenih delavcev. Po drugi strani pomeni izid zdravstvenega sistema npr. število ozdravljenih pacientov, stopnja umrljivosti in pričakovana življenjska stopnja. Uspešnost torej kaže na doseganje zastavljenih ciljev v sistemu javnega sektorja.

Pogost pristop merjenja uspešnosti oz. učinkovitosti temelji na določitvi že omenjene meje učinkovitosti (angl. *productivity possibility frontier*). Koncept merjenja učinkovitosti predpostavlja, da je meja učinkovitosti popolnoma učinkovite države znana. Ker v praksi ni tako, je treba mejo učinkovitosti oceniti. Za ocenjevanje učinkovitosti se uporabljajo različne

metode. Tako je Farrell (1957) predlagal, da se lahko mejo učinkovitosti oceni na podlagi vzorčnih podatkov z uporabo nelinearnega (matematično programiranje) ali parametričnega (ekonometričnega) pristopa¹³. Dve najbolj razširjeni nelinearni metodi¹⁴ ocenjevanja učinkovitosti sta analiza ovojnice podatkov (angl. *data envelopment analysis, DEA*) in metoda FDH (angl. *free disposable hull*), ki je poseben primer metode DEA.

DEA je tehnika linearnega programiranja, kjer je meja učinkovitosti določena na podlagi linearne kombinacije, ki povezuje vrsto opazovanj z najboljšim rezultatom (Berger in Humphrey, 1997). Tako določena meja učinkovitosti pomeni merilo učinkovitosti (angl. *benchmarking*) za vse opazovane enote (v našem primeru države) v vzorcu. Najmanj omejitve pri analizi predstavlja metoda FDH, ki omogoča postopnost pri oblikovanju meje učinkovitosti.¹⁵ Na oblikovani meji učinkovitosti je mogoče ugotoviti najvišji možen učinek/izid ob danem vložku oz. je mogoče določiti najnižji vložek za doseg določenega učinka/izida. Na tej osnovi je mogoče določiti neučinkovite enote (države) tako v smislu vložkov kot tudi v smislu učinka/izida (Afonso et al., 2003, str. 18).

Nadgradnja FDH tehnike predstavlja DEA metoda, ki se v zadnjem času uporablja tudi pri analiziranju učinkovitosti javnih izdatkov. Kot že rečeno, DEA metoda temelji na linearni kombinaciji vložkov in učinkov/izidov s ciljem določitve (konveksne oblike) meje učinkovitosti. V skladu z metodologijo DEA lahko zapišemo splošno funkcijo za posamezno državo i (Afonso et al., 2006, str. 21):

$$Y_i = f(X_i), i=1, \dots, n \quad (I)$$

kjer Y_i pomeni sestavljeni kazalnik, ki odraža učinek/izid (npr. za področje izobraževanja rezultat PISA testa); X_i pomeni javno porabo oz. vložek v državi i (npr. javni izdatki za izobraževanje). Če je $Y_i < f(x_i)$, potem velja, da država i neučinkovita. Za opazovani vložek je namreč dejanski učinek/izid manjši kot bi lahko bil, neučinkovitost pa je lahko izmerjena kot razdalja do teoretično določene meje učinkovitosti.

¹³ Tri glavne parametrične metode so metoda stohastične mejne funkcije učinkovitosti (angl. *stochastic frontier approach, SFA*), metoda brez porazdelitve (angl. *distribution-free approach, DFA*) in metoda odebeljene mejne funkcije (angl. *thick frontier approach, TFA*). Te metode se osredotočajo na razliko ali oddaljenost od države, ki izvaja najboljšo prakso (meja učinkovitosti).

¹⁴ Nelinearni metode imajo tudi nekaj pomanjkljivosti, in sicer posredujejo samo informacije o tehnični učinkovitosti in zanemarjajo alokacijsko učinkovitost; večinoma ne upoštevajo slučajnih odklonov med podatki, tj. ne upoštevajo napak pri merjenju in naključja kot enega izmed dejavnikov, ki vpliva na ocene učinkovitosti itn. (Berger in Mester, 1997).

¹⁵ FDH metoda je bila prvič predlagana v delu Deprins et al. (1984).

4.3. Kratek pregled študij o merjenju učinkovitosti v javnem sektorju

V zadnjih letih se je raziskovanje javnega sektorja premaknilo v smer ugotavljanja njegove učinkovitosti in koristi, ki jih v splošnem prinašajo dejavnosti javnega sektorja. Tako je vrsta teoretične in empirične literature raziskovala učinke stabilizacije, redistribucije in alokacije javnih izdatkov (glej npr. Tanzi in Schuknecht (2000), Afonso et al. (2005, 2006, 2008), Sánchez in Bermejo (2007), Mandl et al. (2008) itd.), kot tudi vlogo pravil in institucij ter možnosti za privatizacijo javnega sektorja (glej npr. Rodrik (2000), Strauch in von Hagen (2000), Persson in Tabellini (2001), Drake in Nor (2001), Gwartney (2002)). Večina študij zaključí, da bi lahko bila javna poraba držav bolj učinkovita in posledično veliko manjša. Vendar pa bi bilo potrebno za doseg tega cilja izboljšati delovanje javnih institucij in prenesti številne (manj pomembne) dejavnosti na zasebni sektor.

Predhodne študije o učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja, ki so uporabljale predvsem neparometrične metode, so ugotovile velike razlike med državami. Tako študija Fakina in Crombrughea (1997) ugotavlja učinkovitost javnega sektorja kot celote, Gupta in Verhoeven (2001) na področju izobraževanja in zdravstva v Afriki, Clements (2002) na področju izobraževanja v Evropi, St Aubyn (2003) na področju izobraževanje v državah OECD, Afonso et al. (2005, 2006) učinkovitost celotnega javnega sektorja v državah OECD in v hitro rastočih gospodarstvih (angl. *emerging market economies*), Afonso in St Aubyn (2005, 2006a, 2006b) učinkovitost pri zagotavljanju zdravstvenih in izobraževalnih storitev v državah OECD. Poleg tega De Borger in Kerstens (1996) ter Afonso in Fernandes (2006) v svojih študijah ugotavljajo in tudi potrdijo neučinkovitost porabe javnih sredstev na lokalni ravni.

Pogosto se pri analiziranju učinkovitosti in uspešnosti uporabljajo t. i. sestavljeni kazalniki (angl. *composite indicators*), ki služijo kot vložek in/ali učinek.¹⁶ Tudi Afonso et al. (2005) v svoji študiji izračunavajo sestavljene kazalnike za oceno učinkovitosti javnega sektorja v 23 državah OECD. Rezultati pokažejo manjše razlike v uspešnosti delovanja javnega sektorja (z nekaj izjemami). Tako ima Švica najboljše rezultate na področju javne uprave in infrastrukture, Japonska na področju izobraževanja, Islandija na področju zdravstva, Avstrija na področju redistribucije, Norveška na področju gospodarske stabilnosti in Luksemburg na področju gospodarske uspešnosti. Študija tudi ugotovi, da imajo Luksemburg, Japonska, Norveška, Avstrija in Nizozemska najboljše rezultate, izražene s sestavljenim kazalnikom. Analiza po skupinah držav ugotavlja, da imajo države z manjšim javnim sektorjem (javni izdatki znašajo manj kot 40 odstotkov BDP v letu 2000) na splošno boljše gospodarske rezultate kot tiste z večjim javnim sektorjem. Medtem ko države z večjim javnim sektorjem boljše skrbijo za redistribucijsko funkcijo, so države z manjšim javnim sektorjem bolj uspešne pri zagotavljanju storitev javne uprave, gospodarske stabilnosti in pri doseganju gospodarskih

¹⁶ Problem pri uporabi sestavljenih kazalnikov je dvojen. Prvič, izbira uporabljenih podkazalnikov je ponavadi podvržena subjektivnim kriterijem. In drugič, ponderiranje posameznega podkazalnika je zahtevno in največkrat zahteva arbitrarne odločitve. Ob tem pa Afonso et al. (2005) izpostavljajo, da v večini primerov ponderiranje ne vpliva bistveno na končni rezultat sestavljenega kazalnika.

rezultatov.¹⁷ Tudi v drugi študiji Afonso et al. (2006) izračunavajo sestavljene kazalnike uspešnosti in učinkovitosti, in sicer za nove države članice EU in hitro rastoča gospodarstva. Študija odkriva, da se učinkovitost javnih izdatkov med državami znatno razlikuje, kjer prednjačijo predvsem hitro rastoča gospodarstva s področja Azije. Študija na koncu ugotovi, da so najbolj učinkovite države s fleksibilnim in odzivnim javnim sektorjem, ki ni veliko večji od 30 odstotkov BDP.

4.4. Primerjava učinkovitosti javne porabe (zdravstvo in izobraževanje) v Sloveniji in izbranih državah EU

V nadaljevanju prikazujemo empirično uporabo FDH metodologije in analizo ovojnice podatkov (DEA) za Slovenijo in izbrane nove države članice EU (v primerjavi z EU-15 in državami OECD). Kot je navedeno predhodno, pristopa oblikujeta *mejo učinkovitosti* (najustreznejšo kombinacijo vložek–učinek/izid), ki prevlada nad drugimi kombinacijami v vzorcu držav, tako da se manj učinkovite države razporedijo pod to mejo. Podatki za analizo so uporabljeni iz podatkovnih baz Eurostata, OECD in Svetovne banke (World Development Indicators) (glej IMF, 2008).

Tabela 27: Relativna učinkovitost Slovenije in izbranih novih držav članic EU na področju zdravstva (porazdelitev po kvartilih za razvrstitev po stopnji učinkovitosti)

	<i>I. kvartil</i>	<i>II. kvartil</i>	<i>III. kvartil</i>	<i>IV. kvartil</i>
Bolgarija		X		
Češka		X		
Estonija			X	
Madžarska				X
Latvija		X		
Litva				X
Poljska			X	
Romunija			X	
Slovaška			X	
<i>Slovenija</i>			X	

Opomba: Relativna učinkovitost je izračunana na podlagi javnih izdatkov za zdravstvo (kot vložek) in z njimi povezanimi izidi (tj. stopnja umrljivosti novorojenčkov, otrok in mater; standardizirana stopnja umrljivosti; pogostost tuberkuloze; in pričakovana življenjska doba). V analizo je vključenih 37 držav članic EU-27 in OECD.

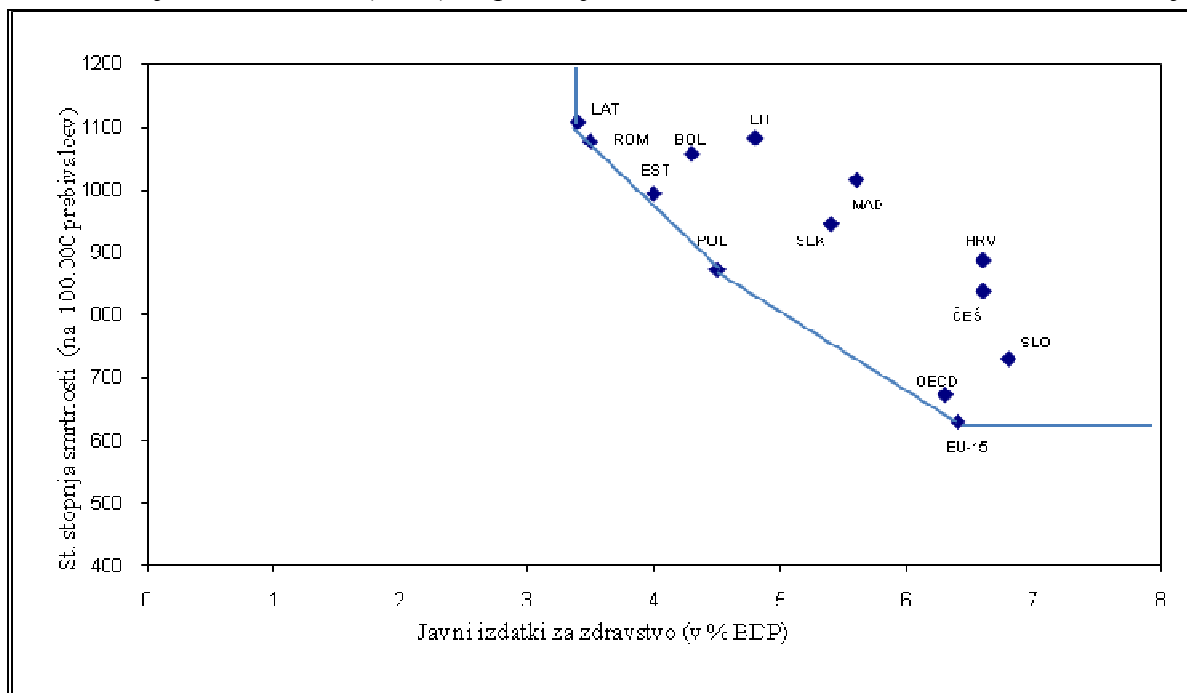
Vir: IMF, 2008; Svetovna banka, 2008; lastna predstavitev.

Rezultati analize kažejo, da obstaja relativno visoka stopnja neučinkovitosti na področju zagotavljanja javnih zdravstvenih storitev v novih državah članicah EU (vključno s

¹⁷ Te ugotovitve so skladne s tistimi, do katerih sta prišla tudi Schuknecht in Tanzi (2000).

Slovenijo), kar kaže na veliko možnost racionalizacije javne porabe (glej tabelo 26).¹⁸ Dejansko nobena od novih držav članic EU ni uvrščena v prvi kvartil učinkovitosti med 37 državami (EU-27 in člani OECD). Med bolj učinkovite države se uvrščajo Bolgarija, Češka in Latvija, medtem ko je Slovenija uvrščena v tretji kvartil (51–75 percentil)¹⁹ in ima občutnejšo prednost le pred Madžarsko in Litvo (glej IMF, 2008).

Slika 4: Meja učinkovitosti (DEA) za področje zdravstva v izbranih državah EU in Sloveniji



Vir: IMF, 2008; Svetovna Banka, 2008; lastna predstavitev.

Uporaba FDH metodologije za merjenje učinkovitosti zdravstvenega sistema pokaže, da so najbolj učinkovite države Latvija, Romunija, Poljska in povprečje držav EU-15 (glej sliko 4). V tem primeru se kot vložek upoštevajo povprečni javni izdatki za zdravstvo kot odstotek BDP (v obdobju 2001–2004) in kot izid standardizirana stopnja umrljivosti (na 100.000 prebivalcev). Opazimo lahko, da nekatere države pridejo zelo blizu meje učinkovitosti (npr. Estonija in Slovenija), medtem ko so nekatere druge države relativno manj učinkovite (npr. Madžarska in Litva). Slika 4 tudi pokaže, da se velika večina držav, ki so vključene v analizo, nahajajo znatno pod mejo učinkovitosti, kar kaže na relativno visoko stopnjo neučinkovitosti na področju zdravstva v teh državah. Tako imajo države, kot so npr. Slovenija, Hrvaška in Češka, relativno višjo stopnjo javnih izdatkov za zdravstvo (v odstotkih BDP) v primerjavi s

¹⁸ Med najpogostejšimi ukrepi za povečanje učinkovitosti zdravstva IMF (2008) navaja nadzor nad povpraševanjem po zdravstvenih storitvah in farmacevtskih izdelkih, povečanje zasebnega sofinanciranja in uvajanje plačil, ki bi temeljili na učinkih (in ne na vložkih) (angl. *performance-based payments*).

¹⁹ Sicer je Slovenija v smislu izidov na področju zdravstva ena najuspešnejših novih držav članic EU. Tako dosega najboljši izid pri pričakovani življenjski dobi (69,5 let (povprečje l. 2001-2004)), pri standardizirani stopnji umrljivosti na 100.000 prebivalcev (729,4) in pri umrljivosti otrok na 1.000 živorojenih (4,0). Problem je, da Slovenija dosega te izide s prevelikimi vložki oz. neustreznimi (vmesnimi) učinki, saj ima med vsemi novimi državami članicami EU najvišjo stopnjo javnih izdatkov za zdravstvo (6,8 odstotka BDP, povprečje l. 2001-2004) (IMF, 2008).

povprečjem držav EU-15, kljub temu pa v obravnavanih novih državah članicah EU beležijo višje stopnje (standardizirane) umrljivosti. To dodatno potrjuje, da ima večina obravnavanih držav znaten potencial za zmanjšanje javnih izdatkov za zdravstvo brez negativnih posledic za prebivalstvo.

Tabela 28: Relativna učinkovitost Slovenije in izbranih novih držav članic EU na področju izobraževanja (porazdelitev po kvartilih za razvrstitev po stopnji učinkovitosti – PISA test)

	<i>I. kvartil</i>	<i>II. kvartil</i>	<i>III. kvartil</i>	<i>IV. kvartil</i>
Bolgarija			X	
Češka	X			
Estonija	X			
Madžarska			X	
Latvija				X
Litva				X
Poljska		X		
Romunija				X
Slovaška	X			
Slovenija			X	

Opomba: Relativna učinkovitost je izračunana na podlagi javnih izdatkov za izobraževanje (kot vložek) (v % BDP, povprečje 1999–2007) in rezultatov PISA testa (kot izloček/izid) (povprečje vseh treh PISA testov v letu 2006). V analizo je vključenih 30 držav članic EU-27 in OECD.

Vir: Svetovna banka, 2010; UNESCO, 2010; OECD, 2010; lastni izračuni.

Nadaljnje empirične analize, ki so v skladu s predhodnimi študijami (glej na primer Afonso et al., 2006), kažejo relativno boljše rezultate učinkovitosti na področju izobraževanja v obravnavanih novih državah članicah EU (v primerjavi z EU-15 in povprečjem držav OECD). Tako se večina držav višegrajske skupine uvršča v prvi ali drugi kvartil na področju izobraževanja (na podlagi rezultatov PISA testa). Najnižjo stopnjo učinkovitosti med novimi državami članicami EU kažejo Latvija, Litva in Romunija (glej tabelo 27), ki so razvrščene v zadnji kvartil med 30 državah (EU-27 in člani OECD). Glavni razlog za neučinkovitost izobraževanja v teh državah leži v nezmožnosti preoblikovanja (vmesnih) učinkov izobraževanja v realne izide za družbo (glej IMF, 2008). Ta ugotovitev je potrjena tudi z uporabo FDH tehnike na področju izobraževanja v obravnavani regiji. Rezultati tudi kažejo, da imajo najbolj učinkovit sistem izobraževanja v Estoniji, na Češkem in na Slovaškem. Zanimivo je, da dosegajo v Estoniji na Češkem boljše oz. primerljive rezultate PISA testov v primerjavi s Slovenijo in to z veliko manj sredstvi²⁰. Tako bi lahko Slovenija ob učinkovitejši rabi sredstev (po zgledu Finske) izboljšala svoj PISA rezultat v povprečju za 9,2 odstotka.

²⁰ Sicer Slovenija izkazuje najslabše rezultate učinkovitosti na področju osnovnega šolstva (četrti kvartil) in srednjega šolstva (tretji kvartil) (glej tabelo 30).

