UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vilma Milunovič

Mentor: izred. prof. dr. Marjan Brezovšek
Somentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2012

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon 01 58 05 120

I Z J A V A O A V T O R S T V U
doktorske disertacije

Podpisani/-a Vilma Milunovič, z vpisno številko 21030308, sem avtor/-ica doktorske disertacije z naslovom: Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predložena doktorska disertacija izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko doktorske disertacije ter soglašam z objavo doktorske disertacije v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 23. januar 2012 Podpis avtorja/-ice: _____

Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna

Doktorska disertacija se osredotoča na teoretično in empirično proučevanje proračunskega procesa v občini. Od samega začetka predstavlja proračun demokratični instrument nadzora oblasti, zato ga skozi celotno zgodovino spremlja vprašanje demokratičnosti in nadzora nad učinkovito uporabo javnega denarja. To ostaja njegova vloga tudi danes, le da se pristopi in mehanizmi proračunskega upravljanja prilagajajo razmeram sodobnega časa. Namen raziskave je predstaviti spoznanja, kako spremenjene razmere lokalnega javnega upravljanja vplivajo na proračunski proces in v kateri smeri ga usmerjajo.

Proračun kot najeminentnejšo politiko v občini obravnavamo ne le kot finančni plan prejemkov in izdatkov ampak kot ključni programski instrument uspešnosti poslovanja občine, s katerim se razporejajo sredstva za delovanje lokalnih javnih služb in zadovoljevanje drugih potreb lokalne sredine. Zato predstavlja izboljšanje učinkovitosti in demokratičnosti upravljanja občinskega proračuna podlago tudi za demokratizacijo in uspešnost delovanja občine kot celote. Vprašanje, ki smo si ga zastavili je, kako vidiki učinkovitosti in demokratizacije, ki predstavljajo osnove izhodišč novega lokalnega javnega upravljanja, vplivajo na učinkovitost in uspešnost proračuna. V okviru institutov lokalne demokracije in sodobnih metod managementa proračunske porabe iščemo povezovalne dejavnike, ki lahko usmerjajo v učinkovitejšo proračunsko porabo in krepijo demokratizacijo procesa odločanja na lokalni ravni.

V ta namen predstavimo spoznanja sodobnih teorij proračunskega upravljanja ter podamo analizo preoblikovanja pristopov proračunskega upravljanja na lokalni ravni, ki se bistveno razlikujejo od teorij in pristopov proračunskega procesa na državni ravni. Na osnovi spoznanj teorije lokalne demokracije, fiskalne decentralizacije in teorij proračunskega upravljanja v doktorski disertaciji podamo načela in cilje proračunskega upravljanja z interdisciplinarno povezavo vidikov demokratizacije in učinkovitosti. Kot osnovni integrativni element proračunskega upravljanja na lokalni ravni postavljamo načelo odprtosti ter procesni pristop, ki ni pomemben zgolj zaradi usmerjanja poteka procesa k doseganju ciljev ampak tudi zaradi zagotavljanja demokratične procedure. Demokratični vidiki proračunskega procesa se naslanjajo na avtonomijo in participacijo, ki v lokalnih sistemih javnega upravljanja omogočajo vnos samoregulativnih zmožnosti in alokacijske učinkovitosti. Vidiki učinkovitosti pa so zasnovani na sodobnih mehanizmih managementa proračunske porabe, ki usmerjajo proces k doseganju pričakovanih rezultatov ob učinkoviti uporabi virov. Z raziskavo utemeljujemo, da v današnjih razmerah lokalnega javnega upravljanja za uspešno proračunsko upravljanje potrebujemo demokratičen proces alokacije proračunskih sredstev, strokovno podprte mehanizme procesnega managementa proračunske porabe, dodatne mehanizme medsebojnega nadzora in koordinativne mehanizme omrežnega managementa uokvirjene v normativni javnofinančni sistem.

Na teh izhodiščih smo zasnovali pristop odprtega participativnega proračunskega procesa kot normativni metodološki pristop proračunskega upravljanja, ki sledi novi vlogi proračuna v današnjih razmerah lokalnega javnega upravljanja. Podamo ga s konceptualnim modelom proračunskega upravljanja, ki na osnovi klasičnih proračunskih načel in načel dobrega javnega upravljanja povzema ključne dejavnike povezave procesa. Ob zavedanju, da ne obstoji teorija optimalne alokacije proračunskih sredstev, smo s pristopom odprtega participativnega proračunskega upravljanja in konceptualnim modelom proračunskega procesa podali novo aplikacijo spoznanj o zasnovi proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

V disertaciji poskušamo na osnovi teoretičnih predpostavk o učinkovitosti fiskalne decentralizacije in sistemov decentraliziranega javnega upravljanja preveriti tezo ali na izhodiščih novega lokalnega javnega upravljanja zasnovan proračunski proces vodi v učinkovitejšo proračunsko porabo, uspešno delovanje občine in demokratizacijo javnega upravljanja na lokalni ravni. V dopolnitev osnovne teze z izvedenimi tezami pojasnjujemo procesno dinamiko. V prvi in drugi izvedeni tezi predpostavljamo, da učinkovitost upravljanja občinskega proračuna lahko izboljšamo z uvajanjem celovitega procesnega managementa v vseh fazah proračunskega ciklusa in z vzpostavitvijo sistema dejavnikov zasnovanega na vidikih demokratizacije in učinkovitosti ter njihovim spremljanjem. V tretji izvedeni tezi pa predpostavljamo, da demokratizacijo odločanja v občini krepimo z demokratizacijo proračunskega procesa.

Podane teze smo preverjali z izsledki analiz participativnega proračunskega procesa, analiz reform managementa proračunske porabe ter z lastno študijo primera proračunskega upravljanja slovenskih občin. Zastavljen raziskovalni pristop je konstrukcionističen in interpretativen z aplikacijo različnih raziskovalnih metod, kar predstavlja metodološki doprinos k proučevanju in celovitejšemu razumevanju proračunskega upravljanja. Na osnovi empiričnega preverjanja učinkov več kot 20 letnih praks participativnega proračunskega upravljanja izhajata dva ključna učinka: učinkovitejša alokacija proračunskih sredstev ter prispevek k uvajanju neposredne participacije na lokalni ravni. Na osnovi teh učinkov smo lahko potrdili osnovno tezo v okvirih predpostavk, da se z uvajanjem sodobnih proračunskih mehanizmov zasnovanih na vidikih demokratičnosti krepi demokratizacija in uspešnost delovanja občine. Na osnovi navedenega smo lahko potrdili tudi tretjo izvedeno tezo. V okviru raziskave pa nismo mogli verificirati tez o povezavi procesne usmerjenosti managementa proračunske porabe z njegovo učinkovitostjo in uspešnosti celovitega upravljanja z vzpostavitvijo sistema dejavnikov zasnovanih s povezavo vidikov demokratičnosti in učinkovitosti ter njihovim spremljanjem. Čeprav smo na osnovi izsledkov analize proračunskih reform in tudi s študijo primera na osnovi izpostavljenih indikatorjev ugotovili določene povezave dejavnikov demokratičnosti in učinkovitosti, zaradi obširnosti problematike v okviru te raziskave ni bilo možno podati enoznačne vzročno-posledične zveze opazovanih dejavnikov na učinkovitost proračunske porabe in na uspešnost delovanja občine. Zato izpostavljamo nujnost nadaljnjih kontinuiranih raziskav ključnih dejavnikov proračunskega procesa. Za njihovo spremljanje in analizo povezav smo oblikovali raziskovalni model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega upravljanja. Na osnovi zgodovinske analize pristopov proračunskega upravljanja smo podali tudi model za razvrščanje proračunskih sistemov, s katerim klasificiramo proračunsko upravljanje v tri tipske sisteme glede na načelo odprtosti. Navedena modela podajta izviren prispevek v razvoju metodoloških pristopov raziskovanja proračunskega upravljanja na lokalni ravni in predstavljata osnove za nadaljnje analize.

V okviru izpostavljenih teoretičnih predpostavk je s pomočjo podanih raziskovalnih modelov izvedena lastna empirična raziskava, ki podaja celovito evalvacijo proračunskega upravljanja občin v Sloveniji po uvedbi lokalne samouprave. V poglavju 4 smo podali pregled osnovnega normativnega okvira upravljanja občinskih proračunov ter finančno analizo. V študiji primera proračunskega upravljanja občin v Sloveniji pa smo na interdisciplinarnih izhodiščih s triangulacijo raziskovalnih metod zagotovili zanesljivost podanih dejstev ter pridobili poglobljen vpogled v potek proračunskega procesa in analizo učinkov proračunskega upravljanja, kar do sedaj ni bilo dovolj raziskano. Ob vse večjih pričakovanjih javnosti za izboljšanje učinkovitosti javne porabe ter številnih odprtih vprašanjih na tem področju, nam

kritičen in celovit prikaz upravljanja proračunskega procesa v občini lahko služi kot izhodišče za izboljšave tega kompleksnega področja javnega upravljanja.

Medtem ko izsledki ankete v študiji primera, podajajo interes državljanov za participacijo v proračunskem procesu in pričakovanja po večji odzivnosti lokalnih oblasti, pa iz normativne analize proračunskega procesa v Sloveniji rezultira relativna institucionalna zaprtost, ki ne podpira mehanizmov participacije in odzivnosti lokalne oblasti. Iz analize institucionalne ureditve občinskega proračuna in njegove vsebine izhaja, da proračun ni le finančni načrt javnih prejemkov in izdatkov občine ampak hkrati tudi osnovni programski dokument delovanja občine, ki predstavlja strategijo in operativni program dela. Letno poročilo o doseženih ciljih in rezultatih proračuna pa je hkrati tudi poročilo o delovanju občine kot celote. Tudi iz evalvacije proračunskega procesa na študiji primera dveh občin lahko ugotovimo, da občina s proračunom ne sprejema le načrt prejemkov in izdatkov, ampak določa osnovne politike in cilje ter hkrati zastavi tudi osnovni program svojega operativnega delovanja.

Ključne besede: *lokalno javno upravljanje, proračunski proces, proračunski sistemi, učinkovitost, demokratizacija, načelo odprtosti, participativno proračunsko upravljanje, management proračunske porabe, indikatorji demokratičnosti in učinkovitosti.*

Efficiency and Democratization in Municipal

Budgeting process

Doctoral thesis is focused on theoretical and empirical study of the budget process on the local level. From its beginning budget represents the instrument of democratic control of the government. Therefore the questions of democratic control and efficient use of public money are following budgeting all over the time. This remains the main role of the budget nowadays too, just according budget mechanisms to the present circumstances and public expectations. The aim of this research is to present the findings of how changed conditions on local governance affect the budgetary process.

Budget is not just the municipal financial plan. It is the single most important instrument of municipal performance which allocates resources for the provision of local public services and other local public needs. For this purpose improving the efficiency and democracy of the budgeting process represents the basis for democratization and effectiveness of the municipality as a whole. The question we follow is how efficiency and democratization as the main starting-points of the new local governance affect on the efficiency and effectiveness of the budget. Within the local democracy institutions and up-to date methods of managing public expenditure we are searching for integrative factors which steer the process forward efficiency of public expenditure and strengthen the democratization of the decision-making process al local level.

For this purpose we present the findings of up-to date budget theories and we analyze the concepts and changes of budgeting systems at local level, which differ significantly from the theory and concepts of budgeting at national level. Based on the findings on the theory of local democracy, fiscal decentralization and theories of budgeting the thesis present budgeting principles and goals based on interdisciplinary integration of democratic and efficiency viewpoints. As the main integrative element of budgeting al local level we place the principle of openness and the process orientation considering the importance of the process not only to assure the expected results but also to secure the democratic procedure. Democratic aspects of budgeting are based on autonomy and participation, which are supposed to enable self regulation capacity and allocation efficiency in local governance systems. The efficiency viewpoints are based on up-to date mechanisms of public expenditure management, which can attain the expected results and efficient use of public money. In the research we argument that in nowadays conditions and relations of local governance successful budgeting needs democratic process of budget allocation, support of expert management process of public expenditure, supplement mutual control mechanisms and coordinative network management mechanisms framed within a sustainable normative system of public finance.

On this bases we design the concept of open participatory budgeting as a normative methodological concept of budgeting which follows the new role of the budget in nowadays conditions of new local governance. It is presented in a conceptual model of budgeting based on classical budget principles and principles of good governance at one side, and with the introduction of the key integrative factors on the other side. Being aware that no optimal theory of budget allocation exists till now, the concept of open participatory budgeting system and on its principles designed conceptual model of budgeting in this research gives a new application of findings of budgeting on the local level.

On the basis of theoretical assumptions on efficiency of fiscal decentralization and decentralized systems of governance the research is aiming to verify the thesis if on the new local governance starting-point based budgeting process leads to efficient public expenditure management, successful performance and to democratization of the process of local governance. With the supplementary thesis statement we present the process dynamics of municipal budget. In the first two supplementary thesis we suppose the efficiency of municipal budget can be improved by introduction of the process management in all phases of the budget cycle and by introduction of the key factors based on democratic and efficient aspects in the entire budgeting with the introduction of their monitoring. In the third supplementary thesis we presume that decision-making process in local community can be strengthened with democratization the budget process.

The thesis were tested with the findings in analysis of participatory budgeting, analysis of reforms of public expenditure management and with findings of the own made case study of budget process in Slovenian municipalities. The applied research approach is constructionist and interpretative using different research methods. This represents a new methodological contribution in research of budgeting and contribution to understanding the budget process. Based on empirical verification of more than twenty years of participatory budgeting experiences we stated two basic outcomes of this concept: efficient budget allocation and contribution to introduction of direct participation mechanisms at local level. According to this evidences we can verify the basic thesis within the stated presumptions that we can improve democracy and efficiency in municipality by introducing the up-to date budget mechanisms designed on democratic view-points. According to these findings we can verify the assertion in the third supplementing thesis which states that by democratizing the budget process we strengthen the democratization of the decision-making process in local community.

Within this research we couldn't verify the thesis on process oriented management of public expenditure with its efficiency, neither of the introduction of the system key factors based on interactive democratic and efficiency aspects on the improvement of the entire budgeting. Indeed from the evidence of budget reform analysis and the findings within the case study upon the exposed linkage of democratic and efficiency factors on effectiveness of the budget and municipal performance we find some linkages, we couldn’t verify the causal-consequence connection. The extensiveness of this sphere claim for the need for continuously research of these contents. For the purpose of analysis we designed the research model of democratic and efficiency indicators. Based on historical research of budget concepts we prepared a classification model by which budgeting is classified within three typical budgeting systems. These two models present an original contribution in the development of methodological researching concepts of budgeting al local level. They offer the possibility for further analysis of democratic and efficiency aspects of budgeting.

On the basis of the presented research models and within the exposed theoretical presumptions a wide own research of budgeting in Slovenian municipalities has been done. In the fourth chapter we analyze the institutional-normative framework of budgeting in Slovenian municipalities and the financial parameters of budgeting at local level. In the case study in the fifth chapter we analyze the budgeting process in two municipalities designed on interdisciplinary basis and using different quantitative and qualitative research methods. This researching approach is used to assure the validity of findings and to give a deep inside look of the budget process and its results in municipalities.

The budgetary process at local level in Slovenia was not enough researched till now, therefore the case study and the institutional analysis of budgeting represents a first significant research on budgeting at local level in Slovenia designed on interdisciplinary basis. It gives a comprehensive evaluation ob this issue. Taken in accordance of the growing expectations of the public for the improvement of the efficiency of public expenditure a critical survey of budgeting can be used as the basis for the improvement of this complex sphere of governance at local level.

In the institutional analysis of municipal budgeting and within the case study we find that the municipal budget in not only the financial plan but it represents the main strategic and operating management document of the municipality. The annual statement of the budget achieved results is at the same time the performance statement of the municipality as a whole. The institutional framework of budgeting results as relatively closed not including mechanisms of participation and responsiveness. But within the findings of the inquiry among citizens we find high expectations for participation and interest of people to be better informed on the use of public money. This claims for the introduction of better communication in this process and openness.

Key words: *local governance, budgetary process, budget systems, efficiency, democratization, the principle of openness, participatory budgeting, public expenditure management, democratization and efficiency indicators.*

KAZALO VSEBINE

1 UVOD **14**

1.1 ZNANSTVENO PODROČJE IN PROBLEMATIKA *14*

1.2 UTEMELJITEV ZNANSTVENE RELEVANTNOSTI IN OPREDELITEV TEZ *19*

1.3 OMEJITVE IN PREDPOSTAVKE *30*

1.4 RAZISKOVALNA METODOLOGIJA *33*

1.5 SESTAVA DISERTACIJE *37*

2 LOKALNA DEMOKRACIJA IN LOKALNA SAMOUPRAVA **40**

2.1 IZHODIŠČA IN RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE *42*

2.2 LOKALNA DEMOKRACIJA IN PARTICIPACIJA *46*

2.3 IZHODIŠČA IN POMEN LOKALNE AVTONOMIJE *52*

2.4 POVEZAVA PARTICIPACIJE, AVTONOMIJE IN UČINKOVITOSTI *56*

2.5 FINANČNA AVTONOMIJA LOKALNE SAMOUPRAVE *62*
2.5.1 POMEN FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN 63
2.5.2 IZHODIŠČA FISKALNE DECENTRALIZACIJE 66

2.6 PRISTOPI LOKALNEGA JAVNEGA UPRAVLJANJA *71*
2.6.1 INSTITUCIONALNI SISTEMI LOKALNEGA UPRAVLJANJA 71
2.6.2 NOVI IZZIVI LOKALNEGA JAVNEGA UPRAVLJANJA 75
2.6.3 NOVI JAVNI MANAGEMENT 78
2.6.4 NOVO LOKALNO JAVNO UPRAVLJANJE 85

2.7 SLOVENSKA OBČINA KOT TEMELJNA LOKALNA SKUPNOST *95*
2.7.1 ORGANI OBČINE IN NEPOSREDNA PARTICIPACIJA 98
2.7.2 PREMOŽENJE OBČINE 105
2.7.3 PREGLED SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI 109

3 PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE **115**

3.1 OPREDELITEV IN VLOGA PRORAČUNA *117*
3.1.1 NASTANEK PRORAČUNA 119
3.1.2 VLOGA IN CILJI PRORAČUNA 121

3.2 TEORIJE IN REFORME PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA *125*
3.2.1 KLASIČNI PRORAČUN IN INKREMENTALNI PRISTOP 129
3.2.2 MIKRO IN MAKRO PRORAČUNSKA TEORIJA 132
3.2.3 PRORAČUNSKE REFORME OD INPUTNEGA DO OUTPUTNEGA PRISTOPA 133

3.3 OBČINSKI PRORAČUN *141*

3.4 PRORAČUNSKI PROCES V OBČINI *147*
3.4.1 PRORAČUNSKE REFORME NA OBČINSKI RAVNI 153
3.4.2 PARTICIPATIVNO PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE V OBČINI 157
3.4.3 ANALIZA PRIMEROV PARTICIPATIVNEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA 163

3.5 VIDIKI DEMOKRATIZACIJE PRORAČUNSKEGA PROCESA *175*
3.5.1 NAČELO ODPRTOSTI PRORAČUNSKEGA PROCESA 177
3.5.2 ODGOVORNOST V PRORAČUNSKEM PROCESU 185
3.5.3 VLOGE IN RAZMERJA MED ORGANI 191

3.6 VIDIKI UČINKOVITOSTI PRORAČUNSKEGA PROCESA *198*
3.6.1 GOSPODARNOST, UČINKOVITOST IN USPEŠNOST 198
3.6.2 FINANČNI MANAGAMENT PRORAČUNSKE PORABE 204
3.6.3 MEHANIZMI PROCESNEGA IN OMREŽNEGA MANAGEMENTA 214

3.7 MOTODOLOŠKE ZASNOVE PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA V OBČINI *231*
3.7.1 PRISTOP ODPRTEGA PARTICIPATIVNEGA PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA 231

3.7.2 MODEL ZA RAZVRŠČANJE PRORAČUNSKIH SISTEMOV 236
3.7.3 KONCEPTUALNI MODEL PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA 244
3.7.4 RAZISKOVALNI MODEL INDIKATORJEV DEMOKRATIČNOSTI IN UČINKOVITOSTI PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA 255

4 ANALIZA PRORAČUNSKEGA PROCESA V SLOVENSKIH OBČINAH 267

4.1 ANALIZA NORMATIVNO INSTITUCIONALNO UREDITVE 267
4.1.1 NORMATIVNI IN METODOLOŠKI OKVIR OBČINSKEGA PRORAČUNA 268
4.1.2 VIDIKI DEMOKRATIZACIJE IN RAZMERJA MED ORGANI OBČINE 281
4.1.3 MEHANIZMI MANAGEMENTA PRORAČUNSKE PORABE 293
4.1.4 KLASIFIKACIJA PRORAČUNSKEGA PROCESA V TIPSKI MODEL 306

4.2 FINANČNI RAZREZ OBČINSKIH PRORAČUNOV 312

5 ŠTUDIJA PRIMERA 326

5.1 ŠTUDIJA PRIMERA OBČINE A 330
5.1.1 PREDSTAVITEV OBČINE A 330
5.1.2 PRIKAZ PRORAČUNSKEGA PROCESA V OBČINI A 334
5.1.3 ANALIZA OBRAVNAVE IN DOPOLNITEV PRORAČUNA 343
5.1.4 FINANČNA ANALIZA PRORAČUNA OBČINE A 349
5.1.5 ANALIZA ANKETE V OBČINI A 362

5.2 ŠTUDIJA PRIMERA OBČINE B 372
5.2.1 PREDSTAVITEV OBČINE B 372
5.2.2 PRIKAZ PRORAČUNSKEGA PROCESA V OBČINI B 376
5.2.3 ANALIZA PRIPOMB IN DOPOLNITEV PRORAČUNA 385
5.2.4 FINANČNA ANALIZA PRORAČUNA OBČINE B 393
5.2.5 ANALIZA ANKETE V OBČINI B 406

5.3 PRIMERJALNA ANALIZA ŠTUDIJE PRIMERA 416

6 SKLEPNE UGOTOVITVE IN UTEMELJITEV TEZ 438

6.1 UTEMELJITEV TEZ 439

6.2 ZNANSTVENI DOPRINOS 450

6.3 ZAKLJUČKI EVALVACIJE PRORAČUNSKEGA PROCESA V SLOVENIJI 456

7 LITERATURA: 461

STVARNO IN IMENSKO KAZALO 478

PRILOGA A: ANKETA 481

PRILOGA B: INTERVJU ŽUPANA 483

PRILOGA C: INTERVJU UPRAVA 485

PRILOGA Č: VPRAŠALNIK O OPERATIVNEM POSTOPKU PRIRPAVE IN IZVAJANJA PRORAČUNA 487

PRILOGA D: STATISTIČNA ANALIZA 490

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Obseg javne porabe na lokalnih ravneh v EU v obdobju 2000-2006 69
Tabela 3.1: Model za razvrščanje proračunskih sistemov 239
Tabela 3.2: Indikatorji demokratičnosti proračunskega procesa 261
Tabela 3.3 Indikatorji učinkovitosti proračunskega procesa 266
Tabela 4.1: Razvrstitev proračunskega sistema v tipski model 311
Tabela 4.2: Delež javne porabe slovenskih občin v BDP 312
Tabela 4.3: Struktura prihodkov slovenskih občin za leti 2000 in 2007 315
Tabela 4.4: Pregled skupne porabe in primerne porabe na prebivalca 317
Tabela 4.5: Pregled finančne izravnave 317
Tabela 4.6: Servisiranje dolga 322
Tabela 5.1: Demografska slika občine A 330
Tabela 5.2: Struktura zaposlenih po stopnjah strokovne izobrazbe občine A 333
Tabela 5.3: Prejemki in izdatki občine A 349
Tabela 5.4: Pregled skupne porabe in primerne porabe na prebivalca občine A 351
Tabela 5.5: Pregled prihodkov občine A 353
Tabela 5.6: Struktura prihodkov občine A za leti 2000 in 2007 355
Tabela 5.7: Struktura odhodkov občine A 356
Tabela 5.8: Tekoči in investicijski izdatki občine A 357
Tabela 5.9: Račun finančnih terjatev in naložb občine A 358
Tabela 5.10: Zadolževanje in servisiranje dolga občine A 359
Tabela 5.11: Pregled prihodkov in odhodkov občine A po letih 359
Tabela 5.12: Realizacija plana občine A 361
Tabela 5.13: Statistični parametri analize ankete v občini A 370
Tabela 5.14: Razlike v ocenjevanju stališč v občini A 371
Tabela 5.15: Demografska slika občine B 373
Tabela 5.16: Struktura zaposlenih po stopnjah strokovne izobrazbe občine B 375
Tabela 5.17: Prejemki in izdatki občine B 393
Tabela 5.18: Pregled skupne porabe in primerne porabe na prebivalca občine B 395
Tabela 5.19: Pregled prihodkov občine B 397
Tabela 5.20: Struktura prihodkov občine B za leto 2000 in 2007 399
Tabela 5.21: Struktura odhodkov občine B 400
Tabela 5.22: Tekoči in investicijski izdatki v občini B 401
Tabela 5.23: Račun finančnih terjatev in naložb občine B 402
Tabela 5.24: Zadolževanje in servisiranje dolga občine B 403
Tabela 5.25: Pregled prihodkov in odhodkov občine B 404
Tabela 5.26: Realizacija plana občine B 405
Tabela 5.27: Statistični parametri analize ankete v občini B 414
Tabela 5.28: Razlike v ocenjevanju stališč v občini B 415
Tabela 5.29: Primerjava proračunskega procesa po indikatorjih demokratičnosti za 2000/2007 417
Tabela 5.30: Primerjava proračunskega procesa po indikatorjih učinkovitosti 2000/2007 427
Tabela 5.31: Razlike v ocenjevanju stališč med občinama 432

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Metodološki okvir proračunskega upravljanja v omrežju ... 246
Slika 3.2: Konceptualni model procesa proračunskega upravljanja ... 251
Slika 3.3: Raziskovalni model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti ... 256
Slika 4.1: Gibanje prihodkov in odhodkov po letih ... 314
Slika 4.2: Primerjava skupne porabe na prebivalca in primerne porabe na prebivalca ... 318
Slika 4.3: Razmerje med primerno porabo in finančno izravnavo občin ... 318
Slika 4.4: Razmerje tekočih in investicijskih odhodkov občinskih proračunov ... 320
Slika 4.5: Zadolževanje in servisiranje dolga ... 323

KAZALO GRAFOV

Graf 5.1: Prikaz prejemkov, izdatkov in sredstev na računu občine A ... 350
Graf 5.2: Rast proračuna občine A po letih ... 350
Graf 5.3: Razmerje povprečne porabe na prebivalca v občini A in v državi ... 352
Graf 5.4: Razmerje med skupnimi izdatki in primerno porabo občine A ... 353
Graf 5.5: Struktura prihodkov občine A za leto 2000 ... 354
Graf 5.6: Struktura prihodkov občine A za leto 2007 ... 354
Graf 5.7: Razmerje tekočih in investicijskih odhodkov občine A ... 357
Graf 5.8: Prikaz razmerja prihodkov in odhodkov občine A ... 360
Graf 5.9: Prikaz realizacije plana občine ... 361
Graf 5.10: Struktura anketirancev občine A ... 362
Graf 5.11: Struktura odgovorov na vprašanje št. 2 ... 363
Graf 5.12: Odgovori na vprašanje številka 3 ... 364
Graf 5.13: Odgovori na vprašanje številka 5 ... 364
Graf 5.14: Odgovori na vprašanje številka 6 ... 365
Graf 5.15: Odgovori na vprašanje številka 7 ... 366
Graf 5.16: Odgovori na vprašanje številka 8 ... 367
Graf 5.17: Odgovori na vprašanje številka 9 ... 367
Graf 5.18: Odgovori na vprašanja številka 10 ... 368
Graf 5.19: Odgovori na vprašanje številka 11 ... 369
Graf 5.20: Intervalne ocene stališč občanov občine A ... 370
Graf 5.21: Prikaz prejemkov, izdatkov in sredstev na računu občine B ... 394
Graf 5.22: Rast proračuna občine B po letih ... 395
Graf 5.23: Razmerje povprečne porabe na prebivalca v občini B in v državi ... 396
Graf 5.24: Razmerje med skupnimi izdatki in primerno porabo občine B ... 397
Graf 5.25: Struktura prihodkov občine B za leto 2000 ... 398
Graf 5.26: Struktura prihodkov občine B v letu 2007 ... 398
Graf 5.27: Razmerje tekočih in investicijskih odhodkov v občini B ... 402
Graf 5.28: Prikaz razmerja prihodkov in odhodkov občine B ... 404
Graf 5.29: Prikaz realizacije plana občine B ... 405
Graf 5.30: Struktura anketirancev občine B ... 406
Graf 5.31: Odgovori na vprašanje številka 2 ... 407
Graf 5.32: Odgovori na vprašanje številka 3 ... 408
Graf 5.33: Odgovori na vprašanje številka 5 ... 409
Graf 5.34: Odgovori na vprašanje številka 6 ... 409
Graf 5.35: Odgovori na vprašanje številka 7 ... 410
Graf 5.36: Odgovori na vprašanje številka 8 ... 411
Graf 5.37: Odgovori na vprašanje številka 9 ... 411
Graf 5.38: Odgovori na vprašanje številka 10 ... 412
Graf 5.39: Odgovori na vprašanje številka 11 ... 413
Graf 5.40: Intervalna ocena stališč občanov občine B ... 414
Graf 5.41: Prikaz statističnih razlik v ocenjevanju občanov med občinama ... 433

PREGLED KRATIC

- BDP - bruto družbeni proizvod
- COFOG- Classification of the Functions of Government, sprejeta leta 1986, objavljena v metodološkem gradivu Mednarodnega denarnega sklada » A Manual on Governmet Finance Statistics«, revidirana leta 2000.
- EU - Evropska unija
- EK - Evropska komisija
- CE - Svet Evrope (Council of Europe)
- ESA 1995 - European System of Accounts - Evropski sistem računov
- IKT - informacijsko komunikacijska tehnologija
- GFS -Government finance statistics je dokument, ki ga je oblikoval MDS in je usklajen z SNA- System of National Accounts iz leta 1993
- MDS - Mednarodni denarni sklad
- NJM - novi javni management
- OECD - Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organization of Economic Co-operation and Development)
- WB - Svetovna Banka
- ZJF - Zakon o javnih financah
- ZFO - Zakon o financiranju občin
- ZLS - Zakon o lokalni samoupravi

1 UVOD

1.1 ZNANSTVENO PODROČJE IN PROBLEMATIKA

Kriza države blaginje širom po svetu ni sprožila krčenja nalog lokalnih skupnosti, nasprotno na lokalno raven so se prenašale številne nove naloge in pristojnosti, čeprav so bili ponekod zaznani krepki rezi priliva sredstev iz centra. To je lokalne oblasti preusmerilo v večjo tekmovalnost za pridobivanje alternativnih resursov, učinkovit management javne porabe, iskanje inovativnih rešitev, novih zavezništev in novih pristopov lokalnega javnega upravljanja. Če je bila ideja o raziskovanju delovanja lokalnih oblasti do 60-ih let 20. stoletja še nesmisel in so bile tedanje analize omejene na formalistične opise, se danes številne analize javnih politik spuščajo na lokalno raven, v poglobljeno raziskovanje delovanja lokalnih oblasti, proučevanje učinkov lokalne demokracije in razmerij med različnimi ravni oblasti (Della Porta 2003, 211).

Vloga sodobne lokalne skupnosti je soustvarjanje stabilnega nosilnega okolja, v katerem se lahko razvija ekonomska pobuda ter ustvarja varno in povezovalno bivalno okolje s kakovostnimi javnimi storitvami. Na drugi strani pa lokalna samouprava predstavlja temelje za razvoj lokalne demokracije kot osnove za čim širšo participacijo državljanov v procesih javnega upravljanja. Uveljavljanje lokalne samouprave in ponovna oživitev lokalne demokracije skupaj z reformami javnega sektorja vzpodbuja nove pristope, nova razmišljanja in nove prakse delovanja lokalnih političnih organov z vključevanjem zainteresirane javnosti, ki se vse bolj povezujejo v interaktivno sodelovanje. Osnovni namen lokalne samouprave je zagotoviti večjo učinkovitost delovanja javnih služb in legitimnost kolektivnih odločitev v demokratičnih procesih odločanja. V ta kontekst postavljamo proučevanje proračunskega procesa v občini.

Spremenjena vloga občine, diverzificirane potrebe lokalnih sredin na eni in globalizacija na drugi strani vplivajo tudi na upravljanje lokalnih javnih financ in proračunskega procesa v občini, kar terja nove pristope pri oblikovanju in izvajanju občinskega proračuna. S proračunom občina zagotavlja in razporeja finančne vire za namene urejanja lokalnih potreb in financiranja lokalnih javnih služb. Ob izpolnjevanju te osnovne javno-finančne funkcije je proračun hkrati najpomembnejši dokument, ki določa cilje občinskih organov in s tem prioritete občinskih politik ter postavlja izhodišča operativnega programa dela občine. Le proračunski proces, ki je integriran v notranje organizacijske procese delovanja občine in

hkrati odprt navzven k preferencam širše javnosti lahko sledi izpolnjevanju ciljev lokalne sredine in njenemu uspešnemu delovanju. Tako zasnovano proračunsko upravljanje se lahko odziva potrebam lokalne sredine in spremenjenim razmeram v okolju.