Kljub relativno dobrim rezultatom pa je vrsta novih držav članic EU (npr. Bolgarija, Latvija in Litva) podpovprečnih v primerjavi s stopnjo učinkovitosti v državah EU-15 (glej sliko 5).²¹

Tabela 29: Učinkovitost izobraževanja (DEA test) v izbranih državah EU in OECD

<i>Država</i>	<i>Na izlošek/izid usmerjena (VRS) učinkovitost</i>	<i>Rang</i>	<i>Primerljive (najučinkovitejše) države</i>
Avstrija	1,08700	16	Finska, Japonska
Belgija	1,08288	14	Finska
Bolgarija	1,19523	30	Grčija, Japonska
Hrvaška	1,07427	11	Grčija, Japonska
Češka	1,01370	4	Grčija, Japonska
Danska	1,10320	21	Finska
Estonija	1,04817	7	Finska, Japonska
Finska	1,00000	1	Finska
Francija	1,11721	24	Finska, Japonska
Nemčija	1,05221	8	Finska, Japonska
Grčija	1,00000	1	Grčija
Madžarska	1,09307	19	Finska, Japonska
Islandija	1,05541	9	Finska, Japonska
Irska	1,08607	15	Finska
Italija	1,10961	22	Finska, Japonska
Japonska	1,00000	1	Japonska
Latvija	1,13250	26	Finska, Japonska
Litva	1,12536	25	Finska, Japonska
Nizozemska	1,01972	5	Finska, Japonska
Norveška	1,13547	27	Finska
Poljska	1,07577	12	Finska, Japonska
Portugalska	1,13607	28	Finska, Japonska
Romunija	1,15601	29	Grčija, Japonska
Slovaška	1,04248	6	Grčija, Japonska
Slovenija	1,09282	18	Finska
Španija	1,07915	13	Grčija, Japonska
Švedska	1,09620	20	Finska
Švica	1,07374	10	Finska, Japonska
Turčija	1,11606	23	Grčija, Japonska
Velika Britanija	1,08986	17	Finska, Japonska

²¹ Glavni ukrepi za povečevanje učinkovitosti v teh državah bi lahko bili (IMF, 2008): povečevanje števila ur poučevanja, dodatna racionalizacija delovanja pedagoškega in nepedagoškega osebja, zmanjšanje proračunske odvisnosti izobraževalnih institucij in usmerjanje javnih virov v tiste smeri izobraževanja, ki jih zahteva trg dela.

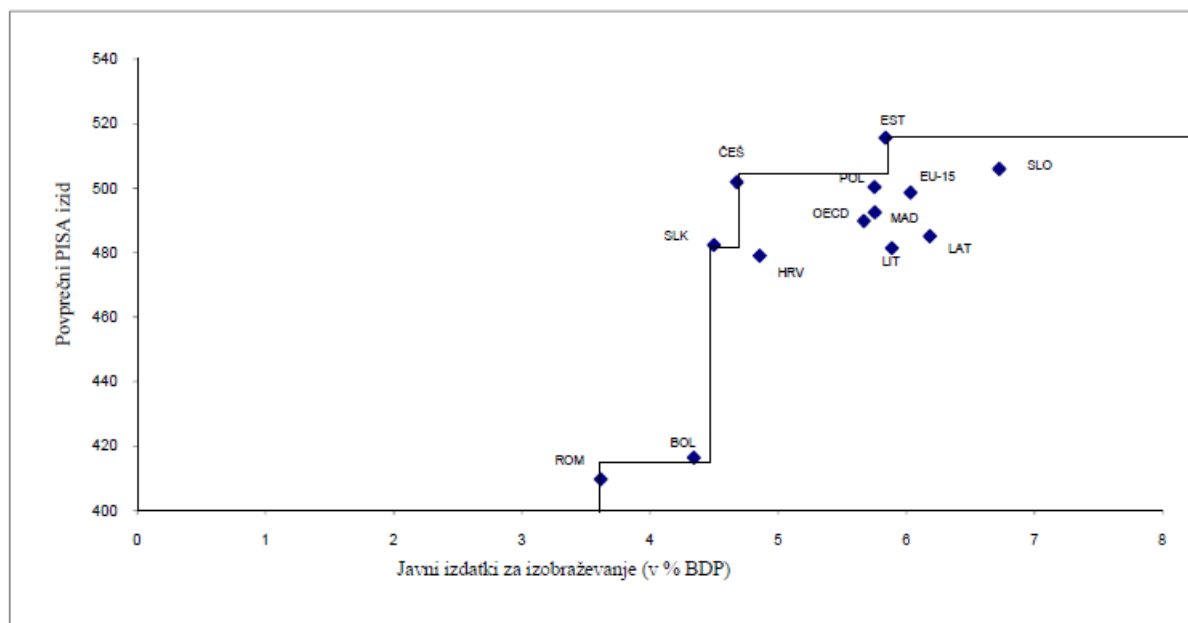
(nadaljevanje)

<i>Država</i>	<i>Na izlošek/izid usmerjena (VRS) učinkovitost</i>	<i>Rang</i>	<i>Primerljive (najučinkovitejše) države</i>
<i>Povprečje</i>	1,09455		<i>Finska, Japonska</i>
EU15 povprečje	1,09390		Finska, Japonska
Nove EU države članice	1,10075		Finska, Japonska
Majhne države	1,10809		Finska, Japonska
Srednje države	1,07828		Finska, Japonska
Velike države	1,08266		Finska

Opomba: Izračun učinkovitosti je izveden na podlagi javnih izdatkov za izobraževanje (kot vložek) (v % BDP, povprečje 1999–2007) in rezultatov PISA testa (kot izlošek/izid) (povprečje vseh treh PISA testov v letu 2006). Majhna država: javni izdatki manjši od 40 % BDP. Srednja država: javni izdatki med 40 % in 50% BDP. Velika država: javni izdatki večjo od 50 % BDP.

Vir: Svetovna banka, 2010; UNESCO, 2010; OECD, 2010; lastni izračuni.

Slika 5: Meja učinkovitosti (FDH) za področje izobraževanja v izbranih državah EU in Sloveniji



Vir: Svetovna banka, 2010; UNESCO, 2010; OECD, 2010; lastni izračuni.

Tabela 30: Relativna učinkovitost Slovenije in izbranih novih držav članic EU na različnih stopnjah izobraževanja (porazdelitev po kvartilih za razvrstitev po stopnji učinkovitosti)

	I. kvartil	II. kvartil	III. kvartil	IV. kvartil
Osnovnošolsko izobraževanje ¹	Češka Madžarska Romunija	Litva Slovaška	Bolgarija Estonija	Latvija Poljska Slovenija
Srednješolsko izobraževanje ²	Slovaška Romunija	Estonija Češka	Latvija, Litva Madžarska, Poljska Slovenija	Bolgarija
Visokošolsko izobraževanje ³	Češka, Latvija Litva, Poljska Slovaška, Slovenija	Bolgarija Romunija Madžarska	Estonija	
Izobraževanje (vse stopnje) ⁴	Češka Estonija Slovaška	Poljska	Madžarska Slovenija	Bolgarija Latvija, Litva Romunija

Opombe:

¹ Relativna učinkovitost je izračunana na podlagi javnih izdatkov na učenca (kot vložek) (v % BDP na prebivalca, povprečje 1999–2007) in stopnja vpisa (v %, bruto), razmerje učitelj–dijak ter stopnje dokončanja (v % starostne skupine) (povprečje 1999–2007) (kot izloček/izid). V analizo je vključenih 29 držav članic EU-27 in OECD.

² Relativna učinkovitost je izračunana na podlagi javnih izdatkov na dijaka (kot vložek) (v % BDP na prebivalca, povprečje 1999–2007) in rezultatov PISA testa (povprečje vseh treh PISA testov v letu 2006), stopnja vpisa (v %, bruto) ter razmerje učitelj–dijak (povprečje 1999–2007) (kot izloček/izid). V analizo je vključenih 32 držav članic EU-27 in OECD.

³ Relativna učinkovitost je izračunana na podlagi izdatkov na študenta (kot vložek) (v % BDP na prebivalca, povprečje 1999–2007) in stopnje vpisa (v %, bruto), delež aktivnega prebivalstva z visokošolsko izobrazbo (v %) ter stopnja brezposelnosti z visokošolsko izobrazbo (v % celotne brezposelnosti) (povprečje 1999–2007) (kot izloček/izid). V analizo je vključenih 37 držav članic EU-27 in OECD.

⁴ Relativna učinkovitost je izračunana na podlagi javnih izdatkov za izobraževanje (kot vložek) (v % BDP, povprečje 1999–2007) in rezultatov PISA testa (kot izloček/izid) (povprečje vseh treh PISA testov v letu 2006). V analizo je vključenih 30 držav članic EU-27 in OECD.

Vir: Svetovna banka, 2010; UNESCO, 2010; OECD, 2010; lastni izračuni.

4.5. Zaključki

Stroge proračunske omejitve in vedno večje zahteve prebivalstva povzročajo vse večji pritisk na javnofinančne izdatke držav. Zagotavljanje informacij o učinkovitosti javnega sektorja postaja vedno bolj potrebno in tudi pomembno orodje tako v smislu izpolnjevanja zahtev javnosti kot tudi koristno sredstvo za samo vlado, da oceni svojo učinkovitost in uspešnost. V tem kontekstu je osnovni namen tega dela raziskave osvetliti različna konceptualna in metodološka vprašanja, povezana z merjenjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju na makro ravni. V zadnjih letih se je namreč razprava o vlogi javnega sektorja premaknila v smer empiričnih ocen o (makro) učinkovitosti in smiselnosti posameznih aktivnosti. Tako prispevek celovito prikaže izbrani neparometrični metodi, tj. FDH tehniko in analizo ovojnice podatkov (DEA), ki sta nato aplicirani na primeru Slovenije in izbranih držav članic EU ter OECD.

Rezultati kažejo, da se učinkovitost na področju zdravstva in izobraževanja precej razlikuje po izbranih državah. Na splošno lahko ugotovimo, da je relativno povprečen učinek oz. izid v večini novih držav EU (vključno s Slovenijo) dosežen z relativno veliko vložki, tako da je učinkovitost porabljenih javnih sredstev relativno nizka. Z drugimi besedami, v izbranih novih državah EU bi lahko porabili manj virov za doseg enakovrednih rezultatov, če bi bile le-te bolj učinkovite. Rezultati kažejo, da bi bilo mogoče zdravstveni sektor izboljšati z nadzorom povpraševanja po zdravstvenih storitvah in spreminjanjem kombinacije sredstev, porabljenih za zdravstveno varstvo. Poleg tega je neučinkovitost v zdravstvenem sektorju v prvi vrsti povezana z visoko javno porabo in ne toliko s slabim učinkom. Podobno kot v primeru zdravstva je tudi na področju izobraževanja, kjer največjo težavo predstavlja preoblikovanje vmesnih učinkov v dejanske izide. Kljub vsemu rezultati empirične analize na področju izobraževanja v večini novih držav EU kažejo relativno višjo stopnjo učinkovitosti v primerjavi z rezultati učinkovitosti zdravstvenega sektorja. Zaključimo lahko, da empirična analiza potrjuje velik potencial za zmanjšanje javnih (tako zdravstvenih kot tudi izobraževalnih) izdatkov v obravnavanih državah. V tem pogledu ima Slovenija, skupaj z vrsto držav EU, velike možnosti povečanja učinkovitosti/uspešnosti javne porabe.

Kljub ustreznosti uporabe neparometričnih metod je potrebno izpostaviti tri pomembne omejitve, ki zahtevajo pozornost pri interpretaciji dobljenih rezultatov. Prvič, uporabnost omenjenih metod je omejena zaradi pomanjkljivosti ustreznih podatkov. Kakovost podatkov je v tem primeru ključna, saj so neparometrične metode izredno občutljive na neustrezne podatke in zunanje vplive. Tako je lahko velikokrat vzroke za neučinkovitost iskati tudi v dejavnikih zunanjega okolja (npr. podnebne spremembe, socio-ekonomski dejavniki itn.). To tudi kaže na smiselnost uporabe kombinacij tehnik za merjenje učinkovitosti in uspešnosti. Drugič, natančna opredelitev vložkov, učinkov in izidov lahko znatno vpliva na rezultate empirične analize. In tretjič, pomembno je vedeti, da z uporabo neparometričnih pristopov ni mogoče meriti statistične značilnosti razlik med državami, kar je pomembna dodatna omejitev uporabe tovrstne metodologije.

5. VPLIV IZDATKOV ZA IZOBRAŽEVANJE TER ZA RAZISKAVE IN RAZVOJ NA SKUPNO FAKTORSKO PRODUKTIVNOST GOSPODARSTVA

5.1. Razvojni učinki javnih financ

Večina sodobnih empiričnih raziskav o razvojnih učinkih javnih financ se ukvarja z vprašanjem, kateri izdatki in v kolikšni meri pozitivno vplivajo na gospodarsko rast. Čeprav sta bila »rast in zaposlovanje« v času druge Lizbonske strategije (2005–2010) priznana za vrhovna cilja evropske gospodarske in razvojne politike, takšen pristop seveda pomeni določeno redukcijo družbenih ciljev. Danes se pogosto opozarja, da gospodarska rast ne more biti cilj sama na sebi, da ne koristi vsem ljudem ter da osredotočenje na gospodarsko rast zanemari njene stroške. V teh trditvah je gotovo nekaj resnice, nikakor pa njihova teža ni tolikšna, da bi morali gospodarsko rast črtati s seznama najvažnejših družbenih ciljev. Res je, da gospodarska rast ni cilj sama na sebi, lahko pa trdimo, da je praktično nujen pogoj za doseganje večje blaginje ljudi – v državah, ki so razvitejše (to se pravi, da imajo za seboj dolga obdobja gospodarske rasti), ljudje praviloma živijo dlje in imajo višji življenjski standard. V obdobjih nizke gospodarske rasti ali upadanja proizvodnje ljudje izgubljajo službe ali utrpijo znižanje dohodkov, oboje pa je tesno povezano z njihovim občutkom zadovoljstva z življenjem oziroma srečo (Frey in Stutzer, 2008).

Drži tudi, da koristi gospodarske rasti niso enakomerno razporejene in da znotraj razvitih držav lahko obstajajo velike razlike v materialnem položaju ljudi; toda te razlike znotraj držav so vseeno majhne v primerjavi s prepadom, ki se kaže med življenjskimi pogoji ljudi v razvitih državah in v tistih, kjer je raven bruto domačega proizvoda nizka, njegova rast pa zanemarljiva. Gospodarska rast gotovo povzroča tudi stroške, zlasti v smislu okoljskih škod, vendar ni prepričljivih dokazov, da bi stroški kratkoročno presegali njene koristi, pa tudi najbolj črnoglede prerokbe (stare že več kot dvesto let), da bomo trčili na naravne, okoljske ali demografske meje rasti, se niso uresničile.

Zavedajoč se teh omejitev, v prvem delu tega poglavja povzemamo empirične študije o vplivih javnih financ na gospodarsko rast, nato pa njihove rezultate postavimo v širši kontekst teorije fiskalne politike.

5.1.1. Pregled empiričnih študij

V kontekstu razprav o razvojnih učinkih javnih financ nas ne zanima kratkoročni vpliv na gospodarsko rast v smislu glajenja njenih cikličnih nihanj. Zanima nas bolj dolgoročni vpliv proračuna na trend gospodarske rasti – seveda ob pogoju, da je fiskalna politika vodena na način, ki zagotavlja njeno dolgoročno finančno vzdržnost. Empirične analize vpliva fiskalne politike na gospodarsko rast lahko v grobem razdelimo na tiste, ki preučujejo vpliv osnovnih

fiskalnih agregatov (skupne višine izdatkov ali skupne davčne obremenitve), in na tiste, ki preučujejo vpliv različnih skupin javnih izdatkov ali različnih vrst obdavčitve.

Sodobne raziskave vprašanja o razvojnih učinkih javnih financ obravnavajo s pomočjo koncepta t. i. kakovosti javnih financ, ki je zlasti priljubljen v evropskih institucijah. Afonso et al. (2005) podajo pregled teoretičnih argumentov in empiričnih študij, iz katerih izhaja, da lahko o visoki kakovosti javnih financ, ki podpirajo gospodarsko rast, govorimo takrat, ko so izpolnjeni tile pogoji:

- obstaja institucionalni okvir, ki spodbuja gospodarsko rast in zdrave javne finance,
- obveznosti države so omejene na najbolj temeljne z vidika zagotavljanja javnih dobrin in storitev,
- obstajajo spodbude za gospodarsko aktivnost zasebnega sektorja in za učinkovito rabo javnih sredstev,
- državne (in kjer je primerno, tudi zasebne) storitve se financirajo z učinkovitim in stabilnim davčnim sistemom,
- makroekonomska stabilnost podpirajo vzdržne in stabilne javne finance.

Idealno bi bilo, če bi lahko na enostaven in veljaven način ugotavljali in primerjali razmerje med rezultati delovanja javnega sektorja (v smislu doseganja različnih družbenih ciljev, kot so blaginja ljudi, kakovost življenja, gospodarski rezultati ipd.) ter javnofinančnimi vložki (izdatki) za doseganje posameznih rezultatov. Vendar se pri tem srečamo s številnimi omejitvami predvsem na strani merjenja rezultatov oziroma metodologije, s katero bi lahko vpliv javnih financ (in drugih politik) ločili od vpliva drugih sistematičnih ali naključnih družbenih in ekonomskih dejavnikov.

V enem redkih poskusov takšne celovite empirične analize so Afonso et al. (2003) razvili sestavljeni indikator rezultatov javnega sektorja. V njem so zajeli številne skupine indikatorjev. Ena med njimi meri učinkovitost trga in enakost možnosti z upoštevanjem rezultatov na področju izobraževanja, zdravja, javne infrastrukture in institucij. Druge skupine se nanašajo na posamezne funkcije javnih financ po fiskalni teoriji (alokacijska, stabilizacijska in prerazdelitvena). V svoji analizi učinkovitosti javnega sektorja pri doseganju čim višje vrednosti sestavljenega indikatorja ocenjujejo z neparametrično metodo FDH (glej tudi poglavje 4). Z njo ocenijo mejo produkcijskih možnosti in razvrščajo države glede na njihovo relativno učinkovitost pri doseganju te meje. Njihovi rezultati kažejo na obstoj negativne mejne učinkovitosti javnih izdatkov. Države z manjšim obsegom javnega sektorja namreč praviloma dosežajo večje vrednosti sestavljenega indikatorja, še zlasti na področju administrativne in ekonomske učinkovitosti. Na drugi strani pa države z večjimi javnimi sektorji dosežajo boljše rezultate na področju enakomerne porazdeljenosti dohodkov.

Takšne ugotovitve so skladne s pričakovanji fiskalne teorije in njenimi empiričnimi ugotovitvami (npr. v Tanzi in Schuknecht, 2000), po katerih države najprej zagotovijo nujne javne dobrine, ki imajo pozitivne gospodarske učinke, z rastjo izdatkov države pa narašča tudi

delež, ki je namenjen prerazdeljevanju. Posledica je bolj enakomerna porazdelitev dohodkov, vendar pa tudi vse manjši prispevek javnih financ k drugim družbenim in gospodarskim ciljem.

Empirične analize, ki uporabljajo neparametrične metode, se bolj pogosto nanašajo na posamezne skupine javnih izdatkov. Tako sta na primer Afonso in St. Aubin (2004) analizirala učinkovitost izobraževalnih in zdravstvenih politik tako, da sta kot kazalnike rezultatov uporabila rezultate PISA preizkusov (za izobraževanje) ter podatke o umrljivosti dojenčkov in življenjskem pričakovanju (za zdravstvo), kot kazalnike vložkov pa število let šolanja in število učiteljev na dijaka oziroma število zdravnikov, zdravstvenega osebja in bolniških postelj (več o tem glej v poglavju 4).

Večina empiričnih študij se ne ukvarja z vprašanjem učinkovitosti ali uspešnosti javnih izdatkov z vidika različnih ciljev, temveč preverja vpliv javnih izdatkov neposredno na gospodarsko rast (glej tabelo 31). Del študij preverja vpliv skupnega obsega javnih izdatkov in ugotavlja negativno povezavo, se pravi, povečevanje javnih izdatkov preko neke določene meje zmanjšuje gospodarsko rast države. Po ocenah Tanzija in Schuknechta (2000) je meja, po kateri povečevanje javnih izdatkov postane kontraproduktiven približno na ravni 35 odstotkov bruto domačega proizvoda. Delno je za to zaslužna padajoča mejna produktivnost izdatkov, delno pa tudi negativen gospodarski učinek višjih davkov, ki so potrebni za financiranje višjih izdatkov. Negativne vplive povečevanja davkov so ugotovile številne empirične študije, npr. Cashin (1994) za 23 OECD držav med leti 1971 in 1988, Fölster in Henrekson (2000) za 23 OECD držav med 1970 in 1975, medtem ko nobena analiza ni ugotovila pozitivne povezave med davki in gospodarsko rastjo.

Tabela 31: Vpliv skupnega obsega javnih izdatkov na gospodarsko rast

<i>Avtor in datum</i>	<i>Zajete države</i>	<i>Neodvisna spremenljivka</i>	<i>Učinek na gospodarsko rast</i>
Agell, Lindh, Ohlsson (1997)	23 OECD držav	Skupni izdatki sektorja države	Niti pozitiven, niti negativen
Barro, Sala-i-Martin (1995)	90 držav	Delež izdatkov države v BDP	Značilno negativen
Bassanini, Scarpetta, Hemmings (2001)	21 OECD držav	Skupni izdatki sektorja države	Značilno negativen
De Gregorio (1996)	21 OECD držav	Skupni izdatki sektorja države	Negativen, vendar ne značilen
Folster, Henrekson (1999)	21 OECD držav	Skupni izdatki sektorja države	Značilno negativen
Heitger (2001)	21 OECD držav	Skupni izdatki sektorja države	Značilno negativen
Lee (1995)	16 OECD držav	Skupni izdatki sektorja države	Negativen, vendar ne značilen

Vir: Afonso et al., 2005.

Do podobnih rezultatov so prišle tudi študije, ki so se namesto na izdatke osredotočile na druge agregatne kazalnike fiskalne politike. Bleaney et al. (2001) so na vzorcu držav OECD za obdobje med 1970 in 1995 ugotovili značilen negativen vpliv proračunskih primanjkljajev na gospodarsko rast. Enako velja za raven javnega dolga.

Ugotovitve o negativnih učinkih previsokih javnih izdatkov napotujejo na politiko fiskalne konsolidacije. Za spodbujanje gospodarske rasti ni nujno povečevati izdatkov in primanjkljaja – nasprotno, trajnejše pozitivne učinke na gospodarsko rast lahko v razvitih državah dosežemo tako, da znižamo izdatke, odpravimo primanjkljaj in temu ustrezno znižamo davčno obremenitev. Z vidika ekonomskih učinkov seveda ni vseeno, katere skupine izdatkov se znižujejo bolj in katere manj. Pri odločitvi so nam lahko v pomoč rezultati empiričnih analiz, ki se nanašajo na posamezne skupine izdatkov.

Neoklasična teorija gospodarske rasti je kot glavni dejavnik rasti izpostavila investicije za povečanje količine razpoložljivega kapitala. Zato je bila tudi razvojna vloga javnih financ prvotno razumljena predvsem kot financiranje in izvrševanje velikih infrastrukturnih projektov oziroma javnih investicij. Številne študije so izpričale pozitiven vpliv državne akumulacije fizičnega kapitala na gospodarsko rast (npr. Bleaney et al. 2001; Cashin 1995; Nourzad in Vrieze, 1995; Sanchez-Robles, 1998; Shioji, 2001; Kamps, 2004), vendar pa se ocene velikosti vpliva med njimi znatno razlikujejo. Poleg njih obstajajo tudi analize, ki niso uspele najti značilnega vpliva javnih investicij na gospodarsko rast (Barth in Bradley, 1995; Ford in Poret, 1991; Holtz-Eakin, 1994; Yi in Kocherlakota, 1996; Cassou in Lansing, 1999). Kljub različnosti rezultatov pa vendarle prevladuje mnenje, da je vpliv javnih investicij pozitiven, vendar šibek. Razlog za nizek vpliv je v tem, da je samo del javnih investicij namenjen projektom, katerih neposreden cilj je povečevanje produktivnosti. Številne druge javne naložbe so namenjene drugačnim ciljem, na primer varstvo okolja ali prerazdeljevanje dohodka med regijami.

Sodobne teorije gospodarske rasti namesto investicij v fizični kapital v ospredje postavljajo tehnološki napredek, ki nastaja endogeno kot posledica naložb v znanje in raziskave, pa tudi v izboljšanje institucionalnega okvira (pravna država, delujoča konkurenca ipd.). Zato se tudi sodobni pristopi k analizi vplivov javnofinančnih izdatkov osredotočajo predvsem na izdatke za izobraževanje in raziskave, pa tudi zdravje (kot del človeškega kapitala) in celo socialne izdatke (kot naložbo v socialni kapital družbe).

Glede izdatkov za izobraževanje empirična literatura skoraj brez izjeme potrjuje domnevo o značilno pozitivni povezavi z gospodarsko rastjo. Zaradi omejene razpoložljivosti podatkov se analize omejujejo na formalno izobraževanje. Večina jih kot kazalnik vložka javnih politik v izobraževanje uporablja posredne podatke (stopnje vključenosti, leta šolanja, leta diplomiranja) in ne neposredno višine izdatkov za izobraževanje (Afonso et al., 2005).

Čeprav danes skoraj nihče ne dvomi, da so raziskave in razvoj ključno gonilo gospodarskega razvoja, pa so rezultati analiz o vplivu javnih izdatkov za raziskave in razvoj veliko manj prepričljivi. Javni izdatki za RR imajo lahko pozitiven vpliv samo, če so uporabljeni kot dodatek in ne kot zamenjava za zasebne naložbe v RR. Empirične študije o tej temi so razdeljene praktično na pol: dobra polovica potrjuje komplementarnost, slaba polovica pa substitutivnost javnih in zasebnih izdatkov za RR.

Najmanj prepričljivi so rezultati analiz povezanosti izdatkov za zdravstvo in gospodarsko rast. Bleaney, Gemmel in Kneller (2002) ugotavljajo značilno pozitivno povezavo med izdatki za zdravstvo in gospodarsko rastjo v državah OECD. Toda Rivera in Currais (1999) na podobnem vzorcu vidita dokaz za domnevo o nasprotni vzročni povezavi: gospodarska rast poviša dohodek ljudi in zato se lahko povišajo tudi izdatki za zdravje.

Predstavljene empirične študije nam omogočajo oblikovati grobo tipizacijo javnih izdatkov z vidika njihovega vpliva na gospodarsko rast:

- v prvo skupino uvrščamo tiste javne izdatke, za katere je zelo verjetno, da je njihov vpliv na gospodarsko rast pozitiven in tudi kvantitativno pomemben – to so zlasti izdatki za izobraževanje;
- v drugo skupino uvrščamo tiste javne izdatke, ki verjetno lahko pozitivno prispevajo h gospodarski rasti, če so izpolnjeni še nekateri drugi pogoji. Sem uvrščamo izdatke za raziskave in razvoj, ki so koristni ob pogoju, da so zasnovani in distribuirani na način, ki spodbuja in ne odvrča dodatne naložbe v RR tudi s strani zasebnega sektorja. V isto skupino izdatkov sodijo tudi javne investicije, katerih vpliv na gospodarsko rastje odvisen predvsem od vrste oziroma namena investicij in od zatečene ravni razvitosti infrastrukture;
- v tretjo skupino uvrščamo izdatke, glede katerih ni jasnih ugotovitev o njihovem vpliva na gospodarsko rast. Sem uvrščamo zlasti izdatke za zdravstvo, pa tudi za preostale javne storitve;
- v zadnjo skupino uvrščamo izdatke, ki zelo verjetno negativno vplivajo na gospodarsko rast. Gre za izdatke za delovanje samega državnega aparata in predvsem za izdatke za prerazdeljevanje dohodka preko javnih financ (socialne transfere). Prav ti izdatki so namreč praviloma v ozadju visoke rasti javnih izdatkov v zadnjih desetletjih (tudi v Sloveniji) in posledičnih javnofinančnih primanjkljajev, ugotovljeno pa je bilo, da tako visoka skupna raven izdatkov kot visoka zadolženost negativno vplivata na gospodarsko rast.

Zdi se, da rezultati teh analiz potrjujejo predvsem sodobno endogeno teorijo gospodarske rasti, ki vidi glavni vzvod rasti prav v inovacijah, tehnološkem napredku in človeškem kapitalu. Manj potrditve je v njih za bolj »tradicionalno« neoklasično teorijo rasti, ki glavni dejavnik vidi v naložbah oziroma povečevanju obsega kapitala.

Glede uporabe teh ugotovitev pri praktičnem oblikovanju fiskalne politike velja opozoriti na dve zadevi. Prva so številne metodološke omejitve (nepopolni kazalniki, nepopolne in kratke podatkovne serije, nepopolno izločanje vpliva drugih relevantnih spremenljivk ipd.), zaradi česar lahko z ekonomsko analizo določimo le glavno smer potrebnih sprememb v strukturi izdatkov, ne moremo pa predpisati natančnih receptov za pospeševanje gospodarske rasti. Drugo opozorilo se nanaša na pogosto ugotovitev, da je mejna produktivnost javnih izdatkov kot celote (pri sedanji ravni izdatkov) negativna. To pomeni, da je mogoče pozitivne učinke na rast doseči tudi z zmanjšanjem manj produktivnih izdatkov in ne nujno s povečevanjem bolj produktivnih. S tem se izognemo tudi potrebi po destimulativnem povečanju davčne obremenitve za financiranje povečanih razvojnih izdatkov.

5.1.2. Razvojna vloga javnih financ in ekonomska teorija

Značilnost predstavljenih empiričnih študij je, da se ne ukvarjajo z vprašanjem, kaj je primerna vloga fiskalne politike, temveč zgolj z njeno učinkovitostjo. Ukvarjajo se z vprašanjem, kako učinkoviti so posamezni izdatki, ne pa z vprašanjem, kakšne vrste izdatkov je sploh upravičeno financirati iz javnih sredstev. Dejansko to pomeni, da izhaja iz implicitne predpostavke, da so upravičeni tisti izdatki, ki največ prispevajo k doseganju družbenih ciljev (pri čemer večina pregledane literature te cilje skrči na gospodarsko rast in od nje odvisno zaposlovanje). Vendar pa je to preveč površinski pogled. Preden začnemo primerjati učinkovitost posameznih izdatkov, se moramo vprašati, ali sploh obstaja ekonomska utemeljitev, da se določena aktivnost (namen, funkcija) financira iz javnih sredstev ali ne. Pri tem nam lahko pomaga ekonomska teorija fiskalne politike.

Ekonomska teorija države izhaja iz predpostavke, da je gospodarstvo sistem z močno sposobnostjo samournavanja. Šele takrat, ko samoregulativni mehanizmi ne delujejo uspešno ali pa pripeljejo do rezultatov, ki z normativnega vidika niso sprejemljivi, nastopi prostor za vlogo države. Govorimo o tako imenovanih »neuspehih trga« in iščemo načine, kako bi jih dobronamerna država, predana maksimiranju družbene blaginje, lahko korigirala. Tržne neuspehe lahko v grobem razdelimo v tri skupine: mikroekonomske, to je tiste, ki nastopijo na trgu posameznih dobrin ali storitev; makroekonomske, ki se nanašajo na anomalije v uravnavanju gospodarstva kot celote; in prerazdelitvene, kjer gre za družbeno nesprejemljivost nekaterih lastnosti distribucije dohodkov, ki jo povzroči neomejeno delovanje trga.

Fiskalna teorija (glej Musgrave 1988; Stiglitz, 2000; Stanovnik, 2004; Šušteršič in Pinterič, 2008) skladno s tem govori o treh temeljnih funkcijah javnih financ: stabilizacijski, alokacijski in prerazdelitveni. Slednja je namenjena korekciji normativno nesprejemljivih rezultatov tržne razdelitve dohodkov po načelu mejne produktivnosti produkcijskih tvorcev. Stabilizacijska funkcija naj bi korigirala makroekonomske pomanjkljivosti trga, predvsem visoko cikličnost gospodarskih gibanj. Alokacijska funkcija naj bi korigirala mikroekonomske neuspehe trga, se pravi skrbela za optimalno alokacijo produkcijskih tvorcev med različne

uporabe v situacijah, ko ni možno pričakovati, da bi to vlogo uspešno opravil trg. Gledano s stališča gospodarske rasti to pomeni, da se stabilizacijska funkcija ukvarja s kratkoročnimi nihANJI gospodarske rasti, alokacijska pa skuša izboljšati njeno dolgoročno trendno vrednost oziroma t. i. potencialno rast.

Težava je v tem, da je izvajanje navedenih treh funkcij lahko v medsebojnem nasprotju. Kot smo že poudarili v prejšnjem poglavju, pretirano večanje javnih izdatkov in davčnih obremenitev zaradi izvajanja prerazdelitvene funkcije lahko resno ogrozi doseganje cilja alokacijske učinkovitosti. Stabilizacijska funkcija zahteva, da se obseg javnih investicij prilagaja trenutni stopnji gospodarskega cikla, kar je zlasti v visoki konjunkturi, ko bi bilo potrebno izdatke zmanjševati, da bi se preprečilo pregrevanje gospodarstva, lahko v nasprotju z bolj dolgoročnimi cilji alokacijske učinkovitosti gospodarstva.

Ker je naša raziskava namenjena predvsem slednjemu, se pravi bolj dolgoročnim in stabilnim vplivom javnih financ na gospodarsko rast, v nadaljevanju nekoliko podrobneje analiziramo teoretično opredelitev alokacijske funkcije javnih financ. Do alokacijskega neuspeha trga pride takrat, ko cenovni mehanizem ne opravi dovolj dobro svoje vloge usklajevanja individualnih ekonomskih odločitev – se pravi svojih funkcij prenosa informacij in ustvarjanja spodbud za odzivanje nanje. Kadar tržni proizvajalci zaradi neuspeha trga ne bi bili dovolj nagrajani, če bi se odločili za proizvodnjo določene dobrine, govorimo o javnih dobrinah, ki jih trg ne zagotavlja v zadostni meri. Kadar tržna cena ne vsebuje informacije o vseh stroških ali koristih določene menjave za tretje osebe, govorimo o pojavu eksternalij. Kadar udeleženci v menjavi nimajo enakih informacij o predmetu menjave, govorimo o problemu asimetričnih informacij.

Pojav tržnega neuspeha je v sodobni ekonomski teoriji glavni razlog, ki ne le opravičuje poseganje države, ampak hkrati tudi že opredeljuje njeno primerno ekonomsko vlogo. Ko država popravlja tržne neuspehe s pomočjo instrumentov fiskalne politike, na primer financira proizvodnjo javnih dobrin ali obdavčuje dejavnosti, ki povzročajo eksternalije, govorimo o alokacijski funkciji javnih financ. Z vidika javnih izdatkov so pomembne zlasti pozitivne eksternalije in javne dobrine.

O pozitivnih eksternalijah govorimo, kadar neka proizvodnja ali potrošnja ustvarja koristi, za katere tisti, ki jih ustvarja, ni (v celoti) plačan in jih zato ne upošteva pri svojih odločitvah. Država lahko večji obseg proizvodnje dobrin in storitev, ki poleg individualnih povzročajo tudi družbene koristi, spodbudi tako, da prevzame del ali celotne stroške njihove proizvodnje. To je ključni ekonomski razlog za javno financiranje temeljnega izobraževanja, osnovnega zdravstvenega varstva in temeljnih raziskav. Največja težava je seveda določiti obseg javnega financiranja tako, da bo dodatna ponudba, ki jo bo to spodbudilo, dejansko ustrezala družbenim koristim in pripravljenosti za plačilo. V javno financiranih sistemih namreč pogosto pride do prevelike ponudbe oziroma potrošnje subvencioniranih storitev, saj imajo te za neposrednega uporabnika zelo nizko ceno.

Pojem pozitivnih eksternalij se pogosto zamenjuje s pojmom javne dobrine. Za dobrine, ki se zdijo družbeno koristne in tako zelo pomembne, da jih mora financirati država, pogosto slišimo trditev, da gre za javne dobrine. Vendar je ekonomski pojem javne dobrine mnogo ožji in se nanaša na značilnosti dobrin z vidika njihove potrošnje: za javne dobrine je značilna netekmovalnost in neizključljivost v potrošnji. Primeri so na primer javna varnost in javna obramba ter del javne infrastrukture. Dodaten zaplet pa je v tem, da se nekatere v ekonomskem smislu javne dobrine financirajo in/ali proizvajajo v zasebnem sektorju (primer je na primer financiranje proste uporabe internetnih poštnih predalov z marketinškimi dohodki).

To pomeni, da ne moremo postaviti preprostega enačaja med javnimi dobrinami in javnimi financami. Številne javne dobrine so le delno v domeni javnega financiranja in javnega izvajanja. Po drugi strani pa se z javnimi sredstvi financira številne aktivnosti, ki po svoji ekonomski naravi niso javna dobrina niti ne povzročajo nujno pozitivnih eksternalij, ki bi opravičevale javno financiranje. Države tako pogosto izdatno financirajo izobraževanje, čeprav ima velike eksternalije (v smislu olajšanja komunikacije in sodelovanja med ljudmi) zlasti osnovno in delno srednje izobraževanje, medtem ko so koristi visoke izobrazbe predvsem individualne – visoko izobraženi ljudje imajo običajno boljše možnosti zaposlitve, večje zaslužke in uživajo v bolj sofisticiranih oblikah potrošnje. Države tudi financirajo veliko aplikativnih raziskav, čeprav njihove koristi v glavnem pripadejo podjetjem in inštitutom, ki jih izvajajo, ali pa velik obseg zdravstvenih storitev, čeprav imajo le nekatere izmed njih zelo jasne eksternalije. Podobno bi lahko razmišljali tudi o financiranju številnih drugih domnevnih javnih dobrin, kot je recimo kultura, šport ali obstoj nekonkurenčnih podjetij.

Sklenemo lahko z ugotovitvijo, da bi teoretsko podprt pristop k odločitvam o javnih izdatkih moral vsebovati dva koraka:

- v prvem koraku se moramo vprašati, katere vrste izdatkov so sploh upravičene za financiranje z vidika teoretične utemeljitve alokacijske funkcije javnih financ. Kot smo videli, so najbolj nesporni izdatki za temeljno izobraževanje, temeljne raziskave in osnovne zdravstvene storitve,
- v drugem koraku se moramo vprašati, kateri izmed teh izdatkov največ prispevajo k cilju alokacijske učinkovitosti, ki ga pogosto enačimo z dolgoročno stopnjo gospodarske rasti. Kot smo videli v pregledu empiričnih študij, so najbolj verjetni pozitivni učinki izdatkov za izobraževanje, sledijo pa jim (pod določenimi pogoji) izdatki za raziskave in razvoj.

Skladno z zgornjimi sklepi se v empiričnem delu naše raziskave omejujemo na analizo izdatkov za izobraževanje ter raziskave in razvoj.

5.2. Empirična analiza

Pomanjkanje primernih podatkov je na področju analize učinkov javnih financ zelo resna težava. Že nekaj let na ravni Evropske unije (v okviru delovnih teles sveta finančnih ministrov) deluje delovna skupina za kakovost javnih financ, ki med drugim skuša zbrati primerljive in zanesljive podatke o javno finančnih vložkih in rezultatih. V prvem delu tega poglavja bomo prikazali, kaj je s pomočjo teh podatkov možno sklepati o učinkovitosti javnih financ na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja v Sloveniji. V drugem delu bomo skušali vpliv izdatkov na teh dveh področjih primerjalno (med državami) analizirati s pomočjo metodologije produkcijske funkcije, ki jo bomo primerno razširili, da bo omogočila upoštevanje vložkov na področjih izobraževanje ter raziskave in razvoj. Uporaba metodologije produkcijske funkcije je upravičena s tem, da naj bi po teoretski opredelitvi ti izdatki prispevali predvsem k alokacijski učinkovitosti, torej naj bi na gospodarsko rast delovali primarno preko ponudbene strani gospodarstva, ki jo ustrezno opisuje prav agregatna produkcijska funkcija.