Doktorska disertacija je osredotočena na teoretično in empirično proučevanje proračunskega procesa na lokalni ravni. Ob upoštevanju osnovnih izhodišč delovanja lokalne samouprave in vloge proračuna bo osrednji del proučevanja usmerjen k vidikom učinkovitosti in demokratizacije proračunskega upravljanja, s povezavo katerih sledimo uresničevanju osnovnih ciljev proračuna in poslanstva občine kot lokalne samoupravne skupnosti. Pri tem bomo proučevanje proračunskega procesa umestili v koncept novega lokalnega javnega upravljanja, ki institucionalni pristop lokalnega »vladanja« razširja v vzpostavitev interaktivnih razmerij temelječih na aktivnem državljanstvu in partnerstvu vseh akterjev v družbeni sredini. Proračun je od svojega nastanka v bistvu oblika demokratičnega nadzora nad vlado (vladarjem), z namenom omejitve obsega javne (vladarjeve) porabe in zagotovitve učinkovite uporabe javnega denarja. Tudi danes ostaja to osnovni namen in izziv proračuna. Le da se glede na današnje družbene razmere in vzpostavljeno politično ureditev, načela proračunskega upravljanja in institucionalni okviri prilagajajo novim razmeram, ki ga usmerjajo glede na spremenjeno vlogo in cilje proračunskega procesa.

Občinski proračun kot mehanizem razporejanja javnega denarja za določene namene predstavlja zbir javnih politik v občini. Je instrument, ki zajema ekonomska, javno-finančna, organizacijska, pravna in politična vprašanja, kar podaja njegovo interdisciplinarno naravo. Posamezna znanstvena disciplina izpostavlja le določene dejavnike in vidike proračunskega upravljanja, medtem ko proračun predstavlja celovit in kompleksen sistem javnega upravljanja usmerjen v uresničevanje osnovnih ciljev proračuna in hkrati delovanja občine kot celote. Na interdisciplinarnost procesov javnega upravljanja, v katerega okvir sodi tudi upravljanje proračuna, opozarja tako splošna teorija upravljanja kot teorija policy omrežij, teorija splošnega managementa in druge družboslovne teorije. Dunn (1994, 2) tudi za metodologijo analize javnih politik poudarja, da izhaja iz različnih disciplin: politične znanosti, sociologije, psihologije, ekonomije in filozofije. Prav tako je interdisciplinarno obeležen sistem javne uprave (Haček 2005, Kovač 2000, Pusić 1985, Šmidovnik 1985) ter proučevanje splošnega in javnega managementa (Gianakis in McCue1999, Pollitt in Bouckaert 2000, Tavčar 2002 in 2004). Vse to nas vodi v interdisciplinarno raziskavo izbrane problematike z namenom, da zajamemo ključne značilnosti in celovitost proračunskega procesa. Pri tem nam splošna teorija upravljanja zasnovana na sistemski teoriji pomaga

integrirati različne znanstvene discipline in povezati kompleksne družbene procese od inputov k outputom (Ferfila 1995, Lynn in drugi 2000, Šmidovnik 1985). Na teh osnovah bomo zasnovali pogled na celovitost proračunskega upravljanja s poudarkom na dejavnikih povezave procesa.

Uspešnost občine lahko presojamo z uspešnim izvajanjem njenega poslanstva, ki je zasnovano na učinkovitem zagotavljanju javnih služb in udejanjanju lokalne demokracije. Na nivoju spremljanja proračunskega procesa pa se uspešnost lahko izrazi s stopnjo doseganja proračunskih ciljev, ki sledijo osnovnemu poslanstvu občine, uresničevanju prioritet občinskih politik in zagotavljajo zdrave finančne podlage delovanja lokalne skupnosti na dolgi rok. Pomen obvladovanja proračunskega procesa za uspešnost izvajanja politik tako na državni kot na lokalni ravni lahko povzamemo iz sledeče navedbe: »Kar je dobro za zdravje proračunskega sistema je dobro tudi za zdravje celotnega sistema vladanja.« (Sigma 1998, 1). Proračun ni zgolj finančni plan oziroma predračun prejemkov in izdatkov občine ampak je tudi programsko-strateški, komunikacijski in politično-upravljalski dokument z močno politično konotacijo. Proračun je obravnavan kot najeminentnejša javna politika (Ferfila 1999, Högye 2002, Le Loup 1999a, Schick 2004, Wildavsky 1992), ki predstavlja osnovni koordinacijski mehanizem vseh javnih politik (Lane 1995, Peters 2006, Pusić 1985). Zato ga bomo obravnavali kot ključni proces uspešnosti poslovanja občine. Na lokalni ravni vse bolj postaja tudi instrument za ponovno demokratizacijo in uvajanje participacije (Goldfrank 2007, Heimans 2002, Mullins 2007, Sintomer in drugi 2008).

Zaradi naraščajočega pritiska javnosti na zagotavljanje kvalitetnega javnega standarda in omejenosti javnofinančnih virov so si od sredine prejšnjega stoletja sledile številne reforme in poskusi iskanja idealnega modela proračunskega upravljanja. Klasični proračunski pristop usmerjen v zakonitost porabe s centraliziranim finančnim nadzorom v spremenjenih razmerah delovanja javnega sektorja z razširjeno servisno vlogo države ni zmogel več izpolnjevati svoje vloge učinkovitega alokatorja javnih sredstev. V iskanju rešitev učinkovitejšega delovanja javnega sektorja se na višku države blaginje v 70-ih letih 20. stoletja uveljavi paradigma novega javnega managementa (v nadaljevanju: NJM), usmerjena v učinkovitost delovanja javnega sektorja, ki izrinja dotedaj dominanten koncept javne uprave (Barzelay 2001, Kovač 2000, Lane 1995) in temeljito zaznamuje proračunsko upravljanje, še posebej na lokalni ravni. Najpomembnejše usmeritve reform proračunskega upravljanja na lokalni ravni v okviru paradigme NJM so temeljile na načelu učinkovitosti s ciljem, da za porabljeni denar dobimo čim boljše rezultate (Chan 2002, Gianakis in McCue1999, Lüder 2002, Schelder

2002). Vendar je vidik učinkovitosti, ki je osredotočen predvsem na ekonomičnost, produktivnost in organizacijsko učinkovitost javne porabe, spoznan kot preozek koncept za celovito obvladovanje procesa javnega upravljanja kot tudi za uspešnost upravljanja lokalnih javnih financ. Cilj javne uprave in znotraj tega tudi lokalne samouprave, kot navaja Kovačeva, »presega pojem ekonomske učinkovitosti in sega k uresničevanju zastavljenih ciljev t. j. uspešnosti uprave« (Kovač 2000, 146). Vidiki ekonomike in učinkovitosti morajo biti upoštevani, niso pa zadostna osnova za uspešnost proračunskega upravljanja in izvajanje poslanstva lokalne skupnosti, saj ekonomska racionalnost ne daje zadovoljivih odgovorov pri reševanju kolektivnih vprašanj. Na področju delovanja lokalne samouprave želimo v procesih reform poleg učinkovite in finančno zdrave občine zagotoviti tudi pogoje za demokratizacijo lokalne skupnosti.

Osnovni namen urejanja javnih zadev poleg ekonomske racionalnosti in učinkovitosti delovanja predpostavlja tudi druge vrednote kot so enakost, pravičnost, predvidljivost, trajnostni razvoj in medgeneracijsko solidarnost, ki se nanašajo na kakovost procesov in jih uspešno javno upravljanje ne more zaobiti. V tem oziru Evropska komisija kot stebre dobrega javnega upravljanja poudarja preglednost, participacijo širše javnosti, odzivnost, koherentnost in javno odgovornost (EK 2001). V lokalnem javnem upravljanju se ob tem na osnovi načela subsidiarnosti izpostavljajo izhodišča prenove lokalne demokracije, ki nadaljnje reforme na lokalni ravni usmerjajo v nove oblike odpiranja procesa javnega upravljanja. Njihov osnovni namen je zagotavljati legitimnost lokalne oblasti, krepiti javno odgovornost ter s tem izgradnjo zaupanja javnosti in socialno kohezijo. Spoznanja, da klasične institucije predstavniške demokracije same po sebi ne zagotavljajo učinkovitega upravljanja niti demokratizacije družbe, tako vodijo v iskanje novih pristopov, ki vzpostavljajo nova razmerja med oblastjo in civilno družbo oziroma med javnim in zasebnim sektorjem.

V teh razmerah se v 90-ih letih prejšnjega stoletja uveljavlja nov pristop lokalnega javnega upravljanja, ki ne sloni več zgolj na hierarhiji, pravilih in institucijah sistema vladanja, niti zgolj na učinkovitosti in podjetniških mehanizmih managementa, ampak se naslanja na nove mehanizme, ki povezujejo javni sektor in civilno družbo v partnerska razmerja omrežnega upravljanja ter odpirajo pot participativnim oblikam sodelovanja širše javnosti. Klasične politične oblike odločanja dominantne v modelu predstavniške demokracije se dopolnjujejo z oblikami neposredne participacije in vključevanjem širše javnosti, monolitne strukture birokratske lokalne organiziranosti pa se nadomeščajo s fragmentirano mrežo izvajalcev z mehanizmi javnega managementa, partnerstvom in kompeticijo v različnih oblikah produkcije

javnih storitev v javnoupravnih omrežjih med različnimi organizacijami javnega in zasebnega sektorja (Bailey 1999, Brezovšek 2005, John 2001).

Navedene spremembe se odražajo tudi v proračunskem procesu. Uvajajo se novi pristopi proračunskega upravljanja, ki se na lokalni ravni naslanjajo na odpiranje proračunskega procesa. S tem se v proračunsko upravljanje vgrajujejo novi mehanizmi regulacije, koordinacije in nadzora javne porabe. Ti pristopi presegajo meje organizacijske učinkovitosti dominantne v konceptu NJM in odpirajo nove spodbude proračunskega upravljanja s participativnimi mehanizmi, partnerskim sodelovanjem in omrežnim managementom. V posameznih državah in v okviru mednarodnih organizacij posvečajo tem tematikam posebno pozornost s številnimi raziskavami, sprejetimi načeli in priporočili za izboljšanje upravljanja porabe javnega denarja na lokalni ravni (kot npr: Najboljše prakse OECD o transparentnosti v proračunskem upravljanju, Bela knjiga EK o javnem upravljanju, Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope proračunskem upravljanju na lokalni in regionalni ravni, Kodeks MDS o transparentnosti javnih financ, Priporočila WB o participativnem proračunskem upravljanju). Na teh izhodiščih se proračunsko upravljanje ob načelu zakonitosti in učinkovitosti razširja še z načeli participacije, odzivnosti, transparentnosti in javne odgovornosti (Mullins 2007, Schick 2004, Shah in Shen 2007, Wehner 2004).

Načela fiskalne decentralizacije in subsidiarnosti s prenosom odločanja o javnih zadevah na tisto najnižjo raven, ki je te zadeve zmožna učinkovito zagotavljati, podajajo usmeritev večji učinkovitosti in odgovornosti javnega upravljanja. Ob zakonskih pravilih, učinkovitih administrativnih postopkih in metodah managementa proračunske porabe vnašajo demokratični mehanizmi na lokalni ravni pomembne dopolnilne dejavnike usmerjanja proračunskega procesa. Zasnova alokacijske učinkovitosti na lokalni ravni sloni na lokalni avtonomiji s poudarkom na njeni finančni dimenziji, na mehanizmih vnosa preferenc državljanov, usklajevanja interesov in zagotavljanja odziva lokalne oblasti, zato predstavljajo ti dejavniki nujno dopolnitev sistemov proračunskega upravljanja. Od zajetja in sozvočja vseh teh aspektov je odvisna uspešnost proračunskega procesa in učinkovitost porabe javnega denarja v občini. S prepoznavanjem in spremljanjem ključnih dejavnikov učinkovitosti in demokratizacije proračunskega procesa bomo lahko zagotovili obvladovanje občinskega proračuna, tako da ga bodo lahko nadzorovano usmerjali vsi deležniki in s tem omogočili ključnim akterjem v upravnem in političnem aparatu občine, da sprejemajo prave odločitve in pravočasno pristopijo k pripravi potrebnih ukrepov za usmerjanje proračunskega procesa k postavljenim ciljem.

1.2 UTEMELJITEV ZNANSTVENE RELEVANTNOSTI IN OPREDELITEV TEZ

V zadnjih desetletjih smo pod vprašanjem kako preiti iz države blaginje v družbo blaginje priča procesom velikih sprememb v demokratizaciji družbe, novim oblikam teritorialno-politične organiziranosti in novim pristopom upravljanja javnih zadev. To se dogaja tako v razvitih in nerazvitih državah kot v postsocialističnih državah v tranziciji. V teh razmerah lokalna samouprava in lokalna demokracija pridobivata v nadaljnjem družbeno političnem razvoju vse bolj pomembno mesto. Reforma lokalne samouprave postaja sestavni del procesov reforme javne uprave, katere osnovni namen je povečati učinkovitost javnega upravljanja in hkrati približati državljanom procese odločanja o javnih zadevah. Lokalna samouprava zasnovana na avtonomnosti lokalnih organov in čimbolj neposredni participaciji državljanov, predstavlja najbližjo vez za povezavo oblasti in njene javne uprave s civilno družbo in državljani, kar omogoča vnos iniciativ učinkovitejšega reševanja javnih vprašanj. Ta povezava hkrati nalaga lokalnim organom odgovornost za učinkovito vodenje in razreševanje teh problematik skladno z interesi ljudi in potrebami lokalne sredine.

Učinkovitost in legitimnost sta danes v pričakovanjih javnosti imperativa delovanja sleherne javne institucije. Problemom učinkovitosti in demokratizacije političnih institucij in javne uprave na ravni države posvečajo tako znanstvene discipline kot politične reforme veliko pozornosti, medtem ko so ta vprašanja na lokalni ravni dolgo ostajala nekako v ozadju in se jim v znanstveni literaturi šele v zadnjem času posveča več pozornosti. Na drugi strani pa drži ugotovitev, da so procesi političnih reform na makro ravni (nacionalni in nadnacionalni) pogojevali in krepili razvoj demokracije na lokalni ravni (Harberson 2001, 89). Tako danes govorimo o novi lokalni politiki, novem lokalizmu, o glokalni demokraciji in novemu lokalnemu javnemu upravljanju kot novih pristopih, ki prežemajo vprašanja skupnostnega razvoja in politične modernizacije družbe (Brezovšek 2004, John 2001, Mlinar 2000, Rhodes 1997, Stoker 2004). Proces upravljanja na lokalni ravni se ob predstavniških institucijah lokalne samouprave in zahtevani managerski učinkovitosti odpira z novimi načini vključevanja javnosti v odločanje ter različnimi oblikami partnerskega sodelovanja v omrežju akterjev tudi izven javnega sektorja. V teh procesih lokalne oblasti niso več osrednji akter na vrhu piramide ampak eden od medsebojno soodvisnih akterjev, ki delujejo v interaktivni mreži medsebojnih razmerij odvisnosti, prepletenosti in izmenjave virov ob hkratni relativni avtonomnosti od države (John 2001, Rhodes 1997, Sørenesen 2007).

Osnovno tematiko raziskovanja v občini posvečamo proračunu, ki ga povezujejo s samim nastankom države in z osnovami demokratizacije odločanja o javnih zadevah (Pusić 1985, Schick 2002). S spreminjanjem funkcij in vloge države/občine, se je spreminjala tudi vloga proračuna in osnovni cilji proračunskega upravljanja. Tako je z razvojem predstavniške demokracije in razdelitvijo pristojnosti med izvršilno in predstavniško vejo oblasti proračun postal predvsem instrument v rokah izvršilne veje oblasti. Ošibila pa se je vloga predstavniškega organa, ki se v kompleksni proračunski metodologiji pravzaprav omeji le še na potrjevanje predloga izvršilne veje oblasti o delitvi proračunske pogače z minornimi možnostmi dopolnjevanja. Posledično se tako na državni kot na lokalni ravni začnejo ponovno iskati in vzpostavljati mehanizmi odpiranja proračunskega procesa z utrjevanjem vloge predstavniškega telesa, boljšo reperezentacijo javnosti in večjo odzivnostjo izvršilne veje oblasti (LeLoup 2003a, Schick 2002, Shah in Shen 2007, Tarschys 2002, Wehner 2004). Na lokalni ravni se posebej poudarja sodelovanje širše javnosti in neposredna participacija državljanov v tem procesu z namenom izboljšanja učinkovitosti uporabe javnega denarja in krepitve demokratizacije odločanja v lokalni skupnosti.

Ob uvajanju reformnih korakov proračunskega upravljanja v Sloveniji je M. Kranjec izpostavil (2002, 233-234) dilemo ali so vprašanja povezana s smotrno porabo proračunskih sredstev politični, finančni ali ekonomski problem? Zagotovo lahko trdimo, da je problematika večplastna, vendar so le redke raziskave skušale povezati obravnavo organizacijskih, ekonomskih in politoloških vidikov (Gianakis in McCue 1999, Green in Thompson 2002, Wildavsky 1992). Veliko raziskav in gradiv je posvečeno proučevanju posameznih vprašanj finančnega managementa, izboljšanju metod načrtovanja, merjenju rezultatov, vodenju proračunskih evidenc in revizije s poudarkom na ekonomsko-finančnih vidikih upravljanja proračunov. Na drugi strani se policy raziskave o proračunu naslanjajo na institucionalno analizo in razlagajo proračunsko proceduro, analizo sistemskih vlog akterjev v proračunskem procesu in vpliv posameznih akterjev. Malo pa je raziskav, ki obravnavajo proračunski proces celovito in interdisciplinarno.

Pomen politik javnih financ izhaja iz osnovnega pooblastila vladi oziroma lokalnim oblastem, s katerim jim je podeljena pravica, da zbirajo sredstva iz gospodarstva in od posameznikov ter jih prerazporejajo za zagotavljanje regulatornih in servisnih funkcij javnega sektorja. To funkcijo zagotavljata tako država kot lokalna skupnost s proračunom. V tem pomembnem instrumentu javnega upravljanja predstavljajo transparentnost, dostopnost, reprezentacija preferenc javnosti, odzivnost in javna odgovornost pomembna načela, ki poleg učinkovitosti

porabe zasledujejo izpolnitev osnovnih ciljev proračuna. V demokratičnih ureditvah predstavlja potrditev proračuna osnovno obliko parlamentarnega nadzora izvršilne veje oblasti (Allen in Tommasi 2001, Ferfila 2000, Schick 2002, Tarschys 2001). Zato je celoten proračunski proces institucionalno reguliran in pod budnim nadzorom javnosti. Na lokalni ravni, kjer lahko neposredno sodelovanje občanov in širše javnosti najde najbližjo pot do institucij predstavniške demokracije in je povezava med izvoljenimi predstavniki in državljani najtesnejša, se v tem procesu še bolj izpostavlja načelo odprtosti. Bližina omogoča, da lahko občani neposredneje sporočajo svoje preference in bolj neposredno bedijo nad odločitvami lokalne oblasti ter nadzorujejo rezultate javne porabe. Lokalna oblast preko vključevanja širše javnosti prejema širok nabor informacij za odločanje in je zaradi bližine izpostavljena večjemu pritisku javnosti k odzivu na posredovane potrebe in preference. To vzpostavlja povezave, ki prispevajo k alokacijski učinkovitosti proračuna in učinkovitejšemu reševanju lokalnih javnih problemov.V teh izhodiščih črpamo relevantnost obravnave vidikov učinkovitosti in demokratizacije proračuna kot najpomembnejšega procesa odločanja v občini.

Namen raziskave je ob spremenjeni vlogi občine, ki deluje na izhodiščih novega lokalnega javnega upravljanja, predstaviti načela in cilje proračuna ter na interdisciplinarni zasnovi dopolniti spoznanja sodobnih teorij proračunskega upravljanja v zasnovo koncepta, ki sledi novi vlogi proračuna in današnjim razmeram lokalnega javnega upravljanja. V raziskavi se osredotočamo na proračunski proces, kot ključni proces odločanja o tem kaj bo občina delala z javnim denarjem, kakšne koristi prinaša to občanom in kako sledi cilju koherentnega razvoja lokalne skupnosti. V ta namen povezujemo vidike učinkovitosti in demokratizacije, ki lahko na lokalni ravni integrativno usmerjajo v učinkovito proračunsko upravljanje in s tem tudi učinkovitost delovanja občine kot celote. Ker proračun zajema ključna področja delovanja občine in ključne cilje občinskih organov, lahko z uresničevanjem proračunskih ciljev ocenjujemo tudi uspešnost delovanja občine kot celote. Kajti izboljšanje učinkovitosti in demokratičnosti upravljanja občinskega proračuna, kot najpomembnejšega sistema javnega upravljanja v občini, predstavlja tudi podlago za demokratizacijo in uspešnost delovanja občine kot celote.

Relevantnost obravnave navedene problematike utemeljujemo tudi z dejstvom, da se v zadnjem desetletju v razvitem svetu z decentralizacijo povečuje tudi obseg proračunske porabe lokalnih ravni, ki ponekod seže do 15,7 % BDP-ja (Bayol 2007). Ta se v Sloveniji giblje v višini okrog 5 -6 % ustvarjenega BDP, kar tudi ni zanemarljivo in daje obravnavi

te problematike v času priprav na uvajanje pokrajin še poseben poudarek.[1] Poleg zajetja velikega obsega družbenih virov v rokah enega subjekta predstavlja proračun hkrati enega ključnih instrumentov uspešnega delovanja občine in oblikovanja javnih politik na lokalni ravni. Zato je proračun pomembno strateško in operativno orodje lokalnega javnega upravljanja. Z učinkovitim razporejanjem javnih sredstev in njihovo učinkovito porabo zagotavljamo občanom protivrednost za njihov denar in javno odgovornost lokalnih oblasti, pri čemer ostaja nadzor ključno vprašanje obvladovanja tega procesa.

V proučevanju tematik javnega upravljanja je razmerje med demokratičnostjo in učinkovitostjo nenehno odprto vprašanje. Gre za vprašanje ali demokratičnost podpira ekonomsko učinkovitost ali ji nasprotuje, oziroma nasprotno ali zasledovanje učinkovitosti izključuje demokratičnost. V osnovi se za lokalno raven predpostavlja, da je proces javnega upravljanja s participativnimi inputi potrebno odpirati predvsem na vhodu, medtem ko je na izhodu tega procesa poudarek na uvajanju managerskih mehanizmov za izboljšanje operativne učinkovitosti porabe in učinkovite implementacije izvajanja lokalnih javnih služb (Baliey 1999, Lane 1995). Za potrebe naše raziskave se naslonimo na spoznanja teorije lokalne demokracije, avtonomije in fiskalne decentralizacije, ki zagovarjajo predpostavko, da participativni in odprti procesi odločanja v okviru avtonomnih institucij lokalne samouprave v proces javnega upravljanja vnašajo povezave, ki delujejo samoregulativno, vzpodbujajo lokalno inovativnost, vzpostavljajo javno odgovornost in podpirajo alokacijsko učinkovitost reševanja lokalnih javnih vprašanj. Ta spoznanja vzporejamo s spoznanji sodobnih teorij proračunskega upravljanja, ki opredeljujejo osnovna institucionalna pravila in mehanizme managementa proračunske porabe, s katerimi se v proračunski proces vnašajo predvsem vidiki zakonitosti, ekonomike, operativne učinkovitosti porabe in uspešnosti. S povezavo integrativnega učinkovanja teh dveh vidikov iščemo usmeritve učinkovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni. Na osnovi klasičnih proračunskih načel, načel fiskalne decentralizacije in vrednot lokalne demokracije bomo utemeljevali pomen delovanja in povezave dejavnikov učinkovitosti in demokratizacije proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

Teorija managementa proračunske porabe sloni na zagotavljanju fiskalne vzdržnosti javnih financ, učinkoviti alokaciji razpoložljivih sredstev k prioritetnim ciljem in tehnični

[1] Po uvedbi druge ravni lokalne samouprave, ki se napoveduje v Sloveniji z ustanovitvijo pokrajin, se bo bistveno povečal skupni delež lokalnih ravni javne porabe.

učinkovitosti porabe javnega denarja. Pri tem nas vidiki učinkovitosti usmerjajo v outpute oziroma rezultate proračunskega procesa. Načela učinkovitosti, ekonomičnosti in uspešnosti predstavljajo temeljno usmeritev proračunskega upravljanja dominantno v okviru paradigme NJM, pri čemer pa ostaja prav področje ekonomike in učinkovitosti javne uprave posebna znanstvena enklava (Barzelay 2001, Kovač 2000). Kajti ekonomika je veda, ki meri inpute in outpute ter njihovo preoblikovanje v poslovnem procesu. V javnem sektorju oziroma v proračunu nekako definiramo inpute, a zelo težko oziroma na nekaterih področjih celo nemogoče je spremljanje in merjenje outputov, še manj pa končnih izidov uporabljene enote proračunskega denarja, ki ga v končni fazi presojajo državljani oziroma davkoplačevalci.

Vidiki učinkovitosti izhajajo iz koncepta 3 E-jev: economy-gospodarnost, efficiency-učinkovitost in effectiveness-uspešnost (Vidovič 1995) in se nanašajo predvsem na proces managementa proračunske porabe na instrumentalno-izvršilni in operativni ravni proračunskega upravljanja. Posamezne metode finančnega managementa, večletnega načrtovanja in napovedovanja, vodenja proračunskih metodologij, nadzora javnih financ, merjenja rezultatov, javnega računovodstva in revizije so dejavniki učinkovitega managementa proračunske porabe s poudarkom na ekonomsko-finančnih in organizacijskih vidikih upravljanja proračuna. Vendar so zgolj vidiki učinkovitosti preozek koncept zasnove celovitega proračunskega upravljanja, ker ne podajajo ključnih dejavnikov povezave celotnega procesa na vseh ravneh upravljanja oziroma zajetja drugih vrednotnih načel lokalnega javnega upravljanja. Na lokalni ravni proračunsko upravljanje dograjujemo z mehanizmi demokratizacije, s katerimi odpiramo proces navzven do širše javnosti in vnašamo nove mehanizme nadzora. Ob dejavnikih učinkovitosti, ki predstavljajo nujen a ne zadosten pogoj uspešnosti proračunskega procesa, bomo celovitejšo zasnovo proračunskega upravljanja kot ključnega instrumenta lokalnega javnega upravljanja zasnovali na povezavi vidikov učinkovitosti in demokratičnosti.

Demokratizacijo proračunskega procesa razumemo kot vzpostavljanje institucij in mehanizmov, ki omogočajo vključevanje in sodelovanje širše javnosti v katerikoli fazi proračunskega procesa in odziva lokalne oblasti nanje. Demokratizacijo proračunskega procesa bomo proučili in vrednotili iz vidika finančne avtonomnosti lokalne ravni, institucionalne ureditve in proceduralnih postopkov, razmerij občinskih organov v proračunskem procesu, neposredne participacije in udeležbe širše javnosti, odzivnosti občinskih organov in mehanizmov demokratičnega nadzora. Z zajetjem demokratičnih vidikov proračunskega upravljanja ob mehanizmih učinkovitosti poudarjamo pomen samega

procesa oblikovanja in sprejemanja proračunskih odločitev. Z njimi dograjujemo proces upravljanja proračuna v smeri izboljšanja alokacijske učinkovitosti kot zunanje uspešnosti delovanja občine, ki vnaša legitimnost sprejetih odločitev in javno odgovornost.

V okviru koncepta novega lokalnega javnega upravljanja med pomembnimi vidiki demokratizacije proračunskega procesa na lokalni ravni zajemamo proučevanje participativnih mehanizmov. Participacija in vpliv občanov v proračunskem upravljanju so obravnavani kot sredstvo vnosa preferenc lokalne javnosti v odločitve lokalne oblasti, zagotavljanja odzivnosti lokalnih oblasti in spremljanja dosežkov uporabe javnega denarja. V lokalni skupnosti se lahko državljani lažje in bolj neposredno vključujejo v proračunski proces in s tem vanj v večji meri vnašajo preference lokalne sredine, bedijo nad odločitvami in nadzorujejo rezultate delovanja lokalne oblasti. S tem v proračunski proces vnašajo spodbude in impulze učinkovitejšega odločanja o alokaciji proračunskih sredstev kot tudi zavezo lokalni oblasti k učinkovitejšemu izvrševanju proračunskih ciljev (Feld 2002, Moynihan 2007, Mullins 2007, Shah in Shen 2007). Učinkovita alokacija in uspešno izveden proračun pa pomeni hkrati tudi učinkovitejše reševanje večine lokalnih javnih vprašanj, s čimer se opravičuje fiskalno decentralizacijo. Participativni mehanizmi v proračunskem procesu ob tem tudi krepijo demokratizacijo upravljanja v lokalni skupnosti (Heimans 2002, Sintomer in drugi 2008, Wampler 2007).

Cilj raziskave je na osnovi spoznaj teorije lokalne demokracije, teorij proračunskega upravljanja in analize dobrih praks povzeti osnovna načela proračunskega procesa na lokalni ravni ter na njihovi osnovi opredeliti ključne dejavnike povezave učinkovitega upravljanja s proračunom in krepitve demokratizacije odločanja v proračunskem procesu. V ta namen raziskava predstavi načela in cilje ter osnovne mehanizme proračunskega upravljanja v občini. Pri tem v pričujoči raziskavi izhajamo iz interdisciplinarne analize vidikov učinkovitosti iz teoretskega ozadja ekonomskih ved in javnega managementa ter vidikov demokratičnosti upravljanja občinskega proračuna s teoretskim ozadjem lokalne demokracije in policy analize. Na poti učinkovite alokacije proračuna in uspešnega delovanja občine te vidike obravnavamo kot dopolnjujoče se dejavnike celovitega procesa proračunskega upravljanja pri vzpostavljanju povezave različnih ravni upravljanja od vhodne in izhodne strani proračunskega procesa. Pri tem je potrebno vidike učinkovitosti in demokratizacije vnašati uravnoteženo in povezano, jih pretehtati glede na konkretne razmere ter vzporejati tudi z drugimi vrednotami javnega upravljanja in cilji posamezne družbene sredine.

Kot zanimivo razmišljanje o povezavi teh dveh vidikov lahko apliciramo navajanje Kovačeve (2000a), da je uspešnost javne uprave moč opredeliti kot presek učinkovitosti in demokratizacije. Z namenom integriranja procesa proračunskega upravljanja v učinkovitejše urejanje lokalnih javnih zadev v pričujoči raziskavi zajemamo vidike učinkovitosti in demokratičnosti v njihovi medsebojni interakciji. V okviru institutov lokalne demokracije in sodobnih metod managementa proračunske porabe iščemo povezovalne dejavnike teh dveh vidikov, ki lahko usmerjajo v učinkovitejšo proračunsko porabo in krepijo demokratizacijo procesa odločanja. Pri tem proračunski proces vpnemo v izhodišča koncepta novega lokalnega javnega upravljanja v omrežjih, ki podaja osnovne značilnosti današnjih razmer javnega upravljanja. Koncept novega javnega upravljanja na lokalni ravni se naslanja na teorijo lokalne demokracije, sodobno pojmovanje lokalne samouprave zasnovane na načelu subsidiarnosti in upravljanje v omrežjih (Brezovšek 2005, John 2001, Mlinar 2000, Sanderson 1999), kjer so osnovna izhodišča zasnovana na avtonomnosti, odprtosti in učinkovitosti. Z zajetjem teh izhodišč v proračunsko upravljanje klasična proračunska načela dopolnjujemo z načeli dobrega javnega upravljanja.

Izhodišča novega lokalnega javnega upravljanja nas napotijo v dograjevanje mehanizmov proračunskega upravljanja z vzpostavljanjem novih oblik participacije širše javnosti, dopolnilnih mehanizmov odzivnosti, novih metod interakcijskega vodenja, omrežnega managementa in mehanizmov medsebojnega nadzora, ki v proračun vnašajo dodatne integrativne mehanizme za učinkovito alokacijo in odgovorno proračunsko upravljanje. Z navedenim povzemamo nov metodološki pristop obravnave upravljanja lokalnega proračuna, ki se bistveno razlikuje od teorij in pristopov proračunskega procesa na državni ravni, na osnovi katerega zasnujemo konceptualni model procesa proračunskega upravljanja.

Glede na podana izhodišča in izpostavljeno problematiko bomo v tej raziskavi izhajali iz osnovne teze, da se demokratizacija v lokalni skupnosti krepi in uspešnost delovanja povečuje, če v proračunski proces vpeljemo sodobne metode proračunskega upravljanja temelječe na načelih in izhodiščih novega javnega upravljanja. Ta izhodišča v proračunskem procesu združujejo načela zakonitosti klasičnega proračuna, načela učinkovitosti teorije managementa proračunske porabe in se dopolnjujejo z načeli demokratičnosti odprtega lokalnega javnega upravljanja. Disertacija poskuša na osnovi teoretičnih predpostavk o učinkovitosti fiskalne decentralizacije in sistemov decentraliziranega javnega upravljanja z analizo učinkov proračunskega upravljanja na primerih dobrih praks preveriti tezo ali na izhodiščih koncepta novega lokalnega javnega upravljanja zasnovan proračunski proces vodi

v učinkovitejšo uporabo proračunskega denarja, uspešnejše delovanje občine in demokratizacijo javnega upravljanja na lokalni ravni.

Osnovna teza, ki nas vodi v proučevanju proračunskega procesa glasi:

> *Demokratizacija se krepi in uspešnost delovanja občine se povečuje, če v proces upravljanja občinskega proračuna vpeljemo načela sodobnih metod proračunskega upravljanja temelječih na izhodiščih novega javnega upravljanja.*

To tezo razvijemo na osnovi znanstveno-teoretskih izhodišč lokalne demokracije in lokalne avtonomije, ki podajata predpostavke učinkovitosti decentraliziranih sistemov javnega upravljanja na eni strani ter sodobne teorije managementa javne porabe, ki na drugi strani proračun od klasičnega letnega finančno-planskega instrumenta usmerja v učinke in rezultate znotraj večletnega pristopa. Povezavo vidikov demokratičnosti in učinkovitosti v proračunskem procesu podamo s predstavitvijo teoretičnih izhodišč decentraliziranega upravljanja slonečega na vzvodih lokalne avtonomije in participacije, ki podpirata predvsem alokacijsko učinkovitost lokalnega javnega upravljanja. Medtem ko mehanizmi managementa proračunske porabe podpirajo predvsem transparentnost in operativno učinkovitost porabe.