5.2.1. Javno finančni vložki in rezultati

Evropska komisija je leta 2009 za potrebe delovne skupine za kakovost javnih financ pripravila katalog kazalnikov javnofinančne politike. Katalog vsebuje kazalnike, ki naj bi bili pripravljene po primerljivi metodologiji in tako omogočali mednarodne primerjave. Za vsako državo so poleg vrednosti kazalnika in uvrstitve podali tudi posebni kazalnik (imenovan »rezultat« oziroma »score«), ki naj bi izražal relativni položaj države glede na ostale. Domena vrednosti rezultata je med -30 in $+30$. Ob predpostavki normalne porazdelitve so rezultati po -10 vrednoteni kot zelo slabi, rezultati med -4 in -10 kot slabi, rezultati med -14 in $+4$ kot povprečni, tisti med $+4$ in $+10$ kot dobri, rezultati nad $+10$ pa so zelo dobri.

Podatke za Slovenijo prikazujemo v tabelah 32 in 33. Skladno z našo odločitvijo o osredotočenju raziskave so podani podatki za področje izobraževanja ter raziskav in razvoja. Za vsak kazalnik smo dodali še povprečje vrednosti kazalnika za najboljše 3 in za najslabše 3 države, nato pa vrednost kazalnika za Slovenijo normalizirali na intervalu med vrednostjo najslabših in najboljših treh. Tako smo dobili še dodaten kazalnik primerjalne uspešnosti.

Na področju izobraževanja Slovenija izstopa po visokih javnih izdatkih (podrobneje o tem glej tudi poglavje 4). Ti so osredotočeni predvsem na primarno in sekundarno raven, medtem ko je javno financiranje terciarnega izobraževanja celo nekoliko pod povprečjem. Kljub izdatnemu financiranju pa razmerje med učenci in učitelji ostaja pod povprečjem. Iz tega bi lahko sklepali, da so sredstva relativno bolj namenjena financiranju širokega vključevanja učencev, finančni podporam in infrastrukturi, manj pa doseganju boljšega razmerja med učenci in učitelji in kakovosti nasploh. Domnevo potrjujejo tudi kazalniki rezultatov. Slovenija dosega zelo visoko stopnjo vključenosti v izobraževanje, uspešnost na preizkusih znanja PISA pa je zgolj povprečna. Močno podpovprečni so rezultati pri kazalnikih

izobraževalnega sistema in prenosa znanja, ki jih na podlagi anket oblikujeta WEF in IMD. Gledano v celoti to pomeni, da so vlaganja v izobraževanje namenjena predvsem spodbujanju kvantitete (visoke stopnje vključenosti), manj pa kakovosti izobraževanja.

Na področju raziskav in razvoja so rezultati slabši. Izdatki tu niso nadpovprečni, ampak dosegajo le povprečno raven, kazalniki institucionalnega okvira pa so zelo slabi. Ta kombinacija povprečnega financiranja in slabih institucij se odraza v rezultatih, ki so slabi skoraj pri vseh uporabljenih kazalnikih. Takšni rezultati napeljujejo na sklep, da bi Slovenija z večjimi vlaganji v terciarno izobraževanje ter raziskave in razvoj, predvsem pa z izboljšanim institucionalnim okoljem lahko znatno izboljšala svoje gospodarske rezultate.

Tabela 32: Vrednosti izbranih kazalnikov na področju izobraževanja za Slovenijo

Kazalnik	Leto	SI	Rang	N	Najboljše 3	Najslabše 3	Položaj ¹	Rezultat ²
<i>Finančni vložki</i>								
Izdatki države za izobraževanje (COFOG) v % BDP	2006	6,4	5	23	7,3	3,5	76	7,4
Izdatki države za izobraževanje (COFOG) v % vseh izdatkih države	2006	14,1	7	23	17,2	7,7	67	10,0
Javni izdatki za izobraževanje v % BDP	2005	6,0	4	19	7,3	3,9	63	3,6
Javni izdatki za izobraževalne institucije v % BDP, primarna raven	2005	1,2	10	20	1,8	0,7	42	-4,2
Javni izdatki za izobraževalne institucije v % BDP, sekundarna raven	2005	2,7	1	20	2,6	1,5	106	15,3
Javni izdatki za izobraževalne institucije v % BDP, terciarna raven	2005	1,0	7	19	1,4	0,7	43	-4,6
Skupni javni izdatki za izobraževanje v % BDP	2005	5,8	6	27	7,4	4,7	40	3,9
Skupni javni izdatki za izobraževanje v % BDP, primarna raven	2005	2,7	1	27	2,2	0,7	133	30,0
Skupni javni izdatki za izobraževanje v % BDP, sekundarna raven	2005	1,4	23	27	2,7	1,2	15	-19,8
Skupni javni izdatki za izobraževanje v % BDP, terciarna raven	2005	1,3	8	26	2,1	0,8	38	-2,3
<i>Drugi vložki</i>								
Število učencev na učitelja, ISCED 1-3	2005	13,5	15	25	8,6	16,7	60	-2,9
Število učencev na učitelja, primarna raven	2006	15,1	14	24	10,2	17,7	65	-5,8
Število učencev na učitelja, sekundarna raven	2006	11,2	14	23	8,3	13,9	52	-1,1

(nadaljevanje)

Kazalnik	Leto	SI	Rang	N	Najboljše 3	Najslabše 3	Položaj ¹	Rezultat ²
<i>Učinki in izidi</i>								
Stopnja dosežene izobrazbe, sekundarna, v % populacije 25–64 let	2007	81,8	9	27	89,5	43,2	83	9,5
Stopnja dosežene izobrazbe mladih, v % populacije 20–24 let	2007	91,5	3	27	91,6	56,4	100	15,1
Osip, v % populacije 18–24 let	2007	4,3	1	24	5,5	35,0	104	14,5
Izobraževalni sistem po oceni IMD (0–10)	2008	4,7	12	24	7,3	3,1	38	–5,4
Visoko izobraževanje in usposabljanje po oceni WEF (0–7)	2007	5,1	12	27	6,0	4,2	51	–2,9
Kakovost izobraževalnega sistema po oceni WEF (0–7)	2007	4,1	16	27	5,8	3,4	30	–7,1
Dosegljivost izobraževanja, raziskav in usposabljanja na lokalni ravni po oceni WEF (0–7)	2007	4,6	14	27	5,9	3,7	42	–8,6
Prenos znanja po oceni IMD (0–10)	2008	3,7	19	24	6,1	3,2	18	–14,4
Skupni rezultat preizkusa PISA	2006	505,9	6	24	529,7	430,1	76	3,6

Opombe: ¹ Vrednost za SI normalizirana na interval med najslabšimi in najboljšimi tremi. ² Rezultati med –10 in –30 zelo slabo, med –4 in –10 slabo, med –4 in +4 povprečno, med +4 in +10 dobro ter med +10 in +30 zelo dobro.

Vir: Catalogue of Quality of Public Finance Indicators. European Commission, Note for the EPC Working Group on Quality of Public Finances, September 2008. Lastni izračuni.

Tabela 33: Vrednosti izbranih kazalnikov na področju raziskav in razvoja za Slovenijo

Kazalnik	Leto	SI	Rang	N	Najboljše 3	Najslabše 3	Položaj ¹	Rezultat ²
<i>Finančni vložki</i>								
Državno financirani izdatki za RR v % BDP	2005	0,5	10	26	0,9	0,2	40	-6,4
Skupni izdatki za RR v % BDP	2006	1,6	8	24	3,2	0,5	41	-3,4
Izdatki države za RR v % vseh izdatkov	2006	1,3	11	24	2,4	0,7	33	-5,4
Izdatki poslovnega sektorja za RR v % BDP	2006	1,0	10	27	2,4	0,1	39	-4,1
<i>Drugi vložki</i>								
Sredstva za tehnološki razvoj po oceni IMD (0-10)	2008	3,9	23	24	7,0	3,9	0	-24,9
Znanstvene raziskave po oceni IMD (0-10)	2008	6,0	12	24	7,1	3,6	68	-0,9
Tehnološka regulativa po oceni IMD (0-10)	2008	5,1	23	24	7,4	5,0	4	-22,1
<i>Učinki in izidi</i>								
Patentne prijave na mia EUR izdatkov za izob.	2005	174,4	8	23	325,8	16,8	51	-2,5
Patentne prijave na milijon prebivalcev	2005	29,5	13	27	227,2	0,4	13	-11,7
Odobreni patenti na milijon prebivalcev	2006	107,0	6	21	161,7	6,7	65	3,7
Temeljne raziskave po oceni IMD (0-10)	2008	5,0	17	24	7,3	4,1	27	-9,6
Tehnološka pripravljenost po oceni WEF (0-7)	2007	4,3	15	27	5,7	3,2	43	-9,6
Inovacije po oceni WEF (0-7)	2007	3,8	13	27	5,6	3,1	29	-10,4
Dejavniki inovacij in razvoja po oceni WEF (0-7)	2007	4,2	13	27	5,6	3,5	33	-11,1
Dosegljivost raziskav in usposabljanja na lokalni ravni po oceni WEF (0-7)	2007	4,6	14	27	5,9	3,7	42	-8,6
Zanimanje mladih za znanost po oceni IMD (0-10)	2008	4,2	15	24	5,4	3,2	44	-3,1
Diplomanti v znanosti in tehnologiji, na 1000 prebivalcev med 20 in 29 leti	2006	9,8	16	26	21,8	4,0	32	-8,1
Znanost v šolah po oceni IMD (0-19)	2008	4,6	15	24	5,9	3,2	52	-1,1

Opombe: ¹ Vrednost za SI normalizirana na interval med najslabšimi in najboljšimi tremi. ² Rezultati med -10 in -30 zelo slabo, med -4 in -10 slabo, med -4 in +4 povprečno, med +4 in +10 dobro ter med +10 in +30 zelo dobro.

Vir: Catalogue of Quality of Public Finance Indicators. European Commission, Note for the EPC Working Group on Quality of Public Finances, September 2008. Lastni izračuni.

5.2.2. *Javne finance kot vložek v produkcijski funkciji gospodarstva*

Ker je namen razvojnih politik povečevanje srednjeročne sposobnosti za trajno gospodarsko rast, ne pa uravnavanje kratkoročnih gospodarskih gibanj, moramo izbrati analitični okvir, ki nam omogoča analizo učinkov vlaganj v izobraževanje in raziskave na ponudbeno stran gospodarstva. Preko delovanja na ponudbeno (proizvodno) stran gospodarstva namreč lahko trajno povečamo produktivnost narodnega gospodarstva in s tem omogočimo njegovo hitrejšo gospodarsko rast, pa tudi hitrejšo rast blaginje prebivalstva, saj so dohodki ljudi v prvi vrsti odvisni od produktivnosti dela.

Običajni analitični okvir za ocenjevanje ponudbenih učinkov na gospodarsko rast je agregatna produkcijska funkcija. Dodatni razlog, da smo izbrali pristop produkcijske funkcije, pa je, da je bila takšna metodologija uporabljena tudi pri izdelavi razvojnih scenarijev še veljavne Strategije razvoja Slovenije ter da se v okviru EU uporablja tudi za izračun proizvodnih vrzeli in strukturnega primanjkljaja javnih financ. Izhodiščna predpostavka je, da lahko gospodarsko rast pojasnimo s povečevanjem količine kapitala in količine dela, ki je na razpolago gospodarstvu. Gospodarsko rast lahko razčlenimo na prispevek dela in prispevek kapitala, bodisi z uporabo t. i. "računovodstva rasti" bodisi z regresijsko analizo. Seveda pa pri takšni analizi vedno ostane del gospodarske rasti nepojasnen. Ker ga ne moremo pripisati količinskim spremembam kapitala in dela, običajno sklepamo, da je ta nepojasneni del rasti rezultat kakovostnih sprememb v gospodarstvu – inovacij, tehnološkega napredka, boljše usposobljenosti zaposlenih, boljše organizacije in vodenja in podobno – ki povečujejo produktivnost gospodarstva. Ker povečanja produktivnosti, izračunanega kot ostanek iz produkcijske funkcije, ne moremo razdeliti na prispevek dela in kapitala, lahko opazujemo le skupno povečanje produktivnosti gospodarstva, ki ga imenujemo povečanje skupne faktorske produktivnosti. Običajna predpostavka, temelječa na sodobnih teorijah endogene gospodarske rasti, je, da za rast sodobnih gospodarstev ni več tako pomembna količina delovne sile in kapitala, ampak predvsem njuna kakovost (usposobljenost delovne sile, tehnološka naprednost kapitala in podobno), ki se odraza v skupni faktorski produktivnosti.

5.2.2.1. *Ocene produkcijske funkcije za Slovenijo*

Skladno ugotovitvami o nezadovoljivi uspešnosti razvojnih politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja, predstavljenimi v prejšnji točki, je večina analiz za Slovenijo ugotovila nizek ali celo negativen prispevek skupne faktorske produktivnosti h gospodarski rasti. Nekoliko večji je prispevek človeškega kapitala, vendar pa je ta merjen ekstenzivno (z leti šolanja), kar zanemarljivo vprašanje kakovosti, ki je ključno in kjer so pomanjkljivosti največje. Rezultate obstoječih analiz primerjamo v tabelah 34 do 37.

Padilla in Meyer (2002) sta izdelala celovito oceno prispevkov različnih dejavnikov h gospodarski rasti med leti 1993 in 2000. Pri tem sta poleg dela, kapitala in skupne faktorske produktivnosti kot posebno spremenljivko vključila tudi človeški kapital (povprečna leta

šolanja). Ocene prispevka izobrazbe h gospodarski rasti v posameznih letih so nizke, med 0,04 do 0,13 odstotne točke.

Mrkaič (2002) je opravil podobno analizo za enako obdobje, vendar človeškega kapitala ni upošteval kot posebnega dejavnika. Prikazal je le rezultate za skupno faktorsko produktivnost, ne pa tudi za ostale dejavnike rasti. Rezultati so variirali glede na različne metode ocenjevanja obsega fizičnega kapitala, za katerega ne obstajajo neposredni statistični podatki. Njegova glavna ugotovitev je, da skozi celotno obdobje tranzicije prispevek skupne faktorske produktivnosti h gospodarski rasti upada, kar naj bi kazalo na rastočo strukturno neučinkovitost in potrebo po gospodarskih reformah.

Jongen (2004) je pozornost posvetil predvsem vprašanju kakovosti ocene obsega fizičnega kapitala. Izhajal je iz dolgoročnih časovnih vrst podatkov o naložbah v stalni kapital, medtem ko so druge analize izhajala iz stroškov kapitala, ki naj bi jih odražala tržna obrestna mera. Z enako metodologijo je izračune leta 2007 ponovil UMAR. Kot je razvidno iz tabele 35, prihaja do precejšnjih odstopanj v ocenah za ista leta, kar je verjetno predvsem posledica vmesnih revizij statističnih podatkov.

Tabela 34: Viri gospodarske rasti v Sloveniji, 1993–2000, Padilla in Mayer (2002)

	<i>Rast BDP</i>	<i>Rast TFP</i>	<i>Delo</i>	<i>Kapital</i>	<i>Človeški kapital</i>
1993	2,84	5,05	-2,51	0,26	0,04
1994	5,33	5,66	-0,86	0,49	0,04
1995	4,11	3,46	-0,09	0,72	0,02
1996	3,53	3,74	-0,26	-0,07	0,13
1997	4,56	4,31	0,10	0,18	-0,04
1998	3,79	3,19	0,14	0,37	0,09
1999	5,21	2,84	1,11	1,12	0,14
2000	4,61	3,85	0,80	-0,12	0,08

Vir: Padilla in Mayer, 2002.

Tabela 35: Viri gospodarske rasti v Sloveniji, 1994–2002, Jongen (2004)

	<i>Rast BDP</i>	<i>Rast TFP</i>	<i>Delo</i>	<i>Kapital</i>	<i>Človeški kapital</i>
1994	5,33	3,42	-0,28	1,01	1,03
1995	4,11	1,22	0,73	1,55	0,53
1996	3,53	2,02	-0,68	1,82	0,31
1997	4,56	1,40	-0,36	2,22	1,20
1998	3,79	-0,37	0,01	2,38	1,70
1999	5,21	-0,10	0,86	2,92	1,40
2000	4,61	-0,08	0,78	2,64	1,16
2001	2,96	-0,73	0,33	2,29	1,03
2002	3,05	-0,36	-0,37	2,06	1,68

Vir: Jongen, 2004.

Tabela 36: Viri gospodarske rasti v Sloveniji, 1994–2007, UMAR (2007) po metodologiji Jongen (2004)

	<i>Rast BDP</i>	<i>Rast TFP</i>	<i>Delo</i>	<i>Kapital</i>	<i>Človeški kapital</i>
1994	5,32	3,25	-0,27	1,14	1,06
1995	4,10	1,23	0,72	1,55	0,52
1996	3,60	2,95	-1,43	1,67	0,34
1997	4,91	3,01	-1,33	1,98	1,14
1998	3,59	-0,10	-0,13	2,04	1,72
1999	5,33	0,45	0,96	2,39	1,40
2000	4,13	-0,03	0,83	2,09	1,16
2001	2,85	-0,43	0,32	1,84	1,08
2002	3,97	0,70	-0,05	1,63	1,61
2003	2,84	-0,39	-0,27	1,72	1,75
2004	4,29	0,75	0,22	1,71	1,52
2005	4,35	1,04	-0,09	1,63	1,67
2006	5,90	1,04	1,04	1,80	1,86
2007	6,76	1,16	2,05	2,01	1,33

Vir: UMAR, 2007.

Primerjava rezultatov pokaže, da so ti med avtorji precej različni in torej tudi nezanesljivi. Zato smo se odločili, da ne izdelamo lastne ocene skupne faktorske produktivnosti, saj bi bila ta podvržena enakim omejitvam. Namesto tega v naših statističnih ocenah uporabljamo izračune skupne faktorske produktivnosti, ki jih za širok nabor držav pripravlja Evropska komisija v okviru projekta spremljanja kakovosti javnih financ. Zaradi enotnost metodologije nam to omogoča tudi primerjave med državami.

Tabela 37: Primerjava ocen rasti skupne factorske produktivnosti v Sloveniji

	<i>EC</i> (2009)	<i>UMAR</i> (2008)	<i>Jongen</i> (2004)	<i>P&M</i> (2002)	<i>Mrkaić</i> (2002)
1993				5,0	6,3
1994		3,2	3,4	5,7	6,3
1995		1,2	1,2	3,5	3,2
1996	1,8	3,0	2,0	3,7	2,1
1997	1,8	3,0	1,4	4,3	2,0
1998	1,8	-0,1	-0,4	3,2	1,1
1999	1,7	0,4	-0,1	2,8	-0,7
2000	1,6	0,0	-0,1	3,9	0,1
2001	1,5	-0,4	-0,7		
2002	1,4	0,7	-0,4		
2003	1,3	-0,4			
2004	1,2	0,8			
2005	1,0	1,0			
2006	0,8	1,0			
2007	0,5	1,2			

Vir: Padilla in Mayer, 2002; Jongen, 2004; UMAR, 2007, Evropska komisija, 2009.