Teorija managementa proračunske porabe z vnosom notranjih koordinativnih in integrativnih mehanizmov proračunskega procesa ter vzpostavljanjem večletnega proračunskega okvira sledi načelom učinkovitosti in osnovnim proračunskim ciljem. Po Schicku (2004, 94) pa zasnova proračuna v današnjih razmerah zahteva, da v obzir vzamemo tudi kriterij dostopnosti, responzivnosti in javne odgovornosti proračunskega upravljanja.V proračunskem procesu na lokalni ravni pa se posebej izpostavlja pomen odpiranja proračunskega procesa do državljanov z mehanizmi neposredne participacije (Heimans 2002, Mullins 2007, Shah in Shen 2007). Zajetje vseh navedenih aspektov bomo podali s povezavo vidikov demokratičnosti in učinkovitosti v procesu proračunskega upravljanja v okviru krovnega načela odprtosti.

Celovitost povezave proračunskega procesa skozi vse faze in različne ravni upravljanja pa podamo z vzpostavljanjem procesnega pristopa, s katerim vnašamo sistemsko dinamiko in vzpostavljamo koordinacijo proračunskega procesa. Na predpostavkah osnovne teze opredelimo še izvedene teze, ki pojasnjujejo proces proračunskega upravljanja oziroma dopolnjujejo osnovno tezo:

- *Učinkovitost upravljanja občinskega proračuna lahko izboljšamo z uvajanjem celovitega procesnega managementa pri upravljanju z občinskim proračunom v vseh fazah proračunskega ciklusa.*
- *Vzpostavitev sistema dejavnikov procesnega upravljanja proračuna z vpeljavo vidikov učinkovitosti in demokratizacije ter njihovo spremljanje povečuje učinkovitost izvajanja proračunskega procesa oziroma uspešnost doseganja proračunskih ciljev.*
- *Demokratizacijo odločanja v lokalni skupnosti krepimo z demokratizacijo proračunskega procesa, ki sloni na večji odprtosti in transparentnosti, demokratični proceduri proračunskega procesa, mehanizmih demokratičnega nadzora javne porabe in vključenosti širše javnosti.*

Prva dopolnilna teza temelji na domnevi, da se učinkovitost upravljanja proračuna izboljša z vpeljavo procesnega managementa v vseh fazah proračunskega ciklusa. S to dopolnilno tezo zajemamo povezavo procesa na instrumentalno-izvršilni ravni, kar podaja utemeljitev pomena povezave notranjega managementa proračunskega upravljanja. Procesna usmerjenost managerske ravni vzpostavlja predvsem mehanizme horizontalne koordinacije organizacijskega procesa z vzpostavljanjem povratne zveze (Tavčar 2002, 422). Mehanizmi procesnega managementa proračunske porabe usmerjajo aktivnosti proračunskega procesa v povezavi z drugimi mejnimi organizacijskimi procesi, kar povezuje proračun z uspešnostjo javne organizacije (Blöndal, Kraan in Ruffner 2003, Schick 2002 in 2004). Zajemajo koordinacijo in nadzor poteka celotnega procesa proračuna na instrumentalno-izvršilni ravni od priprave, načrtovanja, izvrševanja, spremljanja in naknadnega nadzora. To podaja v rezultate usmerjen pristop proračuna, ki zahteva od občinskega vodstva, da ob upoštevanju osnovnih vidikov ekonomike in produktivnosti, vpeljave podjetniških in managerskih pristopov, v proračunsko upravljanje vnese strateško usmeritev pri sledenju temeljnega poslanstva občine in doseganju prioritetnih ciljev, vzpostavi spremljanje rezultatov in evalvacijo učinkov proračunske porabe. Večina predpisanih instrumentov in izhodišč managementa proračunske porabe je usmerjena v vodenje in nadzor proračuna na tej ravni. Z analizo teorije managementa proračunske porabe in outputnega oziroma v rezultate usmerjenega proračuna v okviru paradigme NJM bomo predstavili pomen podane dopolnilne teze ter na osnovi uvajanja teh mehanizmov v institucionalno ureditev in v reforme proračunskega upravljanja podali analizo učinkov teh mehanizmov v praksi. S tem bomo predstavili tudi izhodišča utemeljevanja te izvedene teze.

Vendar celovitosti proračunskega upravljanja ne moremo omejiti na raven managementa oziroma aktivnosti usmerjanja resursov k zastavljenim ciljem, zato z naslednjo dopolnilno tezo povzemamo zajetje procesne naravnanosti na vseh ravneh upravljanja. Upravljanje najširše obravnavamo kot proces določanja ciljev in usmerjanja akcije za njihovo uresničitev na osnovi krožnega procesa pretoka informacij (Lynn in drugi 2000, Pusić 1985, Šmidovnik 1985). Upravljanje proračuna se v teoriji managementa proračunske porabe opredeljuje kot povezava med alokacijo virov in managementom proračunske porabe oziroma kot povezava med stopnjo oblikovanja in izvajanja proračuna (Allen in Tommasi 2001, Gianakis in McCue 1999, Premchand 1996). Pri tem se mehanizmi usmerjanja in koordiniranja procesa na institucionalni ravni bistveno razlikujejo od mehanizmov na managerski ravni. S procesnim pristopom upravljanja proračuna povezujemo aktivnosti institucionalne ravni z mehanizmi participacije in demokratičnimi instituti nadzora, izvršilno-instrumentalne ravni s funkcijami notranjega procesnega managementa ter omrežnega managementa v integrativno proračunsko upravljanje. Pri vzpostavljanju povezave med različnimi ravnmi upravljanja se vidiki učinkovitosti notranjega management procesa soočjo z vidiki demokratizacije, ki proračun odpirajo navzven. Na teh izhodiščih v drugi dopolnilni tezi predpostavljamo, da vzpostavitev sistema dejavnikov procesnega upravljanja proračuna s povezavo vidikov učinkovitosti in demokratizacije ter njihovo spremljanje povečuje učinkovitost proračuna oziroma uspešnost doseganja proračunskih ciljev. Dejavniki procesnega upravljanja proračuna se vzpostavljajo institucionalno s pravili in politikami proračunskega upravljanja, z uvajanjem mehanizmov participacije, procesnega managementa v fazi priprave strokovnih predlogov in izvrševanja proračuna, mehanizmov nadzora in omrežnega managementa.

Povezava učinkovitosti in demokratičnosti izhaja iz interdisciplinarne vloge proračuna in njegovega javnega pomena. Procesni pristop pa vnaša povezavo poteka aktivnosti in vzpostavljanje povezave med procesom alokacije proračuna in procesom izvrševanja sprejetega proračuna. Pri vzpostavljanju te povezave se v proračunu na lokalni ravni vidiki učinkovitosti zasnovani na procesnem managementu instrumentalno-izvršilne ravni upravljanja dopolnjujejo z mehanizmi odpiranja institucionalne ravni upravljanja s poudarkom na participaciji. Za obvladovanje celotnega procesa od vhoda do izhoda je v kompleksnih razmerjih proračunskega upravljanja ključen tudi omrežni management, ki z dodatnimi usmerjevalnimi mehanizmi omogoča koordinacijo in povezavo poteka celotnega procesa med avtonomnimi akterji v sistemu lokalnega javnega upravljanja. Med ključnimi dejavniki celovitega sistema upravljanja proračuna na lokalni ravni v podporo demokratizaciji proračunskega procesa in alokacijski učinkovitosti zajemamo tudi sistem fiskalne

decentralizacije, ki določa medinstitucionalna razmerja do centralne oblasti in udejanja finančno avtonomijo lokalne skupnosti.

V tretji dopolnilni tezi povzemamo pomen procesa demokratizacije proračuna. V ponovnem valu širitve lokalne demokracije prav participativni procesi in demokratični mehanizmi nadzora uporabe javnega denarja podajajo zanimivo področje za prakticiranje vključevanja državljanov v lokalno politično odločanje in krepitev lokalne demokracije (Heimans 2002, Mullins 2007, Sintomer in drugi 2008, Wampler 2007). V tej tezi predpostavljamo, da demokratizacija proračunskega procesa krepi lokalno demokracijo in civilno družbo zasnovano na aktivnem državljanu. Proračunski proces in vprašanja razporejanja javnega denarja zajemajo praktična področja delovanja občine (komunalna dejavnost, šole, vrtci, šport, cestna infrastruktura…), ki se dotikajo neposrednega življenja in interesa državljanov. To so vprašanja, ki državljane najlažje privabijo k sodelovanju in pri katerih lahko zaznajo svoj vpliv na učinke uporabe javnega denarja. Zato predpostavljamo, da demokratični mehanizmi proračunskega procesa podprti s participativnimi metodami in dodatnimi mehanizmi nadzora proračuna lahko predstavljajo izhodišče krepitve demokratizacije odločanja v lokalni skupnosti. S transparentnim in odprtim proračunskim procesom, z jasno institucionalno podlago, s katero določamo osnovno proceduro sprejemanja odločitev in razmerja med akterji, participativnimi mehanizmi vključevanja širše javnosti, odzivnostjo lokalne oblasti do posredovanih preferenc ter novimi mehanizmi demokratičnega nadzora pri uporabi javnega denarja krepimo tudi demokratizacijo odločanja v lokalni skupnosti. To izvedeno tezo bomo utemeljevali z analizo učinkov na primerih participativnega proračunskega procesa širom po svetu.

S podanimi predpostavkami procesnega pristopa proračunskega upravljanja zasnovanega na interaktivnem učinkovanju vidikov učinkovitosti in demokratičnosti je podana nova zamisel pristopa obravnave proračunskega upravljanja v občinah. Predvsem se z zaslombo na institutih lokalne demokracije razlikuje od teorij in pristopov proračunskega upravljanja na državni ravni. Naslanja se na vzvodje lokalne avtonomije in iniciativnost participativnih mehanizmov pri izboljšanju alokacijske učinkovitosti lokalnega javnega upravljanja na eni ter na mehanizme managementa javne porabe, na katerih je zasnovano uresničevanje osnovnih ciljev proračuna na drugi strani. Hkrati pa participacija v proračunskem procesu predstavlja izhodišče za uvajanje instrumentov neposredne demokracije na lokalni ravni, kar izgrajuje demokratizacijo procesa lokalnega javnega upravljanja. Na teh osnovah oblikujemo zasnovo celovitega proračunskega upravljanja, ki ga na lokalni ravni naslonimo na teorijo

managementa proračunske porabe in izhodišča novega lokalnega javnega upravljanja. Občinski proračun v okviru načela odprtosti obravnavamo kot osnovno koordinacijsko in komunikacijsko orodje, ki povezuje lokalno oblast in širšo javnost v aktivnejše sodelovanje pri razporeditvi proračunskih sredstev ter hkrati lokalno oblast usmerja v učinkovitejše rezultate pri porabi proračunskega denarja.

Ob zavedanju, da ne obstoji teorija optimalne alokacije proračunskih sredstev (Green in Thompson 2002, Gianakis in McCue 1999, Lane 1995, Wildavsky 1992), je cilj te raziskave na osnovi pregleda teorij proračunskega upravljanja in izhodišč koncepta novega lokalnega javnega upravljanja povezati teoretska spoznanja in dobre prakse v zasnovo konceptualnega modela procesa proračunskega upravljanja v občini. V njem na osnovi vidikov demokratizacije in učinkovitosti podajamo ključne dejavnike povezave procesa občinskega proračuna, ki pomagajo integrirati celoten proces od vhoda do izhoda. Pri vzpostavitvi modela izhajamo iz povezave notranjega procesnega managementa na instrumentalno-izvršilni ravni proračunskega procesa in zunanje učinkovitosti oziroma uspešnosti, ki se navezuje na institucionalno raven upravljanja podprto z dejavniki demokratizacije in omrežnim managementom. V raziskavi bomo podali tudi metodološka izhodišča spremljanja proračunskega procesa in njegovih rezultatov z osnovnimi indikatorji demokratičnosti in učinkovitosti. Ob vse večjih pričakovanjih javnosti za izboljšanje učinkovitosti javne porabe ter številna odprta vprašanja na tem področju, nam kritičen in celovit prikaz upravljanja proračunskega procesa v občini lahko služi kot izhodišče za izboljšave ali nadaljnje raziskave tega področja. Na teh teoretičnih predpostavkah in metodoloških izhodiščih zastavimo prvo celovito empirično raziskavo proračunskega procesa v slovenskih občinah po uvedbi lokalne samouprave.

1.3 OMEJITVE IN PREDPOSTAVKE

Disertacija je usmerjena v proučevanje proračunske porabe, ki predstavlja ožje področje javnih financ in ne obravnava podrobneje prihodkovne strani proračuna, saj so ključni dejavniki prihodkovne strani proračuna na lokalni ravni opredeljeni s sistemom financiranja, o katerem občine ne odločajo v okviru proračunskega procesa. V okviru raziskave bomo izpostavili le osnovne determinante prihodkovne politike v povezavi z možnostmi kreiranja lastnih prihodkov. V proučevanju proračunskega upravljanja se tako osredotočamo na to

kako učinkovito v okviru danega sistema financiranja razporejamo proračunska sredstva za zadovoljitev potreb lokalnega prebivalstva, kar po teoriji managementa proračunske porabe sledi doseganju fiskalne discipline, alokacijske in operativne učinkovitosti porabe.

Sistem financiranja občin bomo predpostavljali kot dan in ga obravnavamo kot neodvisno spremenljivko v procesu proračunskega upravljanja. To področje je v pretežni meri predmet proučevanja davčne politike in konceptov fiskalne decentralizacije. Ker se s sistemom fiskalne decentralizacije ureja ne le izhodišča finančne zmogljivosti občin, ampak predstavlja to tudi osnovo finančne avtonomije lokalnih skupnosti, ga zajemamo kot pomemben dejavnik uspešnosti upravljanja občinskih proračunov. To so vprašanja, ki se nanašajo na to ali ima občina možnost predpisovanja davkov in sprejemanja ukrepov, s katerimi lahko vpliva na proračunske prihodke, ali lahko avtonomno razporeja razpoložljive vire oziroma koliko je pri tem odvisna od države.

Raziskava proračunskega upravljanja izhaja iz zasledovanja osnovnih ciljev proračuna in ne posega v obravnavo učinkovitosti in uspešnosti delovanja vseh porabnikov proračunskega denarja na lokalni ravni. V raziskavi se omejimo na obravnavo procesa alokacije in učinkovite porabe proračunskih sredstev na ravni občine kot samoupravne lokalne skupnosti. Upravljanje javne porabe vseh izvajalskih organizacij oziroma širšega kroga javnega sektorja na lokalni ravni (javnih zavodov, javnih skladov, javnih agencij ter javnih podjetij) ni predmet te raziskave. Čeprav so ti subjekti posredno vključeni v obravnavane vidike in posegajo v razmerja proračunskega upravljanja, njihovih notranjih razmerij in učinkovitosti uporabe proračunskega denarja pri njih v tej raziskavi ne zajemamo. Menimo, da sta to dva različna procesa, ki delujeta in se izvajata na popolnoma drugačnih osnovah. Tudi če izhajamo iz tega, da je proračunski proces tisti proces, ki povezuje vse administrativne enote v občini in vse izvajalce javnih služb, s samim proračunom ne moremo reševati vprašanj učinkovitosti in produktivnosti zagotavljanja javnih služb in delovanja celotnega javnega sektorja. Alokacijo proračunskih sredstev in management proračunske porabe občine vodijo povsem drugačna pravila igre od finančnega managementa pri proračunskem uporabniku, ki prejema transfere ali plačila iz proračuna za izvajanje svoje osnovne dejavnosti. Ta razmerja in procesi so predmet managementa uspešnosti in merjenja učinkovitosti javnih služb pri izvajalskih organizacijah.

Osnovna predpostavka na kateri temelji pričujoča raziskava, se nanaša na proučevanje interaktivnosti delovanja dejavnikov demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega

upravljanja. Pri tem bomo dejavnike okolja in organizacijsko-administrativne zmogljivosti občin obravnavali kot dane. Prav tako nam bo v empirični raziskavi normativno-institucionalni okvir ureditve proračunskega upravljanja predstavljal dano izhodišče za analizo proračunskega procesa v slovenskem okolju, kar daje rezultatom tega dela analize lokalno specifičnost. Zasnova metodoloških konceptov proračunskega upravljanja podanih v raziskavi sloni na splošnih značilnostih proračunskega upravljanja in priporočilih mednarodnih organizacij, kar omogoča posploševanje na njihovi osnovi podanih ugotovitev in hkrati predstavlja tudi osnovo za izvajanje primerjalnih analiz z drugimi ureditvami.

Disertacija izhaja še iz sledečih (vsebinskih) omejitev empiričnega dela raziskave:

- V empiričnem delu je celovita analiza proučevanja proračunskega procesa podana za slovenske občine, kar izhaja iz specifičnih okoliščin naše ureditve delovanja lokalnih skupnosti. Navedeni pristop raziskave utemeljujemo z osnovnimi značilnostmi družbene problematike, ki je vselej problemsko orientirana in vezana na kontekst konkretnih razmer okolja v katerem obstaja.
- Osrednja pozornost v študiji primera je usmerjena v proučevanje procesa alokacije proračunskih sredstev in s tem povezanih dejavnikov proračunskega upravljanja. Tako smo se odločili zaradi preobsežnosti zajemanja vseh faz in nizke pripravljenosti udeležencev za sodelovanje v obsežnejši empirični raziskavi celovitega proračunskega ciklusa. Naveden pristop utemeljujemo tudi z navedbami ključnih akterjev proračunskega procesa v občinah, da je prav faza oblikovanja ključna za uspešen proračun.
- Empirična analiza javno-finančnih kazalcev na ravni vseh slovenskih občin sloni na razpoložljivih objavljenih podatkih v javnih evidencah. Za poglobljene analize nekaterih vidikov bi potrebovali dodatne podatke o finančnih in predvsem vsebinskih atributih. Tako npr. za občine iz objavljenih evidenc ni na razpolago podatkov o prihodkih občin po posameznih sicer redkih vrstah izvirnih davčnih virov (npr. za občinske takse), niti pregleda osnovnih kazalcev izvajanja posameznih javnih služb.
- Pri aplikaciji raziskovalnega modela proračunskega upravljanja po indikatorjih demokratičnosti in učinkovitosti se omejimo na analizo dveh študij primerov: v eni manjši na novo ustanovljeni občini, ki je nastala z izločitvijo iz prejšnje večje občine in v drugi večji občini, ki kontinuirano deluje v nespremenjeni velikosti in s prenesenimi administrativnimi strukturami iz prejšnjega sistema.

Navedene predpostavke in omejitve tudi utemeljujejo pomen vzpostavitve spremljanja dejavnikov učinkovitosti in demokratičnosti proračunskega procesa kot tudi potrebo po

nadaljnjih kontinuiranih raziskavah na tem področju. Izhajamo namreč iz prepričanja, da se raznolikost procesov upravljanja in rezultatov manifestira različno od občine do občine in družbeni sredini prilagojeno.

1.4 RAZISKOVALNA METODOLOGIJA

V disertaciji gre v enem delu za raziskavo teoretičnih vidikov, s katerimi predstavimo pojmovni aparat in obravnavano problematiko. Na teh izhodiščih z raziskavo podamo zasnovo novih metodoloških podlag upravljanja občinskih proračunov. Z empirično raziskavo na osnovi podanih metodoloških pristopov pa analiziramo proučevane teoretične vidike proračunskega procesa v evalvacijski študiji proračunskega upravljanja slovenskih občin. Zato bo raziskava izhajala iz kombinacije različnih raziskovalnih metod in tehnik.

Koncept raziskave je družbeno konstrukcionističen (*social constructionist*) in interpretativen. Ta pristop zavrača zgolj pozitivističen koncept družbene objektivnosti in zahtevo po edinstveni avtoriteti kvantificiranega »efektivnega« znanja, ki izhaja iz znanstvene metode (Rudman 1996 v Sanderson 1999, 327). Navedeni pristop izhaja iz predpostavke, da vsako družbeno teorijo razumemo v povezavi s konkretnim kontekstom in zgodovinskim ozadjem, iz katerega izhaja (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 72). To pomeni, da moramo vsako spoznanje oziroma znanje jemati kot relativno resnico, ki je družbeno zgrajena in ji pomen dajejo ljudje (ibid, 46, 109). Veljavno in posplošeno znanje je torej relativno in lokalno omejeno, empiričnost pa je lahko edinstvena za dane okoliščine (ibid, 72). Pri tem izhajamo iz načelnega razmerja med teorijo in prakso. Po navedbi Turka velja med njima sledeče razmerje: *"Tako teorija kot praksa se lahko razvijeta ločeno druga od druge. Toda prodornost prve in uspeh druge sta v znatni meri odvisna ravno od njune medsebojne povezanosti. Teorija mora izhajati iz izkušenj prakse in služiti praksi. Njeni sklepi so resnični, le če jih potrdi praksa. Na drugi strani pa je praksa slaba, če ne izrablja spoznanj, do katerih se je dokopala teorija."* (Turk 1997, 14). Še posebej ta povezava velja pri raziskavah družbenih sistemov, ki ne obstajajo v vakuumu kot neodvisen eksperiment in so vedno grajeni na osnovi določenih predpostavk (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005).

Predstavitev podanih tez o povezavi in vplivu vidikov učinkovitosti in demokratičnosti podamo s proučitvijo znanstveno-teoretičnih izhodišč proračunskega upravljanja, fiskalne

decentralizacije in teorije lokalne demokracije. Teoretični in normativno-institucionalni okvir proračunskega procesa bomo pojasnili z *metodo analize, kompilacije in deskriptivno metodo.* Z *zgodovinsko analizo* bomo predstavili razvoj vloge in pomen proračuna v sistemu javnega upravljanja in delovanja lokalne samouprave. Raziskava podaja analizo znanstveno-teoretičnih izhodišč sodobnega upravljanja proračunske porabe na lokalni ravni skozi celovit pregled proračunskih pristopov (Ferfila 1999, Högye 2002, Kranjec 2003, LeLoup 1999, 1999a in 2003, Shah 1999 in 2007, Schick 2001, 2002 in 2004, Premchand 1996, Wildavsky 1992 in 2003) in fiskalne decentralizacije (Bailey 1999, Davey 2005, Drummond and Ali Mansoor 2002, DeMello in Barenstein 2001, Ulbrich 2003). Pregled teorij in konceptov proračunskega upravljanja z vpeljavo sodobnih metod managementa proračunske porabe podamo tudi z *analizo reform proračunskega upravljanja* v zadnjih štiridesetih letih. Pri tem bo prvenstveno uporabljena dostopna tuja literatura. Na osnovi teoretičnih predpostavk bomo s povzetki relevantnih raziskav v rezultate usmerjenega proračunskega upravljanja in primerov dobrih praks participativnega proračunskega procesa, ki se v zadnjih dvajsetih letih uvaja v svetu, podali tudi osnove za potrjevanje postavljenih hipotez.

Raziskovalni načrt lastne empirične raziskave je zajemal:

- analizo normativno institucionalne ureditve proračunskega procesa slovenskih občin,
- analizo razreza občinskih proračunov z izbranimi ekonomsko – finančnimi parametri,
- primerjavo proračunskega procesa z izhodišči modela odprtega participativnega proračuna oziroma priporočili mednarodnih organizacij,
- analizo kazalnikov demokratičnosti proračunskega procesa in finančno-ekonomskih parametrov učinkovitosti v izbranih študijah primera ter njihovo primerjavo z ugotovitvami institucionalne ureditve na državni ravni,
- poglobljeno analizo proračunskega procesa v obravnavanih študijah primera s kvantitativnimi in kvalitativnimi raziskovalnimi pristopi ter z aplikacijo podanega raziskovalnega modela indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti,
- anketo med občani o oceni proračunskega upravljanja v občini.

Pri analizi institucionalnega okvira proračunskega upravljanja in javnofinančnega sistema v Sloveniji bomo proučili slovenski pravni okvir. V analizi izhodišč institucionalne ureditve se bomo naslonili tudi na načela in priporočila iz dokumentov mednarodnih institucij o lokalnem javnem upravljanju in upravljanju proračunske porabe v občinah. Pri tem je uporabljena *metoda analize sekundarnih* virov s proučevanjem normativno-institucionalne ureditve, analize podatkov iz uradnih evidenc in raziskav o javni porabi občin v Sloveniji. Nekatere

vidike upravljanja občinskih proračunov v Sloveniji bomo osvetlili z analizo revizijskih ugotovitev izvajanja občinskih proračunov s strani Računskega sodišča Republike Slovenije. V analizi sistema financiranja občin in nekaterih kazalnikov proračunskega upravljanja poleg statističnih javnofinančnih podatkov v Sloveniji apliciramo tudi podatke mednarodne primerjalne analize. V ta namen smo uporabili ugotovitve obširne študije o javnih financah na lokalni ravni v okviru EU za obdobje 2000-2006, ki je nastala s sodelovanjem mednarodne mreže ekspertov za lokalne javne finance.

V empirični *analizi normativno- institucionalnega okvira* izvajanja proračunskega procesa smo podali osnovna razmerja med akterji, oris osnovnega postopka in metodološki okvir proračunov slovenskih občin. V raziskavo finančno-ekonomskih kazalcev smo vključili analizo za obdobje 2000 – 2007. To obdobje smo opredelili z namenom zajetja dinamike finančnih parametrov, ki uokvirja dva volilna ciklusa z letom pred in po volitvah. Tako smo zajeli vpliv volitev leta 2002 in leta 2006 na proračunsko upravljanje. Z analizo finančnega razreza proračunov občin na ravni Slovenije smo zajeli vpogled v osnovne finančne kazalnike. Z analizo enakih pozicij javnofinančnih bilanc po indikatorjih učinkovitosti v posamezni občini lahko izvedemo primerjave med občinami in s povprečjem v državi.

Z *metodo študije primera* izvedemo poglobljeno analizo, s katero detajlno osvetlimo potek proračunskega procesa v dveh občinah. Študije primera se uporabljajo, ko želimo dobiti temeljit opis in analizo posamezne enote ali zaokroženega sistema, npr. posameznika, organizacije, programa, skupine ali skupnosti (Merriam 1998, 19), pri čemer lahko uporabljamo tako kvalitativne ali kvantitativne raziskovalne metode. Smiselna je, ko želimo poglobljeno razumeti in razložiti fenomen oziroma dogajanje (Jin 1994 v ibid). Jin brani veljavnost študije primera z uporabo raznolikih dokaznih virov (Easterby-Smith, Thorpe, Lowe, 2005, 75). Pri tem je potrebno povzeti, da je vloga raziskovalca v tej raziskavi večplastna. V proračunski proces je vključen kot aktiven akter v eni od obravnavanih študij primera. Njegova prednost je dolgoletno poznavanje proračunskega upravljanja, kar pa ne izključuje možnost pristranskosti, zato je raziskava podprta s kvantitativnimi metodami analize podatkov o proračunu, longitudinalno primerjalno analizo ter s triangulacijo kvalitativnih metod zaznave stališč različnih udeležencev v proračunskem procesu, ki vključujejo metodo družboslovnega intervjuja z vodilnimi v občini in anketo med občani.

Študija primera zajema analizo sekundarnih dokumentarnih virov, ki obsega analizo proračunskih dokumentov za obravnavano obdobje, analizo osnovnih splošnih aktov v

obravnavanih občinah, analizo občinskih glasil in občinskih spletnih strani, zapisnikov občinskega sveta in drugih strokovnih gradiv o upravljanju s proračunom. Za poglobljen vpogled v vsebino in potek proračunskega procesa smo poleg analize dokumentov, predpisov in drugih pisnih virov uporabili metodo družboslovnega intervjuja z vodilnimi akterji v obravnavnih občinah: z županom, direktorjem in finančnikom. Z družboslovnim intervjujem raziskava dodatno osvetli nekatere proučevane vidike, ki jih ni možno analizirati zgolj na podlagi podatkov iz sekundarnih virov oziroma normativno-institucionalne ureditve.

Za pridobitev vpogleda o tem kako občani kot neposredni »lastniki« javnega denarja gledajo na proračunsko upravljanje smo se odločili tudi za *anketo* med naključno izbranimi občani v obeh proučevanih občinah. Z anketo smo pridobili mnenja občanov o tem kako so seznanjeni s proračunom in kako ocenjujejo obveščanje občine o proračunski porabi, kakšen je interes za participacijo v proračunskem procesu, koliko se dejansko vključujejo v ta proces in kako ocenjujejo učinkovitost izvajanja proračuna v svoji občini. S to metodo smo preverili odziv na proračunsko upravljanje tudi s strani neinstitucionalnih akterjev ter s statističnimi parametri preverili podobnosti in razlike stališč občanov.

Bistven prispevek pričujoče raziskave je v interdisciplinarni obravnavi različnih vidikov proračunskega upravljanja zasnovanih na izhodiščih novega lokalnega javnega upravljanja, ki jih v procesnem pristopu povezuje načelo odprtosti. Ta izhodišča lokalnega javnega upravljanja in teoretična spoznanja proračunskega upravljanja apliciramo v celovito zasnovo proračunskega procesa in ne zgolj kot uvajanje posameznih tehnik ali metod proračunske porabe. Na osnovni teoretičnih izhodišč različnih znanstvenih disciplin interdisciplinarno zajamemo vidike učinkovitosti in demokratičnosti, s katerimi poudarjamo pomen procesa kot tudi učinkov proračunskega upravljanja. Procesni pristop ne glede na različne ravni upravljanja in faze prispeva k celovitejši razlagi in koordinaciji proračunskega procesa od vhoda do izhoda oziroma povezavi alokacije javnega denarja in izvrševanja sprejetega proračuna v učinkovito in uspešno proračunsko upravljanje, ki sledi ciljem lokalne sredine. S sistematično povezavo spoznanj iz teorije zastavimo nove metodološke pristope proračunskega upravljanja, ki predstavljajo doprinos v proučevanju te problematike. Na osnovi izhodišč koncepta lokalnega javnega upravljanja v omrežjih in teorije managementa proračunske porabe z *metodo modeliranja* zasnujemo konceptualni model procesa proračunskega upravljanja. Za spremljanje proučevanih vidikov proračunskega procesa oblikujemo raziskovalni model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti ter model za razvrščanje proračunskih sistemov.

Na osnovi ključnih značilnosti proračunskega procesa s pomočjo *zgodovinsko primerjalne analize* konceptov proračunskega upravljanja v raziskavi razvijemo model klasifikacije tipskih proračunskih sistemov na lokalni ravni glede na osnovno načelo odprtosti. V njem zajamemo izhodišča spremljanja značilnosti proračunskega procesa v povezavi s spreminjanjem sistemov lokalnega javnega upravljanja od klasičnega proračunskega sistema do pristopa odprtega proračunskega upravljanja. Na osnovi zastavljenega modela za razvrščanje proračunskih sistemov z analizo značilnosti institucionalne ureditve umestimo proračunski proces občin v Sloveniji v ustrezen tip proračunskega upravljanja. S študijo primera in analizo normativno-institucionalne ureditve proračunskega upravljanja v Sloveniji podamo kritično analizo našega sistema proračunskega upravljanja glede na obravnavane vidike demokratičnosti in učinkovitosti. V tem okviru povzemamo tudi primerjavo naše ureditve s priporočili mednarodnih organizacij. S študijo primera dveh občin pa s pomočjo različnih raziskovalnih metod pridobimo poglobljeno analizo proračunskega procesa. Izhajajoč iz vidikov podanih s konceptualnim modelom proračunskega upravljanja v teh dveh občinah s pomočjo raziskovalnega modela proračunskega upravljanja izvedemo *primerjalno analizo* značilnosti poteka procesa in njegovih učinkov po indikatorjih demokratičnosti in učinkovitosti ter primerjalno analizo statističnih parametrov o stališčih občanov.

Na osnovi sistematične povezave spoznanj iz teorije in ugotovitev empirične raziskave smo z uporabljeno raziskovalno metodologijo ob kombinaciji različnih metod in tehnik poskušali čimbolj celovito osvetliti proračunski proces in preveriti postavljene hipoteze. To namero izvajamo s poglobljenimi analizami tega večplastnega, interesno konfliktnega in strokovno zahtevnega procesa, kar lahko prispeva k boljšemu razumevanju tega procesa, k spoznavanju vpliva posameznih dejavnikov ali h dograjevanju praks proračunskega upravljanja.

1.5 SESTAVA DISERTACIJE

Doktorska disertacija v prvih treh poglavjih podaja teoretične sklope, ki zajemajo izhodišča sistemov lokalnega javnega upravljanja in pregled proračunskih sistemov kot osnove za osvetlitev teoretskega ozadja proračunskega upravljanja. Na teh osnovah strnemo tretje poglavje s predstavitvijo metodoloških usmeritev proračunskega upravljanja, v katerih podamo konceptualni model proračunskega upravljanja in metodološka izhodišča za spremljanje proračunskega procesa na lokalni ravni. Na osnovi zasnovanih metodoloških

konceptov je empirični del v četrtem in petem poglavju posvečen analizi proračunskega procesa slovenskih občin.

V prvem poglavju podamo teoretska izhodišča proučevane problematike, predstavimo teze in raziskovalno metodologijo, ki jih bomo uporabili. Posebej izpostavimo omejitve in predpostavke proučevanih vidikov obravnavane problematike, ki zajema zelo široko interdisciplinarno področje ter znanstveni doprinos z raziskavo uporabljenega pristopa proučevanja proračunskega porcesa.