Izračuni Evropske komisije temeljijo na statistični metodi izračuna trenda časovne serije s pomočjo Hodrick–Prescott filtra (gl d’Auria et al. 2010). Tabela 37 primerja te izračune z drugimi študijami, ki so bile opravljene samo za Slovenijo. Očitno je, da je ocena Evropske komisije mnogo manj variabilna. To je razumljivo, saj komisija uporablja metodo ugotavljanja trenda, medtem ko domači izračuni izhajajo neposredno iz reziduala produkcijske funkcije, ki zato močno niha tudi v odvisnosti od gospodarskega cikla. Druga značilnost so visoke razlike med ocenami, ki so posledica različnih uporabljenih metod, zlasti za izračun količine kapitala v produkcijski funkciji. Nedvomno pa lahko pri vseh ocenah opazimo jasno zniževanje stopenj rasti skupne factorske produktivnosti, z delno izjemo zadnjih ocen UMAR, po katerih se je v obdobju visoke gospodarske ekspanzije nekoliko povečala tudi rast skupne factorske produktivnosti.

Ker v našo analizo zajemamo podatke za večje število držav, je razumljivo, da moramo za Slovenijo uporabiti enak podatkovni vir kot za ostale, torej izračune Evropske komisije. Manjša variabilnost podatka pomeni, da bodo v regresijski oceni verjetno večjo vlogo igrale razlike med državami kot pa razlike med različnimi obdobji v eni državi. Glede na to, da naj bi razlike v skupni factorski produktivnosti odražale predvsem strukturne vzroke in ne toliko kratkoročnih vplivov, je to tudi smiselno.

5.2.2.2. Upoštevanje javnofinančnih politik v okviru produkcijske funkcije

Bleaney et al. (2001) so predstavili enega redkih poskusov, da bi s pomočjo produkcijske funkcije empirično ocenili prispevek javno finančnih politik h gospodarski rasti. Njihov teoretični model temelji na predpostavki, da proizvajalci uporabljajo dve vrsti vložkov, in sicer zasebni kapital ter javni kapital. Javni kapital so izdatki države, ki povečujejo produktivnost podjetij in jih avtorji imenujejo "produktivni izdatki"; gre predvsem za naložbe v infrastrukturo, izobraževanje, raziskave in zdravje. Med neproduktivnimi izdatki pa so glavni neposredna potrošnja države (materialni stroški in plače) ter socialni transferi.

Čeprav teoretično izhajajo iz produkcijske funkcije, pa v empirični oceni ne ocenjujejo same produkcijske funkcije, temveč regresijsko enačbo, ki stopnjo gospodarske rasti povezuje s stopnjo investiranja in rasti delovne sile (kar sta standardna dejavnika v teoriji rasti) ter različnimi fiskalnimi spremenljivkami. Slednje zajemajo produktivne in neproduktivne izdatke po njihovi klasifikaciji, distorzijsko obdavčenje in druge prihodke države ter proračunski saldo in zadolževanje. Enačbo ocenijo za 25 razvitih držav v obdobju med 1970 in 1995.

Rezultati njihove regresijske ocene potrjujejo domnevo, da produktivni izdatki povečujejo gospodarsko rast, medtem ko jo distorzijski davki znižujejo (za distorzijske davke veljajo vsi razen glavarine). Učinek produktivnih izdatkov je večji, če so financirani z znižanjem ostalih izdatkov, kot pa če so financirani z zadolževanjem. Učinek je dolgoročen, kar se vidi v regresijskih ocenah z zamikom osmih let. To pomeni, da je bo fiskalno spodbujanje gospodarske rasti (preko ponudbene strani gospodarstva) dalo najboljše rezultate, če je vztrajno, dolgoročno in če upošteva stroge proračunske omejitve.

V naši analizi smo se odločili za drugačen pristop. Izobrazbo (človeški kapital) ter raziskave in razvoj obravnavamo kot dejavnika, ki prispevata k skupni factorski produktivnosti. To pomeni, da v produkcijsko funkcijo ne vstopata neposredno, ampak preko vpliva na skupno factorsko produktivnost. Večja usposobljenost in izobraženost delovne sile povečuje absorpcijsko sposobnost gospodarstva za nove tehnologije ter njihovo sposobnost, da so inovativni in da predlagajo spremembe obstoječih procesov ali da sami ustanovijo novo podjetje. Vse to povečuje tudi produktivnost kapitala in ne le dela. Po drugi razpoložljivost zahtevnih tehnologij nudi primerjalno prednost usposobljenim ljudem, ki so jo hitreje sposobni osvojiti in uporabiti. Nova tehnologija ne povečuje samo produktivnosti kapitala, ampak tudi donos na naložbe v znanje ljudi. Skratka, kakovostna izobrazba in napredna tehnologija delujeta komplementarno in sta dejavnika skupne factorske produktivnosti.

V nadaljevanju predstavljamo svoje empirične ocene, s katerimi smo skušali preveriti domnevo, da javnofinančne politike na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja pozitivno vplivajo na skupno factorsko produktivnost.

5.2.3. Ocena dejavnikov skupne faktorske produktivnosti

Podatke za našo analizo smo pridobili iz podatkovnih baz Evropske komisije, ki nastajajo v okviru projekta spremljanja kakovosti javnih financ. Za letno stopnjo rasti skupne faktorske produktivnosti smo vzeli izračune, ki temeljijo na statistični metodi izračuna trenda časovne serije s pomočjo Hodrick–Prescott filtra v okviru ocenjevanja celovite produkcijske funkcije. To nam omogoča, da ni potrebno izdelati lastnih ocen produkcijskih funkcij za opazovane države, ampak se lahko neposredno posvetimo osrednjemu vprašanju, to je vplivu javno finančnih politik na skupno faktorsko produktivnost. Zaradi primerljivosti podatkov analizo omejujemo na države članice EU.

5.2.3.1. Pojasnjevana spremenljivka: skupna faktorska produktivnost

V tabeli 38 podajamo podatke o rasti skupne faktorske produktivnosti po državah za izbrana leta. Ker so ocene zglajene s trendnim filtrom, so ti podatki reprezentativni tudi za leta, za katera podatkov ne navajamo. Opazimo lahko, da se mediana stopnje rasti skupne faktorske produktivnosti stalno znižuje. To je v nasprotju z našo predpostavko, temelječo na teorijah endogene gospodarske rasti, da je skupna faktorska produktivnost – oziroma dejavniki, ki vplivajo nanjo, zlasti človeški kapital in tehnološki razvoj – vse pomembnejši dejavnik gospodarske rasti. Takšni podatki kažejo na rastoče težave s strukturno učinkovitostjo evropskih gospodarstev. Te so bile tudi spodbuda za oblikovanje Lizbonske strategije, ki očitno ni dala pričakovanih rezultatov.

Tabela 38: Rast skupne faktorske produktivnosti, izbrana leta

	1981	1986	1991	1996	2001	2005	2007	2008
<i>Stare članice EU</i>								
Avstrija	1,36	1,31	1,50	1,47	1,04	0,86	0,80	0,77
Belgija	1,69	1,49	1,45	1,19	0,82	0,54	0,41	0,37
Danska	1,59	1,63	1,73	1,54	0,76	0,37	0,26	0,28
Finska	2,01	1,97	1,99	2,55	2,24	1,56	1,18	1,02
Francija	1,90	1,66	1,31	1,28	1,12	0,63	0,44	0,39
Grčija	-0,12	-0,14	0,44	1,47	2,08	1,52	1,02	0,76
Irska	1,95	2,31	3,45	4,20	3,09	1,43	0,94	0,84
Italija	1,33	1,19	1,11	0,85	0,18	-0,26	-0,32	-0,29
Luksemburg	1,98	3,21	2,51	1,32	0,72	0,18	-0,07	-0,14
Nemčija	1,49	1,65	1,84	1,39	0,94	0,62	0,48	0,43
Nizozemska	1,20	1,49	1,68	1,55	1,15	0,95	0,87	0,85
Portugalska	2,15	2,31	2,44	1,57	0,66	0,30	0,33	0,39
Španija	1,90	1,80	1,10	0,58	0,19	0,18	0,28	0,34
Švedska	0,29	0,63	0,79	1,67	2,01	1,41	0,90	0,69
Velika Britanija	1,76	1,60	1,52	1,85	1,62	1,01	0,73	0,65
Minimum	-0,12	-0,14	0,44	0,58	0,18	-0,26	-0,32	-0,29
Maksimum	2,15	3,21	3,45	4,20	3,09	1,56	1,18	1,02
Mediana	1,69	1,63	1,52	1,47	1,04	0,63	0,48	0,43
Povprečje	1,50	1,61	1,66	1,63	1,24	0,75	0,55	0,49
Standardni odklon	0,64	0,76	0,74	0,83	0,81	0,56	0,42	0,36
<i>Nove članice EU</i>								
Bolgarija				1,94	2,30	1,30	0,69	0,46
Ciper				0,97	0,76	0,32	0,08	-0,03
Češka				1,28	1,92	2,23	2,03	1,89
Estonija				4,20	3,47	1,81	0,87	0,49
Latvija				3,64	3,43	2,19	1,21	0,77
Litva				3,43	3,29	2,18	1,31	0,93
Madžarska				1,32	1,19	0,46	0,02	-0,15
Malta				1,78	1,00	0,31	0,25	0,25
Poljska				2,92	2,59	2,06	1,83	1,76
Romunija				0,86	2,49	2,95	2,27	1,87
Slovaška				1,92	2,32	2,71	2,59	2,45
Slovenija				1,83	1,54	1,01	0,54	0,30
Minimum				0,86	0,76	0,31	0,02	-0,15
Maksimum				4,20	3,47	2,95	2,59	2,45
Mediana				1,88	2,31	1,94	1,04	0,63
Povprečje				2,17	2,19	1,63	1,14	0,91
Standardni odklon				1,11	0,94	0,92	0,88	0,86

Vir: Evropska komisija, lastni izračuni.

Mediana rasti skupne factorske produktivnosti je višja za nove države članice, kar je razumljivo, saj naj bi proces tranzicije in konvergence pomenil prav povečanje skupne učinkovitosti gospodarstva. Zato ni presenetljivo, da se je v obdobju druge polovice devetdesetih let celo povišala. Zaskrbljujoče pa je, da se je prednost novih držav pred starimi v zadnjih letih skoraj izničila, čeprav te države še zdaleč niso dosegle ravni razvitosti novih članic. To lahko pomeni resno grožnjo nadaljnjemu procesu gospodarske konvergence.

Posamezne države seveda odstopajo od prevladujočega vzorca. Med starimi članicami bi kot pozitiven zgled izpostavili zlasti Irsko, ki je v osemdesetih in devetdesetih letih uspela močno povečati rast skupne factorske produktivnosti. Kljub upadanju v zadnjem desetletju je tudi danes še zanesljivo nad mediano vseh držav. Nedvomno pozitivna zgleda sta tudi Finska in Velika Britanija, ki sta uspeli skozi dolgo obdobje ohranjati rast skupne factorske produktivnosti na relativno visoki ravni. Močan pospešek, vendar s precej nizke ravni in bolj kratkotrajen, je dosegla tudi Švedska. Visoko raven rasti sta v prvih dveh desetletjih opazovanega obdobja dosegali tudi Portugalska in Luksemburg, vendar je nato vrednost tega kazalnika močno padla in je danes pri obeh močno pod mediano. Kot negativna zgleda moramo izpostaviti zlasti Grčijo in Italijo, kjer je bila rast skupne factorske produktivnosti ves čas nizka in v posameznih obdobjih celo negativna.

Med tranzicijskimi državami v pozitivnem smislu izstopa Poljska, ki skozi vso tranzicijo ohranja visoko rast skupne factorske produktivnosti. Podobno, čeprav na nekoliko nižji ravni, uspeva tudi Češki. Pozitivna zgleda sta tudi Slovaška in Romunija, ki sta v drugem desetletju tranzicije uspeli močno pospešiti rast skupne factorske produktivnosti. Razočaranje predstavljajo baltske države, ki so v devetdesetih letih med vsemi dosegale najvišjo rast, nato pa so padle krepko pod mediano. Najbolj negativen zgled pa je Madžarska, kjer je bila rast skupne factorske produktivnosti vselej krepko pod mediano, danes pa je celo negativna.

Podobno kot za Madžarsko velja tudi za Slovenijo. Na začetku opazovanega obdobja smo bili po rasti skupne factorske produktivnosti še blizu mediane, nato pa se je ta hitro zniževala. Danes med državami na prehodu slabše rezultate od nas beleži le Madžarska, na podobni ravni pa sta tudi Malta in Ciper. Te ugotovitve kažejo, da na področju politik, ki lahko vplivajo na skupno factorsko produktivnost, dejansko potrebujemo kakovostni in ne le količinski preskok.

5.2.3.2. Izbor pojasnjevalnih spremenljivk

Najprej smo oblikovali širok nabor potencialnih pojasnjevalnih spremenljivk. Spremenljivke, ki smo jih vključili v ta širši nabor, lahko razdelimo v tri skupine. V prvi skupini so spremenljivke, ki merijo obseg financiranja in njegove različne strukture:

- skupni javni izdatki za izobraževanje in skupni zasebni izdatki za izobraževalne ustanove,

- izdatki na učenca v javnih in zasebnih izobraževalnih ustanovah v evrih po kupni moči, ločeno za primarno, sekundarno in terciarno raven izobraževanja,
- izdatki na učenca v javnih in zasebnih izobraževalnih ustanovah v evrih po kupni moči v primerjavi z BDP na prebivalca v evrih po kupni moči, ločeno za primarno, sekundarno in terciarno raven izobraževanja,
- izdatki za raziskave in razvoj kot delež BDP, skupno in ločeno po sektorjih (neprofitni zasebni, visokošolski, državni in poslovni sektor),
- deleži države, poslovnega sektorja in tujine v financiranju raziskav in razvoja.

V drugi skupini so kazalniki, ki merijo fizični obseg oziroma ekstenzivnost vlaganja izobraževanja (vključenost v izobraževanje):

- delež udeležencev izobraževanja, starih od 15 do 24 let, v celotni populaciji te starosti, skupaj in ločeno po spolu.

V tretji skupini pa so spremenljivke, ki naj bi odražale kakovost procesov izobraževanja in raziskovanja, ne le njune kvantitete:

- število učencev na učitelja na primarni in sekundarni ravni izobraževanja,
- delež visokotehnološkega izvoza,
- število prijav evropskemu patentnemu uradu na milijon prebivalcev.

V prvem koraku analize smo oblikovali enostavno korelacijsko tabelo spremenljivk. Na tej podlagi smo skrčili nabor spremenljivk tako, da smo izločili vse pare, katerih medsebojni korelacijski koeficient je presegel 0,50, hkrati pa smo ob tem skušali ohraniti tiste, ki so z vsebinskega vidika najbolj smiselne. Na ta način smo preprečili pojav močne multikolinearnosti med spremenljivkami v modelu. Ostal nam je nabor šestih spremenljivk, ki smo jih lahko uporabili za regresijske ocene. Seznam je podan v tabeli 39.

Tabela 39: Uporabljene pojasnjevalne spremenljivke

IZD_IZO	Skupni javni izdatki za izobraževanje v % BDP
IZD-STUD1	Izdatki za javne in zasebne izobraževalne ustanove na učenca v primerjavi z BDP na prebivalca, za primarno raven izobraževanja (ISCED 1)
IZD-STUD2	Izdatki za javne in zasebne izobraževalne ustanove na učenca v primerjavi z BDP na prebivalca, za sekundarno raven izobraževanja (ISCED 2–4)
IZD-STUD3	Izdatki za javne in zasebne izobraževalne ustanove na učenca v primerjavi z BDP na prebivalca, za terciarno raven izobraževanja (ISCED 5–6)
STUD-UC	Razmerje med učenci in učitelji na ravni ISCED 1–3
IZD-RR	Celotni izdatki za raziskave in razvoj (javni in zasebni) v % BDP

Vir: Evropska komisija.

5.2.3.3. Regresijske ocene

Velika težava, ki jo prikazujemo v tabeli 40, je pomanjkljiva razpoložljivost podatkov za posamezne države in posledično različna dolžina (ali kratkost) razpoložljivih časovnih serij.

Tudi znotraj v tabeli navedenih obdobj razpoložljivosti podatkov se pojavljajo posamezne manjkajoče vrednosti. Zaradi tega smo morali opustiti prvotno namero, da bi regresijske ocene izvedli na panelu podatkov za vse vključene države hkrati. Zaradi velikega števila manjkajočih vrednosti nismo mogli oblikovati uravnoveženega panela, ki bi omogočal veljavne statistične ocene. Zato smo se odločili, da izvedemo ločene regresijske ocene za vsako posamezno državo.

Tabela 40: Razpoložljivost podatkov po državah

	<i>IZD-IZO</i>	<i>IZD-STUD 1</i>	<i>IZD-STUD 2</i>	<i>IZD-STUD 3</i>	<i>STUD-UC</i>	<i>IZD-RR</i>
<i>Stare članice EU</i>						
Avstrija	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1998–2007	1981–2008
Belgija	2001–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	2001–2007	1983–2008
Danska	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1998–2003	1981–2008
Finska	1991–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1998–2007	1981–2008
Francija	1991–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1999–2007	1981–2008
Grčija	1993–2005	2001–2005	2001–2005	2001–2005	1998–2007	1981–2008
Irska	1991–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	1998–2007	1989–2008
Italija	1991–2007	2001–2007	2001–2007	2001–2007	1998–2007	1981–2008
Luksemburg	1995–2007	n.p.	n.p.	n.p.	1999–2007	2000–2008
Nemčija	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1998–2007	1991–2008
Nizozemska	1991–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1999–2007	1981–2008
Portugalska	1995–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	2000–2007	1988–2008
Španija	1992–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1998–2007	1981–2008
Švedska	1991–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	1998–2007	1981–2008
Velika Britanija	1991–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	1998–2007	1981–2008
<i>Nove članice EU</i>						
Bolgarija	1992–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	1998–2007	1990–2008
Ciper	1993–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1999–2007	1998–2008
Češka	1996–2007	2000–2007	2000–2007	2000–2007	1998–2007	1995–2008
Estonija	1993–2007	2005–2007	2005–2007	2005–2007	1999–2007	1998–2008
Latvija	1992–2007	1996–2007	1996–2007	1996–2007	1999–2007	1993–2008
Litva	1993–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1999–2007	1994–2008
Madžarska	1992–2007	2004–2006	2004–2006	2004–2006	1998–2007	1991–2008
Malta	1998–2005	1999–2005	1999–2005	1999–2005	1999–2005	2002–2008
Poljska	1995–2007	1999–2007	1999–2007	1999–2007	2000–2007	1996–2008
Romunija	1999–2007	2005	2005	2005	1998–2007	1998–2008
Slovaška	1992–2007	1995–2007	1995–2007	1995–2007	1999–2007	1993–2008
Slovenija	2001–2007	2001–2007	2001–2007	2001–2007	1999–2007	1992–2008

Opomba: n.p. – ni podatka.

Vir: Evropska komisija; lastni izračuni.

Tabela 41: Ocene regresijskega modela po državah

	<i>IZD-IZO</i>	<i>IZD-STUD 1</i>	<i>IZD-STUD 2</i>	<i>IZD-STUD 3</i>	<i>STUD-UC</i>	<i>IZD-RR</i>
<i>Stare članice EU</i>						
Avstrija	0,57	0,10	0,06	0,02	0,10	-2,10
Belgija	0,50	-1,00	-0,47	-0,37	0,12	0,01
Danska	1,39	0,38	-0,63	-0,03		-0,19
Finska	1,64	-0,39	0,11	-0,01	-0,09	-1,46
Francija	1,53	0,02	0,01	0,00	0,08	-0,80
Irska	1,04	-0,07	0,01	-0,01	0,52	1,03
Italija	0,78	0,08	0,08	0,03	0,02	-1,34
Nemčija	2,15	-0,28	-0,25	-0,05	-0,30	0,01
Nizozemska	0,79	0,35	0,33	0,19	0,16	-1,72
Portugalska	0,71	0,08	0,06	0,02	0,00	-0,84
Španija	0,78	0,07	0,05	0,01	0,00	-0,84
Švedska	0,78	0,07	-0,04	-0,01	0,25	-1,63
Zdr. kraljestvo	0,76	0,18	0,22	0,08	-0,05	-2,67
Minimum	0,50	-1,00	-0,63	-0,37	-0,30	-2,67
Maksimum	2,15	0,38	0,33	0,19	0,52	1,03
Mediana	0,78	0,07	0,05	0,00	0,05	-0,84
Povprečje	1,03	-0,03	-0,04	-0,01	0,07	-0,96
Standardni odklon	0,49	0,36	0,27	0,12	0,20	1,01
<i>Nove članice EU</i>						
Bolgarija	-0,68	-0,01	-0,22	0,01	-0,07	0,22
Ciper	-1,62	0,31	0,39	0,04	-0,98	0,01
Češka	-0,08	1,65	0,77	0,48	-0,21	-9,70
Latvija	0,63	0,07	0,04	0,00	-0,01	-0,33
Litva	0,78	0,08	0,21	-0,05	0,28	-0,67
Malta	0,74	-0,04	0,39	0,24	-0,09	-2,90
Poljska	0,79	0,21	0,21	0,11	0,09	-1,53
Slovaška	0,80	-0,31	-0,27	-0,10	0,23	-1,42
Slovenija	0,78	-0,14	0,07	-0,09	0,48	-1,81
Minimum	-1,62	-0,31	-0,27	-0,10	-0,98	-9,70
Maksimum	0,80	1,65	0,77	0,48	0,48	0,22
Mediana	0,74	0,07	0,21	0,01	-0,01	-1,42
Povprečje	0,24	0,20	0,18	0,07	-0,03	-2,01
Standardni odklon	0,87	0,57	0,32	0,19	0,42	3,05

Vir: Evropska komisija; lastni izračuni.

Rezultati regresijskih ocen so podani v tabeli 41, pri čemer smo zaradi zelo majhnega števila podatkov pri večini spremenljivk izpustili Luksemburg, Estonijo, Madžarsko in Romunijo. Izkazalo se je, da je velik problem doseganje statistične značilnosti parcialnih regresijskih koeficientov, kar je posledica več dejavnikov: relativno malo število opazovanj za posamezno državo, visoka stopnja povezanosti med posameznimi pojasnjevalnimi spremenljivkami, manjkajoči podatki za posamezne spremenljivke v časovni seriji, nestacionarnost časovnih

serij (testi sicer niso bili zanesljivi zaradi kratkih serij). Kljub temu pa je bilo mogoče doseči relativno visoko stopnjo pojasnjevalne moči posameznih ocenjenih modelov, in to ob pogoju, da v modelu ni avtokorelacije prvega reda in da je ustrezno kontrolirana prisotnost multikolinearnosti. Zaradi nezanesljivosti ocen po posameznih državah in hkratne nemožnosti panelne analize smo sintezo rezultatov izvedli tako, da smo izračunali srednje vrednosti in standardne odklone koeficientov posameznih spremenljivk.

Daleč najbolj prepričljivi so rezultati za prvo spremenljivko, to je za skupne javne izdatke za izobraževanje v deležu BDP. Srednja vrednost (mediana) regresijskega koeficienta je zelo podobna za stare in nove članice in pomeni, da povišanje deleža izdatkov za izobraževanje za odstotno točko poveča stopnjo rasti skupne factorske produktivnosti za okrog 0,77 odstotne točke. Koeficient je negativen samo za dve državi. Po jakosti (pozitivnega) vpliva izstopajo Nemčija, Finska, Francija in Danska. Zlasti za Nemčijo in Francijo, kjer sama raven izdatkov ni visoka, to kaže na veliko učinkovitost pri uporabi javno finančnih vložkov.

Regresijski koeficienti za izdatke na udeleženca izobraževanja so nizki, pri večjem številu držav tudi občasno negativni. Sklepamo lahko, da je delež izdatkov za izobraževanje v BDP mnogo pomembnejši od zneska izdatkov na učenca. To kaže na komplementarnost politik na področju izobraževanja oziroma da zgolj z intenziviranjem izdatkov na učenca (preko ravni, ki je usklajena z ravnijo relativne gospodarske razvitosti) ni mogoče doseči kakovostnega preskoka.

Za razmerje med učenci in učitelji pričakujemo negativen predznak, saj naj bi nižje razmerje omogočalo večjo kakovost pouka. Prikazani rezultati tega ne potrjujejo. Srednja vrednost regresijskih koeficientov je blizu 0, število tistih z negativnim predznakom pa ni bistveno večje od tistih s pozitivnim. Seveda je možno, da ima to razmerje, ki se nanaša na primarno in sekundarno izobraževanje, učinke šele na daljši rok, vendar pa tega zaradi kratkosti podatkovnih serij nismo mogli preverjati.

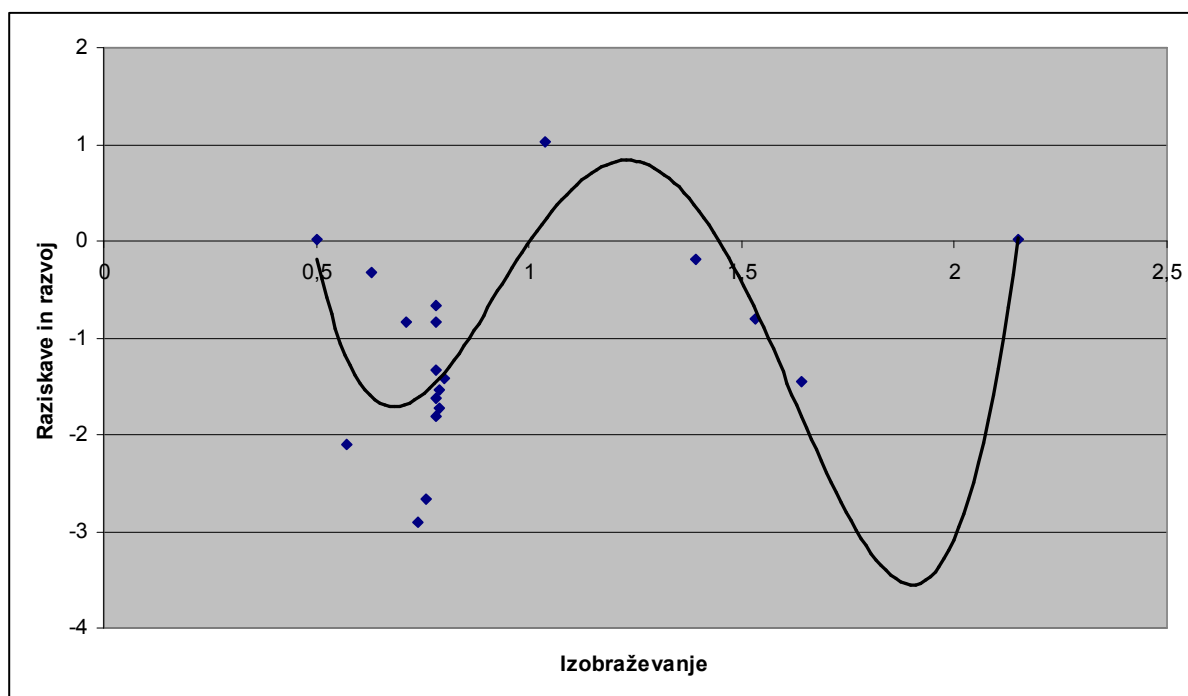
Največje presenečenje so ocene za vpliv izdatkov za raziskave in razvoj v deležu BDP. Za večino držav in tudi za mediano so regresijski koeficienti negativni, kar pomeni, da povečevanje izdatkov za raziskave in razvoj znižuje skupno factorsko produktivnost. To je v nasprotju s teoretičnimi pričakovanji. Očitno so med državami velike razlike v učinkovitosti uporabe teh sredstev, zlasti verjetno z vidika razmerja med javnimi in zasebnimi ter temeljnimi in aplikativnimi raziskavami. Žal teh dveh predpostavk nismo mogli natančneje preveriti.

Možna razlaga bi lahko bili tudi padajoči donosi izdatkov za raziskave in razvoj, kar bi pomenilo, da so države (tudi zaradi političnih prioritet) že presegle raven, ko je povečevanje teh izdatkov še produktivno. Vendar naši podatki takšne razlage ne potrjujejo. Višina regresijskega koeficienta za vpliv izdatkov za raziskave in razvoj na rast skupne factorske

produktivnosti je popolnoma neodvisna od povprečne ravni teh izdatkov v posamezni državi, ne glede na to, ali predpostavimo linearno ali kakšno drugačno obliko povezanosti.

Možna razlaga je lahko tudi komplementarnost ali substitutivnost vlaganj v izobraževanje in raziskave in razvoj. Na sliki 6 prikazujemo povezavo med regresijskimi koeficienti za izdatke za izobraževanje (abscisa) in regresijskimi koeficienti za izdatke za izobraževanje (ordinata). Povezanost med njimi ni linearna, daleč najbolje jo opiše funkcijska oblika polinoma četrte stopnje ($R^2=0,506$). To pomeni, da številne države, ki z izdatki za izobraževanje uspešno povečujejo skupno faktorsko produktivnost, hkrati z izdatki za raziskave in razvoj delujejo v nasprotno smer. To je verjetno predvsem posledica neusklajenosti politik na obeh področjih, delno pa je lahko razlog tudi v tem, da povečana izobrazba olajša absorpcijo tuje tehnologije brez velikih domačih vlaganj.

Slika 6: Povezanost regresijskih koeficientov za izobraževanje in raziskave in razvoj



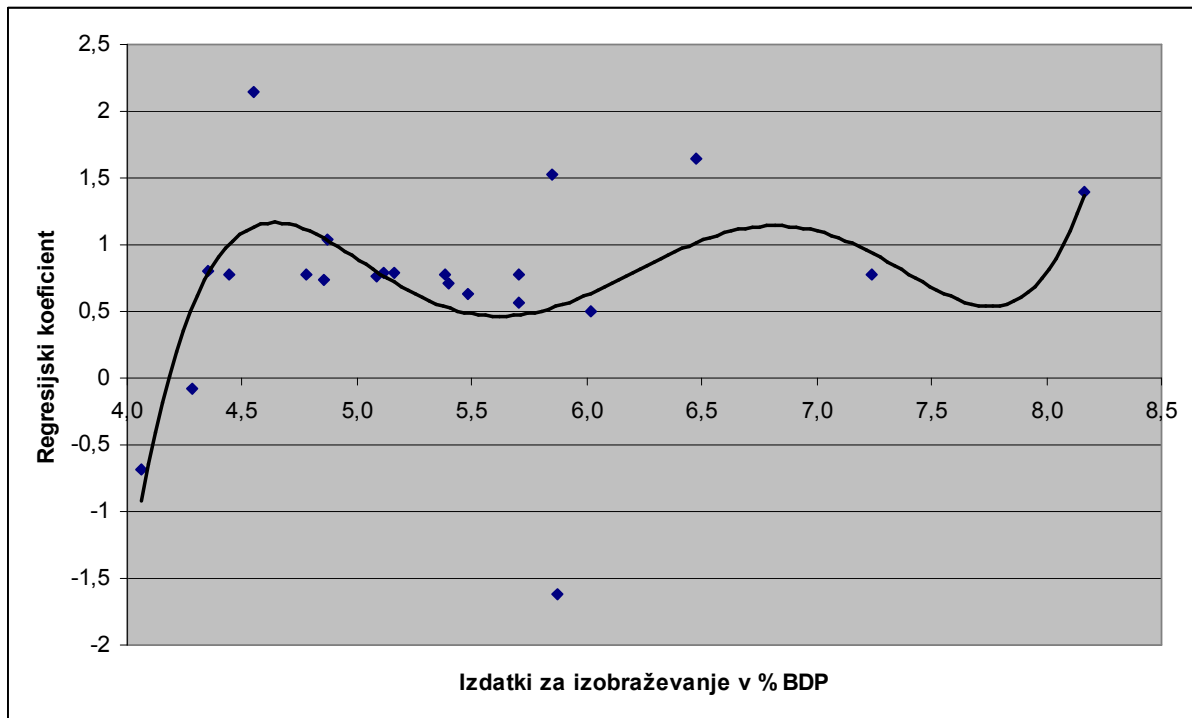
Vir: Evropska komisija; lastni izračuni.

Velik del teoretične literature opozarja na pojav padajočih ali celo negativnih donosov povečanih izdatkov za določene namene. Ob daljših podatkovnih serijah bi hipotezo lahko preverjali s preizkušanjem različnih oblik regresijske funkcije. Tako pa smo se omejili zgolj na enostavno preverjanje povezanosti med regresijskim koeficientom in povprečno vrednostjo spremenljivke v opazovanem obdobju za posamezne države.

Povezanost smo lahko opazili le pri spremenljivki izdatkov za izobraževanje (glej sliko 7). Način povezanosti najbolje prikazuje funkcija oblika polinoma pete stopnje ($R^2=0,34$); pri vseh drugih oblikah je povezanost bistveno šibkejša. To pomeni, da je povezanost med izdatki za izobraževanje in rastjo skupne faktorske produktivnosti izrazito nelinearna in da ni

nobenega zagotovila, da bo povečanje izdatkov ustvarilo pričakovane učinke, ki jih nakazuje linearni regresijski model. To pomeni, da so pomembnejši kvalitativni dejavniki in ne samo absolutno povišanje izdatkov.

Slika 7: Povezanost regresijskih koeficient in povprečne višine izdatkov za izobraževanje kot deleža BDP



Vir: Evropska komisija; lastni izračuni.

Slovenija z izdatki za izobraževanje pozitivno vpliva na rast skupne factorske produktivnosti, vendar pa je višina regresijskega koeficienta na zgolj povprečni ravni. Če vemo, da se Slovenija v povprečju opazovanega obdobja po sami višini izdatkov uvršča na visoko 8. mesto med opazovanimi 22 državami, to jasno kaže na ne dovolj uspešno uporabo sredstev (skladno tudi z ugotovitvami v 4 poglavju). Domnevo potrjujejo tudi negativni vplivi večine drugih spremenljivk s področja izobraževanja.

Hkrati je statistično ocenjeni vpliv skupnih izdatkov za raziskave in razvoj negativen in to precej bolj od srednjih vrednosti za obe opazovani skupini držav. Tudi to kaže na neučinkovito porabo sredstev in na slabo usklajenost politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja.

5.3. Zaključki

V tem poglavju makro dela raziskave smo na podlagi pregleda teoretične in empirične literature izdelali tipizacijo različnih skupin javnih izdatkov glede na njihov učinek na gospodarsko rast in posledično zaposlovanje. V grobem lahko javne izdatke z vidika njihovega vpliva na gospodarsko rast tipiziramo takole:

- v prvo skupino uvrščamo tiste javne izdatke, za katere je zelo verjetno, da je njihov vpliv na gospodarsko rast pozitiven in tudi kvantitativno pomemben. To so zlasti izdatki za izobraževanje;
- v drugo skupino uvrščamo tiste javne izdatke, ki verjetno lahko pozitivno prispevajo h gospodarski rasti, če so izpolnjeni še nekateri drugi pogoji. Sem uvrščamo izdatke za raziskave in razvoj, ki so koristni ob pogoju, da so zasnovani in distribuirani na način, ki spodbuja in ne odvrča dodatne naložbe v RR tudi s strani zasebnega sektorja. V isto skupino izdatkov sodijo tudi javne investicije, katerih vpliv na gospodarsko rast je odvisen predvsem od vrste oziroma namena investicij in od zatečene ravni razvitosti infrastrukture;
- v tretjo skupino uvrščamo izdatke, glede katerih ni jasnih ugotovitev o njihovem vpliva na gospodarsko rast. Sem uvrščamo zlasti izdatke za zdravstvo, pa tudi za preostale javne storitve;
- v zadnjo skupino uvrščamo izdatke, ki zelo verjetno negativno vplivajo na gospodarsko rast. Gre za izdatke za delovanje samega državnega aparata in predvsem za izdatke za prerazdeljevanje dohodka preko javnih financ (socialne transfere). Prav ti izdatki so namreč praviloma v ozadju visoke rasti javnih izdatkov v zadnjih desetletjih (tudi v Sloveniji) in posledičnih javnofinančnih primanjkljajev, ugotovljeno pa je bilo, da tako visoka skupna raven izdatkov kot visoka zadolženost negativno vplivata na gospodarsko rast.

V prvem delu poglavja smo najprej za izbrani dve področji (izobraževanje ter raziskave in razvoj) izvedli primerjavo medsebojno povezanih vložkov in izložkov javnega sektorja. Primerjavo smo naredili v kontekstu podatkov za ostale države članice EU, kar nam je omogočilo oceniti uspešnost in učinkovitost delovanja slovenskega javnega sektorja na izbranih področjih. Ugotovili smo, da na področju izobraževanja Slovenija izstopa po visokih javnih izdatkih, vendar pa po svojih dosežkih ostaja na ravni povprečja ali pod njim. Vlaganja v izobraževanje so namenjena predvsem spodbujanju kvantitete (visoke stopnje vključenosti), manj pa kakovosti izobraževanja. Na področju raziskav in razvoja izdatki dosegajo le povprečno raven, kazalniki institucionalnega okvira pa so zelo slabi. To se odraza v rezultatih, ki so slabi skoraj pri vseh uporabljenih kazalnikih.

V nadaljevanju smo z uporabo razširjene metodologije produkcijske funkcije ocenili prispevek javnih politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja k rasti skupne factorske produktivnosti. Z analizo za posamezne države EU smo ugotovili, da je daleč najmočnejši in statistično robusten vpliv ravni izdatkov za izobraževanje v odstotku BDP.

Povišanje deleža izdatkov za izobraževanje za odstotno točko poveča stopnjo rasti skupne factorske produktivnosti za okrog 0,77 odstotne točke. Presenečenje pa so ocene za vpliv ravni izdatkov za raziskave in razvoj v deležu BDP. Za večino držav so regresijski koeficienti negativni, kar je v nasprotju s teoretičnimi pričakovanji. Očitno so med državami velike razlike v učinkovitosti uporabe teh sredstev, zlasti verjetno z vidika razmerja med javnimi in zasebnimi ter temeljnimi in aplikativnimi raziskavami. Žal teh dveh predpostavk zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov nismo mogli natančneje preveriti.

Zaradi kratkih podatkovnih serij smo tudi predpostavki o padajočih mejnih donosih javnih izdatkov in njihovi komplementarnosti preverili le posredno. Naša analiza je pokazala, da številne države, ki z izdatki za izobraževanje uspešno povečujejo skupno factorsko produktivnost, hkrati z izdatki za raziskave in razvoj (nehote) delujejo v nasprotno smer. To je verjetno predvsem posledica neusklajenosti politik na obeh področjih, delno pa je lahko razlog tudi v tem, da povečana izobrazba olajša absorpcijo tuje tehnologije brez velikih domačih vlaganj.

Za Slovenijo smo najprej povzeli različne ocene, ki dokumentirajo usihanje rasti skupne factorske produktivnosti in podpovprečne rezultate skozi celotno zadnje desetletje. Ugotovili smo, da Slovenija z izdatki za izobraževanje pozitivno vpliva na rast skupne factorske produktivnosti, vendar pa je višina regresijskega koeficienta na zgolj povprečni ravni, kar jasno kaže na ne dovolj uspešno uporabo sredstev. Hkrati je statistično ocenjeni vpliv skupnih izdatkov za raziskave in razvoj negativen in to precej bolj od srednjih vrednosti za obe opazovani skupini držav. Tudi to kaže na neučinkovito porabo sredstev in na slabo usklajenost politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja.