Drugo poglavje proučuje teoretična izhodišča lokalne demokracije, lokalne samouprave in novega lokalnega javnega upravljanja kot okvira za proučevanje obravnavane problematike. V tem poglavju podamo tudi predstavitev ureditve delovanja slovenskih občin. Pri njihovem delovanju se osredotočimo na pregled sistema financiranja in delovanje organov lokalne samouprave s poudarkom na osvetlitvi njihovih razmerij v proračunskem procesu. Z namenom umestitve proračunskega procesa v sistem lokalnega javnega upravljanja predstavimo pregled načinov javnega upravljana od klasične birokratske organiziranosti, preko novega javnega managementa do aktualnih pristopov novega javnega upravljanja.

Tretje poglavje se osredotoči na prestavitev javnega proračuna, proračunskih teorij in sodobnih pristopov proračunskega upravljana. Na teh osnovah predstavimo občinski proračun in proračunski proces v občini. V nadaljevanju prikažemo proces proračunskega upravljanja in reformne pristope v zadnjih desetletjih. Ker je proračun jedro naše raziskave, v tem poglavju predstavimo vidike učinkovitosti in demokratizacije proračunskega procesa kot enega najpomembnejših procesov odločanja o javnih zadevah v občini. Na osnovi spoznanj teorij proračunskega upravljanja in učinkov proračunskih reform zgradimo zasnovo konceptualnega modela procesa proračunskega upravljanja, ki podaja procesno naravnanost in interdisciplinarno zajetje vidikov učinkovitosti in demokratizacije proračunskega procesa. Za spremljanje proučevanih vidikov proračunskega upravljanja v tem poglavju podamo zasnovo raziskovalnega modela indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti in modela za razvrščanje proračunskih sistemov.

V četrtem in petem poglavju na osnovi teoretskih spoznaj in na podlagi zasnovanih metodoloških modelov v predhodnem poglavju pristopimo k empirični raziskavi upravljanja proračunov v slovenskih občinah kot konstruktivistični raziskavi, katere namen je predstaviti proces proračunskega upravljanja na lokalni ravni glede na v raziskavi izpostavljene vidike. V podkrepitev veljavnosti in nepristranosti ugotovitev o upravljanju občinskih proračunov v

občinah uporabimo različne raziskovalne metode, ki jih podpremo z longitudinalnim pristopom. Z različnimi raziskovalnimi metodami analiziramo institucionalni javnofinančni okvir upravljanja proračuna na lokalni ravni, analizo finančnih kazalcev upravljanja občinskih proračunov. Ker na osnovi formalnih procedur, podatkov in dokumentov o tako kompleksnem procesu kot je proračunsko upravljanje ni možno dobiti pravega uvida o tem kako dejansko poteka ta proces, posvetimo peto poglavje empirični analizi študije primera, v kateri s poglobljeno raziskavo predstavimo proračunski proces v dveh slovenskih občinah ter skupne značilnosti in parametre obeh študij primera povzamemo v primerjalni analizi študije primera.

V šestem poglavju prestavimo utemeljitev podanih tez in strnemo sklepne ugotovitve. S pridobljenimi spoznanji v raziskavi osvetlimo proračunski proces v občinah glede na proučevane vidike demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega upravljanja, s katerim sledimo k doseganju osnovnih ciljev proračuna in s tem uspešnosti in demokratizaciji delovanja občine kot celote. V raziskavi podana konceptualna izhodišča proračunskega upravljanja in ugotovitve podajajo relevantno osnovo za kritično presojo proračunskega upravljanja slovenskih občin kot tudi iztočnice za izboljšanje sistema proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

2 LOKALNA DEMOKRACIJA IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna skupnost je v prvi vrsti naravna življenjska skupnost ljudi na določenem teritoriju (Pitamic 1996, Grad 1998, Šmidovnik 1995). Lokalna skupnost zajema splet odnosov neposredno povezanih ljudi, ki so pogojeni s prostorsko bližino znotraj skupnosti, v kateri usklajujejo skupni interes. Bistvo povezovanja ljudi v skupnost je v tem, da poskušajo skupaj reševati probleme, ki se tičejo tako posameznika kot skupnih interesov. Torej sta pojma skupnost in posameznik neločljivo povezana, kot del in celota. Skupnost lahko pojmujemo kot celoto, ki jo sestavljajo posamezniki, kar implicira, da je za delovanje v skupnosti pomembna skupnostna pripadnost, ki pa jo ustvarjajo aktivni in angažirani posamezniki.

Lokalna skupnost je družbeni pojav, medtem ko pojem lokalne samouprave razumemo kot institucionalno opredelitev pravic lokalne skupnosti, ki ji na podlagi posebnega pravnega in političnega položaja daje možnost upravljanja s skupnimi zadevami (Grad 1998, 18, Šmidovnik 1995, 27). Pravni in politični status se izraža v določeni stopnji neodvisnosti lokalne skupnosti od države, ki prebivalcem omogoča, da samostojno odločajo o lokalnih zadevah in na najučinkovitejši način pristopajo k reševanju lokalnih javnih vprašanj. Lokalna samouprava predstavlja institucionalno urejen sistem upravljanja, ki daje lokalni skupnosti možnost avtonomnega urejanja lokalnih javnih zadev v okviru pooblastil, ki jih država prenese na ta nižji teritorialni nivo. Lokalna skupnost postane tako mesto, kjer se odvijajo politični procesi, mesto kjer se lahko uveljavlja aktivna politična participacija posameznikov in družbenih skupin pri reševanju javnopolitičnih tematik, ki vključujejo in povezujejo atomizirane državljane v skupnost in posamične interese oblikujejo v skupni interes.

Iz navedenega lahko povzamemo dva bistvena cilja lokalne samouprave, ki sta: 1) možnost prebivalcev, da sami odločajo o upravljanju javnih zadev v svoji sredini preko mehanizmov lokalne demokracije in 2) izboljšanje učinkovitosti servisne vloge države z decentraliziranim zagotavljanjem javnih služb.

Za razumevanje celovite vloge in delovanja občine bomo izpostavili dva vidika njenega poslanstva, s katerima utemeljujemo povezavo vidikov učinkovitosti in demokratičnosti upravljanja tudi v proračunskem procesu:

- občina v vlogi politične institucije, ki zagotavlja procese kolektivne izbire v demokratičnih institucijah lokalne samouprave
- in občina kot javna organizacija, ki zagotavlja učinkovite javne službe.

Občina kot institucija predstavlja demokratični proces oblikovanja javnih politik in artikuliranja javnega interesa, s tem ko v procesu sprejemanja kolektivnih odločitev in reševanja javnih vprašanj zagotavlja alokacijsko, regulatorno in nadzorno funkcijo. Uresničevanje vloge občine kot institucije poteka v domeni politične sfere v okviru institucij lokalne demokracije. Zajema odločitve na najvišji ravni upravljanja in navzdol do operativne ravni. Pojasnjevala jo je klasična teorija policy ciklusa s poudarkom na vertikalni dimenziji koordinacije, ki jo danes dopolnjujejo novi pristopi lokalnega javnega upravljanja z odpiranjem procesa javnega upravljanja, s poudarkom na vključevanju različnih družbenih akterjev, participaciji in odzivnosti lokalne oblasti.

Občina v vlogi javne organizacije zagotavlja učinkovito preskrbo javnih služb v lastni režiji ali v mreži avtonomnih izvajalcev, pri čemer sledi prvenstveno vidikom učinkovitosti delovanja in uspešnosti implementacije občinskih politik. To vlogo poskuša udejanjati predvsem s funkcijami organizacijskega managementa na instrumentalno-izvršilni ravni in drugimi mehanizmi v okviru paradigme NJM. Poudarek je na doseganju rezultatov in učinkovitem zagotavljanju preskrbe javnih služb. Ker je v primerjavi z državo na lokalni ravni poudarjena prav ta dimenzija, ne preseneča, da občino pogosto obravnavamo le kot servis javnih služb, ter da občine sebe tudi vidijo predvsem kot »podjetje« za zagotavljanje učinkovitih javnih služb. Hkrati nas to opozarja, da občine ne moremo obravnavati zgolj kot podjetja, kadar zagotavlja funkcijo temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki agregira preference posameznikov v kolektivne odločitve. Kar pa ni ovira, da v njeno operativno delovanje vnesemo podjetniški duh in managerske mehanizme učinkovitejšega delovanja, kadar deluje v vlogi javne organizacije. Prav tako tudi ni nobene potrebe, da občina sama zagotavlja produkcijo javnih služb, ampak njihovo izvajanje lahko prepušča specializiranim avtonomnim izvajalcem. Ob upoštevanju navedenega vlogo občine vidimo predvsem v povezovanju procesa lokalnega javnega upravljanja v omrežju avtonomnih akterjev.

Ob navedenem lokalno samoupravo opredelimo kot pomembno institucijo decentraliziranega javnega upravljanja, ki podpira razvoj lokalne demokracije in učinkovito zagotavljanje lokalnih javnih služb. Lokalna samouprava namreč na osnovi avtonomije delovanja lokalnih organov uresničuje vlogo demokratične politične institucije, ki je blizu ljudem, hkrati pa nastopa v vlogi javne organizacije, ki zagotavlja učinkovit servis javnih služb.

2.1 IZHODIŠČA IN RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Izhodišče sodobnega koncepta lokalne samouprave podaja ideja politične decentralizacije, ki izhaja iz dejstva obstoja centralne države in dveh pogojev v razmerju do lokalne skupnosti: (1) obstoj avtonomnih lokalnih interesov, ki jih priznava Ustava oziroma zakon in (2) da je upravljanje teh lokalnih interesov preneseno organom, ki so v pretežni meri neodvisni od centra (Pusić 1985, 311). Na drugi strani jo podpira teorija ekonomske decentralizacije, ki sloni na izhodiščih učinkovitejšega angažiranja lokalnih virov v kontekstu fiskalne decentralizacije in možnosti učinkovitejšega zadovoljevanja lokalnih javnih potreb, podana kot alokacijska učinkovitost lokalnih skupnosti (Bailey 1999, 20)[2]. Ob upoštevanju slednjega postane lokalna samouprava podsistem javne uprave oziroma del upravnega sistema, čeprav se po svoji vlogi in osnovnih značilnostih samoupravnosti bistveno razlikuje od klasične javne uprave.

Evropska listina o lokalni samoupravi v 3. členu opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v okviru ustavne ureditve in v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v interesu in v korist lokalnega prebivalstva. To pomeni, da morajo biti temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih skupnosti določena že v ustavi ali zakonu, kar lokalno skupnost in državljane ščiti pred državo. Navedeno zadeva tako pravico do samouprave, kot tudi dolžnost subjekta, ki mu je ta pravica podeljena, da te naloge izvaja (Baron 2002, 125).

Institucije lokalne samouprave osnovane na avtonomiji in lokalni demokraciji, ki so blizu ljudem, podajajo možnosti za uresničevanje svobode in izražanje lokalne identitete, kar na osnovi participacije aktivnih državljanov in samoregulativnih iniciativ v ožjih skupnostih spodbuja učinkovitejše reševanje lokalnih javnih problematik (Brezovšek 2005, Rus 2001). Upravičenost decentraliziranih sistemov javnega upravljanja in na njih zasnovana lokalna samouprava sloni na iniciativi avtonomnosti delovanja lokalnih organov, ki omogočajo aktivno vključevanje državljanov v lokalno politiko in učinkovitejšem reševanju lokalnih javnih problematik. Da to lahko zagotavlja, mora ureditev lokalne samouprave zajemati pet konstitutivnih sestavin. Osnovni konstitutivni elementi lokalne samouprave zajemajo (Šmidovnik 1995, 29, Vlaj 2001, 129-137): teritorialno sestavino, ki določa območje občine in njeno ozemeljsko razmejitev od drugih ravni oblasti; funkcionalno sestavino, ki določa

[2] Poleg navedenih izhodišč se pogosto navaja tudi administrativna decentralizacija (Bailey 1999, 19, Mullins 2007, 216), ki je obravnavana kot dekoncentracija.

pristojnosti in delovno področje lokalne skupnosti ter razmejitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo; organizacijsko sestavino, ki določa temeljna vprašanja ureditve delovanja lokalne skupnosti in zagotavljanja javnih služb, organiziranosti lokalnega upravnega sistema in razmerja organov lokalne skupnosti; ekonomsko-finančno sestavino, ki določa fiskalne vire in sistem financiranja kot materialni element samoupravnosti ter pravno sestavino, ki daje lokalni skupnosti poseben status samostojne pravne osebe javnega prava.

Krepitev lokalne samouprave je eden od izzivov današnje politične ureditve in vrednot demokracije. V današnjem tempu življenja in razmerah sodobne družbene ureditve je lokalna skupnost pomembna sredina, ki posameznikom lahko omogoča večje aktivno sodelovanje tako preko procesov javnopolitičnega odločanja, kot tudi z vključenostjo v zagotavljanje servisa lokalnih javnih služb (varstvo otrok, infrastruktura, prijazno bivalno okolje, skrb za socialno izključene in ostarele). Vzpostavljanje učinkovite lokalne samouprave je dolgotrajen in postopen proces, pri katerem se prepletajo številni večplastni odnosi med posamezniki - občani, organizacijami in skupinami na lokalni ravni, kot tudi med lokalno in višjimi ravnmi oblasti. Opredelitev medsebojnih razmerij in povezava interesov med vsemi temi udeleženci je izjemnega pomena za rezultate tega procesa. Ker je občina ne le subjekt učinkovitega zagotavljanja javnih služb ampak tudi temeljna demokratična institucija, predstavlja komunikacijska odprtost procesa javnega upravljanja, alternativo instrumentalno zaprtemu predstavniškemu okviru lokalne demokracije (Brezovšek 2005, Sanderson 1999). Kot izziv učinkovitega delovanja, ki vodi do sinergičnih učinkov javnega upravljanja in tvori osnovo aktivne civilne družbe, se išče nove koncepte lokalnega upravljanja. Ti ob avtonomnih predstavniških organih lokalne oblasti izpostavljajo vlogo aktivnega državljana, gradijo sodelovanje v omrežjih medsebojno in interaktivno povezanih akterjev na različnih nivojih upravljanja ter vključujejo mehanizme učinkovitejšega delovanja javnih organizacij.

Na drugi strani teorija in praksa opozarjata tudi na negativne učinke lokalne politike, na »zbirokratiziranost lokalne samouprave«, na dominacijo hierarhičnih političnih strank in birokratskih lokalnih elit ob hkratni nizki udeležbi javnosti in omejeni participaciji državljanov, na pritiske lokalnih podjetniških in zemljiških interesov ter korupcijo in pritisk lokalnega kapitala (Brezovšek 2004, 10, John 2001, 154). Nasproti zagovornikom lokalne demokracije teorija javne izbire postavlja pod vprašaj pozitivne učinke delovanja lokalne demokracije in na njej zasnovano učinkovitost, z osnovno predpostavko, da lokalna oblast delujoča na principu predstavniških institucij v prvi vrsti sledi maksimiranju svojih koristi in ni zainteresirana za spodbujanje participacije, kar posledično vodi v neustrezen in preobsežen

output lokalnih storitev in previsoke stroške njihove produkcije, ki se odraža kot tehnična neučinkovitost sistemov lokalnega javnega upravljanja (Bailey 1999, 263).

Spoznanja teorije javne izbire, ki argumentirano opozarja, da politične in birokratske elite preglasujejo volivca in da klasični mehanizmi predstavniških institucij predstavljajo resno oviro učinkovitosti, nas usmerjajo v opolnomočenje državljanov in vzpostavitev mehanizmov, ki omogočajo čim bolj neposreden prenos volje državljanov v reševanje lokalnih javnih vprašanj in politične odločitve. Ta spoznanja usmerjajo v vgrajevanje samoregulativnih mehanizmov zasnovnih na načelih avtonomije in participacije pri urejanju lokalnih javnih zadev. Nasprotno teoriji javne izbire izhodišča participativne teorije namreč temeljijo na predpostavki, da je človek celovita osebnost, ki svoje delovanje ne omejuje samo na osebni interes, marveč želi sodelovati pri odločanju o zadevah javnega pomena (Vreg 2001, 20).

Začetki lokalne samouprave izvirajo iz izhodišč o naravnih pravicah občine. Zgodovinsko nastanek lokalne samouprave naslanjamo na grške mestne države in kasneje na nemške mestne države, ki so se razvijale v 11. stoletju kot utrjene mestne trdnjave, kamor se je pred nevarnostmi zatekalo prebivalstvo. V nemških deželah se je v tem obdobju iz selske zadruge razvila moderna občina. Trgovci in obrtniki v srednjem veku so imeli svoje z obširnimi kompetencami opremljene samoupravne organizacije. V njih se je oblikovalo meščanstvo, ki je stopalo v odnose menjave med krono in knezi, ti pa so nanj prenašali nekatere od svojih suverenih pravic (Della Porta 2003, 206). Samouprava mest v srednjem veku je bila zelo obsežna. V mnogih državah se je samouprava prej in bujneje razvila kot centralna državna uprava. Specifičen položaj je imela krajevna samouprava v Veliki Britaniji, kjer je obstajala prej kot centralna uprava in je ohranila relativno široko neodvisnost glede na kontinentalne evropske države (Pitamic 1996, 403, Pusić 1985, 341).

Z nastopom monarhičnega absolutizma se je samouprava v evropskih kontinentalnih državah zelo skrčila, vendar so zlasti v mestih ostale nekatere kompetence ohranjene (Šmidovnik 1985, Pitamic 1996). V obdobju srednjeveških absolutističnih držav so bili ti procesi zatrti, tako so bili v 18. stoletju običajno notranji ministri tisti, ki so bili zadolženi za lokalne oblasti, ki so delovale kot »pododdelki« osrednje vlade. Tudi Napoleon je lokalno samoupravo zelo utesnil, praktično jo je z utrditvijo birokratskega despotizma uspel popolnoma uničiti (Siedentop 2003, 22). Šele 19. stoletje prinese novo dobo razcveta lokalne samouprave z ustanavljanjem organov lokalnih oblasti (Haček 2005a, Šmidovnik 1995). Kasneje se je vloga lokalne samouprave krepila tudi zaradi naraščajočega pomena mest, ki so postala središča zagotavljanja javnih storitev. Hkrati je država za legitimnost svojih

oblastnih dejanj, ki so vse bolj prepredale družbo pri obvladovanju državljanov potrebovala posrednika, ki je blizu tistih na katere se ta regulacija nanaša in lahko prispeva h lokalizaciji političnih konfliktov, k večji učinkovitosti izvajanja regulative in nanje vezanega delovanja javnih služb. Na teh izhodiščih se je v današnji sodobni državi razvila lokalna samouprava zasnovana na teoriji decentralizacije. V državah EU z uveljavljenim demokratičnim sistemom se je pri odločanju o reševanju skupnih zadev uveljavilo načelo subsidiarnosti, ki izhaja iz predpostavke, da skupne probleme učinkoviteje obvladuje in rešuje tista raven oblasti, ki je bližja ljudem, na katere se problematika nanaša. Tako se skupne lokalne potrebe in javna infrastruktura pretežno zagotavljajo v okviru različnih ravni lokalne samouprave.

V povezavi s procesi decentralizacije se odpirajo vprašanja prave velikosti, oblike in organiziranosti lokalne skupnosti. V literaturi se povzema, da politična bližina prebivalcem narekuje majhne lokalne skupnosti. Nasprotno tehnična učinkovitost zahteva pogosto velike enote, ki bi zagotavljale ekonomsko učinkovitost in organizacijsko zmogljivost delovanja in financiranja javnih služb. V strokovni literaturi podane analize pa ne potrjujejo niti teze, da so manjše občine manj učinkovite od večjih, niti nasprotno. Problemi manjših lokalnih skupnosti, ki so bližje principu neposrednega upravljanja javnih zadev, so izpostavljeni predvsem z vidika problematike organizacijske in kadrovske zmogljivosti ter ekonomske racionalnosti. Velike občine pa ob večji finančni moči in ekonomski racionalnosti delovanja izkazujejo demokratični deficit, saj težko zadostijo osnovnim principom neposrednosti lokalne demokracije. V realnem življenju velikost lokalnih skupnosti ne izhaja iz teoretičnih predpostavk (niti ekonomskih, niti politoloških) ampak iz lokalnih vrednot, geografskih, zgodovinskih, administrativnih, ekonomskih in kulturno-političnih razmer. Tako so uveljavljene oblike, velikost in funkcije lokalnih skupnosti po svetu zelo raznolike. Prav tako se razlikujejo sistemi fiskalne decentralizacije, ki določajo finančna in ekonomska razmerja med državo in lokalnimi oblastmi.

V evropskem družbenem razvoju imata lokalna samouprava in lokalna demokracija dolgo zgodovinsko tradicijo in predstavljata visoko vrednoten institut demokratičnosti družbe. Prav zato tudi Evropska listina o lokalni samoupravi spoštuje različnost pristopov in modelov organiziranosti lokalne samouprave. Tako države pri vzpostavljanju modela lokalne samouprave iščejo poti med eno in drugo skrajnostjo glede velikosti, pristojnosti in razmerij oziroma neodvisnosti lokalnih skupnosti do države kot suverena.

2.2 LOKALNA DEMOKRACIJA IN PARTICIPACIJA

Della Porta (2003, 24) podaja, da je bistvo politike, da ustvarja kolektivne (skupnostne) identitete in kolektivne interese, ki se jim podrejajo in prilagajajo posameznikove individualne koristi. V demokraciji predpostavljamo, da se kolektivne odločitve sprejemajo v demokratičnem procesu, ki omogoča vnos vpliva različnih interesov in s tem možnost izbir na vhodu političnega procesa. Čeprav je demokracija pojmovana kot vladavina ljudstva, sodobne demokratične ureditve temeljijo na predstavniških institucijah[3], na delitvi oblasti in večinskem načelu. Klasična predstavniška demokracija je grajena na hierarhiji, kar je pravo nasprotje demokracije, birokratizacija pa je posledica procesa demokratizacije (Bobbio 1987, 38). Zato danes opredelitev demokracije zgolj z obstojem formalnih institucij predstavniške demokracije štejemo za neprimerno, ker ne opredeljuje demokratičnosti družbene skupnosti kot celote in avtonomnosti državljana kot zmožnosti posameznika za aktivno vplivanje na odločitve o njegovih interesih in pravicah (Bibič 1997).

To nam pove, da je politična ureditev sodobnih držav demokracijo pravzaprav obrnila na glavo: od neposredne vladavine ljudstva (»demos-cratio«) v grških polisih smo v sodobni državi prišli v ureditve, ko je demokratično vzvodje preneseno daleč od demosa na oddaljeno državo in na izvoljene elite. To pa pretrga vez med državljanom in njegovimi predstavniki ter vodi v neučinkovitost političnega sistema. Oddaljena centralna oblast ne zmore zagotavljati učinkovite regulacije in alokacije družbenih virov na tako širokih področjih poseganja države v družbo, kot smo jim danes priča. Klasična predstavniška demokracija vezana na prevlado političnih strank se odraža v naveličanosti nad strankami, v volilni abstinenci, pasivnosti, nezaupanju volivcev in nezainteresiranosti državljanov za aktivno vključevanje v javnopolitično odločanje. Ne le v Sloveniji tudi v drugih razvitih državah OECD se srečujejo s problemom izgube zaupanja v javne institucije in v politike (Davis 2003, 213). V takih razmerah sta lahko aktivna civilna družba in približevanje odločanja državljanom v lokalni skupnosti pomemben povezovalni in motivacijski element, ki vzpodbuja kolektivno zavedanje in vključevanje državljanov v odločanje o javnopolitičnih problematikah.

Zaradi navedenih razlogov se išče nove načine krepitve legitimnosti sprejetih javnih odločitev in nadzora ravnanja javnih akterjev. Na političnem področju se izpostavlja vprašanje demokratizacije države in družbe kot pogojev dejanske demokracije. Demokratizacijo danes

[3] Predstavništvo je eno temeljnih značilnosti sodobnih demokracij, ki pa ga nekateri obravnavajo ne le kot nasprotje učinkovitosti marveč tudi kot nasprotje demokracije (Della Porta 2003, 159).

tudi razumemo kot vključevanje državljanov in predstavnikov civilne družbe v procese odločanja in ne le zgolj kot obstoj predstavniških demokratičnih institucij. Na teh izhodiščih sloni tudi politična decentralizacija, katere osnovni cilj je zagotoviti državljanom in njihovim izvoljenim predstavnikom več moči v procesu javno političnega odločanja za učinkovitejše reševanje javnih problemov in povečanje legitimnosti sprejetih odločitev. Vse to je botrovalo ponovnemu vzponu lokalne demokracije, ki po prepričanju številnih avtorjev predstavlja najbolj dostopno mesto za vključevanje državljanov v politično participacijo in s tem podaja osnove poglobljene demokratizacije družbe.

Za aktiviranje vloge državljanov se v teh procesih poudarja pomen vzpostavitve komunikacijskih kanalov, ki omogočajo medsebojno interakcijo in ustvarjajo dvosmerni tok komuniciranja med organi oblasti in državljani, med sistemom in okoljem (Vreg 1973, 101). Lokalno samoupravo kot obliko decentraliziranega upravljanja zasnovano na institutih lokalne demokracije lahko pojmujemo kot pomemben mehanizem za demokratizacijo političnega odločanja in s tem integrativni most med oddaljeno državo in aktivnim, a do daljnih državnih institucij atomiziranim državljanom. Prav širše možnosti in diferencirane oblike participacije ter pripravljenost ljudi za sodelovanje pri lokalnih vprašanjih predstavljajo tudi pomemben prispevek k izgradnji demokracije v družbi.

Svet Evrope izhaja iz načela, da je lokalna demokracija eden od temeljev demokracije v družbi, kjer sodelovanje državljanov obravnava kot osrednjo idejo o demokraciji. Državljani (in ne institucije), ki so zavezani demokratičnim vrednotam, ki se zavedajo svojih državljanskih dolžnosti in se vključujejo v politične aktivnosti, so življenjska sila demokratičnega sistema (EK 2001). Te vrednote so zajete v preambuli Evropske listine o lokalni samoupravi, ki navaja, da so lokalne oblasti eden od osnovnih temeljev vsake demokratične družbe. Pravica sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev je skupno demokratično načelo vsem članicam EU in izhaja iz prepričanja, da vzpostavitev lokalnih oblasti lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati dovolj blizu državljanom**.** V skladu s tem se članice zavedajo, da varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v državah članicah pomembno prispevata k graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Za vsebino lokalne samouprave pa je pomembna opredelitev in delovanje institutov lokalne demokracije. Ti se nanašajo na lokalne volitve, oblike neposrednega odločanja, lokalne organe in njihova medsebojna razmerja, procedure političnega odločanja in nadzor nad lokalnimi organi tako znotraj lokalne skupnosti kot v razmerjih do višjih ravni oblasti. Z namenom zagotovitve teh pravic je Odbor ministrov Sveta

Evrope za lokalno in regionalno samoupravo v letu 2009 v dodatnem protokolu k Evropski listini o lokalni samoupravi opredelil potrebo, da države podpisnice listine jamčijo pravico do sodelovanja državljanov pri izvajanju pooblastil lokalnih oblasti z zakonom, s katerim v čim krajšem času uredijo način in oblike sodelovanja, ukrepe za vzpodbujanje vključevanja, postopke za dostop ter mehanizme za odziv lokalne oblasti na pobude in predloge podane v teh postopkih (CE 2009).

Lokalna demokracija omogoča udejanjanje vloge aktivnega državljanstva in aktivno politično participacijo pri reševanju družbenih problemov, ki so ljudem blizu, o katerih imajo potrebne informacije in ki tangirajo njihova življenja. Brezovšek (2005, 19) meni, da lokalna demokracija utemeljuje svojo upravičenost prav s tem, da predstavlja najbolj dostopen prostor za politično participacijo. Lokalno demokracijo vidi kot spodbujevalca in pospeševalca demokratičnih procesov v celotni družbi, ki podpira širšo demokracijo in demokratično kulturo (ibid, 20). Participativna politična kultura pospešuje interes za vključevanje državljanov v izražanje in oblikovanje političnih stališč, aktivnejša vključenost pa na drugi strani zavezuje oblastne organe v lokalni sredini k učinkovitejšemu delovanju oziroma odzivanju. Navedeno predstavlja osnovni povezovalni mehanizem demokratičnega upravljanja zasnovanega na aktiviranju samoregulativnih zmožnosti in koordinativnih učinkov ožjih družbenih skupnosti, ki jih, kot navajata Peters in Pierre (2006, 475), na širših ravneh javnega upravljanja ne moremo na enak način aktivirati. To pa ne pomeni, da lokalna demokracija to avtomatično zagotavlja, niti da avtomatično preide v splošno demokratizacijo družbe in političnega življenja. Vzpostavlja pa osnovo in pogoje, ki lahko širijo in krepijo demokratizacijo družbe od spodaj navzgor prek »vzgoje« politične kulture, aktivnega državljanstva, pripravljenosti za prevzemanje rizika in odgovornosti za aktivno vključevanje v reševanje družbenih vprašanj. To so tudi osnove dobrega javnega upravljanja, ki ga v zadnjih desetletjih promovirajo mednarodne organizacije.

Demokracija kot politični sistem lahko deluje učinkovito le, če so udejanjene predpostavke na katerih sloni: to je prenos volje ljudstva v javnopolitične odločitve. Zato imajo vprašanja politične participacije v razpravah in analizah o demokratizaciji pomembno vlogo (Brezovšek 1995, Makarovič 2002, Sanderson 1999, Siedentop 2003). Kajti test za dobro javnopolitično odločitev ni zgolj doseganje postavljenih ciljev, ampak tudi to, da se ljudje poenotijo v procesu, v katerem je odločitev sprejeta (Colebatch 2004, 69). Ob tem pa ne smemo zanemariti druge plati medalje, da nas preveliko poudarjanje pomena procesa lahko odpelje stran od doseganja rezultatov (Grdešić, 1995, 23). Odvisno od stopnje dejanske participacije

državljanov in vpliva na reševanje družbene problematike pa vrednotimo dejansko – vsebinsko demokratičnost družbe oziroma posamezne ožje skupnosti. V demokratični družbi je pomembno, da ima vsak posameznik kot vse družbene skupine možnost sodelovanja v upravljanju skupnostnih zadev. Aktivni državljan, ki ima izkušnje udejanjanja političnih pravic, ki izhajajo iz nenehnega soočanja s potrebami ali hotenji drugih, bistri presojo in poveča svoje vedenje, si prizadeva prepoznati javni blagor zase in se uči pretehtati koristi in pomanjkljivosti predlogov za urejanje javnih zadev. Tako je prisiljen nezaznavno združevati teorijo s prakso, ideale z dejstvi in hkrati krepi občutek za skupnost in državljanske dejavnosti (Siedentop 2003, 43). V mislih imamo ne le aktivnega političnega državljana ampak posameznika kot pripadnika različnih družbenih skupnosti, v okviru katerih se razvija participativna državljanska kultura. Pojem aktivnega državljanstva ni mišljen le kot politična aktivnost državljana ampak kot širša družbena aktivnost v različnih oblikah delovanja, ki zajema tudi sodelovanje posameznika v drugih v družbenih procesih na različnih področjih družbenega življenja (Bibič 1997, 38-40, Brezovšek 1995, 202).

Idejo politične participacije posameznika je razvil grški mislec Protagoras, ki je že konec 5. st. p.n.š. zagovarjal stališče, da imajo vsi ljudje sposobnost političnega presojanja (*politike techne)* brez česar ne more biti nobene civilizirane družbe, čeprav njihova izurjenost političnega presojanja ni nujno enaka (Finley 1999, 26). Politično participacijo lahko obravnavamo kot komunikacijski proces, v katerem državljani sporočajo političnim voditeljem svoje želje in potrebe z namenom vplivanja na politične odločitve, kar se povezuje še z zahtevo po odzivnosti političnega sistema (Brezovšek 1995, 199-202). Poleg uresničevanja interesov oziroma racionalnih koristi posameznika participacija lahko daje tudi psihološke koristi izpolnitve državljanske dolžnosti, vključenosti oziroma občutka pomembnosti, ki nadomestijo njene stroške (ibid). Nasprotno se kot najmočnejši dejavnik nezaintresiranosti za politično participacijo navaja občutek državljanov, da njihovo sodelovanje nima nobenega vpliva na reševanje javnih vprašanj oziroma da gre pri tem zgolj za instrumentalizacijo demokratičnih procesov (Makarovič 2002).

Sodelovanje na volitvah obravnavamo kot osnovno obliko participacije in predstavlja minimalen pogoj demokratičnega sistema (Brezovšek 1995, 202). Med druge oblike politične participacije zajemamo poleg volitev različne aktivnosti, ki zajemajo tako konvencionalne oblike (sodelovanje na referendumih, zborovanja, hiringi, aktivnost v političnih strankah, opravljanje javne funkcije, civilna iniciativa) kot nekonvencionalne oblike participacije (protesti, pisma bralcev, zapore cest, bojkoti, peticije, demonstracije, stavke, državljanska

nepokorščina...) (Brezovšek 1995, Della Porta 2003, Makarovič 2002). Pri tem se poudarja, da mora participacija, če naj sledi načelom demokracije, biti urejena znotraj demokratičnega okvira institucij političnega sistema, sicer je lahko zgolj navidezna (Brezovšek 1995, 201).

V procesu participacije se interesi posameznikov v medsebojni interakciji sodelujočih akterjev agregirajo v kolektivni interes in v oblikovanje skupnostne pripadnosti. Pri tem je poudarek dan samemu procesu, ki preko soočanja argumentov, izmenjave mnenj med posameznimi interesi in možnostmi alternativnih poti vodi v oblikovanje kolektivnih odločitev in ne le doseganju končnega rezultata pod imperativom ekonomske učinkovitosti. S tem se krepi horizontalna koordinacija procesa javnega upravljanja pri reševanju lokalne problematike. Ta je po mnenju Pusića (1985, 340) v tradicionalnih sistemih lokalnega vladanja zapostavljena, saj ne omogoča dejanskega vpliva lokalnega prebivalstva z različnimi oblikami participacije. S tem je zaobideno osnovno bistvo lokalne samouprave, ki ji legitimnost zagotavlja prav odzivnost zaradi bližine oblasti in neposredna participacija avtonomnih državljanov. V proučevanju učinkov participacije se namreč poleg neposrednega vpliva (uporaba medija moči) kot pomemben učinek izpostavlja tudi pomen posrednega vplivanja (Makarovič 2002, 69). V lokalni sredini tudi posredni vpliv zaradi bližine oblasti in tesnejših povezav prav tako predstavlja pomemben dejavnik usmerjanja odločitev v procesih lokalnega javnega upravljanja.