6. POVZETEK IN SKLEPNE UGOTOVITVE

Stroge javnofinančne omejitve in vedno večje zahteve prebivalstva povzročajo vse večji pritisk na javnofinančne izdatke držav. Praktično vse vlade po svetu se tako spopadajo z omejenostjo in nezadostnostjo resursov, tako proračunskih kot stvarnih virov, zato mora biti gospodarjenje z njimi čedalje bolj transparentno, učinkovito in usmerjeno k uresničevanju prioritarnih ciljev, ki jih v državah želijo doseči. Vlade si zato vse bolj prizadevajo davkoplačevalcem predstaviti, kaj ti dobijo za svoj denar (plačane davščine) ter kakšne rezultate in učinke je mogoče pričakovati zaradi vladnih aktivnosti in izvajanja programov na državni oz. lokalni ravni. Zagotavljanje informacij o učinkovitosti javnega sektorja postaja vedno bolj potrebno in tudi pomembno orodje tako v smislu izpolnjevanja zahtev javnosti kot tudi koristno sredstvo za samo vlado, da oceni svojo učinkovitost in uspešnost. V tem kontekstu je bil osnovni namen predstavljene raziskave, ki je razdeljena na *mikro* (vključeno v prvo, drugo in tretje poglavje) in *makro* del (vključeno v četrto in peto poglavje), osvetliti različna konceptualna in metodološka vprašanja, povezana z merjenjem učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju v Sloveniji.

V zadnjih letih se je torej razprava o vlogi javnega sektorja premaknila tudi v smer empiričnih ocen o učinkovitosti, uspešnosti in smiselnosti posameznih aktivnosti. V tem pogledu raziskava v *prvem poglavju* predstavi nekatera skupna izhodišča o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev, ki pomenijo temelj *k rezultatom usmerjenega proračuna* (angl. *performance budgeting*). Ugotavljamo, da je pomemben element reforme javnega sektorja razvitih držav pomenilo tudi uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna. Tako tudi Slovenija pri izvajanju svojih reformnih procesov v zadnjih letih sledi priporočilom mednarodnih organizacij, da bi uresničila koncept k rezultatom usmerjenega proračuna. Kljub ustreznim zakonskim podlagam in navodilom o pripravi zaključnega računa proračuna ter metodologiji za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih proračunskih uporabnikov, se Slovenija pri uvajanju koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna srečuje s podobnimi težavami kot ostale države članice OECD (dolgotrajnost uvajanja reform, pomanjkanje administrativne usposobljenosti, zavračanje novosti, slaba komunikacija ipd.). Uvedba k rezultatom usmerjenega proračuna nedvomno zahteva spremembo miselnosti na najvišjih političnih ravneh, vendar je še bolj pomembno, kako to novo miselnost sprejmejo javni uslužbenci na srednjih in nižjih ravneh upravljanja.

Ugotovimo lahko, da je Slovenija še vedno na začetni stopnji pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna, ki temelji na določanju ciljev in kazalnikov oz. na oblikovanju načina poročanja o realizaciji predvidenih izvajanj programov. Malo je bilo narejenega v smeri ovrednotenja rezultatov, še manj pa v smeri povezovanja rezultatov s planiranjem ali z dodeljevanjem proračunskih sredstev. Nekatera ministrstva vsako leto izboljšujejo določanje ciljev in kazalnikov. Kljub temu v obrazložitvah finančnih načrtov še vedno najdemo cilj »ohranjanje dela ministrstva«. Tudi v finančnih načrtih ministrstva še vedno redko določajo

ciljne vrednosti, rok za doseganje pričakovanih ciljev in »začetne« vrednosti. V obrazložitvah finančnih načrtov proračunskih uporabnikov praktično ni povezave med zastavljenimi cilji, kazalniki in predlaganimi oziroma planiranimi sredstvi. Poročanje o doseganju ciljev oz. rezultatov je slabo, ne najdemo povezav med predlogom in poročilom, še redkeje pa povezavo med porabljenimi sredstvi in dosežki. Nova proračunska reforma iz leta 2009 je vsekakor obetaven premik, ki lahko prinese konkreten napredek pri uvajanju k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji.

V *drugem poglavju* analiziramo dejansko stanje na področju k rezultatom usmerjenega proračuna v slovenski državni upravi. Za ta namen smo izvedli podrobnejšo anketo med neposrednimi (vladnimi) proračunskimi uporabniki, ki je bila pripravljena na osnovi priporočil mednarodnih organizacij in prilagojena slovenskim razmeram. Osnovno izhodišče raziskave je bilo ugotoviti, v kolikšni meri se teoretične opredelitve iz navodil Ministrstva za finance izvajajo v praksi državne uprave. Z izvedeno anketo smo torej želeli ugotoviti, kakšno je pravzaprav stanje na področju skrbništva nad (pod)programi proračuna v slovenski državni upravi in kaj o njem menijo neposredni izvajalci (skrbniki). Analiza se osredotoča na štiri temeljna področja delovanja skrbnikov (pod)programov, in sicer na določanje dolgoročnih in izvedbenih ciljev podprograma, določanje kazalnikov podprogramov, zbiranje podatkov ter splošno o podprogramu in skrbniku.

Na podlagi izvedene ankete ugotavljamo, da obstajajo pomanjkljivosti na vseh obravnavanih področjih k ciljem usmerjenega proračuna. Tako v anketi skrbniki opozarjajo, da večinoma niso izbrani pravi kazalniki, ki bi kazali stopnjo doseganja (dolgoročnih in izvedbenih) ciljev. Prav tako izpostavljajo, da obstaja vrsta pomanjkljivosti pri opredelitvah izidov dejavnosti v okviru podprogramov in premajhna razpoložljivost podatkov oziroma njihova prenizka kvaliteta. Neustrezno se jim tudi zdi, da morajo sami zbirati podatke, kar povzroča njihovo dodatno (nepotrebno) obremenitev. Zanimivo je, da se skrbniki v glavnem niso strinjali s trditvami, da bi morali biti nagrajeni ali kaznovani glede na stopnjo doseganja ciljev. So se pa večinoma strinjali, da bi rezultati doseganja ciljev morali vplivati na delitev proračunskih sredstev med podprograme in da bi morala biti javnost obveščena o doseganju postavljenih ciljev pri njihovem podprogramu. Ugotovitve ankete tudi pokažejo, da se oblike skrbništva nad podprogrami v slovenski državni upravi precej razlikujejo (največ deljenega skrbništva), da izrazito primanjkuje izobraževanja v povezavi z vodenjem podprogramov ter obstoj relativno visoke stopnje nekritičnosti do lastnega dela skrbnikov. Problematična je predvsem prevelika koncentracija celotnega procesa v rokah skrbnikov podprogramov. Tudi pri gradnji modela »od spodaj navzgor« morajo biti v proces ocenjevanja uspešnosti vgrajeni instrumenti, ki ocenjevanje vsaj v določeni meri objektivizirajo in (tudi) centralizirajo. Skrbnikom je zato potrebno pripraviti dodatna navodila in jih podrobneje seznaniti s procesom določanja kazalnikov, celotna organizacija procesa pa mora biti vodena iz enega mesta. Le tako se lahko zagotovi ustrezno merjenje stopnje učinkovitosti/uspešnosti in njeno primerjanje med različnimi deli državne uprave. Tudi zato je potrebno, vsaj v prvi stopnji,

proces ocenjevanja uspešnosti razdeliti na dva dela, tj. na del, ki bi se izvajal po enotnih kriterijih za celotno državno upravo in na del, ki bi se odvijal na posamičnih ministrstvih.

V *tretjem poglavju* smo postavili metodologijo za ocenjevanje uspešnosti podprogramov, ki se izvajajo v okviru slovenske državne uprave. Osnovni problem pri tovrstnih prikazih je povezljivost podatkov, saj vsako področje zbira in prikazuje kazalnike po svojih (področju ustreznih) postopkih in definicijah. Ocenjujemo, da bi morali proces ocenjevanja uspešnosti razvojnih politik/programov/podprogramov vsaj na ravni dolgoročno/razvojnega procesa do določene stopnje poenotiti oziroma uvesti enotne standarde na vseh podprogramih. Zbirka kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje dolgoročnih ciljev po podprogramih bi morala dobiti podoben status kot klasifikacije – torej objavljena bi morala biti na spletnih straneh in dobiti status standarda. Ta del procesa bi morala izvajati stalna skupina strokovnjakov, ki bi se ukvarjala samo s to problematiko (v okviru ali Ministrstva za javno upravo ali Ministrstva za finance ali Urada za makroekonomske analize in razvoj ali Statističnega urada RS). Obstoječa ureditev, ko je celoten proces v rokah skrbnikov podprogramov na posameznih ministrstvih, očitno ne daje ustreznih rezultatov. Hkrati bi bilo potrebno vključiti kazalnike, ki naj bi kazali stanje in razvoj v okviru posameznega podprograma, vendar pa naj bi bili izbrani tudi tako, da bi omogočali mednarodno in medčasovno primerljivost z drugimi državami. Zbirke kazalnikov in ciljnih vrednosti za doseganje kratkoročnih ciljev po podprogramih naj bi bile popolnoma usklajene s kazalniki dolgoročnih ciljev. Oblikovani naj bi bili tako da bodo merili podrobnejše ukrepe, ki bi vodili k doseganju ustreznih vrednosti kazalnikov dolgoročnih ciljev. Ta del procesa ostane v rokah skrbnikov podprogramov na resornih ministrstvih. S predstavljenimi metodologijo in predpisano zbirko dolgoročnih kazalnikov bodo imeli skrbniki tudi neko oporno točko pri določanju kazalnikov.

V *četrtem poglavju* smo z uporabo neparametričnih metod analizirali učinkovitost na področju zdravstva in izobraževanja. Na splošno lahko ugotovimo, da je relativno povprečen učinek in izid v večini novih držav EU (vključno s Slovenijo) dosežen z relativno veliko vložki, tako da je učinkovitost porabljenih javnih sredstev relativno nizka. Z drugimi besedami, v izbranih novih državah EU bi lahko porabili manj virov za doseg enakih rezultatov, če bi bile le-te bolj učinkovite. Rezultati kažejo, da bi bilo mogoče zdravstveni sektor izboljšati z nadzorom povpraševanja po zdravstvenih storitvah in spreminjanjem kombinacije sredstev, porabljenih za zdravstveno varstvo. Poleg tega je neučinkovitost v zdravstvenem sektorju v prvi vrsti povezana z visoko javno porabo in ne toliko s slabim učinkom. Podobno kot v primeru zdravstva je tudi na področju izobraževanja, kjer največjo težavo predstavlja preoblikovanje vmesnih učinkov v dejanske izide. Kljub vsemu rezultati empirične analize na področju izobraževanja v večini novih držav EU kažejo relativno višjo stopnjo učinkovitosti v primerjavi z rezultati učinkovitosti zdravstvenega sektorja. Zaključimo lahko, da empirična analiza potrjuje velik potencial za zmanjšanje javnih (v našem primeru zdravstvenih in izobraževalnih) izdatkov v obravnavanih državah. Z drugimi besedami, Slovenija ima, skupaj z večino analiziranih držav EU, velike možnosti povečanja učinkovitosti in uspešnosti javne porabe na analiziranih področjih.

V zadnjem, *petem poglavju* smo najprej pregledali reprezentativne mednarodne raziskave o uspešnosti javno finančnih izdatkov z vidika učinkov na gospodarsko rast in posledično zaposlovanje. To nam je omogočilo izdelati tipizacijo javnofinančnih izdatkov z vidika njihovih ekonomskih učinkov. Te rezultate smo nato postavili v širši kontekst ekonomske teorije fiskalne politike in tako naredili presek med vsemi izdatki, ki potencialno spodbujajo gospodarsko rast, in tistimi, ki najbolj nedvoumno sodijo v domeno alokacijske funkcije javnih financ po standardni ekonomski teoriji. Tako smo najprej za dve izbrani področji (izobraževanje ter raziskave in razvoj) izvedli primerjavo medsebojno povezanih vložkov in izložkov javnega sektorja. Primerjavo smo naredili v kontekstu podatkov za ostale države članice EU, kar nam je omogočilo oceniti uspešnost in učinkovitost delovanja slovenskega javnega sektorja na izbranih področjih. Potrdili smo, da na področju izobraževanja Slovenija izstopa po visokih javnih izdatkih, vendar pa po svojih dosežkih ostaja na ravni povprečja ali pod njim. Vlaganja v izobraževanje so namenjena predvsem spodbujanju kvantitete (visoke stopnje vključenosti), manj pa kakovosti izobraževanja. Na področju raziskav in razvoja izdatki dosegajo le povprečno raven, kazalniki institucionalnega okvira pa so zelo slabi. To se odrazi v rezultatih, ki so slabi skoraj pri vseh uporabljenih kazalnikih. V nadaljevanju smo z uporabo razširjene metodologije produkcijske funkcije ocenili prispevek javnih politik na področju izobraževanja ter raziskav in razvoja k rasti skupne factorske produktivnosti. Z analizo za posamezne države EU smo ugotovili, da je daleč najmočnejši in statistično robusten vpliv ravni izdatkov za izobraževanje v odstotku BDP.

Na osnovi naše analize lahko nosilec ekonomske politike priporočimo, da se v naslednjih letih namesto povečevanju izdatkov za področje izobraževanja ter raziskav in razvoja raje posvetijo vprašanju »kakovosti« oziroma uspešnosti teh izdatkov. Kot kaže raziskava, lahko države ob podobni ravni izdatkov dosegajo zelo različne rezultate (merjene z vplivom na stopnjo rasti skupne factorske produktivnosti in posledično gospodarske rasti). Prav tako se lahko učinki celotnih javnih financ na gospodarske cilje izboljšajo tudi z zmanjšanjem manj produktivnih izdatkov in ne le s povečevanjem produktivnih. V ospredje pozornosti morajo torej stopiti kompleksna vprašanja institucionalne urejenosti področja izobraževanja ter raziskav in razvoja. Zagotoviti je treba ustrezne spodbude za odlično ter razvojno produktivno izobraževalno in raziskovalno dejavnost. Poenostaviti je treba administrativno poslovanje in regulativo na teh področjih ter povečati avtonomijo tako institucij (javnih in zasebnih zavodov in drugih organizacijskih oblik) kot tudi posameznikov. Poskrbeti je treba za usklajenost med cilji in instrumenti politik na teh področjih ter za to, da bodo javni izdatki za raziskave dopolnjevali in ne nadomeščali zasebne. Zaključujemo, da je potrebno iz dosedanjega ekstenzivnega in predvsem kvantitativnega razvoja na teh dveh področjih preiti na intenzivno spodbujanje kakovosti in dosežkov, ki lahko odigrajo vlogo vlečne sile razvojnega preboja Slovenije.

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Primerjava vseh podprogramov s sodelujočimi v anketi.....	27
Tabela 2: Skrbništvo nad podprogramom	28
Tabela 3: Osnovni podatki o podprogramih vključenih v anketo	29
Tabela 4: Število podprogramov in število s strani skrbnikov ocenjenih podprogramov	30
Tabela 5: Podprogrami po velikosti.....	30
Tabela 6: Povezanost med dolgoročnimi, izvedbenimi cilji in kazalniki.....	32
Tabela 7: Oblikovanje kazalnikov podprograma.....	32
Tabela 8: Skupine kazalnikov, ki se uporabljajo za spremljanje doseganja ciljev	33
Tabela 9: Število let zbiranja podatkov o kazalnikih podprograma	34
Tabela 10: Organizacija zbiranja podatkov za kazalnike – dejansko stanje.....	34
Tabela 11: Oblika skrbništva nad podprogramom	36
Tabela 12: Število proračunskih uporabnikov in podprogramov vključenih v anketo.....	37
Tabela 13: Število dolg. in izvedb. ciljev podprograma ter njihova povezanost s kazalniki ..	40
Tabela 14: Glavni problemi pri uvajanju kazal. in njihovi uporabi pri ocenjevanju uspešnosti podprogramov.....	43
Tabela 15: Zbiranje podatkov o kazal. podprograma in spremembe v zadnjih petih letih	46
Tabela 16: Oblika skrbništva nad podprogramom	47
Tabela 17: Samoocena vodenja in skrbništvo nad projektom	48
Tabela 18: Kazalniki po podprogramih	57
Tabela 19: Kazalniki za izračun agregatnega indeksa (po viru podatkov).....	58
Tabela 20: Kazalniki pri katerih je bil v izračunu upoštevan podatek za leto 2006.....	59
Tabela 21: Države in odstotek kazalnikov za katere so na voljo podatki.....	60
Tabela 22: Kazalniki in odstotki držav za katere so na voljo podatki	61
Tabela 23: Standardizirane vrednosti agregiranih kazal. na ravni podprog. za leto 2007.....	64
Tabela 24: Standardizirane vrednosti agregiranih kazal. na ravni ministrstev za leto 2007 ...	67
Tabela 25: Vključeni kazalniki v izračuna agregatnega kazalnika – izvedbena raven MVZT68	
Tabela 26: Primerjava agregatnih dolgoročnih in kratkoročnih kazalnikov	71
Tabela 27: Relativna učinkovitost Slovenije in izbranih novih držav članic EU na področju zdravstva (porazdelitev po kvartilih za razvrstitev po stopnji učinkovitosti).....	78
Tabela 28: Relativna učinkovitost Slovenije in izbranih novih držav članic EU na področju izobraževanja (porazdelitev po kvartilih za razvrstitev po stopnji učinkovitosti – PISA test).....	80
Tabela 29: Učinkovitost izobraževanja (DEA test) v izbranih državah EU in OECD.....	81
Tabela 30: Relativna učinkovitost Slovenije in izbranih novih držav članic EU na različnih stopnjah izobraževanja (porazdelitev po kvartilih za razvrstitev po stopnji učinkovitosti)	83
Tabela 31: Vpliv skupnega obsega javnih izdatkov na gospodarsko rast	87
Tabela 32: Vrednosti izbranih kazalnikov na področju izobraževanja za Slovenijo.....	95
Tabela 33: Vrednosti izbranih kazalnikov na področju raziskav in razvoja za Slovenijo.....	97
Tabela 34: Viri gospodarske rasti v Sloveniji, 1993–2000, Padilla in Mayer (2002)	99
Tabela 35: Viri gospodarske rasti v Sloveniji, 1994–2002, Jongen (2004)	100
Tabela 36: Viri gospodarske rasti v Sloveniji, 1994–2007, UMAR (2007) po metodologiji Jongen (2004)	100
Tabela 37: Primerjava ocen rasti skupne faktorske produktivnosti v Sloveniji	101
Tabela 38: Rast skupne faktorske produktivnosti, izbrana leta	104
Tabela 39: Uporabljene pojasnjevalne spremenljivke.....	106
Tabela 40: Razpoložljivost podatkov po državah.....	107
Tabela 41: Ocene regresijskega modela po državah	108

SEZNAM SLIK

Slika 1: Prikaz ciljnega upravljanja in financiranja programov proračunskih uporabnikov	9
Slika 2: Proces izvajanja programov proračuna	52
Slika 3: Konceptualni okvir učinkovitosti in uspešnosti	75
Slika 4: Meja učinkovitosti (DEA) za področje zdrav. v izbranih državah EU in Sloveniji...	79
Slika 5: Meja učinkovitosti (FDH) za področje izobraž. v izbranih državah EU in Sloveniji	82
Slika 6: Povezanost regresijskih koeficientov za izobraževanje in raziskave in razvoj	110
Slika 7: Povezanost regresijskih koef. in povp. višine izd. za izobraž. kot deleža BDP	111

LITERATURA IN VIRI

1. Afonso, A. & Alegre, J. G. (2008). Economic Growth and Budgetary Components: A Panel Assessment for the EU. *ECB Working Paper* No. 848, Frankfurt.
2. Afonso, A., Ebert, W., Schucknecht, L. & Thöne, M. (2005). Quality of Public Finances and Growth. *ECB Working Paper* No. 438, Frankfurt.
3. Afonso, A. & Gaspar, V. (2007). Dupuit, Pigou and cost of inefficiency in public services provision. *Public Choice*, 132 (3-4), 485-502.
4. Afonso, A., Schucknecht, L. & Tanzi, V. (2008). Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency. *ECB Working Paper* No. 861, Frankfurt.
5. Afonso, A., Schucknecht, L. & Tanzi, V. (2003). Public Sector Efficiency: an International Comparison. *ECB Working Paper* No. 242, Frankfurt.
6. Afonso, A., Schucknecht, L. & Tanzi, V. (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*, 123 (3-4), 321-347.
7. Afonso, A., Schucknecht, L. & Tanzi, V. (2006). Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. *ECB Working Paper* No. 581, Frankfurt.
8. Afonso, A. & St. Aubyn, M. (2004). Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries. *ISEG-UTL Economics Working Paper* No. 1/2004. Lisbon: Technical University of Lisbon: <http://ssrn.com/abstract=498383>.
9. Afonso, A. & St. Aubyn. (2005). Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics*, 8 (2), 227-246.
10. Afonso, A. and St. Aubyn. (2006a). Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision: a Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs. *Economic Modelling*, 23 (3), 476-491.
11. Afonso, A. and St. Aubyn. (2006b). Relative Efficiency of Health Provision: a DEA Approach with Non-discretionary Inputs". ISEG-UTL, *Department of Economics Working Paper* No. 33/2006/DE/UECE.
12. Allwn, R. in: Tommasi, D. (Ed.). (2001). *Managing Public expenditure – A reference Book for Transition Countires*. Pariz: OECD Publishing.
13. Anderson, B. (2007). *The Use of Performance Information in Budgeting*. OECD.
14. Anderson, B., et al. (2006). Budgeting in Norway. *OECD Journal on Budgeting*, 6 (1), 7-44.
15. Andoljšek et al. (2007). *Zaključno poročilo o delu skupine za uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna*, interno gradivo.
16. Andoljšek, Ž. & Seljak, J. (2005). *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. PIPA : (the performance indicator(s) of the public administration). 1. natis. Ljubljana: GV Izobraževanje, Fakulteta za upravo.
17. (2009). *Anketa neposrednih (vladnih) proračunskih uporabnikov*. Univerza v Ljubljani: Fakulteta za upravo.