Med negativnimi aspekti participacije se izpostavlja problem instrumentalizacije participacije za uveljavljanje ozkih interesov oziroma NIMBY efekt (»not-in-my-backyard«) (Makarovič 2002: 68). V proučevanju participacije se zaradi dvojnosti njenega delovanja[4] odpira tudi vprašanje primernosti njenega obsega (Brezovšek 1995, Della Porta 2003) ter možnost polarizacije družbe zaradi povečane participacije (Brezovšek 2005: 205). Izpostavlja se tudi problem usposobljenosti civilne družbe oziroma nezmožnosti za aktivno participacijo predvsem v nerazvitih demokracijah, kar lahko vodi v nepredstavnost določenih družbenih skupin (Mullins 2007). Ekonomski vidik izpostavlja vprašanje upravičenosti stroškov teh oblik sodelovanja glede na izide, kar se podaja z visokimi transakcijskimi stroški neposrednih oblik demokracije (Bailey 1999).

Posredne ali neposredne oblike participacije, z vključevanjem tako širših strokovnih vidikov, kot različnih interesov avtonomne civilne družbe v politično odločanje so obravnavani kot

[4] Dvojnost procesa politične participacije se podaja s sodelovanjem, solidarnostjo, občutkom vezanosti in odgovornosti za skupnost na eni strani ter kompetitivnostjo in prizadevanjem za zaščito pravic in interesov posameznika na drugi strani (Schaff 1975 v Makarovič 2002, 67).

elementi racionalizacije političnega odločanja (Bibič 1997, 15). Participacija omogoča strokovnemu aparatu in političnim predstavnikom na lokalni ravni sprejem bolj informiranih odločitev, ki najbolje odsevajo lokalne potrebe in omogočajo večjo odzivnost kot na državni ravni (Brezovšek 1995, Denhardt in Denhardt 2007, Stoker 2004). Sodelovanje širše javnosti pri prejemanju odločitev povečuje legitimnost, s tem ko daje državljanom občutek vključenosti, kar hkrati zavezuje sodelujoče v podporo sprejetim rešitvam, lokalno oblast pa zavezuje k odzivu na podane predloge in k večji javni odgovornosti lokalnega aparata. Iz teh povezav izhaja široko prepričanje, da participacija v lokalni skupnosti vodi do učinkovitejšega javnega upravljanja (Brezovšek 1995, Martin 2003, Stoker 2004). Vse to pa ponuja možnosti za izgradnjo zaupanja v lokalni sredini in oblikovanje skupnostne pripadnosti, kar deluje ne le kot dejavnik učinkovitejšega javnega upravljanja ampak tudi kot integrator procesa demokratizacije (Fitzpatrick 2003). Zato se lokalna participacija obravnava kot cilj lokalnega javnega upravljanja in sredstvo za uresničitev demokratizacije v družbi kot celoti (Brezovšek 2005, 266).

Z vidika možnosti udejanjanja participacije predstavlja lokalna skupnost najbolj dostopen prostor za vključevanje državljanov v politično participacijo. Oblike vključenosti in možnosti neposredne participacije so v lokalni skupnosti tudi organizacijsko in tehnično lažje izvedljive kot na državni ravni. Državljani v njej uresničujejo pravice sodelovanja preko izvoljenih predstavnikov v organih lokalne samouprave ter z neposrednimi oblikami participacije. Pri tem je participacija obravnavana kot temelj lokalne demokracije, ki ob predpostavki avtonomije lokalnih organov deluje kot gonilo večje alokacijske učinkovitosti. V lokalni skupnosti gre za odločitve, ki so ljudem blizu, ki jih poznajo in se jih neposredno tičejo. Zato je interes posameznika za sodelovanje v reševanju takih vprašanj večji kot pri bolj odtujenih vprašanjih na državni ravni.

Tako mednarodne organizacije v svojih dokumentih promovirajo oblike sodelovanja širše javnosti z namenom krepitve učinkovitosti sistemov lokalnega javnega upravljanja in socialne kohezije (OECD 2001, EK 2001, Potisophon 2002). V okviru EU je Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo decembra 2001 sprejel poseben dokument (CE 2001: (Rec (2001)**,** ki državam članicam priporoča spodbujanje politike sodelovanja državljanov v javnem življenju na lokalni in regionalni ravni. Instituti lokalne demokracije in demokratični procesi, ki potekajo čim bližje ljudem, na katere se zadeve nanašajo, predstavljajo osnovo za aktivnejše vključevanje državljanov pri reševanju javnopolitičnih vprašanj in širše vzpostavljanje demokracije v družbi.

Demokratični proces lokalnega upravljanja podprt s čimbolj neposrednimi oblikami participacije, ki preko izražanja ter preoblikovanja preferenc in prepričanj v procesu interakcije z drugimi, podaja možnost iskanja najboljše poti in učinkovitejšega reševanja lokalnih potreb, se izpostavlja kot osnovni namen delovanja lokalne samouprave (Brezovšek 2005, Fitzpatrick 2003, John 2001). Preko institutov lokalne demokracije omogoča vnos lokalnih preferenc v sprejete politične odločitve, odpravo informacijske asimetrije in omogoča internalizacijo učinkov sprejetih odločitev, kar izboljšuje alokacijsko učinkovitost lokalnega javnega upravljanja. Na ta način postane demokratizacija dejavnik učinkovitosti, v takem procesu sprejete odločitve pa bolj legitimne. Kot predpogoj vključevanja državljanov v lokalno upravljanje se izpostavlja lokalna avtonomija in pravica do obveščenosti.

2.3 IZHODIŠČA IN POMEN LOKALNE AVTONOMIJE

Brezovšek (2005, 12) povzema pojem avtonomije v širšem pomenu besede s pravico samostojnega odločanja o lastnih zadevah, kar lahko podamo s pojmom samo-uprava. V politični misli avtonomija (koncept neodvisnosti) konotira sposobnost ljudi, da razmišljajo samozavedno, da so samorefleksivni in samoopredeljujoči (Held 1989, 256). Opredeljuje pravice in svoboščine državljanov, ki končno najbolje lahko sodijo o svojih interesih, vendar se pri tem odpira vprašanje, kdaj je »svoboden razvoj vsakogar« združljiv s »svobodnim razvojem vseh« (ibid, 255). Zato avtonomijo neposredno povezujemo z odgovornostjo za posameznikova dejanja oziroma odgovornostjo do drugih ter jo obravnavamo kot relativen pojem.

Politična svoboda izražena z osnovnimi človekovimi svoboščinami je pogoj demokracije (Touraine 1992, 299). Demokracija torej predpostavlja svobodo in avtonomijo, kar vključuje sposobnost in angažma vsakega posameznika, da se obnaša kot državljan, to je, da kolikor mogoče neposredno povezuje obrambo svojih idej in interesov s participacijo v okviru javnega življenja. Zato odprt dostop do možnosti sodelovanja v procesih javnega odločanja štejemo kot osnovni dejavnik demokratičnosti. Navedene potrebe in pravice posameznik lažje uresničuje v omrežjih povezav znotraj ožje lokalne skupnosti kot v oddaljeni državni strukturi. Svet Evrope izhaja iz prepričanja, da se demokracija v družbi lahko razvija le, če je podprta z demokratično prakso na lokalni ravni, kar je povezano z normativno ureditvijo visoke stopnje avtonomije lokalnih oblasti. Zato tudi Evropska listina lokalne samouprave

izpostavlja lokalno avtonomijo kot predpostavko lokalne demokracije temelječo na načelu subsidiarnosti, ki po navajanju Bibiča (1997, 57) pravzaprav izhaja iz naravne pravice ljudi, da upravljajo sami s seboj. Lokalna avtonomija v tem oziru predstavlja temeljno izhodišče, ki omogoča, da lahko lokalni organi in državljani z neposrednimi oblikami participacije neodvisno od države izražajo svoje politične preference in sprejemajo odločitve o reševanju lokalnih javnih vprašanj. Hkrati pa koncept avtonomije predpostavlja spoštovanje avtonomije drugih, kar nas usmerja v skupnostni pristop, kjer avtonomijo posameznika lahko razumemo zgolj kot družbeno pogojeno (Peters in Pierre 2000, 147). Načelo subsidiarnosti zagovarja pristop, da se odločitve o javnih vprašanjih sprejemajo na najnižji ravni oblasti, ki je čim bližje ljudem na katere se zadeve nanašajo, razen kadar to narekujejo vidiki učinkovitosti in gospodarnosti. Evropska listina lokalne samouprave v 4. členu določa: »Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost.« Izhajajoč iz podanega lahko načelo subsidiarnosti obravnavamo tudi kot iskanje ravnovesja med učinkovitostjo in avtonomnostjo.

Lokalna avtonomija zagotovljena v okviru institucij lokalne samouprave podaja osnove za politično sodelovanje državljanov pri vladanju in s tem spodbuja koncept aktivnega državljana, ki poleg sodelovanja v predstavniških institucijah lokalne demokracije deluje tudi v različnih oblikah neposredne participacije. Možnost avtonomnega delovanja in vključevanje različnih preferenc posameznikov, interesov ožjih družbenih skupnosti oziroma vrednot avtonomne civilne družbe v politično odločanje vnaša elemente racionalizacije demokratičnega odločanja (Bibič 1997, Brezovšek 1995, Joyce 2000). Na ta način se gradi vsebina lokalne demokracije in participativna politična kultura. Participativno politično kulturo, ki vključuje na eni strani integracijo in odgovornost za skupnost, na drugi strani pa kompetitivnost za uveljavitev (lastnih) pravic in interesov posameznika, štejemo za enega od pomembnih dejavnikov demokratizacije (Siedentop 2003, 43). Aktivno sodelovanje državljanov in bližina oblasti pa zavezuje lokalne organe v delovanje in odzivnost, kar krepi javno odgovornost, povečuje sprejetost odločitev s strani državljanov in s tem legitimnost lokalnih oblastnih institucij.

Lokalna samouprava z avtonomnimi telesi in odprtimi kanali sodelovanja širše javnosti v okviru institutov lokalne demokracije v politični ustroj vnaša pluralnost kar implicira možnost izbire in spodbud, ki lokalnim enotam omogoča učinkovitejše politično delovanje in učinkovitejše zagotavljanje javnih služb kot na centralni ravni. Na tem sloni koncept

decentralizacije, ki izhaja iz tega, da bližina lokalnih oblasti omogoča občanom, da bolje poznajo svoje politične predstavnike, izvoljenim predstavnikom pa omogoča, da bolje poznajo želje in potrebe svojih volivcev (Litvack in drugi 2001). Zagovorniki decentralizacije izhajajo iz teze, da odločitve sprejete na lokalni ravni z večjo stopnjo participacije zagotavljajo lokalnim organom boljšo informiranost, kar omogoča sprejem odločitev, ki bolje odražajo lokalne potrebe in bodo ustreznejše za različne heterogene interese v družbi kot tiste sprejete na centralni ravni oblasti. Navedene teoretične prednosti ne dajejo nikakršnega vnaprejšnjega zagotovila, da bodo izvoljeni predstavniki dejansko ravnali v skladu s temi preferencami, če niso zavezani oziroma če ne občutijo določene odgovornosti do volivcev (ibid, 96). Navedeno nas napotuje na povezavo lokalne avtonomije z drugimi instituti lokalne demokracije oziroma njeno pogojenost z odgovornostjo lokalnih oblasti tako do volivcev kot tudi do države.

Pri vsaki decentralizaciji se srečamo z vprašanjem razmerja med centrom in decentralizirano enoto. Premalo avtonomije destimulira decentralizirano enoto v iniciativi za samostojno delovanje, preveč avtonomije pa lahko destabilizira interese centra. Zato je avtonomija lokalne skupnosti vedno relativna, tako v odnosu do države, kot glede na njeno dejansko delovanje in tudi v odnosu do drugih skupnosti. Absolutna avtonomija bi pomenila atomizem, ki vodi v amorfno družbo posameznikov oziroma avtarkijo, s katero Mlinar (2004, 74) označuje teritorialno zamejene skupnosti in svari pred getoizacijo lokalne samouprave. Stopnja avtonomije je odvisna od obsega decentralizacije in razmejitve oblasti pri urejanju javnih zadev med državo in občino. Lahko jo opredeljujemo z obsegom prenesenih pooblastil in pristojnosti urejati javne zadeve; dodeljenih virov in kompetenc, ki vključujejo možnosti predpisovanja lastnih pravil; možnostjo neposredne izvolitve organov; avtonomnim razpolaganjem s premoženjem in fiskalno avtonomijo; pravnim in sodnim varstvom ter administrativno in kadrovsko neodvisnostjo. Praktično bi se lokalna avtonomija morala odražati v vseh petih sestavinah lokalne samouprave.

Lokalna avtonomija pomeni na eni strani svobodo in neodvisnost lokalne skupnosti nasproti državi, po drugi strani prinaša tudi dolžnost samostojno odločati in urejati lokalne javne zadeve. Z načelom avtonomije opredeljujemo tudi odgovornost lokalne samouprave delovati v okviru danih pooblastil in pristojnosti pri reševanju lokalnih javnih problematik[5]. Brezovšek

[5] "Samoupravni organi odločajo o lastnem delokrogu samostojno, imajo pa dolžnost odločati, kajti samouprava je dana nekaterim organizacijam, da se same upravljajo, ne pa, da se ne upravljajo" (Pitamic 1996, 401).

(2005, 14-15) za razumevanje pomena načela avtonomije izpostavlja širše vidike pogledov na lokalno avtonomijo, ki jih zajema v tri pristope proučevanja. Prvi proučuje lokalno avtonomijo kot »svobodo pred« višjo oblastjo, ki se nanaša na razmerja med lokalno in centralno oblastjo in opredeljuje pooblastila in pristojnosti, ki jih dobi lokalna skupnost od države. To ji daje možnost neodvisnega delovanja v okviru teh pooblastil in zaščito pred višjo oblastjo. Drugi pristop obravnava lokalno avtonomijo kot »svobodo za« in predstavlja možnost lokalne skupnosti, da neodvisno deluje v okviru pravic in pristojnosti ter daje pobude na svojem območju vključno z vplivanjem na centralno oblast, priznava različnost pristopov v posamezni sredini in možnosti različnih izbir in rezultatov z vidika učinkov lokalnega upravljanja. Tretji pristop pa se nanaša na proučevanje lokalne avtonomije kot izraza lokalne identitete, ki odraža sposobnost lokalnih oblasti, da izražajo svoj smisel in občutek prostora in pomena v okviru lokalnih razsežnosti, kar se izraža kot prizadevanje in sposobnost aktivnega političnega delovanja, da dosežejo želene rezultate ob upoštevanju lokalnih političnih preferenc in specifik. Avtonomna lokalna skupnost v okviru institutov lokalne demokracije omogoča izražanje drugačnosti in sprejem avtentičnih načinov reševanja lokalnih problemov preko aktiviranja lastnih samoregulativnih zmožnosti. Navedene razsežnosti lokalne avtonomije apliciramo v nadaljevanju tudi pri utemeljevanju pomena finančne avtonomije in vplivu na alokacijsko učinkovitost proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

Bistvo avtonomije na lokalni ravni izhaja iz ideje, da bi vsak posameznik oziroma družbena skupina imeli možnost glasu in vpliva pri urejanju lokalnih javnih zadev, ki se nanašajo na njihove interese in koristi (Brezovšek 2005, 12). To izhaja iz prepričanja, da nihče ne more bolje zagovarjati svoje interese kot posameznik sam. Le avtonomen državljan ima možnost izražanja lastnih stališč, idej in interesov, ki jih uresničuje v okviru demokratičnih institucij. S tem imamo v mislih državljansko avtonomijo, ki omogoča uveljavljanje svobode posameznika in predstavlja pogoj za udejanjanje demokratičnih procesov. Saj si delovanja demokratičnih procesov brez svobodnih državljanov ne moremo zamisliti. Pri tem pa se tudi predpostavlja jasno institucionalno ureditev pravil sodelovanja in odziva lokalne oblasti.

Aktiviranje lokalne inovativnosti ima več možnosti, če so v proces odločanja zajeti raznoliki interesi avtonomnih subjektov, ki med seboj tekmujejo in če lokalni organi odločitve sprejemajo neodvisno od centra (Mullins 2007, 239). Tako Evropska listina lokalne samouprave poudarja, da je pravica državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel skupno vsem članicam Sveta Evrope. To terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih

pristojnosti in načinov za izvajanje teh pristojnosti ter da so lokalne oblasti v okviru nacionalne ureditve upravičene do ustreznih lastnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil samostojno razpolagajo. Za avtonomijo je pomembna tudi določba listine, ki lokalni oblasti zagotavlja sodno varstvo in omejitev nadzora lokalnih oblasti.

Za naše proučevanje je ob politični, funkcionalni in pravni samostojnosti občin pomembna predvsem finančna avtonomija. Finančna avtonomija omogoča samostojnost odločanja lokalne oblasti o finančnih vprašanjih in s tem podaja osnove za učinkovito alokacijo proračunskih sredstev ter financiranja lokalnih javnih storitev. To problematiko analiziramo v poglavju o fiskalni avtonomiji lokalne samouprave (poglavje 2.5). V okviru svojih pristojnosti lokalne oblasti sprejemajo odločitve o investicijah v javno infrastrukturo in druge javne objekte, upravljajo z občinskim premoženjem, določajo način izvajanja javnih služb, določajo cene in način financiranja javnih storitev, sprejemajo proračun in oblikujejo politiko lokalnih dajatev. V teh procesih je potrebno zagotoviti alokacijo sredstev na način, ki čim bolje odraža interese ljudi in zadovoljuje potrebe lokalne sredine ter hkrati vzpostavlja elemente izboljšanja tehnične učinkovitosti, ki upoštevajo vidike ekonomske racionalnosti javne porabe in organizacijske učinkovitosti zagotavljanja lokalnih javnih storitev. V ta namen lokalne skupnosti razpolagajo z ustreznimi finančnimi viri in pristojnostmi ukrepanja za njihovo (u)porabo v okviru sistemov proračunskega upravljanja.

2.4 POVEZAVA PARTICIPACIJE, AVTONOMIJE IN UČINKOVITOSTI

Utemeljitev lokalne demokracije sloni na načelu avtonomije, participacije in učinkovitosti, ki predstavljajo njene osnovne vrednote (Swianiewicz 2001, 21). Brezovšek (2005, 266) v zvezi s tem poudarja, da čeprav so te vrednote med seboj lahko tudi v nasprotju, predstavljajo osnovo za upravičenje in utemeljitev delovanja lokalne samouprave. Sodelovanje državljanov, ki se preko participativnih mehanizmov vključujejo v reševanje lokalnih problematik in v delovanje lokalnih političnih teles, temelji na avtonomiji lokalne samouprave, ki omogoča izražanje lokalne indetitete in angažma pri reševanju lokalnih javnih vprašanj. S participacijo na lokalni ravni omogočamo vnos iniciativ, spodbud in inovativnost pristopov pri reševanju javnih problematik, kar daje podlago alokacijski učinkovitosti decentraliziranih enot. Alokacijska učinkovitost delovanja decentraliziranih sistemov se nanaša na zmožnost bolj učinkovitega reševanja lokalnih javnih problematik in zagotavljanja

javnih služb v skladu s preferencami lokalnih sredin. Tako tudi ekonomska teorija decentralizacije pritrjuje doprinosu alokacijske učinkovitosti decentraliziranih sistemov javnega upravljanja, medtem ko na drugi strani prerazdelitveno, stabilizacijsko in distribucijsko funkcijo lahko učinkovito zagotavlja le centralna raven (Bailey 2008, 117-119).

Vključevanje državljanov po pristopu od spodaj navzgor na osnovi načela samo-uprave omogoča aktiviranje samoregulativnih zmožnosti avtonomnih enot (Rus 2001, 87-89), ki podaja osnove učinkovitejšemu lokalnemu javnemu upravljanju. To predstavlja gonilo, ki presega dimenzije stroškovne učinkovitosti in tehnične racionalnosti. Prav tako se pri decentralizaciji poudarja, da pomanjkanje administrativne zmogljivosti, čeprav ta predstavlja pomemben dejavnik učinkovitega delovanja lokalnih oblasti, nikoli ne sme biti izgovor, da ne izvedemo decentralizacije (Shah 1999, 31).

Lokalna avtonomija predstavlja pogoj, ki lokalnim skupnostim preko demokratičnih institucij daje osnovo samostojnega delovanja in izražanja lastne identitete. Udejani jo aktivna participacija, s katero državljani preko izražanja svojih političnih preferenc v organih lokalne samouprave ali z neposredno participacijo sprejemajo odločitve o lokalnih javnih vprašanjih neodvisno od države. Gledano iz sistemskega vidika predstavlja participacija povratno zvezo v sistemu javnega upravljanja, ki deluje kot koordinativni mehanizem in vzpostavlja nadzor javnosti nad institucijami lokalne oblasti. S tem se sproža iniciativnost različnih pristopov reševanja javnih vprašanj in odzivnost lokalne oblasti, kar vodi v aktiviranje samoregulativnih zmožnosti z izgradnjo skupnostnih zmogljivosti in učinkovitejšega javnega upravljanja lokalnih zadev.

Participacija ustvarja kolektivne odločitve na osnovi vključevanja različnih preferenc in interesov posameznikov. To pa ne pomeni, da javni interes razumemo kot seštevek individualnih interesov, ampak ga pojmujemo kot rezultat procesa usklajevanja, kjer se skupni interes oblikuje v demokratičnem diskurzu znotraj demokratičnih institucij. Participativni mehanizmi v lokalni skupnosti omogočajo, da se lahko bolje izražajo preference posameznikov, ki medsebojno sodelujejo in tekmujejo pri oblikovanju skupnih odločitev, saj je stik med organi upravljanja in občani - uporabniki storitev tesnejši. Sodelovanje državljanov vnaša v proces reševanja javnih zadev informacije o preferencah posameznikov, o vrednotah in argumentacijo za oblikovanje kolektivnih odločitev. Na ta način lahko lokalni organi bolje spoznajo lokalne potrebe, kar jim ob boljšem poznavanju lokalnih danosti omogoča, da učinkoviteje povezujejo interese tistih, ki jih zastopajo. Hkrati imajo na lokalni ravni občani tesnejši stik v povratni zvezi pri nadzoru nad delovanjem izvoljenih

predstavnikov. S participativnimi mehanizmi podprto decentralizirano upravljanje na najboljši način presega razkorak med preferencami javnosti in odločitvami predstavniških organov o reševanju lokalnih javnih vprašanj, s tem ko preko bližine državljanov ustvarja pritisk, ki sicer neodzivne zaprte lokalne oblasti usmerja k učinkovitejšemu delovanju (Martin 2003, 190). Te povezave in vzajemnost medsebojnega delovanja institucijam lokalne samouprave omogočajo večjo odzivnost, ki se odraža v učinkovitejšem reševanju lokalnih problemov in zagotavljanju javnih služb.

Na lokalni ravni so možnosti sodelovanja državljanov in drugih zainteresiranih subjektov večje kot na centralni ravni. Prav tako so lažje izvedljive različne oblike neposrednega vključevanja v odločanje kot na centralni ravni. Na drugi strani izvoljeni lokalni organi delujejo bližje državljanom, kar vzpostavlja neposrednejšo povezavo, ki pogojuje odziv lokalnih oblastnih institucij. Tako iz teoretičnih predpostavk kot iz empiričnih študij izhaja, da je večja odzivnost političnega sistema hkrati dejavnik večje zainteresiranosti za participacijo (Makarovič 2002, 82). Večje sodelovanje javnosti pa vnaša impulze za večji odziv lokalnih organov, kar daje političnim odločitvam večjo legitimnost in s tem povečuje učinkovitost lokalne samouprave. Te povezave dajejo lokalni demokraciji veljavo legitimnejšega in učinkovitejšega reševanja javno političnih tematik. Pogoj za to pa je odprta komunikacija med institucionalnimi igralci (izvoljeni predstavniki in občinski upravni aparat) in civilno družbo (zasebni sektor, posamezniki, interesne skupine, nepridobitne organizacije in druge družbene skupine), ne pa zaprto hierarhično vladanje izvoljenih in zveličavnih predstavnikov[6]. Odprtost demokratičnih institucij se poleg zakonskih in administrativnih pravil navaja tudi kot ključni dejavnik javne odgovornosti (Mullins 2007, 245)**.**

Iz političnega vidika se osnove učinkovitega lokalnega upravljanja vežejo na aktivno udeležbo državljanov pri upravljanju in avtonomijo lokalne samouprave. Avtonomija je predpogoj, ki daje možnosti za aktivno državljansko participacijo. Participacija pa je obravnavana kot sredstvo za sporočanje volje ljudstva in izražanje političnih preferenc, ki svojo koordinativno vlogo udejanja v komunikacijskem procesu z izmenjavo informacij, mnenj in oblikovanjem skupnih stališč, kar prispeva k iskanju učinkovitejših rešitev javnih zadev. Hkrati ti procesi vodijo k oblikovanju aktivnega državljanstva, ki krepi demokratične odnose v družbi. S sodelovanjem in povezovanjem se v lokalni sredini oblikujejo skupne vezi, ki poleg iniciativnosti v proces javnega upravljanja vnašajo tudi večjo odgovornost sicer

[6] Posebej je na lokalni ravni opazno upadanje učinkovitosti in legitimnosti, če oblikovalci javnih politik vztrajajo na klasičnih metodah in procesih oblikovanja javnih politik v okvirih institucionalne predstavniške demokracije in se ne odpirajo k vključevanju državljanov in interesnih skupin izven teh kanalov (John 2001).

avtonomno sodelujočih akterjev. Zaradi pomena, ki se pripisuje vplivu participacije na razvoj družbe in zmanjševanje informacijske asimetrije v sodobni družbi J. Stiglitz (2002, 3)[7] kot svetovno znan ekonomist, zagotavljanje participativnih procesov opredeli kot javno dobrino, ki jo mora država spodbujati oziroma zagotavljati pogoje za njeno uresničevanje, kajti brez javne podpore družba sama ne bi zmogla zagotavljati zadostno raven te dobrine.

Ekonomski pomen decentraliziranega upravljanja se po Oatesovem teoremu nanaša predvsem na zagotavljanje večje alokacijske učinkovitosti lokalnih skupnosti (Bailey 1999, Stiglitz 1988). Pozitiven učinek alokacijske učinkovitosti izhaja iz zmanjšanja mrtve izgube potrošnikovega presežka, sposobnosti boljše zadovoljitve različnih preferenc, sprejetja bolj informiranih odločitev na osnovi bolj neposredne participacije ter zmožnosti internalizacije stroškov in koristi znotraj lokalne skupnosti (Bailey 1999, 19-21). Nadaljnja podpora alokacijski učinkovitosti je v zmožnosti večje fleksibilnosti in raznolikosti načinov zagotavljanja javnih storitev, ki omogočajo upoštevanje lokalnih preferenc in izkoriščanje vseh lokalnih zmožnosti. Njen vpliv se ne nanaša zgolj na ekonomske učinke ampak na širše vidike upravljalske učinkovitosti na družbo, ki zajemajo tudi vpliv drugih pozitivnih eksternalij decentraliziranega upravljanja. Nasproti temu pa ekonomska teorija v proučevanju lokalne samouprave in decentraliziranih sistemov javnega upravljanja izpostavlja vprašanje tehnične neučinkovitosti lokalnih enot, kar z alokacijsko učinkovitostjo nima neposredne povezave (ibid, 21).Tehnična učinkovitost lokalnih enot se nanaša na stroškovno učinkovitost, ekonomičnost in produktivnost posamezne organizacije. Tu se navaja disekonomijo obsega, lokalne parcialne interese, učinke prelivanja, manjšo funkcionalno usposobljenost, administrativno neučinkovitost in nekonkurenčnost javnih organizacij. Izboljšanje operativne učinkovitosti se nanaša na delovanje ponudbene strani lokalnih skupnosti in izvajalcev lokalnih javnih storitev, ki se osredotoča na ukrepe ekonomske in organizacijske racionalizacije z ustreznimi mehanizmi javnega managementa. Zato že ekonomska teorija izpostavlja, da sta alokacijski in tehnični vidik učinkovitosti decentraliziranih lokalnih enot lahko v nasprotju (ibid, 26). Pozitiven ekonomski učinek decentraliziranega upravljanja bo tako dosežen le takrat, ko učinki alokacijske učinkovitosti presegajo efekt tehnične neučinkovitosti, ki jo povzročijo učinki decentralizacije (Pevcin 2008, 197). Tudi teorija javne izbire upravičeno opozarja na dejstva, da zaprti politični procesi predstavljajo zavoro

[7] Stiglitz (2002, 227) pomanjkanje informacij označuje kot enega od pomembnih elementov za neučinkovitost delovanja oziroma samouravnavanja trga, kot tudi za delovanje političnega sistema oziroma celotnega javnega sektorja.

alokacijski učinkovitosti. To nam pove, da če demokracija ne sloni na predpostavkah, na katerih je osnovana, torej če ne omogoča prenos volje ljudstva v politične odločitve, vodi lahko v nasprotne učinke od pričakovanih. Da bi dosegli učinek alokacijske učinkovitosti decentraliziranih sistemov, je zato potrebno vzpostaviti čimbolj odprt proces javnega upravljanja.

V procesih reševanja kolektivnih vprašanj se izražajo interesi in skupne vrednote pri iskanju sprejemljivih rešitev, ki povezujejo državljane za skupno reševanje javnih problemov. Sodelovanje in medsebojne povezave med posamezniki in družbenimi skupinami v lokalni sredini so močan vir sinergije in mobilizacije družbenih potencialov. To lahko aktivira potenciale lokalnih iniciativ in inovacij za integrativno reševanje skupnih problemov, ne le v okvirih ekonomske racionalnosti ampak celotne družbene inovativnosti, ki temelji na širših vrednotah. Povezanost ljudi v skupnosti, njihove neformalne interakcije ustvarjajo naboj in sinergijo, ki jo označujemo kot socialni kapital (Adam in Rončević 2003, 11). Socialni kapital podaja koncept sodelovanja, pravila vzajemnosti, zaupanja in družbenih mrež, ki olajšujejo sodelovanje z namenom, da bi dosegli skupno korist kot dejavnik večje ekonomske učinkovitosti in družbene kohezije (Della Porta 2003, 79). Nasproti socialnemu kapitalu lahko postavimo oblike družbene izključenosti, ki zapirajo potenciale posameznika in s tem tudi različnih oblik skupnosti za učinkovitejše delovanje. Lokalna demokracija, ki sloni na avtonomiji lokalne samouprave in vzpodbuja participacijo državljanov pri reševanju skupnih problemov, je lahko generator socialnega kapitala in na njem osnovanih povezav v skupnosti. Učinek mreže povezav avtonomnih subjektov v skupnosti in mreže javnih služb soustvarjene s participativnim sodelovanjem občanov zagotavlja kakovost javnega standarda, ki zmanjšuje socialno izključenost in neenakost, krepi vezi in povezovanje v lokalni sredini. Varno, urejeno lokalno okolje z urejeno infrastrukturo omogoča boljše ne le fizične (logistične) povezave ampak tudi socialne povezave in s tem zmanjšuje družbeno izključenost[8]. Z vidika normativne ekonomije pa je socialni kapital obravnavan kot dejavnik, ki zmanjšuje transakcijske stroške informacij, kar omogoča boljše pogoje gospodarske aktivnosti in zaupanje v družbeni skupnosti (Szreter 2000, 177-180).

Z odpiranjem političnih institucij na lokalni ravni in novimi oblikami participacije se vzpostavlja dejavnike koordinacije upravljalskega procesa in medsebojnega nadzora, ki povezuje odločitve z odgovornostjo. Povezavo učinkovitosti in demokratičnosti političnega

[8] Čeprav hkrati velja, da družbene skupine, ki generirajo socialni kapital, nosijo tudi potencial za izključitev drugih (Szreter 2000, 175).

vodenja podaja Siedentop (2003, 299) v navedbi, da je dolžnost demokratičnega političnega razreda, da vodi, vendar mu je naložena tudi odgovornost, da s seboj popelje javno mnenje. V ekonomskem jeziku pa odprti demokratični procesi v avtonomnih lokalnih skupnostih podpirajo alokacijsko učinkovitost z vzpostavljanjem čimbolj neposredne povezave med tistimi, ki sprejemajo odločitve in tistimi, ki nosijo stroške zanje. Samoiniciativnost in kolektivni angažma avtonomnih akterjev preko participacije vnaša pluralnost stališč v reševanje lokalnih vprašanj, boljšo informiranost odločitev, zahtevo po večji odzivnosti oblasti in medsebojni odgovornosti vseh akterjev. S tem se tudi povečuje možnost dejavnega vključevanja ljudi v lokalno politiko in v različne oblike asociacij, kar krepi demokratizacijo družbe in ob upoštevanju učinkov socialnega kapitala povečuje učinkovitost celotne družbene skupnosti. Vse to so demokratični dejavniki, ki krepijo alokacijsko učinkovitost lokalnega javnega upravljanja.

Participacija je obravnavana kot proces, ki omogoča odpiranje političnega procesa na strani povpraševanja in z odpravljanjem informacijske in odločitvene asimetrije, krepi alokacijsko učinkovitost procesa javnega upravljanja (Bailey 1999, Lane 1995). Zanj je namreč značilno, da v sebi nima vgrajenih mehanizmov nadzora, kot jih pozna trg preko ponudbe in povpraševanja. Iz demokratičnega vidika s participacijo v lokalni samoupravi vnašamo v proces javnega upravljanja dodatne koordinativne in nadzorne mehanizme na vhodu političnega procesa odločanja. V tem oziru demokratični procesi podprti s participacijo v lokalni samoupravi krepijo demokratizacijo procesa javnega upravljanja zasnovano na državljanski avtonomiji ter hkrati vodijo v alokacijsko učinkovitost javnega upravljanja. Če združimo politična in ekonomska izhodišča decentralizacije, lahko povzamemo, da so demokratični procesi zasnovani na participaciji in lokalni avtonomiji nujen pogoj za večjo upravljalsko in alokacijsko učinkovitost, ki podaja utemeljitev lokalne samouprave in decentraliziranih sistemov lokalnega javnega upravljanja. Navedeno tudi povezuje ekonomske in demokratične vidike javnega upravljanja.

Lokalna samouprava je tista oblika organiziranosti upravljanja javnih zadev, ki je še dovolj blizu oziroma neposredna, da omogoča razvijanje udeležbe občanov po pristopu od spodaj navzgor, kar aktivira potenciale celotne sredine pri reševanju skupnih problemov. Zaradi bližine volivcev je delovanje in odločanje v lokalni skupnosti manj formalizirano in hkrati bolj pregledno kot na državni ravni, saj so posledice sprejetih odločitev v lokalni sredini bolj na očeh javnosti, kar tudi neposredneje veže odgovornost za sprejete odločitve. Lokalna avtonomija omogoča državljanom in drugim subjektom v lokalni sredini, da v reševanje

javnih vprašanj vnašajo svoje preference, interese in inovativnost. S tem udejanijo potencial in sposobnost lokalne sredine, da se organizira za učinkovito reševanje družbenih problematik in dosego postavljenih ciljev. Čeprav je alokacijsko učinkovitost težko meriti, včasih celo težko identificirati (Lane 1995, 220), saj presoja vseh teh vplivov zahteva celovito analizo stroškov in koristi decentraliziranega upravljanja, za kar pogosto nimamo ustreznih meril, se je uveljavilo spoznanje, da decentralizirani sistemi javnega upravljanja podpirajo alokacijsko učinkovitost. Zato se je uveljavilo stališče, da je potrebno vzpodbujati participacijo ljudi v lokalni samoupravi in vzpostavljati mehanizme, ki omogočajo njihovo bolj neposredno vključevanje. Ta spoznanja se vnašajo tudi proračunsko upravljanje z odpiranjem procesa, kar v tej raziskavi zajemamo s povezavo vidikov demokratičnosti in učinkovitosti.

2.5 FINANČNA AVTONOMIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Finančna avtonomija občin zajema tako odločitve o pridobivanju zadostnega obsega finančnih virov (davkov, tarif, cen javnih storitev) kot tudi pravico samostojnega odločanja o njihovi porabi. Lokalnim skupnostim mora omogočati čim večjo možnost izbire pri odločanju o finančnih virih in o njihovi alokaciji vključno s proračunskim upravljanjem in vzvodjem finančnega managementa (Davey 2005, 9). Ob tem fiskalna avtonomija terja tudi demokratični nadzor nad javno porabo, ki mora zagotavljati fiskalno vzdržnost in učinkovitost proračunskih izdatkov lokalnih oblasti (Arora in Norregaad 1997, Tanzi 2001). Zato so z lokalno finančno avtonomijo tesno povezane institucije nadzora iz centralne ravni in mehanizmi odgovornosti decentraliziranega upravljanja javnih financ (Shah 1999,15). Ti zajemajo tako mehanizme participacije in državljanskega nadzora, fiskalna pravila in procedure proračunskega postopka, politično in pravno odgovornost lokalnih organov kot tudi nadzor države nad lokalno samoupravo.

2.5.1 POMEN FINANČNE AVTONOMIJE OBČIN

Za izvajanje poslanstva in pristojnosti lokalnih skupnosti se zahteva ustrezna raven finančne avtonomije. Sistem financiranja lokalne samouprave, ki ne zagotavlja fiskalne avtonomije in samostojnosti odločanja o porabi razpoložljivih virov, predstavlja oviro učinkovitemu proračunskemu upravljanju. Bistvo finančne avtonomije je, da decentralizirana enota samostojno odloča o finančni politiki, kar predpostavlja samostojno odločanje o pridobivanju, razpolaganju in porabi finančnih virov. Finančno avtonomijo lahko obravnavamo z vidika avtonomnosti obdavčitve kot možnosti kreiranja dodatnih lastnih virov, možnosti pogajanja lokalnih oblasti za pridobitev dodatnega obsega državnih transferov, možnosti oblikovanja cen in tarif za javne službe ali kot svobodo finančnega managementa (Godet 2008, 141). V okviru finančne avtonomije lokalnih oblasti opredeljujemo tudi pomembno dimenzijo razmerij med državo in lokalno ravnijo glede urejanja javnih vprašanj.

Fiskalna decentralizacija in razprave o fiskalnem federalizmu v prvi vrsti predpostavljajo avtonomnost nižjih nivojev oblasti pri predpisovanju lastnih davkov z možnostjo vplivanja oziroma določanja davčne stopnje ali/in davčne osnove, tako da lahko davčni vir prilagajajo potrebam lokalne sredine. Drugo pomembno izhodišče finančne avtonomije na strani virov zajema vidik finančne zmogljivosti lokalne skupnosti, ki se zaokrožuje v pojmu finančnega zdravja lokalne skupnosti (Gianakis in McCue 1999). V tem okviru se predpostavlja, da finančna zmogljivost občine izhaja tudi iz območja samega, čemur se po mnenju Baileya (1999) v razpravah o oblikovanju sistemov financiranja lokalnih ravni daje premalo pozornosti. Poleg pravice določati lastne dajatve zajema to še možnost, da imajo lokalne oblasti v okviru zakona pravico določati tarife in cene lokalnih storitev, kar jim omogoča spreminjati tako višino davčnega donosa kot skupnih finančnih prilivov glede na različne potrebe v posamezni lokalni sredini. Vendar se omejitve finančne avtonomije najbolj kažejo prav v prihodkovni samostojnosti nižjih ravni. Za nižje ravni oblasti velja, da imajo omejene možnosti dviganja prihodkov in ukrepanja v okviru pooblastil, ki jih nanje prenese suveren (De Mello in Barenstein 2001). Posledično, povzema Pusić (1985, 307), med državo in lokalnimi oblastmi vedno obstaja določena konkurenca za del tega političnega in fiskalnega monopola, s katerim razpolaga imanentno le država. Ob upoštevanju teh dejstev Evropska listina o lokalni samoupravi na prvem mestu opredeljuje načelo samofinanciranja, ki zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalne skupnosti izvirati iz lastnih dajatev, ki jih lokalne oblasti same določijo v okviru zakona.

Pomembno osnovo finančne avtonomije poleg davkov predstavljajo tudi prihodki iz taks, tarif in cen javnih storitev ter dohodki od upravljanja občinskega premoženja. Zato smo pri izhodiščih upravljanja s premoženjem (poglavje 2.7.2) izpostavili vidik premoženja občin kot osnove za pridobivanje prihodkov. Z gospodarnim upravljanjem občinskega premoženja občina lahko ustvarja dodatne donose iz lastnih virov. Z navedenim utemeljujemo, da je opredelitev premoženja in avtonomno razpolaganje z njim tudi eden od pomembnih dejavnikov učinkovitega sistema financiranja občin. Samostojnost občin pri oblikovanju tarif in cen pa omogoča občinam prilagajanje kakovosti in obsega javnih storitev potrebam in razmeram lokalne sredine. Cene javnih storitev, ki jih občani plačajo za njihovo uporabo tudi najbolj neposredno občutijo. Na osnovi tega se neposredno odzovejo ter tudi vrednotijo učinkovitost javnih služb. Na ta način plačilo cen s strani uporabnikov zagotavlja najbolj neposredno povratno zvezo, ki najučinkoviteje veže odgovornost za rezultate.

Na osnovi izhodišč ekonomsko-finančne učinkovitosti načela Evropske listine o lokalni samoupravi kot pomemben dejavnik finančne avtonomije zajemajo tudi pravico dostopa do trga kapitala, saj so lokalne oblasti tiste, ki zagotavljajo pretežni del naložb v lokalno javno infrastrukturo. V okviru EU in OECD se je pri zadolževanju javnega sektorja na lokalni ravni uveljavilo tako imenovano »zlato fiskalno pravilo« (Allen in Tommasi 2001, Davey 2005, Shah 1999). To izhaja iz načela, da se lokalne oblasti lahko zadolžujejo le za naložbene namene, kar omejuje najemanje kreditnih virov za financiranje tekoče porabe lokalnih oblasti. Da bi preprečili preobsežnost zadolženosti, se z namenom zaščite tekočega delovanja lokalnih skupnosti obseg in način zadolževanja ureja praviloma s fiskalnimi pravili na ravni zakona.

Poleg obsega in vrst dodeljenih davčnih virov finančna avtonomija zajema možnost za samostojno odločanje in ukrepanje na področju finančne politike in upravljanja proračunske porabe. S tem je lokalnim organom podan pomemben instrumentarij za učinkovito oblikovanje politik zagotavljanja javnih služb, financiranja razvoja in vzdrževanja finančne stabilnosti lokalne skupnosti. V ta namen morajo lokalne oblasti razpolagati s svobodo odločanja o ukrepih za širitev prihodkovnih možnosti kot tudi izvajanja učinkovitega finančnega managementa, ki jim omogoča čimboljše angažiranje vseh razpoložljivih virov glede na potrebe in interese posamezne lokalne sredine.

Ekonomsko-finančni vidik načela subsidiarnosti poudarja, da bodo lokalne potrebe bolj učinkovito zadovoljene, če odločitve o stroških mobilizacije finančnih virov za njihovo zagotavljanje ležijo v isti jurisdikciji, ki lahko internalizira koristi te produkcije (Baliey

1999, DeMello in Barenstein 2001)[9]. Oblikovanje decentraliziranih enot oblasti tudi po teoriji fiskalnega federalizma izhaja iz načela, da je učinkovito politično odločanje in učinkovita priskrba javnih dobrin dosežena takrat, ko jih zagotavlja tisti nivo oblasti, ki je najbližje ljudem, ki jih potrebujejo ter je hkrati usposobljen in sposoben to zagotavljati. Lokalna oblast pri reševanju lokalnih javnih zadev izhaja iz boljšega poznavanja problemov lokalnega okolja in ima s tem izhodišče učinkovitejšega reševanja teh problemov. Bližina lokalnih organov do svojih volivcev jim omogoča, da se bodo bolje odzvali na lokalne potrebe in učinkovito prilagodili javno porabo, vendar le, če je zagotovljena odprta komunikacija med državljani in lokalnimi organi. S podanim se navezujemo na povezavo ekonomskih in demokratičnih vidikov proračunskega upravljanja na lokalni ravni, na osnovi katerih je zastavljena večja alokacijska učinkovitost javne porabe. Ta pa z vgrajevanjem fleksibilnosti, lokalne inovativnosti in motiviranosti posredno vpliva tudi na operativno učinkovitost zagotavljanja javnih služb in učinkovitejše reševanje lokalnih problematik.

Vendar ima finančna avtonomija tudi negativne in kontradiktorne razsežnosti. Rosen (1998, 505) navaja zmožnost prilagajanja ponudbe javnih dobrin lokalnim preferencam, efekt »konkurenčnosti« med lokalnimi skupnostmi in možnost inovativnih nizko stroškovnih rešitev lokalnih problemov kot prednosti decentralizacije; interskupnostne eksternalije, izgubo ekonomije obsega pri zagotavljanju javnih dobrin, neučinkovitost obdavčitve in nezmožnost redistribucije dohodkov pa kot njene pomanjkljivosti. Poleg navedenega bi bili politični efekti decentralizacije glede enakosti dostopa do javnih storitev porušeni, če bi bila vsaka javna služba na lokalni ravni organizirana ločeno. Da bi zagotovila načelo enakosti, država ohranja centralizirane mehanizme nadzora z enovito postavljenimi režimi zagotavljanja javnih služb, opredelitvijo standardov javnih storitev ali dogovorjenih cen za storitve in mehanizmi proračunskega nadzora. Taki uniformirani sistemi zagotavljanja javnih storitev in obdavčitve iz centra usmerjajo v večjo enakost do državljanov in večjo stroškovno učinkovitost. Na drugi strani pa to poenotenje zmanjšuje avtonomijo lokalnih skupnosti.

Uravnoteženje teh nasprotij je nenehno odprto vprašanje odnosa centralizacije in decentralizacije, zato sodobni sistemi fiskalne decentralizacije iščejo ravnovesje med narodnogospodarskimi koristmi in negativnimi dejavniki finančne avtonomije na eni strani, ter med centralno-ekonomskim nadzorom in ekonomskimi prednostmi decentraliziranih enot oblasti na drugi strani (Arora in Norregaard 1997, 3-5). V procesih fiskalne decentralizacije

[9] Raziskave fiskalno decentraliziranih sistemov v devetdesetih letih prejšnjega stoletja v 80 državah so pokazale očitno pozitivno korelacijo med indeksom participacije državljanov in politične stabilnosti z indeksom fiskalne decentralizacije (Shah 1999, 22).

in urejanju razmerij med različnimi nivoji oblasti pri financiranju javnih potreb v razvitih državah se zazanava povečanje deleža izdatkov subnacionalnih ravni, a hkrati se je povečal tudi nadzor države. Pregledi prenosa nalog na lokalne ravni v zadnjih dveh desetletjih v okviru držav EU in višina lokalne javne porabe kažejo na tendenco širitve fiskalne decentralizacije tako na lokalni kot tudi regionalni ravni (Godet 2008, 72). To poraja nove zahteve po boljši koordinaciji razmerij med različnimi nivoji oblasti za uskladitev nasprotij in za povečanje učinkovitosti celotnega javnega upravljanja. Iz navedenih ugotovitev izhaja vse večji pomen učinkovitega obvladovanja teh vprašanj v prihodnjem urejanju problematik finančne avtonomije, razmerij med različnimi nivoji oblasti in učinkovitejšega proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

2.5.2 IZHODIŠČA FISKALNE DECENTRALIZACIJE

Na osnovi zahtev po povečanju alokacijske in administrativne učinkovitosti javnega sektorja ter večje legitimnosti javnega upravljanja države pristopajo k reformam decentralizacije temelječih na načelih subsidiarnosti in fiskalnega federalizma. Na teh izhodiščih tudi mednarodne organizacije v svojih dokumentih promovirajo decentralizacijo kot pomemben mehanizem učinkovitega javnega upravljanja in poudarjajo, da so fiskalna vprašanja ključna za uspešnost procesa decentralizacije in delovanje lokalne samouprave (Bailey 1999, Davey 2005, Gianakis in McCue 1999, Shah 1999). Tako kot so raznolike oblike organiziranosti lokalne samouprave po državah, se tudi modeli fiskalne decentralizacije razlikujejo od države do države. Niti v teoriji niti v praksi ne obstaja enoten model fiskalne decentralizacije. Z namenom zagotavljanja ciljev decentralizacije pa so se uveljavila enotna izhodišča zasnove modelov financiranja lokalnih oblasti. Ta slonijo na dodelitvi lastnih virov v sorazmerju s pristojnostmi poverjenimi lokalnim ravnem ter na avtonomni uporabi teh virov. Sistemi fiskalne decentralizacije urejajo tudi razmerja med različnimi ravnmi oblasti, kar predstavlja enega od kriterijev transparentnosti javnofinančnega sistema in pomemben dejavnik učinkovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni. Z jasnimi razmerji med različnimi nivoji oblasti se bolj pregledno razmejuje odgovornost posamezne ravni in njihovih odločitev o uporabi javnega denarja.

Osnovni namen fiskalne decentralizacije oziroma fiskalnega federalizma, katerega oče iz šestdesetih let dvajsetega stoletja je Oates (Diamond 2002, DeMello in Barenstein 2001, Ulbrich 2003), je doseganje večjih družbenogospodarskih koristi, kot so gospodarska rast, socialna enakost ter učinkovitejše zagotavljanje lokalnih javnih dobrin. Pri tem se ugotavlja, da fiskalna decentralizacija povečuje transparentnost javne porabe in omogoča boljše prilagajanje razpoložljivih virov preferencam lokalnega prebivalstva, kar vzpostavlja večjo odgovornost oblasti do občanov in posledično vodi v učinkovitost delovanja lokalne samouprave. Do določene mere tudi uvaja konkurenco med lokalnimi enotami, kar prav tako izboljšuje učinkovitost delovanja javnega sektorja. Fiskalna decentralizacija pa ima tudi negativne učinke izražene v ekonomski in upravljalski neučinkovitosti premajhnih enot lokalnih oblasti, ki se kaže kot disekonomija obsega, administrativna neučinkovitost, visoki transakcijski stroški, učinki prelivanja, nezmožnost redistribucije dohodkov in neučinkovitost obdavčitve (Bailey 1999, Rosen 1998, Shah 1999). Raziskovalci opozarjajo tudi na vprašanja socialne neenakosti, politične neodgovornosti, pojav zlorab in korupcije (Fisman in Gatti 2002). Zato fiskalna decentralizacija poleg prerazporeditve finančnih virov pogojuje na drugi strani ustrezen nadzor nad finančnim poslovanjem lokalnih skupnosti z opredelitvijo pravil proračunske porabe, transparentnega finančnega managementa in vzpostavitev mehanizmov odgovornosti lokalnih oblasti (Arora in Norregaard 1997, 3). Vzporedno s fiskalno decentralizacijo tako države krepijo regulativo in pravila uporabe javnega denarja ter določajo standarde lokalnih javnih storitev (Joumard in Kongsrud 2003, 6). S celoto regulativnih mehanizmov centralna oblast poskuša vzpostaviti ustrezne mehanizme, ki zagotavljajo nadzor nad uporabo javnih sredstev ter večjo proračunsko disciplino na lokalni ravni.

V zasnovi razmerij med državo in lokalnimi enotami sledimo načelu vertikalne davčne izenačenosti, ki pomeni sorazmernost med obveznostmi za naloge prenešene lokalni ravni in dodeljenimi viri sredstev ter horizontalne izenačenosti, ki predpostavlja enakomerno razporeditev virov med enotami lokalne oblasti (Ulbrich 2003, 132). Optimalen sistem, ki bi vsem enotam lokalnih oblasti zagotovil uravnoteženost prihodkov in stroškov izvajanja poverjenih nalog je zgolj ideal, zato v praksi prihaja do razhajanj med temi kategorijami, ki se izkazujejo kot neustrezna vertikalna ali horizontalna davčna struktura. Reševanje navedenih nesorazmerij fiskalna decentralizacija ponuja z dodelitvijo ustreznejših finančnih virov, ki se prilagajajo potrebam lokalne sredine oziroma ima ta lahko določen vpliv na njihov donos. V nasprotnem lahko problem neustrezne davčne strukture zelo enostavno rešimo z dodelitvijo glavarine oziroma t.i. sistemom »lump sum«, kar pa ne sledi načelu finančne avtonomije in izničuje učinek fiskalne decentralizacije. Tako v teoriji že klasiki fiskalnega federalizma

ločijo med administrativno finančno decentralizacijo, kjer lokalne oblasti delujejo le kot agenti centralne oblasti in pravo fiskalno decentralizacijo, pri kateri lokalne skupnosti dosegajo določeno stopnjo fiskalne avtonomije in na njej predpostavljeno učinkovitost (Arora in Norregaard 1997, 5). Namen dodelitve izvirnih lokalnih davčnih virov je doseči, da so lokalne oblasti motivirane za izkoriščanje lastnega potenciala glede na spreminjajoče se potrebe v lokalni sredini. Zato teorija fiskalne decentralizacije poudarja, da je višino davčnega bremena potrebno vezati na odgovornost političnih predstavnikov pri odločanju o njihovi učinkoviti uporabi in preprečevanju uveljavljanja parcialnih interesov (Fisman in Gatti 2002, 328).

Za fiskalno decentralizacijo je bistvenega pomena, da je lokalna skupnost finančno samostojna pri določanju in porabi finančnih virov za svoje delovanje, kar ji omogoča učinkovito alokacijo finančnih virov pri reševanju lokalnih javnih problemov. Imeti mora na voljo zadosten obseg pretežno lastnih virov, da lahko z njimi pokriva stroške za izvajanje svojih zakonskih pristojnosti ter možnost odločanja o njihovi porabi. V praksi se tako stanje težko doseže, zato so potrebna dograjevanja sistemov financiranja lokalnih ravni glede na razmere v posamezni sredini. Za uravnavanje neskladij fiskalne decentralizacije se ob danih davčnih obremenitvah v sistemih financiranja lokalnih oblasti vse bolj uveljavljajo deljeni davčni viri in dopolnjevanje s transferi iz državne ravni. Deljeni davčni viri, ki se sicer ne štejejo med izvirne davčne vire so glede finančne avtonomije obravnavni kot boljša rešitev v primerjavi z državnimi transferi, ki predstavljajo večjo možnost pritiska iz centra ali vpliva političnih parcialnosti (Godet 2008, 111). Z dodeljevanjem transferov državne oblasti poskušajo odpraviti negativne učinke vertikalne ali horizontalne davčne neenakosti in zagotoviti enak izhodiščni položaj državljanov, enake možnosti dostopa do javnih storitev in zmanjšanje razlik med lokalnimi enotami. (Ulbrich 2003, 132-135). Bistveno pri tem je, da z njimi občine avtonomno razpolagajo, njihovo dodeljevanje pa mora sloneti na transparentnih osnovah[10].

Stopnjo fiskalne decentralizacije pogosto izkazujemo z deležem lokalne javne porabe v skupni javni porabi ali v deležu BDP. Po podatkih iz tabele 2.1 je znašal leta 2006 v državah EU delež porabe na subnacionalnih ravneh v celotni javni porabi v povprečju 33,6%, od tega

[10] Glede na to, da predstavljajo ti viri pomemben delež v sistemih financiranja lokalnih ravni je Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo leta 2005 oblikoval posebna priporočila transparentnosti v pristopu dodeljevanja državnih transferov lokalnim ravnem. Ta nalagajo centralnim oblastem, da pogoje delitve transferov postavijo na objektivnih kriterijih, da so vnaprej opredeljeni na zakonski ravni ter se oblikujejo tako, da lokalne oblasti s temi sredstvi v čim večji meri avtonomno razpolagajo (CE Rec (2005)1).

je bil delež porabe na lokalni ravni 27%. Leta 2000 je poraba na vseh ravneh pod državno ravnijo bila na isti ravni. Delež lokalne ravni pa je bil nižji, saj je znašal le 25,5%. Po podatkih Sveta Evrope je manj kot desetletje nazaj ta delež v vseh evropskih državah znašal le 22%.[11] Za primerjavo lahko vzamemo še države OECD, kjer se delež porabe lokalnih oblasti v začetku tisočletja v povprečju giblje na ravni 30%[12], medtem ko se v EU giblje proti 34%.

Tabela 2.1: Obseg javne porabe na lokalnih ravneh v EU v obdobju 2000-2006

JAVNA PORABA	**Znesek**	**% od BDP**		**% javne porabe**	
	(v bn EUR)	**2000**	**2006**	**2000**	**2006**
Subnacionalne ravni skupaj	1.825	15,2	15,7	33,5	33,6
Lokalna raven	1.466	11,6	12,6	25,5	27,0

Vir: Bayol 2007

Realen porast lokalne javne porabe v BDP-ju za 1,5% predstavlja pomemben premik v strukturi javne porabe med centrom in lokalno ravnijo v državah EU, ki svoj razvoj gradi na načelu subsidiarnosti in politiki decentralizacije javnega upravljanja. Ob navedenem pa podatki iz analiz kažejo tudi, da se v strukturi lokalnih virov zmanjšuje delež lastnih davčnih virov in vse bolj dominirajo deljeni in transferni viri, ki jih centralna oblast uporablja kot redistribucijske mehanizme za vertikalno in horizontalno izravnavo decentraliziranih fiskalnih sistemov (Godet 2008, 90-126). Slednje pa kaže na zniževanje stopnje fiskalne avtonomije lokalnih oblasti izraženo s stopnjo davčne avtonomnosti (*Tax autonomy index)*, ki je podana kot razmerje med lastnimi davčnimi viri občin in skupnimi prihodki *(ibid, 143).* Vpogled v strukturo virov v državah OECD pove da prevladujejo lastni davčni viri s 60%-tno udeležbo, nasproti 40 %-tnemu deležu transfernih virov; le del davčnih virov je pod nadzorom lokalnih oblasti; med transfernimi viri prevladujejo namenski transferi; delež lokalne javne porabe v skupni javni porabi po državah variira med 6 do 60 %; udeležba

[11] Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Euope, The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, Explanatory memorandum, Strasbourg, 21. april 1998. V: Vlaj (2001).
[12] Vir: Oplotnik in Križanič (2002).

davčnih virov niha med 3 do 50%, urejanje razmerij med različnimi ravnmi oblasti pa postaja vse bolj kompleksno (OECD 2006, 4-7).

Upoštevaje izhodišča fiskalne decentralizacije in načela Evropske listine o lokalni samoupravi sloni oblikovanje učinkovitega sistema financiranja lokalne samouprave na ustreznemu obsegu in vrsti davčnih in nedavčnih virov, primernih ukrepih in pristojnostih za zagotavljanje ustreznega obsega finančnih virov ter ustreznih instrumentih oblikovanja finančne politike občin (Milunovič 2001, 85). Osnovna načela Evropske listine o lokalni samoupravi pri oblikovanju primernega sistema financiranja občin predpostavljajo sorazmernost dodeljenih virov z nalogami občin, dodatnost ukrepov države šibkejšim občinam, sodelovanje lokalnih oblasti pri odločanju o dodelitvi virov, avtonomnost lokalnih oblasti pri predpisovanju vsaj dela lastnih davkov in razpolaganju z dodeljenimi viri, fleksibilnost prilagajanja dodeljenih virov glede na spreminjajoče se potrebe v lokalni sredini ter možnost dostopa občin do finančnih virov na trgu kapitala.

Ob tem je iz vidika finančne avtonomije pomembno, da o vseh finančnih virih, s katerimi razpolaga lokalna skupnost, tudi samostojno odloča ne glede na to ali so to lastni viri ali odstopljena sredstva države. Ukrepi in pristojnosti avtonomnega delovanja dajejo lokalni oblasti pravico razpolagati s premoženjem, pravico predpisati davke in določati njihovo višino, določati cene javnih storitev ter avtonomno odločati o porabi in alokaciji davčnih virov, tudi če so to odstopljena sredstva države. V ta namen imajo občine pristojnost sprejemati občinske predpise, s katerimi uveljavljajo svojo pravico davčnega »suverena« ter predpise in akte, s katerimi samostojno opredeljujejo pravila razpolaganja s svojim premoženjem in financami. Za opravljanje javnih služb pa lahko občine izbirajo različne oblike organiziranosti svojega premoženja. Tako lahko občine same neposredno upravljajo s premoženjem v okviru občinske uprave ali pa ustanavljajo samostojne pravne subjekte, ki prevzemajo v upravljanje dele občinskega premoženja z namenom zagotavljanja določenih dejavnosti v javnem interesu[13]. Izvajanje finančnih pristojnosti občine udejanjajo z ustreznim instrumentarijem, ki omogoča implementacijo zastavljenih politik. Osnovni finančni instrument v javnih financah je nedvomno proračun, ki je osrednja tema pričujoče raziskave.

[13] V tem okviru je zajeta tudi svoboda angažiranja premoženja lokalne skupnosti v obliki finančnih ali kapitalskih naložb, čeprav to ni njihova primarna vloga.

2.6 PRISTOPI LOKALNEGA JAVNEGA UPRAVLJANJA

Lokalna samouprava sloni na zamisli lokalne demokracije, katere ideja je približati politične institucije in odločanje o javnih vprašanjih državljanom z namenom prebuditi iniciativnost lokalne skupnosti za vključevanje v učinkovitejše reševanje lokalnih problemov. Lokalna politika lahko to svojo vlogo uresničuje preko institutov predstavniške demokracije kot tudi v različnih oblikah neposrednega odločanja in partnerskega sodelovanja akterjev izven institucij lokalne oblasti. Celovitost teh procesov, ki v današnjem času potekajo v kompleksnih razmerjih širokega kroga družbenih akterjev podajajo omrežja lokalnega javnega upravljanja.

2.6.1 INSTITUCIONALNI SISTEMI LOKALNEGA UPRAVLJANJA

Današnji sistemi lokalne samouprave v osnovi slonijo na posredni demokraciji, ki občanom omogoča, da o skupnih zadevah odločajo preko predstavniških organov. Na osnovi izhodišč lokalne demokracije je pomembno, da občani o posameznih zadevah odločajo tudi z oblikami neposredne demokracije na zborih občanov, z referendumom, na forumih, panelih, preko ljudske iniciative in drugih oblikah sodelovanja. Prav vključevanje čimbolj neposrednih oblik participacije, ki omogočajo tesnejše sodelovanje z lokalnimi oblastmi in s tem večji vpliv državljanov pri urejanju javnih zadev, je za lokalno javno upravljanje bistvenega pomena. Pomen procesov participacije smo izpostavili kot osnovno vrednoto utemeljevanja sistemov lokalnega javnega upravljanja in izhodišče zagotavljanja alokacijske učinkovitosti. Zato se poleg odločanja v predstavniških organih v novejšem času vse bolj izpostavlja pomen neposrednih oblik participacije državljanov v lokalnem javnem upravljanju. Hkrati je v lokalno javno upravljanje njuno uvajati elemente izboljšanja tehnične učinkovitosti za izboljšanje ponudbene ali izhodne strani javnopolitičnega procesa z vnosom ustreznih management metod, ki izboljšajo proces organizacijskega poslovanja z zniževanjem stroškov, racionalizacijo postopkov in dvigom kakovosti javnih služb ter učinkovitim vodenjem medorganizacijskih razmerij v odprtih procesih javnega upravljanja.

Oblike neposredne participacije v lokalni skupnosti

Lokalna oblast je demokratična, če imajo občani neposredno ali posredno preko izvoljenih predstavnikov odločilen vpliv na javno upravljanje, zato bi bilo z vidika demokratične vladavine idealno, da bi se prebivalci upravljali sami neposredno (Grad 2004, 89). Vendar so današnje ureditve sistemov lokalne samouprave zasnovane na predstavniških institucijah. Opredelitve o zajemanju mehanizmov neposredne demokracije pa najdemo predvsem v obliki referenduma, zborov občanov in ljudske iniciative, vendar so ti v praksi še vedno redkost.

V EU je med oblikami neposredne participacije državljanov v lokalnem javnem upravljanju najpogosteje uporabljen institut referenduma (Godet 2008, 57). Referendum se izvede na pobudo določenega števila občanov ali predstavniškega organa lokalne skupnosti, izid pa je praviloma zgolj posvetovalnega značaja (ibid). Tako se v vrsti novih držav članic (Bolgarija, Estonija, Madžarska, Romunija, Slovaška in Slovenija) referendum uporablja za spreminjanje teritorialne organiziranosti občin, medtem ko je v praksi glede vprašanj lokalnih javnih financ referendum zelo omejen institut. Med splošno uveljavljene formalne oblike neposredne participacije uvrščamo še zbore občanov, civilno iniciativo kot tudi sodelovanje občanov v svetih potrošnikov ali v organih upravljanja izvajalcev javnih služb. Druge oblike neposrednega sodelovanja državljanov zajemajo različne oblike posvetovanja, možnost dajanja predlogov predstavniškemu organu občine, sodelovanje na forumih, zborovanjih, kot tudi nekonvencionalne oblike državljanskega odločanja. Prav uporaba slednjih (protesti, peticije, shodi, zapore cest, ipd) kaže na potrebo po dodatnih oblikah angažiranja državljanske pobude ob nezadostni odzivnosti oziroma nereprezentativnosti predstavniških organov in formalnih oblik sodelovanja. Poleg zahtev po večji vključenosti s strani civilne družbe se z novimi možnostmi IKT zaznava ne le tehnološki preobrat ampak popolnoma nove razsežnosti družbene komunikacije, ki tudi brez institucionalnih instrumentov spodbuja različne oblike neposrednega vključevanja posameznikov in družbenih skupin v proces javnega upravljanja.

Razmerja med občinskimi organi

Organi upravljanja so institucije, ki omogočajo udejanjanje lokalne samouprave in predstavljajo organizacijski element samoupravnosti (Šmidovnik 1995,110). Najpomembnejše odnose v sistemu institucij lokalnega upravljanja določajo razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom lokalne skupnosti. Ta praviloma niso določena že v ustavi kot za državne

organe in se v primerjavi z organi na državni ravni bistveno razlikujejo. Organi lokalne skupnosti zaradi bližine lahko odsevajo neposrednejšo povezavo med interesi prebivalstva in odločitvami o reševanju lokalnih javnih zadev. Podobno kot na državni ravni so najpomembnejše odločitve v rokah predstavniškega organa občine, v katerega prebivalci praviloma izvolijo svoje predstavnike na osnovi splošne volilne pravice. To so običajno sveti lokalne skupnosti, ki imajo zakonsko določene pristojnosti. Sveti odločajo praviloma po večinskem načelu, vodijo pa jih predsedniki ali župan. Člani sveta svojo nalogo opravljajo praviloma neprofesionalno kot svojo dodatno prostočasno aktivnost, kar je tudi pomembna razlika v primerjavi z državnimi predstavniškimi organi. Mandatna doba članov predstavniškega organa je različna: tako je v nekaterih švicarskih občinah mandat le eno ali dve leti, najpogosteje traja štiri leta, ponekod pa tudi dlje- npr. pet do šest let (v Belgiji in Franciji je šest let) (Grad 1998, 44).