18. Aristigueta, M. P. & Justice, J. B. (2006). The Status of Performance Budgeting. *Public Performance & Management Review*, 30 (1), 7-13.
19. Bailey, S. J. (2002). *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
20. Barrios, S. & Schaechter, A. (2008). The Quality of Public Finances and Economic Growth. *Economic Papers* No. 337. Brussels: European Commission.
21. Bleaney, M., Gemmel, N. & Kneller, R. (2001). Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth over the Long Run. *Canadian Journal of Economics*, 34 (1), 36-57: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma06/CJE.pdf>.
22. Bitenc, M. (2004). Zakaj in kako poročati o delovanju uprave in javnih služb? *Lex localis, delovni zvezek I*, str. 21-40.
23. Cashin, P. A. (1994). Government Spending, Taxes, and Economic Growth. *IMF Working Paper*, 1-36: <http://ssrn.com/abstract=883830>.
24. Clements, B. (2002). How Efficient is Education Spending in Europe? *European Review of Economics and Finance*, 1, 3-26.
25. Coelli, T., Rao, D. & Battese, G. (2002). *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. 6th edition, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
26. (1988). *Concepts and methods of environment statistics: Human settlements statistics - a technical report*. New York: United Nations.
27. Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2), 87-135.
28. Čok et al. (2008). *Poročilo o delu skupine za načrtovanje proračuna na osnovi doseženih rezultatov*, interno gradivo.
29. D'Auria et al. (2010). The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. *Economic Papers* No. 420.
30. De Borger, B. & Kerstens, K. (1996). Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 26, 145-170.
31. Dekleva et al. (1992). *Koncept trajnega razvoja, (Naravni viri kot razvojni dejavnik)*. Ljubljana: Inštitut za geografijo pri Univerzi v Ljubljani.
32. Deprins, D., Simar, L. & Tulkens, H. (1984). Measuring labor-efficiency in post offices; in: Marchand, M., Pestieau, P. & Tulkens, H. (Ed.). *The performance of public enterprises: concepts and measurement*. Amsterdam: North-Holland.
33. Deroose, S. & Kastrop, C. (Ed.). (2008), The Quality of Public Finances: Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007). *European Commission Occasional Papers* No. 37.
34. Diamond, J. (2003). Performance Budgeting: Managing the Reform Process. *IMF Working Paper*, No. 03/33.
35. Drake, L. & Simper, R. (2001). The Economic Evaluation of Policing Activity: An Application of a Hybrid Methodology. *European Journal of Law and Economics*, 12.
36. (2008). *Ekonomski izzivi 2008*. Fiskalna gibanja in politika. UMAR.

37. (2008). *Estonian Experience: Moving Towards Performance Budgeting and Related Auditing Issues*. NAOE.
38. European Commission (2008). *Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances*. Brussels.
39. (2008). *European commission: Handbook on constructing composite indicators*. Paris: OECD.
40. European Commission (2003). *Public Finances in EMU – 2003*. COM(2003) 283 final. Brussels: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0283:FIN:EN:PDF>.
41. Fakin. B. & De Crombrugghe, A. (1997). Fiscal adjustment in transition economies: social transfers and the efficiency of public spending: a comparison with OECD countries. *Policy Research Working Paper*, 1803. Washington, DC: World Bank.
42. Farrell, M. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society Series A (General)*, 120 (3), 253-281.
43. Ferriss, A. L. (2002). Telesis: The use of Indicators to set goals and develop programs to change Conditions, Kluwer Academic Publishers, *Social Indicators Research*, 58.
44. Fölster, S. & Henreksun, M. (2000). Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries. *The European Economic Review*: <http://swopec.hhs.se/hastef/papers/hastef0391.pdf>.
45. Frey, B. S. & Stutzer, A. (2008). *Happiness and Economics*. Princeton: Princeton University Press.
46. Ginnerup et al. (2007). Performance Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), 67-90.
47. (2009). Governmental Accounting Standards Board.
48. Gupta, S. & Verhoeven, M. (2001). The efficiency of government expenditure Experiences from Africa. *Journal of Policy Modelling*, 23, 433-467.
49. Gwartney et al. (2002). *Economic freedom of the world: 2002 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.
50. (2008). *Handbook on constructing composite indicators*. Paris: OECD.
51. (1997). *Indicators of Sustainable Development: Frameworks and Methodologies*. New York: United Nations.
52. (2008). *International Budget Practices and Procedures Database*. Paris: OECD Publishing. OECD in: World Bank.
53. Jongen, E. (2004). An analysis of past and future GDP growth in Slovenia, *IMAD working paper* No. 3/2004.
54. Kavaš, D. (2008). *Spremljanje*. Inštitut za ekonomska raziskovanja.
55. (2009). *Klasifikacija javnofinančnih odhodkov po razvojnih politikah, razvojnih programih in razvojnih podprogramih*. Ljubljana: Ministrstvo za finance, Služba vlade za razvoj in evropske zadeve.
56. Kong, D. (2005). Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience. *A Global Journal*, 5.

57. Korpič Horvat, E., Bitenc, M., Brus, P., & Janc, M. (2004). *Nova zakonska ureditev in poslovanje javnih zavodov*. Maribor.
58. Kraan, D. (2007). Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), str. 7-48.
59. Kraan, D. J. (2008). Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), str. 7-47.
60. Krievins, M. (2007). Performance Based Management Reforms: Good Practices and New Challenges, paper presented on Conference on *Good Governance and Public Administration Reform*.
61. Logar, R. (2006). *K rezultatom usmerjeno načrtovanje javne porabe v razvitih državah*. Ljubljana.
62. Mandl, U., Dierx, A. & Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. European Commission, *Economic Papers*, 3.
63. Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management, *SAGE Publications*, 13 (1), 87-109.
64. (2004). *Merila za spremljanje, ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti visokošolskih zavodov, študijskih programov ter znanstvenoraziskovalnega, umetniškega in strokovnega dela*: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004124&stevilka=5199>, 18.12.2009.
65. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD Publishing. OECD.
66. Mrkaić, M. (2002). The growth of total factor productivity in Slovenia. *Post-Communist Economies*, 14 (4).
67. Munda, G. (2005). Multiple criteria decision analysis and sustainable development, in: Figuera, J., Greco, S., & Ehrgot, M. *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys*. New York: Springer.
68. Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. 4th edition. McGrawHill.
69. (2009). *Nacionalni program ekošola kot način življenja*: http://www.drustvo-doves.si/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=7, 08.12.2009.
70. (2009). *Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2010-2015*. UVN: http://www.uvn.gov.si/fileadmin/uvn.gov.si/pageuploads/pdf_datoteke/Nacionalni_program_ukrepov_za_Rome_20.11..pdf, 01.12.2009.
71. (2005). *Nacionalni program za enake možnosti žensk in moških (2005-2013)*. UEM: http://www.uem.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/enake_moznosti_zensk_in_moskih/nacionalni_program_za_enake_moznosti_zensk_in_moskih_2005_2013/, 25.11.2009.
72. (2006). *Nacionalni program za otroke in mladino 2006-2016*. MDDSZ: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/pom2006_2016_splet_241006.pdf.
73. (2009). *Nacionalni program za ženske v znanosti*. MVZT: http://www.mirs.gov.si/si/ostalo/aktualno/nacionalni_program_unesco_loreal_za_zenske_v_znanosti_2009/, 11.12.2009.

74. (2007). *Nacionalni (srednjeročni) program statističnih raziskovanj*: http://www.uradni-list.si/files/RS_-2007-119-05995-OB~P001-0000.PDF, 10.12.2009.
75. (2000). *Nacionalni program športa v republiki Sloveniji*: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_NACP24.html, 30.11.2009.
76. (2008). *Nacionalna strategija za izvedbo evropskega leta medkulturnega dialoga*. MK: www.mk.gov.si/.../Medkulturni.../Nacionalna_strategija_za_implementacijo_ELMD.doc, 04.12.2009.
77. *Navodila za pripravo proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009*. Ministrstvo za finance: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_08_09/navodila_proracun_08_09.htm, 1.12.2009.
78. (2002). *OECD Journal on Budgeting – Governance*, 1 (4). OECD.
79. (2007). OECD Project on Management in Government: Towards better measurement of Government, *Working paper* No. 1. OECD.
80. Osborne, T. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Manchester.
81. Padilla, Bovha, S. & Mayer, H. P. (2002). Sources of GDP growth, potential output and the output gap in Slovenia. *IB revija*, 2-3/2002, 74-103.
82. (2008). *Performance Assessment Framework Indicators: Adults*. London: National Statistics. The Commission for Social Care Inspection; National Statistics Social Services.
83. (2008). *Performance Budgeting: A user's guide*. Paris: OECD.
84. *Performance Budgeting. Government of Alberta*: http://www.finance.alberta.ca/publications/measuring/results_oriented/module_5_overvove.pdf.
85. (2008). *Performance Budgeting in Australia*. Public Financial Management Blog: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/02/performance-bud.html>.
86. (2007). *Performance Budgeting in OECD countries*. Paris: OECD.
87. (2001). *Performance Measurement in Tax Administration – Practical Note*. Centre for Tax Policy and Administration. Paris: OECD.
88. (1997). *Performance Management Practices*. Paris: OECD in: Search of Results.
89. Persson, T. & Tabellini, G. (2001). *Political institutions and policy outcomes: What are the stylised facts?*. Mimeo.
90. Pestieau, P. (2009). Assessing the performance of public sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (1), 133–161.
91. Pollitt, C. (2001). Integrating financial and performance management, *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), 7-37.
92. (2005). *Program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji*. UMAR: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/04_pr-lizbona.pdf, 5.12.2009.
93. (2006). *Program za spodbujanje tehnološkega razvoja ter informacijske družbe za obdobje 2007-2012*: 2007-2012:

- http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_tehnologija/Program__tehnoloskega_razvoja_PODPISAN.doc, 15.12.2009.
94. (2006). *Program znanost mladini*: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200650&stevilka=2135>, 15.12.2009.
 95. (2007). *Proračunski priročnik 2008-2009 (navodila za pripravo finančnih načrtov – Zvezek 2, Poglavje XIV)*. Ljubljana: Ministrstvo za finance, Sektor za proračun: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_08_09/zvezek_2.pdf.
 96. (2008). *Proračunski priročnik 2008 – 2009*. Ministrstvo za finance.
 97. (2009). *Proračunski priročnik 2010-2011*. Ministrstvo za finance.
 98. (2004). *Public Sector Performance. An international comparison of education, health care, law and order and public administration*. The Hague: Social and Cultural Planning Office, SCP/CERP.
 99. *Rebalans proračuna RS za leto 2008*: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun.htm.
 100. (2009). *Rebalans proračuna za leto 2008*. Ljubljana: Ministrstvo za finance: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_08_09/rebalans/rebalans2008.htm.
 101. (2008). *Republic of Croatia: Selected Issues*. Washington: IMF Publications.
 102. (2007). *Resolucija o financiranju in kakovosti visokega šolstva 2007-2010*. MVZT: <http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/kakovost/20070118RNPVS.pdf>, 20.11.2009.
 103. (2008). *Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015*: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200873&stevilka=3199>, 24.11.2009.
 104. (2004). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010*: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200470&stevilka=3149>, 05.12.2009.
 105. (2005). *Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2006-2010*. MVZT: http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/visoko_solstvo/RNPVS.pdf, 14.12.2009.
 106. (2006). *Resolucija o Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010*: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20063&stevilka=68>, 12.12.2009.
 107. (2006). *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023*. SVR: <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/RESOLUCIJA-ZADNJA.pdf>, 10.12.2009.
 108. (1993). *Revised System of National Accounts: Chapter XXI: Satellite Analysis and Accounts*. New York: United Nations.
 109. (2007). *Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.
 110. (2010). *Revizijski priročnik: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.

111. Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005:
[http://www.rsr.si/rsrc/rsrc.nsf/I/K904A503D78D89D5DC12571AF004EE9BA/\\$file/IPr o05-revizijsko-por.pdf](http://www.rsr.si/rsrc/rsrc.nsf/I/K904A503D78D89D5DC12571AF004EE9BA/$file/IPr o05-revizijsko-por.pdf).
112. Rivera, & Currais, L. (1999). "Economic Growth and Health: Direct Impact or Reverse Causation?" *Applied Economics Letters*, 6, 761-764.
113. Robinson, M. (2007). *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan.
114. Rodrick, D. (2000). Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. *NBER Working Paper No. 7540*.
115. Saltelli, A. (2007). *Composite Indicators between analysis and advocacy. Social Indicators Research*. Kluwer Academic Publishers.
116. Sánchez, A. M. & Bermejo, L. R. (2007). Public Sector Performance and Efficiency in Europe: The Role of Public R&D. *Working Papers No. 01/2007*. Madrid: Institute of social and Economic Analysis.
117. Schick, A. (2007). *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. 3rd edition. The Brookings Institution.
118. Seljak, J. (2000). Merjenje uravnoveženega razvoja. *Doktorska disertacija*. Ljubljana: [J. Seljak].
119. Seljak, J. & Radej, B. (2001). (Ed.). *Kazalec uravnoveženega razvoja, (Analize, raziskave, razvoj)*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
120. Semmler et al. (2007). Fiscal Policy, Public Expenditure Composition and Growth. *World Bank Policy Research Working Paper No. 4405*.
121. Simar, L. & Wilson, P. (2003). *Efficiency analysis: the statistical approach*, lecture notes.
122. *Socialni sporazum za obdobje 2007-2009*. Uradni list RS, št. 93/2007.
123. (2005). *Sporočilo komisije – Skladen okvir kazalnikov in meril za spremljanje napredka pri doseganju lizbonskih ciljev v izobraževanju in usposabljanju*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, str. 14.
124. *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2008 - obrazložitve finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov*. Ministrstvo za finance:
http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2008/obrazlozitev_fin_nacrtov_ne p_PU.htm, 1.12.2009.
125. (2009). *Srednješolski izobraževalni program 2009/10*. MŠŠ:
<http://portal.mss.edus.si/msswww/programi2009/programi/index.htm>, 10.12.2009.
126. St. Aubyn, M. (2003). Evaluating Efficiency in the Portuguese Education Sector. *Economia*, 26, 25-51.
127. STA (2005). *Proračunsko načrtovanje bo po novem bolj usmerjeno k ciljem*. Računovodja.com: <http://www.racunovodja.com/STA/Novica.aspx?id=81469>.
128. Stanovnik, T. (2004). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
129. Sterck, M. (2007). The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (2), 189-203.

130. Sterck, M. in: Scheers, B. (2006). Trends in Performance Budgeting in Seven OECD Countries. *Public Performance & Management Review*, 30 (1), 47-72.
131. (2007). *Strategija razvoja informacijske družbe v RS si2010*. MVZT: http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf, 10.12.2009.
132. (2005). *Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008*. Vlada Republike Slovenije: http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/o_univerzi_v_lj/Statut_in_pravilniki/StrategijaRazvojaNotranjegaNadzoraJavnihFinanc05-08.pdf.
133. (2005). *Strategija razvoja Slovenije*. UMAR: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf, 2.12.2009.
134. (2006). *Strateški načrt tedna vseživljenjskega učenja (TVU)*: http://tvu.acs.si/datoteke/Predstavitev/Stateski_nacrt_TVU.pdf, 12.12.2009.
135. Strauch, R. & Hagen, J. (2000). *Institutions, politics and fiscal policy*. Boston: Kluwer Academics Publishers.
136. (2010). *System of National Accounts*. New York: European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank. p. 662: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/SNA2008.pdf>.
137. Šušteršič, J. & Pinterič, U. (2009). *Institucionalna ujetost države: javne politike in javne finance*. Ljubljana: Vega.
138. Tanzi, V. & Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge. Cambridge: University Press.
139. Tanzi, V. & Schuknecht, L. (2003). Public Finances and Economic Growth in European Countries. *Fostering Economic Growth in Europe*. Vienna, 178-196.
140. UNESCO (2009). *Data Centre*, Montreal: UNESCO Institute for Statistics. http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng.
141. (2007). *United Nations Development Programme. Human Development Report 2007/08*. New York: Palgrave Macmillan.
142. *Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti*. Ur. l. RS, št. 44/2007.
143. *Vlada sprejela sklepa o ustanovitvi medresorske delovne skupine za proračun in vzpostavitve sistema k rezultatom usmerjenega proračuna*. Ministrstvo RS za finance, Novinarsko središče: http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2005/spor3_02_06_05.htm.
144. Walker, M. D. (2007). *How Performance Budgeting Can Help*. GAO.
145. Wolter, S. C. (2008). Purpose and Limits of a National Monitoring of the Education System Through Indicators. In: Soguel, N. C. & Jaccard, P. (Ed.). *Governance and Performance of Education Systems*. New York: Springer.
146. (2008). *World Development Indicators, On-line*. World Bank.

147. *Zaključni računi Republike Slovenije v letih 2000 – 2008*. Ministrstvo za finance:
http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zakljucni_racun.htm, 1.12.2009.
148. *Zakon o javnih financah*. Ur. l. RS, št. 79/1999.