Poleg predstavniškega organa se za koordinacijo in izvajanje nalog v lokalni skupnosti oblikuje še izvršilni organ ali celo več izvršilnih organov. Izvršilni organ je lahko izvoljen na splošnih volitvah ali pa ga imenuje predstavniški organ ali celo država. V nekaterih sistemih ima izvršilni organ svoje lastne pristojnosti neodvisno od predstavniškega organa in deluje kot samostojen organ. Ta organ je običajno postavljen kot individualni organ; kot župan francoskega tipa[14] ali magistrat kot kolektivni izvršilni organ v nemških deželah (Šmidovnik 1995, 118). Predstavniški organ lahko imenuje tudi več izvršilnih organov, kot npr. v skandinavskih državah ali pa ta deluje kot kolektivni organ v Italiji (Grad 1998, 44). Pogosto se z zakonom zahteva ustanovitev posebnih izvršilnih odborov za posamična področja delovanja lokalne skupnosti, zlasti za finančne zadeve. Prav način oblikovanja izvršilnega organa in njegov položaj sta odločilna za razlikovanje različnih sistemov institucionalne organiziranosti lokalne samouprave. Izvršilni organ je praviloma odgovoren svetu lokalne skupnosti, po svoji funkciji pa predstavlja integrativno vez med političnim telesom in operativnim upravljanjem lokalnih javnih zadev. Institut izvolitve izvršilnega organa (župana) na neposrednih volitvah je obravnavan kot pomemben element lokalne demokracije, ki prebivalcem lokalne skupnosti daje neposrednejšo možnost izbire svojega voditelja v primerjavi z rešitvami, ko ga imenujejo izvoljeni predstavniki občinskega sveta ali država. Hkrati to vnaša večjo kompeticijo v politične strukture na lokalni ravni, kar se šteje za osnovno gonilo politične učinkovitosti (Tomšič 2002, 49) in ga postavlja v povsem drugačno razmerje do sveta lokalne skupnosti.

[14] Župan francoske občine ni le izvršilni organ občine ampak je tudi samostojen organ občine kot v naši ureditvi, čeprav njuni funkciji nista enaki.

V sistemu lokalne samouprave gre v osnovi za to, da so organi lokalne skupnosti bolj odgovorni svoji javnosti kot državni organi, ker so bližje ljudem in s tem bolj na očeh javnosti. Vendar je, ne glede na to zelo pomembno tudi vprašanje nadzornih institucij, ki nadzorujejo delovanje izvoljenih predstavnikov v teku mandata. Posebni nadzorni organi so lahko imenovani s strani občinskega predstavniškega organa ali delujejo kot neodvisne državne institucije. Pri nadzoru izvoljenih organov gre tudi za vprašanje ali imajo volivci možnost zahtevati, da jim predstavniški organ polaga račune oziroma ali imajo celo možnost odpoklicati predstavnike v teku mandata, če z njihovim delom niso zadovoljni (Pusić 1985, 325). Prav tako so v procesih lokalnega javnega upravljanja pomembni mehanizmi nadzora lokalnih institucij s strani države tako v obliki zakonske regulative kot v obliki neodvisnih nadzornih institucij kot je npr. Računsko sodišče.

Sestavni del izvršilnega aparata v lokalni skupnosti je tudi občinska administracija v vlogi pripravljalca in izvrševalca odločitev občinskih organov, ki deluje na instrumentalni in operativni ravni procesa upravljanja, zato je vloga uradnikov in razmerje birokracije do politike tako proučevana tematika, razmerja med upravo in politiko pa so tako občutljiva. Ti odnosi so še posebej prepleteni v razmerjih lokalnega javnega upravljanja. Tu se vse bolj izpostavlja razmerje uprave do državljanov, ki naj služi državljanom ter javna odgovornost in demokratizacija upravnega procesa, saj uprava deluje kot del oblastnega sistema (Denhardt in Dendardt 2007). V današnjih kompleksnih razmerah omrežnega upravljanja pa poleg občinske uprave poseben segment lokalnega javnega upravljanja predstavlja fragmentirano omrežje izvajalcev lokalnih javnih služb, ki vključujejo tako javne, zasebne in nevladne organizacije. Vsi ti subjekti determinirajo vlogo občine kot javne organizacije, ki zagotavlja servis lokalnih javnih služb in zaokrožujejo celoten sistem lokalnega javnega upravljanja v kompleksnem omrežnem upravljanju. Prav tako se ti akterji na različne načine vključujejo in vplivajo na proces političnega odločanja v lokalni sredini.

Z vidika te raziskave bomo občinske organe obravnavali predvsem z vidika njihovih medsebojnih razmerij pri upravljanju javnih financ. Tu je še posebej pomembna jasna razmejitev pristojnosti in odgovornosti, zato so osnovna razmerja le-teh v proračunskem procesu določena že zakonom. Na drugi strani pa bomo v proračunskem upravljanju na lokalni ravni izpostavili novejše izzive participativnega proračunskega procesa, ki poskuša prenoviti vrednote lokalne demokracije z različnimi oblikami neposredne participacije na področju, kjer lahko občani skozi soodločanje o uporabi njihovega denarja najbolj neposredno uveljavljajo svoj vpliv na javnopolitične odločitve.

2.6.2 NOVI IZZIVI LOKALNEGA JAVNEGA UPRAVLJANJA

Tradicionalni sistem javnega upravljanja sloni na policy konceptu in modelu javne birokratske organiziranosti, kjer v delovanju javnega sektorja dominirajo načela zakonitosti in sledenje pravilom. S spremenjenimi razmerami v družbi, globalizacijo in preoblikovanjem družbenih vrednot se spreminja tudi vloga države v družbi in s tem pogled na celotno delovanje javnega sektorja. V primerjavi s klasično liberalno državo, ki ločuje državo od družbe, sodobni koncepti iščejo nove oblike, ki državne in družbene akterje povezujejo v skupno delovanje ob uveljavljanju načela subsidiarnosti, ki išče ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi nivoji oblasti. V nasprotju z dolgim obdobjem subordinacije lokalnih oblasti do države od časov Napoleona do sedaj, v današnjih razmerah kot protiutež globalizaciji in internacionalizaciji družbenoekonomskih razmer številni avtorji izpostavljajo nastanek t.i. novega lokalizma, kjer se lokalni akterji aktivno povezujejo v nova zavezništva z zasebnim sektorjem, z drugimi nivoji oblasti in s civilno družbo pri iskanju boljših rešitev kompleksnih družbenih razmer, uveljavljanju lokalne identitete in zagotavljanju večje konkurenčnosti lokalnih sredin (Brezovšek 2003, John 2001, Mlinar 2000, Peters 2001, Stoker 2004). V novih omrežjih upravljalskih struktur se lokalne skupnosti znajdejo v odnosih med različnimi akterji, svoje povezave iščejo preko meja atomiziranih skupnosti in širijo tudi izven meja nacionalne države, med regijami v EU, kot tudi širše na svetovni ravni. Razpravlja se o fragmentaciji in globalizaciji, dialektiki globalnega in lokalnega, partikularizaciji in nenazadnje tudi o položaju posameznika in njegovih pravic in svoboščin. V povezavi s temi procesi srečamo pojem »glokalizacija«, ki označuje vzporedno potekajoča procesa globalizacije in lokalizacije v današnjih kompleksnih družbenih razmerah in predstavlja nasprotje getoizaciji lokalne demokracije, ki vodi v ozko teritorialno zaprtost občin (Mlinar 2004, 74).

V interaktivnih razmerjih javnega in zasebnega sektorja se vse bolj briše meja med javnim in zasebnim, vzpostavljajo se novi odnosi upravljanja kolektivnih zadev tako znotraj politično-upravnega sistema, kot v razmerjih s civilno družbo. Klasični sistem javne uprave prepušča mesto novim pristopom, ki poleg hierarhije uvaja tudi tržne mehanizme, pogajanja in partnerstvo. Prav tako klasični policy proces odpira vrata novim odprtim oblikam demokratičnih procesov javnega upravljanja. V teh reformah se ob izhodiščnem načelu pravne države in učinkovitosti delovanja javnega sektorja vse bolj vključujejo tudi demokratične vrednote s ponovno obuditvijo aktivnega državljanstva, poudarkom na načelu

odprtosti oblastnih institucij in javni odgovornosti, ki se zaokrožujejo v ideji dobrega javnega upravljanja. Na lokalni ravni gre za vzpostavljanje omrežij lokalnega javnega upravljanja, ki s širšimi oblikami vključevanja javnosti v proces lokalnega javnega upravljanja povezujejo interese, izgrajujejo zaupanje in socialni kapital kar krepi skupnostno zmogljivost za učinkovitejše in odgovornejše upravljanje (Pearce in Mawson 2003, 153). Ti procesi implicirajo širitev demokratizacije z odpiranjem procesa javnega upravljanja ob hkratni krepitvi dejavnikov učinkovitega odločanja in nadzora.

Pojem upravljanje

Upravljanje je univerzalni fenomen, prisoten v vseh sistemih organiziranega človekovega delovanja, ki ima enako vlogo v vseh družbenih organizacijah (šolah, vrtcih, podjetjih, društvih, državi), le da mora biti na posameznih področjih usklajeno z naravo temeljne dejavnosti (Šmidovnik 1985, 52). Izhajajoč iz splošne teorije upravljanja po Parsonsu funkcija upravljanja zajema institucionalno, izvršilno-instrumentalno in operativno raven upravljanja (ibid, 40-42) in je prisotna v vseh organizacijskih sistemih. Tako lahko govorimo o upravljanju finančnih trgov, podjetij, lokalnih skupnosti, Evropske unije, centralno vodenih socialnih programov, upravljanju omrežij javno-zasebnih partnerstev ipd.

Pojem upravljanje je razširjen tako v javnem kot zasebnem sektorju[15], v globalnem in lokalnem kontekstu. Kot splošen termin se pojem upravljanje nanaša na proces usmerjanja, koordinacijo in nadzor v celoti ali delno avtonomnih posameznikov ali organizacij v povezavi z interesi in cilji, ki jih želijo skupaj doseči (Lynn in drugi 2000, 235). Na področju javnega sektorja obravnavamo upravljanje kot celoten proces urejanja javnih zadev na institucionalni, izvršilni in operativni ravni. Za razlago pojma lahko izhajamo tudi iz sistemske teorije, po kateri upravljanje zajema delovanje, ki je usmerjeno na doseganje skladnosti med sistemskimi vlogami članov v smislu potreb in ciljev sistema kot tudi med osebnimi značilnostmi in interesi članov na eni ter sistemskih potreb in ciljev na drugi strani (Pusić 1985, 34). Javno upravljanje obeležuje proces odločanja, ki se začne z identifikacijo kolektivnih problemov, določitvijo ciljev in načinov za njihovo uresničitev, kar pomeni, da zajema tako politično kot izvršilno-upravno in operativno raven delovanja. Zaradi poenostavitve razmerij med akterji v procesu javnega upravljanja običajno nosilce vlog označimo s tipično funkcijo (Šmidovnik

[15] V zasebnem sektorju se uporablja pojem podjetniško ali korporativno upravljanje, ki označuje odločitve lastnikov o najbolj temeljnih usmeritvah delovanja in nadzora podjetja.

1985, 47). Tako je institucionalna vloga rezervirana za predstavniško telo, izvršilna raven se pripisuje vladi, operativno instrumentalna pa upravi. V realnem življenju pa te vloge v družbenih sistemih niso enoznačno porazdeljene, temveč se prepletajo, tako da nosilci posameznih vlog posegajo s svojim delovanjem v različne ravni upravljanja. Prav tako ni možno natančno ločevanje aktivnosti med posameznimi ravnmi upravljanja, saj je proces upravljanja medsebojno povezan in prepleten.

Brezovšek (2005, 16) povzema, da se javno upravljanje nanaša na načine, kako različne vlade oziroma oblastne organizacije ter druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so z uporabniki oziroma državljani. V kompleksnih družbenih sistemih so ti procesi vse bolj zahtevni, zato je za njihovo usklajeno delovanje in doseganje rezultatov potrebno povezovanje vseh akterjev, vseh ravni upravljanja in koordinacija aktivnosti tega procesa s temeljnimi dejavnostmi. Posledično se z vprašanji upravljanja ukvarjajo različne znanstvene discipline, ki poskušajo iz različnih vidikov pojasniti oziroma povezati ta proces. Kakor so te oblike in načini v praksi raznoliki, tako tudi pojem javno upravljanje nima enoznačnega pomena in se uporablja v različnih disciplinah različno oziroma ga različni avtorji celo znotraj discipline različno interpretirajo.

Pojem upravljanje (*governance)* je začela uporabljati Svetovna banka v svojem letnem poročilu za leto 1989 z opredelitvijo družbenega razvoja ne le zgolj z indikatorji ekonomske rasti ampak tudi z ustrezno ravnijo zakonitosti in demokracije (Löffler 2003, 164). Svetovna banka s pojmom upravljanje zajema: a) procese s katerimi se vlade izbirajo, zagotavljajo njihovo odgovornost, nadzor in zamenjavo; b) zmožnost vlad, da izvjajajo učinkovit management virov z oblikovanjem, implementacijo in uveljavljanjem čvrstih politik in regulacije; c) in da spoštujejo institucije, ki obvladujejo ekonomske in družbene interakcije (WB Institute 2001). Danes izraz upravljanje uporabljajo vse mednarodne organizacije. Na osnovi mednarodnih usmeritev pa posamezne države ta koncept vnašajo v svoje reforme javnega upravljanja.

EU je v Beli knjigi o upravljanju (EK 2001) s priporočili »dobrega javnega upravljanja« (*good governance*) postavila to idejo med strateške cilje reform javnega sektorja. Evropska komisija kot načela dobrega javnega upravljanja priporoča odprtost, participacijo, odgovornost, učinkovitost in koherentnost (EK 2001). V beli knjigi o upravljanju (ibid 2001, 10) se izraz upravljanje nanaša na vse postopke in procese odprtega odločanja, ki omogočajo

participacijo širšega kroga akterjev izven formalnih insititucij, tako posameznikov kot neinstitucionalnih družbenih skupin. V priročniku o dobrem javnem upravljanju pa se pojem javno upravljanje obravnava kot sposobnost države, da služi svojim državljanom v okviru pravil, procesov in vodenja, s katerimi se izražajo interesi, upravljajo javni viri in izvaja javna oblastna regulativa v družbi (CE 2007, 5).

Ob navedenih opredelitvah velja upoštevati še ločevanje pozitivističnega in normativnega vidika javnega upravljanja (Elke in Löfler 2003, 10). Pozitivistični vidik pojma upravljanje, ki zamenjuje klasični pojem vladanja, se nanaša na način kako država z regulatorno oblastno funkcijo upravlja z družbo oziroma kako ti dve sferi medsebojno učinkujeta pri reševanju javnih vprašanj. Normativni vidik pa se naslanja na pojem »dobro javno upravljanje«, ki izraža uravnoteženost delovanja vseh vej oblasti ob odprtih kanalih vključevanja širše javnosti za doseganje vpliva vseh zainteresiranih deležnikov na različnih ravneh upravljanja, z namenom zagotavljanja legitimnosti in večje učinkovitosti teh procesov.

2.6.3 NOVI JAVNI MANAGEMENT

Kot odziv na krizo države blaginje je eden od pristopov v iskanju učinkovitejšega načina javnega upravljanja podan v paradigmi novega javnega managementa (v nadaljevanju NJM), ki zamenjuje klasični Webrov model birokratske organiziranosti iz začetka dvajsetega stoletja zasnovan na hierarhiji, legaliteti, racionalnosti, profesionalnosti in strogi ločitvi uprave od politike. V valu reform javne uprave je NJM zadnja tri desetletja dvajsetega stoletja pod imperativom učinkovitosti krepko zaznamoval proces javnega upravljanja in spremembo delovanja javnega sektorja.

Pri nas se uporaba izraza »management«[16] v akademskih krogih prevaja (in uporablja) različno. Srečamo se z besedami ravnateljevanje, ravnanje, management, menedžment, menedžerstvo, poslovodenje, vodenje, upravljanje; za »managerja« pa se uporabljajo izrazi: ravnatelj, ravnalec, upravitelj, upravnik, direktor, voditelj, poslovodja, menedžer (Gradišnik 1998, 104). Navedeno poleg različnih funkcionalnih opredelitev pojma management vnaša še dodatno zmedo v vsebinsko razumevanje tega pojma. Klasiki managementa pojmujejo pod

[16] Beseda management prihaja iz italijanske besede manegg(iare) (Adizes 1979, 218), ki pomeni trenirati, vzgajati konje (*to handle, train horses)* in izvira iz latinske besede *manus*, kot roka.

tem pojmom naslednje funkcije: planiranje, organiziranje in nadzorovanje (Adizes 1979, 219). Možina (1994, 16) opredeli management kot vsebino štirih funkcij: planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja dela v organizaciji oziroma vseh nalog in aktivnosti, ki jih zaposleni opravljajo. Drucker (2001, 17) nas opomni, da je bila prva praktična uporaba teorije managementa pravzaprav uporabljena v nepridobitnih in vladnih organizacijah[17] in da je glede na problematiko teh organizacij management bolj potreben prav v teh, bolj kot v profitnih, ki imajo že vgrajen strogi tržni nadzor. Prvi poklic, ki so mu nadeli naziv »manager« v začetku 20. stoletja tudi ni spadal v poslovno podjetniško okolje ampak se je nanašal na vlogo ameriškega »mestnega managerja« (*city manager*), ki je moral, po prepričanju vodilne elite glavnih mest ZDA, biti politično nevtralen ter delovati ločeno od politike (ibid).

Iz navedenih opredelitev funkcij managementa izhaja, da je management razumljen ožje od celovitega procesa upravljanja organizacij ali javnega upravljanja. Bistvo delovanja managementa, pa naj bo javnega ali zasebnega torej je, da organizacijo usmerja v doseganje postavljenih ciljev in rezultatov. Management mora za izhodiščno točko vzeti načrtovane cilje, organizirati vse vire, ki so organizaciji na voljo in doseči načrtovane rezultate (ibid 2001, 48). Glede na splošno teorijo upravljanja funkcijo managementa lahko umestimo v izvršilno-instrumentalno raven procesa upravljanja. To pomeni, da je upravljanje širši pojem od pojma management, saj funkcije managementa ne sodijo v institucionalno raven upravljanja, ki je v domeni najvišjih političnih institucij v javnem sektorju oziroma v rokah lastnikov kapitala v zasebnih organizacijah. Najvišja raven upravljanja je torej v obeh sektorjih v rokah upravljalcev in ne v domeni javnega ali zasebnega managementa. Funkcija managementa se v poslovnem managementu locira na raven poslovodstva, v javnem sektorju pa je v domeni javnih managerjev v javni upravi. Institucionalna raven upravljanja v javnem sektorju pripada predvsem politični sferi, izvršilna raven pa se deli med politike in javne managerje. Tu se pojavi osnovni problem zaradi prepletanja vlog posameznih akterjev s funkcijami, ki so pripisane posamezni ravni upravljanja. Od tu tudi izvirajo konflikti med politiki in upravo, podobno kot tudi v upravljanju zasebnih organizacij nastajajo trenja med managementom (poslovodstvom) in lastniki.

Javni management je obravnavan kot koncept, ki v delovanje javne uprave racionalno-birokratskega Webrovega modela vnaša pristope in metode managementa iz podjetniškega

[17] Tako se kot primer uporabe Taylorjevega »znanstvenega managementa« navaja nepridobitno kliniko Mayo Clinic in ameriško vojaško vladno organizacijo Watertown Arsenal.

sektorja (Lane 1995, 188). Tako Perry in Kraemer (1983 v Pollitt in Bouckaert 2000, 8) javni management obravnavata kot združitev normativne orientacije javne uprave in instrumentalne orientacije splošnega managementa. Pri opredelitvi funkcij javnega managementa izhajamo iz kontingenčne teorije managementa, ki zajema univerzalne funkcije managementa (Rus 1994, 948). Če te povzamemo iz predhodnih opredelitev pojma management, najsplošneje zajemajo funkcijo organiziranja in nadzora z namenom usmerjati resurse k doseganju postavljenih ciljev. Že Gulick in Urwick (1937) na osnovi Fayolovega koncepta znanstvenega managementa razvijeta model za prenos funkcij splošnega managementa v javne organizacije poznan pod kratico POSDCORB, ki zajema funkcije planiranja, organiziranja, kadrovanja, vodenja, koordiniranja, poročanja in financiranja (Rus 1994, 943). Ta model štirim osnovnim funkcijam splošnega managementa dodaja za javni sektor še dodatne funkcije koordiniranja, poročanja in proračunskega financiranja ter s tem vnese osnovno razlikovanje med obema. V razpravah o razlikovanju managementa zasebnih organizacij od managementa javnih organizacij pa najdemo zelo različna stališča, od tega, da se ta dva pristopa popolnoma razlikujeta, do tega, da se popolnoma pokrivata. Drucker (2001, 45) povzema, da se javne in zasebne organizacije sicer razlikujejo, vendar je management kot generični pojem v teh organizacijah le različna razsežnost istih funkcij. Prav tako se glede na naravo osnovne dejavnosti razlikujejo tudi mehanizmi in instrumenti, ki jih aplicirajo v mangementu javnih organizacij od tistih v zasebnih organizacijah. Strnemo lahko, da se značilnosti managementa javnih in zasebnih organizacij med seboj razlikujejo, vendar so osnovne funkcije organizacijskega managementa v obeh sektorjih enake.

Management model v delovanje javnih organizacij vnaša organizacijske prijeme iz podjetniškega sektorja, vzpostavljanje tržnih mehanizmov in usmeritev k uporabnikom z namenom povečanja učinkovitosti javne uprave. Uveljavi se kot paradigma NJM, ki postane osrednja ideja reform javnega sektorja. NJM, ki sloni na teoretičnih osnovah organizacijske teorije, nove institucionalne ekonomije in teorije javne izbire je s svojo uveljavitvijo v številnih reformah širom po svetu pomembno zaznamovala sodobne politične, ekonomske in organizacijske znanosti ter hkrati postala sestavina programskih izhodišč številnih javnih politik (Barzelay 2001). Vendar se je na njem zasnovana vsebina reform razlikovala od države do države, odvisno od vrednot in ciljev, na katerih so temeljile.

Začetni ukrepi javnega management modela in managerializem kot predhodna oblika NJM slonijo na izboljšanju učinkovitosti delovanja javnega sektorja s poudarkom na 3-E (economy - ekonomičnost, effectiveness - učinkovitost, efficiency - uspešnost). Tako so reforme NJM

iz 70-ih in zgodnjih 80-ih najprej uvajale spremembe usmerjene ozko v učinkovitost in izboljšanje procesov organizacijskega managementa s poudarjeno vlogo bolj neodvisnih managerjev, ki delujejo kot podjetniki in katerih osnovni namen je zadovoljitev potreb potrošnikov (*consumers*). Izpostavljale so notranjo učinkovitost delovanja javnih organizacij, notranjo decentralizacijo, ukinjanje hierarhične organiziranosti, usmerjenost v realizacijo organizacijskega outputa, usmerjenost k zaposlenim in kadrovskemu managementu, reinženiring procesov, uvajanje kakovosti, notranje revizije in v merjenje rezultatov. S poudarkom na bolj ekonomični uporabi virov in sodobnih metodah finančnega managementa so močno zajele področje proračunskega poslovanja in javnega računovodstva.

Kasneje se NJM reforme z namenom učinkovite organiziranosti preskrbe javnih storitev preusmerijo na uspešnost javnih organizacij, kar zajema tudi spremembe management pristopov do okolja javnih organizacij. Sledi jim prenos teh izhodišč na širšo raven z ukrepi delitve med oblikovanjem politik in njihovim izvajanjem, merjenje vladnih outputov in outcomov, vnos konkurence v zagotavljanje javnih služb in notranjega trga. Pod okriljem nove institucionalne ekonomije (Rhodes 1997, 48-49) se uvajajo podjetniški pristopi z uvajanjem pogodbenega zagotavljanja javnih služb ter njihovo privatizacijo. Koncept NJM v javnih organizacijah tipične hierarhične odnose zamenja za bolj kratkoročne, recipročne odnose v obliki pogodbenih razmerij principal-agent modela (Lane 1995, 192), kar zaradi delitve funkcije dobave od funkcije financiranja[18] vnaša fragmentacijo klasične administrativne organiziranosti in spremembo odnosov v procesu javnega upravljanja. NJM postopno širi svoje ukrepe iz področja notranje tehnične učinkovitosti javnih organizacij v širši koncept, ki zajema tudi področje oblikovanja strategij in strateškega mangementa s preusmeritvijo od potrošnika k uporabnikom *(customers*). S temi spremembami reforme NJM vstopajo tudi v procese odločanja in oblikovanja javnih politik, kar celoten pristop iz ekonomskih preusmeri v širše politične in družbene vidike javnega upravljanja. Navedeno posega v tradicionalne vloge akterjev javnega upravljanja in spreminja osnovna razmerja klasičnega koncepta policya, ki je pripisoval upravi bolj pasivno vlogo. Paradigma NJM poudarja, da javni uslužbenci niso zgolj pasivni izvajalci navodil politikov, ampak so aktivni udeleženci v procesu oblikovanja ciljev in politik ter daje večji poudarek avtonomnosti in diskreciji javnih managerjev, ki naj tudi prevzemajo odgovornost za rezultate (Colebatch 2004, 67-68). S tem pa NJM iz področja javne uprave in organizacijske učinkovitosti posega

[18] Te procese na zahodu označujejo z pojmom agencifikacija in quangofikacija.

tudi v segment politične sfere in v funkcije institucionalne oziroma strateške ravni upravljanja [19].

Če so reforme NJM na državni ravni navzven pomenile predvsem privatizacijo in decentralizacijo upravljanja javnih zadev, je njihovo uvajanje na lokalni ravni največje spremembe prineslo v uvajanje konkurenčnosti s prenosom proizvajanja javnih storitev ven iz neposredne lokalne birokracije (*contracting out*) v drugo javno ali privatno organizacijo, organiziranje različnih oblik izvajanja javnih storitev, nove metode finančnega managementa in nove pristope proračunskega upravljanja. Tudi na lokalni ravni so reforme NJM v okviru notranjih organizacijskih sprememb najprej slonele na sklopu idej 3-E z izboljšanjem tehnične učinkovitosti in iniciativah po reformiranju hierarhičnih struktur v lokalnih skupnostih oziroma lokalnih javnih organizacijah. Bolj neformalne zunanje spremembe zajemajo merjenje učinkov uporabe javnega denarja in spremljanje delovanja lokalnih oblasti z uvajanjem revizije, benchmarkinga ali promocije standardov učinkovitosti (John 2001, 101). Na področju proračunskega upravljanja se uvajajo novi proračunski sistemi usmerjeni v outpute, nove metode javnega računovodstva, revizije in financiranja javnih storitev (Gianakis in McCue 1999, Hepwort 2002, Schelder 2002). Postopno so reforme NJM ustvarjale nove strukture in nova »pravila igre« pri urejanju javnih problematik, spreminjale vlogo posameznih akterjev, vnašale nove igralce in nova razmerja med ključnimi akterji v lokalnem javnem upravljanju. Vsi ti ukrepi so prinesli dolgoročne spremembe v lokalni organiziranosti vključno s spremembo upravljalske kulture, ki je vnašala tudi določeno tekmovalnost in iniciativnost v delovanje lokalnih skupnosti.

Po številnih reformah NJM po svetu in njihovih vprašljivih rezultatih vrsta avtorjev opozarja, da je nekritično prenašanje konceptov managementa iz profitnega sektorja v upravljanje javnih organizacij lahko vprašljivo iz več razlogov (Barzelay 2001, Kovač 2002, Rus 2001, Tavčar 2002). Tako se navaja, da koncepti managementa v zasebnem sektorju obsegajo ekonomske smotre in jasno opredeljene cilje, pooblastila managementa za ukrepanje so širša, odgovornost je določena in omejena, velja predvidevanje fizičnih in finančnih izidov (Nutt 1992, 22-25 v Tavčar 2002, 97-98). Za javne organizacije pa je značilen prevladujoč vpliv javnega interesa in vpliv javnosti na njihovo delovanje, ki izhaja iz njihovega osnovnega poslanstva podanega že z zakonom ali ustanovitvenim aktom, od katerega ne

[19] Zaradi krepitve vloge uradnikov so se pojavljala razmišljanja o ogrožanju demokracije (Colebatch 2004, Dye 1994, Krašovec 2002, Peters in Pierre 2000). Zasledimo celo stališča, da poudarjanje vloge managerializma ogroža institucionalno politiko. Tako teoretike kot praktike skrbi izguba demokratičnega nadzora, če reforme finančnega upravljanja povečajo svobodo javnih managerjev (Schelder 2002, 253).

morejo odstopiti, namesto enega cilja pa jih vodijo večplastni in velikokrat konfliktni cilji (Bailey 1999, Lane 1995, Rus 1994). Organizacije javnega sektorja ne bodo nikoli čisto prepuščene tržnim zakonitostim, saj jih ščiti monopol prisile[20] in so ravno zato ustanovljene, ker trg ne zadovoljuje določenih potreb. Po mnenju Mintzberga gre tudi za to, da ne moremo enačiti vloge vlade z managementom v zasebni organizaciji (Micklethwait in Wooldridge 2000, 330). Prav tako je potrebno razlikovati oblastne funkcije (npr. delovanje občinskega sveta, vlade, parlamenta), od čisto upravnih in storitvenih nalog, ker vseh ni možno opredeliti kot proizvodnih funkcij, ki lahko merijo output, kot tudi na vse javne organizacije ni možno prenašati koncepta teorije principala in agenta, povzema Barzelay (2001, 136-138). Hkrati se ugotavlja konfliktnost NJM pristopa, ki javnim managerjem nalaga odgovornost za politične izide (*outcome*), medtem ko pristojnost odločanja o ciljih in prioritetah ni v njihovi domeni, kot ne obvladovanje vrste zunanjih vplivnih dejavnikov ter nasprotovanje zahteve po avtonomnosti delovanja in hkratnem uveljavljanju centralnega finančnega nadzora (Barzelay 2001, Colebatch 2004, Peters in Pierre 2001). Vrsta avtorjev (Brezovšek 2005, Denhardt in Denhardt 2007, Fitzpatrik 2003, Sanderson 1999) tudi izpostavlja, da je NJM s poudarkom na outputih in učinkovitosti preozko izhodišče za preoblikovanje celotnega sistema javnega upravljanja, ker zapostavlja širši javni interes in demokratične vrednote. Prav tako državljana ne moremo zreducirati na vlogo potrošnika. Zaradi prisilne narave javnih služb, državljan v te odnose pogosto ne vstopa prostovoljno, kot tudi praviloma nima možnosti izbire drugega ponudnika (Bailey 1999, Kovač 2000, Lane 1995). Vloga potrošnika pa prav tako ne zajema celovitosti demokratičnih pravic državljana, kar predstavlja oviro procesom participacije (Brezovšek 2005, Denhardt in Denhardt 2007).

Ne glede na navedene pomisleke, NJM v odgovor na širitev javne porabe in v povezavi z nezadovoljstvom javnosti zaradi napačnih politik in neučinkovitosti javnih organizacij v javno upravljanje vnese vrsto pozitivnih učinkov na strani izboljšanja tehnične učinkovitosti in kakovosti javnih služb (Chan 2003, Kelly in Rivenbark 2003, Gianakis in McCue 1999, Pollitt in Bouckaert 2000, Rubin 2007, Schick 2004). NJM uspe uvesti vrsto učinkovitejših rešitev pri zagotavljanju javnih storitev, učinkovitejšemu vodenju in nadzoru operativnega delovanja in finančnega poslovanja javnih organizacij. Vzpostavlja notranjo avtonomijo javnih organizacij in profesionalno etiko javnega managementa (Peters 2001, Pollitt in Bouckaert 2000, Rus 2001, Schelder 2002). V številnih državah je prinesel vrsto pozitivnih

[20] Tako se po več kot dveh desetletjih spremljanja učinkov reform NJM ugotavlja, da privatizacija in prenos izvajanja v zasebni sektor brez vzpostavljanja konkurence samoumevno ne prinaša večje učinkovitosti zagotavljanja javnih služb (Mullins in Pagano 2005, 37-38).

učinkov kot so zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju, ekonomizacijo produkcije javnih služb, jasneje postavljene cilje javnih organizacij, usmeritev v bolj individualno odgovornost javnih managerjev in vzpostavitev nekaterih elementov notranje konkurenčnosti in administrativne učinkovitosti ter spremembo v bolj prijazen odnos do uporabnikov (Barzelay 2001, Pollitt 2003, Rus 2001).

Iz učinkov reform NJM in kritik NJM paradigme izhaja, da NJM ne more reševati kompleksnih družbenih problemov in obvladovati delovanja novih struktur akterjev v omrežjih, ker generične funkcije managementa ne morejo posegati v vse ravni upravljanja, ker negira vlogo nekaterih ključnih akterjev v tem procesu in ker ob poudarku na načelu učinkovitosti zapostavlja druga načela reševanja javnopolitičnih vprašanj. Vendar je NJM v organiziranost javnih organizacij ob večji produktivnosti uvajal tudi elemente notranje demokratizacije z decentralizacijo pristojnosti in podelitvijo večje avtonomije javnim managerjem. Ni pa odpiral procesa upravljanja na strani drugih udeležencev. Ob dominantni učinkovitosti in produktivnosti, ki v procesu javnega upravljanja morata biti upoštevani, se kot osnovna kritika NJM izpostavlja, da zapostavlja vlogo državljana[21] in demokratičnih vrednot kot so enakost, svoboda, avtonomnost, pravičnost in skupnostni interes (Brezovšek 2005, John 2001, Sanderson 1999). Kot negativni učinki NJM reform pa se navajajo: fragmentacija akterjev in problem koordinacije, privatizacija interesov znotraj lokalnih elit, preokupacija s funkcionalno učinkovitostjo, problem demokratične reprezentacije in nadzora ter zanemarjanje drugih vidikov javnih služb (Brezovšek 2004, John 2001, Pearce in Mawson 2003).

Tako mu ekonomska teorija očita predvsem zaprtost na strani povpraševanja (Bailey 1999), politična teorija pa zapostavljanje inputne strani političnega procesa (Aars in Fimreite 2005, 241) in negiranje vloge aktivnega državljana. V znanstveni literaturi lahko zasledimo stališča in ugotovitve, da so načela NJM uporaben in potreben pristop za izboljšanje delovanja javne uprave, a ga ni možno uniformirano predpisati oziroma implementirati v katerokoli družbeno okolje niti na vsa področja javnega upravljanja (Kovač 2000, Pečar 2002, Peters 2000, Pollitt 2003). Drugi zopet menijo, da NJM lahko kvečjemu obravnavamo kot atraktivno javno politiko reform javnega sektorja, ki je ustrezala prevladujočemu načinu razmišljanja o reševanju javnopolitičnih vprašanj v določenem obdobju (Barzelay 2001, Pollitt in Bouckaert

[21] Kot primer vnosa demokratičnih vrednot v upravljanje javnih služb s poudarkom na aktivnem sodelovanju državljanov se podaja ameriški pristop »nova javna služba« (*new public service*), ki izpostavlja nujo, da je javna administracija ob učinkovitih management metodah odprta navzven do preferenc državljanov in odzivna, saj nastopa kot nosilka javne funkcije in javnega interesa (Denhardt in Denhardt 2007).

2000). Dejstvo pa je, da je ob novih managerskih metodah in mehanizmih operativne učinkovitosti NJM v upravljanje organizacij javnega sektorja vnesel vrsto sprememb, postopno uvajal novo kulturo delovanja, vnašal večjo odprtost in transparentnost delovanja, spreminjal strukture organiziranosti javnega sektorja ter ponekod vodil celo do sprememb na najvišji konstitutivni ravni (Baliey 1999, Bovaird in Löffler 2003, Lane 1995, Rhodes 1996). Začetne interne organizacijske reforme NJM so postopno vplivale na preoblikovanje drugih ravni upravljanja in celoten proces od klasičnega lokalnega vladanja preusmerjale k strateškemu managementu zagotavljanja javnih služb v decentraliziranih omrežjih ter v vse bolj odprte procese lokalnega javnega upravljanja (John 2001, 99). Vse te spremembe in pritisk javnosti sprožijo nov val iskanja ustreznejših rešitev v celotnem procesu javnega upravljanja, ki lansirajo nove pristope usmerjene v interedisciplinarne vidike s povezavo tako vidikov učinkovitosti kot demokratičnih vrednot.

2.6.4 NOVO LOKALNO JAVNO UPRAVLJANJE

Spoznanje, da klasični policy proces znotraj linij državnih akterjev ne ustreza več družbenim razmeram ter da je paradigma NJM in ekonomsko-organizacijska usmerjenost za uspešnost reševanja javnih vprašanj preozko izhodišče, usmeri reforme in razprave v širše koncepte, ki v proces javnega upravljanja vnašajo tudi druge vrednote in odpirajo proces ne le znotraj kroga institucij oblasti ampak tudi do širše javnosti v omrežja akterjev izven javnega sektorja. Tako reforme javnega sektorja v 90-ih prehajajo iz organizacijsko-managerske (operativno-instrumentalne) ravni in ekonomske racionalnosti v okviru koncepta NJM na prenovo celotnega procesa upravljanja vključno z institucionalno ravnijo, s poudarkom na vključenosti širše javnosti, odzivnosti, javni odgovornosti in mehanizmih medorganizacijske koordinacije. Pri tem se proučevanje javnega upravljanja naslanja na politično in sociološko teorijo[22] (Peters in Pierre 2000).

V kompleksnih razmerjih procesa javnega upravljanja in spremenjeni vlogi države oziroma lokalne skupnosti v družbi se pojem vladanje (*government*) vse bolj zamenjuje s pojmom

[22] Sociologi redistribucijo vlog med državo in civilno družbo označujejo s pojmom sociopolitično upravljanje ali novi konstitucionalizem (Rus 2001).

upravljanje (*governance)*, ki obeležuje nove pristope reševanja javnopolitičnih vprašanj. Še posebej je to prisotno na lokalni ravni, kjer sintagma lokalno vladanje zapušča mesto pojmu lokalno upravljanje (John 2001). Pri tem upravljanje in vladanje nista nasprotji oziroma izključujoča se koncepta, saj upravljanje javnih zadev ne more biti uspešno interpretirano brez političnih preferenc in brez predstavniških institucij, ki te prevedejo v politične in administrativne akcije, navajata Peters in Pierre (2000, 189). Bistvene značilnosti tega prehoda povzame John (2001, 7-9) s sledečim:

> *Klasični proces vladanja je temeljil na stabilnih pravilih in kanalih odločanja znotraj tradicionalnih političnih institucij in hierarhičnih linij odločanja policy procesa, s privilegiranim krogom udeležencev izvoljenih politikov in linij birokracije. Pojem upravljanje pa obeležuje današnji fleksibilen odprt model odločanja o javnih zadevah, ki poteka manj v dominaciji hierarhije in v bolj razmajanih dolgoročnih razmerjih v omrežjih različnih sodelujočih subjektov, kjer se poleg državnih akterjev vključujejo tudi druge družbene organizacije in posamezniki ter različne teritorialne ravni, kar vnaša negotovost in hkrati predpostavlja več zaupanja v procesih med sodelujočimi akterji.*

Gre za prehod od oblastnih sistemov in hierarhije k fragmentiranim omrežjem in opolnomočenju vseh družbenih akterjev (Bogason 2006, 104). Hkrati s ciljem zagotavljanja čimbolj učinkovite in pravične distribucije javnih storitev se postavlja zahteva po združevanju razpoložljivih resursov javnega in zasebnega sektorja s partnerskim sodelovanjem in participacijo širše javnosti v procese odločanja. Nov pojem poudarja kompleksnost procesa in nove ideje, ki vnašajo novo vsebino procesa upravljanja. To sloni na odpiranju procesa z vključevanjem širše javnosti, spremenjeni vlogi oblastnih institucij in civilne družbe v medsebojnih interaktivnih razmerjih oblikovanja javnih politik njihovem izvajanju in nadzoru, ki upravljanje vse manj vidi kot oblikovanje in izvajanje odločitev v sekvenčnem policy procesu znotraj linij oblasti in vse bolj kot urejanje javnih vprašanj v dinamičnih procesih sodelovanja različnih družbenih udeležencev. Javno upravljanje posveča pozornost mehanizmom, s katerimi različni akterji medsebojno delujejo z namenom doseganja boljših rezultatov za državljane in skupnost, pri tem pa je enako pomemben tudi način, s katerim so odločitve dosežene in procesi v katerih potekajo medsebojne interakcije med udeleženci (Bovarid in Löffler 2003, 8).

Celovitost in razlikovanje novega pristopa javnega upravljanja bomo podali s pojmom »novo upravljanje« (*new governance*), ki ga je vpeljal Rhodes (1996). S tem terminom

Rhodes podaja šest pomenov novega javnega upravljanja: minimalno državo, korporativno upravljanje, novi javni management[23], dobro javno upravljanje, družbeno kibernetske sisteme in samouravnavajoča se omrežja (ibid, 652-655)[24]. Rhodes s tem pojmom označuje spremembo procesa vladanja, ki zajema samoorganizirana, medorganizacijska omrežja obeležena z značilnostmi medsebojne odvisnosti, izmenjave virov, pravil igre in hkratne relativne avtonomnosti od države (Rhodes 1997, 15). Na nivoju upravljanja v EU Scott in Trubek (v Smismans 2006, 5) s pojmom »*novo javno upravljanje*« za razliko od »*starega javnega upravljanja*« opisujeta procese, ki zajemajo eksperimentiranje in ustvarjanje znanja, fleksibilnost in možnost revizije normativnih standardov oblikovanja javnih politik ter raznolikost oblik decentralizacije z namenom zagotavljanja oblikovanja odločitev na najnižji možni ravni.

Novi odnosi v procesu upravljanja javnih zadev se pogosto označujejo tudi s pojmom omrežno upravljanje (*network governance*). Po Hanssenu in Klausenu (2007, 49) se pojem omrežno upravljanje nanaša na relativno stabilno horizontalno artikulacijo medsebojno odvisnih a operativno avtonomnih akterjev, ki sodelujejo s pogajanji v relativno institucionaliziranih samoregulativnih okvirih pravil pri oblikovanju in produkciji javnega interesa. Smismans (2006, 4) s pojmom »*novo javno upravljanje«* podaja nove metode in načine oblikovanja javnih politik in delovanja javne uprave v zadnjih dvajsetih letih, ki jih obeležuje heterarhičnost namesto hierarhije, ustvarjanje novih horizontalnih oblik upravljanja omrežij akterjev s poudarkom na vključenosti relevantnih akterjev in slonijo na normativnih demokratičnih izhodiščih.

V okviru nove vloge vlade v konceptu novega javnega upravljanja, ki se osredotoča tako na procese kot na outcome, nov pristop izpostavlja tudi sposobnost sistemov, da koordinirajo medsebojne aktivnosti pri reševanju javnih vprašanj (EK 2001, Peters in Pierre 2000, Rhodes 1997, WB Institute 2001). Navedeno označuje skupne značilnosti prehoda iz institucionalne vladavine v klasičnem policy konceptu s hierarhično državno strukturo v odprta javnoupravna omrežja, ki se samoregulirajo v odprtih procesih znotraj

[23] Uporaba pojma *governance* kot sinonima za označevanje koncepta NJM, se uporablja kadar se v analizah NJM poudarja ameriški koncept usmerjanja (*steering*) kot osnovo za bolj podjetniško usmerjeno vlado, ki naj ne vesla ampak krmari, kar nas lahko še dodatno zmede pri razmejevanju pomena teh pojmov.
[24] Rhodes kot ekstrem novega javnega upravljanja navaja koncept upravljanja brez vlade, ki podaja vzorec delovanja v razvitih industrijskih demokracijah označen s pojmom izpraznjenja države (*hollowing out the state*).

institucionaliziranih pravil igre[25], v katerih odločanje o javnih zadevah poteka s sodelovanjem različnih subjektov.

Vse te spremembe se odražajo tudi v procesih lokalnega javnega upravljanja. V konceptu lokalnega vladanja je poudarek na lokalnih političnih in upravnih institucijah, medtem ko prehod v lokalno javno upravljanje odpira prostor omrežju akterjev izven formalnih institucij in daje poudarek na procesu odločanja in demokratičnemu diskurzu (John 2001, Rhodes 1997, Stoker 2004). V teh procesih se lokalna politična oblast in javna uprava pri sprejemanju odločitev odpira do širše javnosti, hierarhija se umika pogajanjem, prepričevanju in demokratičnemu diskurzu. Vzpostavljajo se nove strukture in drugačno delovanje lokalne politike, ki več ne zagotavlja cele verige produkcije javnih storitev znotraj javnega sektorja ampak vzpostavlja partnerske odnose s svojim okoljem. Izgrajujejo se omrežja upravljanja, v katerih se ob poudarku na procesih notranjega managementa pozornost preusmerja tudi na medorganizacijsko koordinacijo procesa javnega upravljanja in nove instrumente javnega nadzora. Hkrati upravljanje lokalnih javnih vprašanj razširja proces na sodelovanje državljanov in organiziranih družbenih skupin, na interakcije omrežij akterjev med državo in civilno družbo kot tudi na koordinacijo fragmentiranih akterjev znotraj javnega sektorja. Navedene spremembe vzpostavljajo nova izhodišča lokalnega javnega upravljanja, ki spreminja načine, s katerimi se »lokalno vladanje« ob zahtevi po večji učinkovitosti zagotavljanja javnih služb usmerja v doseganje večje reprezentativnosti in legitimnosti javnih odločitev.

Na to se navezuje naše pojmovanje koncepta novega javnega upravljanja na lokalni ravni, ki se nanaša na fleksibilen odprt proces odločanja na institucionalni ravni, mehanizme javnega managementa na instrumentalno-izvršilni ravni in partnersko sodelovanje odprtega kroga neinstitucionalnih akterjev podprto z mehanizmi omrežnega managementa. Novo lokalno javno upravljanje razumemo kot proces odprte lokalne politike, kjer se odločitve sprejemajo v predstavniških institucijah lokalne demokracije vendar se dopolnjujejo z mehanizmi neposredne participacije državljanov, izvajajo z vnosom mehanizmov javnega managementa in tržnih oblik v zagotavljanje javnih storitev ter novimi mehanizmi medorganizacijske koordinacije s poudarkom na partnerstvu, avtonomiji in medsebojni odgovornosti. Tako razumljeno lokalno javno upravljanje je nasprotje monopolistični, hierarhični in tehnokratski

[25] Empirične študije v razvitih in nerazvitih družbah kažejo, da so razmerja med državnimi organi in organizacijami civilne družbe bistveno bolj kooperativna in manj konfliktna tedaj, ko so omrežja upravljanja institucionalizirana, pri čemer pa velja tudi, da se pogosto krši načelo inkluzivnosti ter nehote ustvarja priviligiran status za posamezne akterje, ki se povezujejo v distributivne koalicije (Rus 2001, 76).

lokalni vladavini (Brezovšek 2005,16), ki v okviru institucij predstavniške demokracije izraža pomanjkanje reprezentacije in ne zagotavlja pravega vpliva državljanov pri reševanju lokalnih javnih problematik (Peters in Pierre 2000, 138). V tem procesu so lokalne oblastne institucije le eden od akterjev, ki se z drugimi subjekti v družbi povezuje v omrežje in sodeluje v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik oziroma v celotnem procesu javnega upravljanja. V te procese se aktivneje vključuje glas ljudstva z različnimi oblikami neposredne participacije v procesu kolektivnega odločanja kot tudi v procesu implementacije teh odločitev. Omrežje akterjev pa povezujejo novi institucionalni mehanizmi omrežnega managementa. Z navedenimi izhodišči v koncept novega lokalnega upravljanja zajemamo demokratična načela in ne zgolj funkcionalno učinkovitost implementacije javnih služb.

S pojmom *novo lokalno javno upravljanje* bomo torej v tej raziskavi zajeli celovitost razmerij številnih akterjev iz institucionalne sfere in civilne družbe udeleženih v interaktivnih procesih reševanja javno političnih problematik s poudarkom na participativnih oblikah sodelovanja državljanov. Čeprav se ob tem zastavlja vprašanje ali je pridevnik »javno« sploh še potreben, saj s temi razmerji zajemamo upravljanje družbenih vprašanj oziroma družbe kot celote in ne le javnega sektorja. Pa vendarle mislimo s tem na upravljanje javnih politik in javnih vprašanj in ne upravljanje zasebnih življenj posameznikov in korporacij, kar utemeljuje uporabo pridevnika »javno«. Da bomo jasno ločili nov pristop od splošne teorije upravljanja, smo pojmu upravljanje dodali še pridevnik »novo«. Kadar se bo naša obravnava nanašala na lokalne zadeve bomo uporabljali še pridevnik »lokalno«. Medtem ko s pojmom »javni management« zajemamo zgolj funkcije organizacijskega upravljanja javnih organizacij na instrumentalno-izvršilni ravni, ki jih vzporejamo z generičnimi funkcijami splošnega managementa. Pojem management torej obeležuje proces vodenja organizacije k postavljenim ciljem, medtem ko pojem upravljanje v najširšem smislu zajema usmerjanje delovanja z določanjem ciljev, izvajanje sprejetih politik in nadzor doseganja postavljenih ciljev. Oba pojma skupaj predstavljata dopolnjujoča se dela procesa javnega upravljanja. Z navedenim pojasnjujemo tudi naše razlikovanje pojma javni management od pojma javno upravljanje.

Čeprav v različnih lokalnih okoljih znotraj EU prevladujejo različne kulture, je v večini držav viden premik od tradicionalnih struktur političnega odločanja iz koncepta lokalnega vladanja v nova kompleksnejša omrežja lokalnega javnega upravljanja. Tudi če na začetku odpiranja procesa upravljanja demokracija ni bila središčna skrb, na lokalni ravni v ospredje vse bolj stopajo novi mehanizmi participacije širše javnosti in dograjevanje medsebojnih oblik nadzora. Kajti lokalna samouprava ne predstavlja le decentralizacijo kot prenos pooblastil za

zagotavljanje lokalnih javnih služb, ampak sloni tudi na spodbujanju vključevanja državljanov v proces upravljanja skupnih zadev. Vzorec teh sprememb je bil od okolja do okolja različen, a so v slehernem zaznani elementi, ki v procese javnopolitičnega odločanja ob institucionalnih pravilih in igralcih vključujejo različne prakse vključevanja neinstitucionalnih akterjev in novih oblik sodelovanja širše javnosti (John 2001, 171-175). Glede na specifične lokalne razmere in prevladujoče vrednote v posamezni družbeni sredini je poudarek dan različnim dejavnikom lokalnega javnega upravljanja. Pri tem nov pristop ne izloča uveljavljenih lokalnih političnih institucij, kot tudi ne negira vloge javne uprave, ampak jih dopolnjuje z odpiranjem procesa v interaktivno delovanje z drugimi akterji, institucijami in mehanizmi družbene regulacije. Usmeritev v večjo podporo participativnim oblikam neposredne oziroma deliberativne demokracije jemlje kot dopolnilo predstavniškim institucijam, ki z odprtostjo in novimi pristopi (posvetovanja, paneli, referendumi, e-forumi, državljanskei porote…) širijo informiranost, možnost izražanja in agregiranja preferenc posameznikov ali družbenih skupin v oblikovanje kolektivnih odločitev. Tudi v OECD postavljajo v ospredje spoznanje, da je krepitev razmerij z državljani smiselna investicija v boljše oblikovanje politik in ključni element dobrega javnega upravljanja (OECD 2001, 1, Matheson 2002, 37-38).

Novo lokalno javno upravljanje pooseblja novo vlogo lokalne skupnosti v današnjih razmerah, ki v svojem delovanju združuje vidik pravne države, učinkovitosti in demokratičnosti. V lokalni skupnosti se dominacija klasičnih predstavniških institucij izpostavlja kot argument omejenosti reprezentativne demokracije, poudarjajoč »nepredstavnost« lokalnih politikov. Izhodišča novega javnega managementa pa izpostavljajo instrumentalno racionalnost in omejen vpliv, ki ga ta sistem dopušča javnosti pri sprejemanju odločitev (Stoker 1994 v Sanderson 1999, 326). Nasproti »konzumerizmu« iz 80-ih, ki obravnava državljana kot »potrošnika« javnih storitev[26], se v 90-ih predvsem na lokalni ravni poudarja potrebo osredotočenja na »državljana« preko pravice sodelovanja v procesu odločanja (Sanderson 1999, 326). Tako tudi mednarodne organizacije (CE 2001, CE: Rec (2001) 19) OECD 2001, WB Institute 2001) v svojih usmeritvah o učinkovitem upravljanju poudarjajo odpiranje javnih institucij, vključevanje državljanov v procese odločanja in

[26] Reforme NJM so v 90-ih (celo v Veliki Britaniji, ki velja za zibelko managerializma) svoj pogled iz uporabnika preusmerile na državljana, iz birokratske, paternalistične kulture v odprto participativno usmeritev in iz podjetniških načel organizacijskega managementa v oblikovanje partnerskih razmerij med akterji v celotnem procesu javnega upravljanja (Sanderson 1999).

vzpostavljanje javne odgovornosti[27]. V ospredju je oblikovanje javnega interesa, ki nastaja v odprtem diskurzu z argumentacijo različnih pogledov, vrednot in strokovnega znanja. Javni interes oziroma javno dobro pa je tisto kar opravičuje delovanje politike in javne sfere.

Ti procesi potekajo v kompleksnih razmerjih horizontalnega usklajevanja na osnovi recipročnih in nehierarhičnih razmerij, ki zagotavljajo strateško usmerjanje delovanja, kot tudi z vertikalno koordinacijo med institucijami oblasti (Rus 2001, 96-98). Pri tem nove horizontalne oblike javnega upravljanja same po sebi avtomatično ne zagotavljajo več participacije in inkluzivnosti (Smismans 2006, 19). Zato se v teh razmerjih poudarja tako pomen avtonomnosti akterjev in njihovega notranjega procesa managementa kot tudi institucionalnih pravil igre, ki naj vsem udeležencem zagotavlja enake izhodiščne možnosti v procesu artikuliranja javnega interesa, vzpostavljanje medsebojnih partnerskih razmerij sodelovanja in medsebojnega nadzora (Mullins 2007, Rus 2001, Sørensen 2007), čeprav oziroma ravno zato, ker vstopajo v ta razmerja z neenako distribucijo moči in različnimi možnostmi vplivanja.

V procesu upravljanja kompleksnih omrežij, za katere je samouravnavanje podano kot osnovna značilnost posameznih akterjev, pa se vse bolj izpostavlja pomen koordiniranja strokovnih, političnih in civilnodružbenih interesov v interakcijah omrežja. To funkcijo koordinacije se opredeljuje s pojmom omrežni management *(network management*) ali omrežno upravljanje (*network governance*), ki sta v literaturi pogosto obravnavana kot sinonima. Tako se vsebina, ki smo jo opredelili s pojmom novo javno upravljanje podaja tudi kot oblika omrežnega managementa ali omrežnega upravljanja (Brezovšek 2005, Brugue in Valless 2005, Peters in Pierre 2000). Gianakis in McCue (1999, 176) ga poimenujeta management soodvisnosti *(management of interdependencies)*. Rhodes (1997, 56) ga poda s pojmom interorganizacijski management. Medtem ko Sørensen (2007, 91) s pojmom meta-upravljanje (*meta-governance)* zajema vse oblike koordiniranja celotnega procesa upravljanja omrežij vključno z določanjem institucionalnih pravil igre na institucionalni ravni. Vsi ti pojmi označujejo proces usmerjanja in koordiniranja, ki presega meje organizacijskega managementa in vzpostavlja institucije spodbud in nadzora med avtonomnimi akterji omrežja. Funkcije omrežnega managementa so namenjene izboljševanju učinkovitosti delovanja celotnih omrežij, pri čemer ne posegajo v notranjo avtonomijo posameznih akterjev in se

[27] Tako PUMA, ki je bila v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v okviru OECD nosilec uvajanja paradigme NJM, v začetku novega tisočletja svoja priporočila usmerja v širši pristop javnega upravljanja, ki se ne nanaša le na učinkovitost delovanja in doseganja ciljev, ampak delovanje javnih institucij usmerja v odpiranje procesa odločanja z vključevanjem državljanov in drugih deležnikov pri urejanju javnih vprašanj (OECD 2001).

omejujejo na vzdrževanje sposobnosti za samouravnavanje omrežja v okvirih institucionalnih pravil igre. Esmark (2007, 252) z omrežnim managementom označuje strategijo in instrumente operativne koordinacije omrežja. Osnovna vloga omrežnega managerja je tako usmerjanje samousmerjajočih se omrežij *(steering of self-steering),* ki ga označuje tudi kot drugonivojsko usmerjanje (*second order steering*) ali s pojmom meta-upravljanje (ibid, 253-258*)*. Omrežni management kot aktivnost regulacije samoregulativnih omrežij na tej ravni upravljanja postane tako integralni del omrežnega upravljanja ali meta-upravljanja, zato se ga pogosto ne izpostavlja posebej (ibid, 253).

Iz podanega izhaja, da so pojmi meta-upravljanje, omrežno upravljanje ali omrežni management v literaturi pogosto obravnavani kot sinonimi. V podporo razumevanju teh dveh dimenzij nekateri ločujejo med posrednim managementom ali institucionalnim urejanjem omrežnega upravljanja[28], ki vzpostavlja osnovna pravila igre in direktnim procesom omrežnega managementa, ki zajema strategije za usmerjanje in pospeševanje interakcij v omrežju, kot so projektne skupine, mediacija, izmenjava skupnih izkušenj, strategije za mobilizacijo virov, izgradnja koalicij, partnerstva, ipd. (ibid , 253-259). S pojmom omrežni management bomo v tej raziskavi zajeli celotni nabor mehanizmov za usmerjanje medorganizacijskih razmerij v procesu javnega upravljanja, ki se vključujejo v obstoječo institucionalno ureditev sistema javnega upravljanja.

Omrežja so obravnavana kot dopolnilni mehanizem koordinacije med neposrednim administriranjem in trgom, ki ga obeležujejo pogajanja in usklajevanja med avtonomnimi akterji javnega sektorja in civilne družbe (Peters 2006, 125). Management omrežij na lokalni ravni narekuje nove metode in pristope povezav s strani institucionalnih in neinstitucionalnih akterjev, kar postavlja lokalni politični aparat in občinsko upravo v novo vlogo ter vzpostavlja nove mehanizme medsebojnega nadzora. Med instrumenti usmerjanja omrežij se navaja pogodbe o financiranju, javna naročila, javno-zasebno partnerstvo, sodelovanje v organih upravljanja, pogajanja in usklajevanje interesov. V teh razmerah se lokalno vodstvo ne more več naslanjati zgolj na tradicionalna orodja institucionalnega vladanja niti zgolj organizacijskega managementa. Njihova primarna vloga postane pospeševati komunikacijo v omrežjih in vzpostavljati pravila igre, ki omogočajo aktiviranje samoregulativnih zmožnosti vseh akterjev (Bogason 2006, 107, Löffler 2003, 163). Od

[28] Sibeon (v Rus 2001, 88) ga označi kot vrednostno usmerjanje na najvišji ravni, za koordinacijo kompleksnih družbenih sistemov upravljanja, kot oblikovanje moralno-političnih načel podano tudi s pojmom »meta-order«.

sposobnosti, da občinsko vodstvo prevzame novo vlogo meta-managerja[29] je odvisna učinkovitost in uspešnost delovanja lokalnih skupnosti v današnjih razmerah.

Če je pri predstavniški demokraciji osnovni problem v instrumentalnosti in nepredstavnosti, se med negativnimi aspekti novega lokalnega javnega upravljanja izpostavlja nepreglednost in nezmožnost koordinacije večnivojskosti omrežij ter vprašanje odgovornosti odločevalcev, kar lahko po mnenju nekaterih ošibi demokracijo (Aars in Fimreite 2005, 254, Fitzpatrick 2003, 181). Prav tako se odpirajo vprašanja spodkopavanja obstoja institucij reprezentativne demokracije in njihove legitimnosti. Izpostavlja se problem zaprtosti omrežij in netransparentnega vključevanja številnih deležnikov, ki na te procese vplivajo posredno ali neposredno, ne prevzemajo pa ustreznega dela odgovornosti (Peters in Pierre 2000, Rhodes 1997, Stoker 2004). Nekateri že opozarjajo na privatizacijo procesa političnega odločanja oziroma na nastajanje para-javnega sektorja (John 2001, 155). Pri tem se poudarja zavedanje o asimetriji virov, strokovnega znanja in oblastne moči posameznih v omrežje vključenih akterjev ter delovanju sočasnega političnega lobiranja in medijskih pritiskov z delnimi informacijami ali dezinformacijami, pomen izgradnje povezovalnih vezi socialnega kapitala in izgradnje zaupanja v razmerjih grajenih na konsenzu in komunikaciji (Haughton in Counsell 2004, Mullins 2007). Med odprtimi vprašanji omrežnega javnega upravljanja se izpostavlja tudi nezmožnost zagotavljanja široke ravni družbene koordinacije na dolgi rok (Peters in Pierre 2000, Sørensen 2007). Izbruhi lokalnih škandalov in lokalne korupcije odpirajo dodatna vprašanja legitimnosti novih načinov upravljanja (John 2001, 155). Novi pristopi javnega upravljanja prinašajo še naslednja vprašanja (Davis 2003, 215, Denhardt in Denhardt 2007, 99): problem nejasne odgovornosti zaradi spremenjenih razmerij in novih institucij; vprašanje zlorabe pristojnosti s strani različnih organizacij, ki so jim podeljena javna pooblastila; vprašanje izločitve dominacije ene skupine nad drugo kot predpogoj učinkovite participacije; vprašanje širitve pogodbenih razmerij, ki slonijo bolj na zaupanju kot neposrednem institucionalnem nadzoru.

Kot nov koncept ponuja nove možnosti družbene sinergije, odpira hkrati vrsto vprašanj in protislovij, ki jih ni možno izključiti. Prav tako ne daje nobenega zagotovila, da so nova razmerja omrežnega javnega upravljanja boljša oblika demokracije (Bogason 2006, 109). Če procesi odločanja v omrežjih niso odprti javnosti, če se ne vzpostavljajo mehanizmi demokratičnega nadzora, ki povezujejo državljane s političnimi elitami, se lahko novo javno

[29] Vlogo meta-managerja lahko igrajo različne institucije. Tako se na EU ravni ko najpomembnejši meta manager navaja Evropska komisija, za področje lokalnih zadev je to Odbor regij in lokalnih oblasti (Esmark 2007, 260). Na lokalni ravni so to lahko župani, lokalne razvojne agencije ali občinske uprave.

upravljanje hitro sprevrže v tehnokratski mehanizem dominacije močnejših akterjev omrežja (Aars in Fimreite 2005, 241-242). Zato se v novejših reformah javnega sektorja poudarja postopnost preoblikovanja odnosov na vseh ravneh upravljanja ob čimbolj neposrednem vključevanju javnosti; vzpostavljanje formalnih institucionaliziranih oblik teh interakcij in zunanjih institucij nadzora; tkanje omrežij in partnerstva, s poudarkom na avtonomiji in integraciji sodelujočih akterjev ter vzporednem izgrajevanju zmogljivosti vseh akterjev v omrežjih (Mullins 2007, Peters 2001, Rus 2003).

Navedeno nas opozarja, da morajo novim oblikam odločanja slediti tudi novi mehanizmi nadzora ter da morajo biti tudi procesi participacije in posvetovanja vodeni pregledno[30]. V veliko državah so na osnovi priporočil mednarodnih organizacij sprejeli dodatne ukrepe transparentnosti procesa sodelovanja zainteresiranih javnosti pri oblikovanju javnih politik, ki zahtevajo zagotovitev ustreznih informacij s strani oblastnih institucij, vzpostavitev razumnih rokov vključevanja širše javnosti in ustreznega dokumentiranja odziva oblasti na predloge podane v teh postopkih. Iz teh izzivov in problematik so se izoblikovala načela dobrega javnega upravljanja, ki jih opredeljuje tudi Bela knjiga o upravljanju v EU. Ta priporočajo vzpostavitev sistematičnega dialoga na lokalnih ravneh v zgodnjih fazah oblikovanja javnih politik s fleksibilnostjo možnih oblik implementacije, ki upošteva različnost lokalnih razmer. V okviru teh načel je bila v letu 2008 sprejeta Strategija za inovacije in dobro javno upravljanje na lokalni ravni (CE 2008), ki opredeli 12 načel dobrega demokratičnega upravljanja. Ta so: poštena izvedba volitev, predstavništvo in participacija; odzivnost; učinkovitost in uspešnost; odprtost in transparentnost; zakonitost; etično delovanje; pristojnost in zmožnost javnih oblasti; inovativnost in odprtost za spremembe; trajnostni razvoj in dolgoročna usmerjenost; učinkovitost finančnega managementa; človekove pravice; kulturna različnost in družbena kohezija. Iz teh načel izhaja, da se dobro javno upravljanje ne nanaša zgolj na učinke in rezultate ampak tudi na sam proces oblikovanja odločitev ob upoštevanju demokratičnih vrednot ter povezavo procesov interakcij z aktiviranjem vseh potencialov pri doseganju zastavljenih družbenih ciljev. Prav tako iz teh načel izhaja različnost pristopov javnega upravljanja glede na specifičnost družbenih in kulturnih razmer posameznega okolja, kar se tudi odraža v delovanju teh pristopov v praksi.

Navedeni premiki vnašajo pomembne spremembe v celoten sistem lokalnega javnega upravljanja – tako v procesu oblikovanja političnih odločitev, političnem vodenju kot v

[30] Z namenom spodbuditi večjo odgovornosti udeleženih v teh procesih se npr. na Švedskem zahteva vodenje zapisnikov o posvetovanjih, ki so javnosti stalno na razpolago (Thompson 2005, 65).

javnem managementu lokalnih organizacij. Ne nanašajo se le na policy proces znotraj oblastnih institucij ampak širijo interakcijo na razmerja med oblastjo, civilno družbo in posameznikom ob večji avtonomnosti sodelujočih akterjev. Krepko se odražajo tudi v proračunskem procesu z opuščanjem klasičnih proračunskih institucij, dograjevanjem mehanizmov managementa proračunske porabe, proračunom usmerjenim v rezultate ter odpiranjem proračunskega procesa participativnim mehanizmom tako v fazi oblikovanja kot v fazi izvajanja. Odgovornost, preglednost, predvidljivost in participacija so obravnavani kot štirje stebri dobrega javnega upravljanja, ki lahko predstavljajo tudi izhodišča dobrega proračunskega upravljanja

2.7 SLOVENSKA OBČINA KOT TEMELJNA LOKALNA SKUPNOST

Ureditev slovenskih občin bomo predstavili skozi opredelitev konstitutivnih elementov lokalne samouprave (teritorialno, funkcionalno, organizacijsko, ekonomsko-finančno in pravno). Glede na predmet proučevanja bo poseben poudarek posvečen finančno-ekonomski sestavini.

Lokalna samouprava na ozemlju današnje države Slovenije ima zelo dolgo tradicijo in je imela v različnih obdobjih različno vlogo. V zgodovini je bilo ozemlje današnje Slovenije del različnih držav, ki so vpeljale svoje sisteme lokalne samouprave. Tako je bila samouprava srednjeveških mest podobna ureditvi v bližnjih nemških in italijanskih mestih, v devetnajstem stoletju pa dobi pečat Avstro-ogrske monarhije (Vlaj 2001, 35). Nastanek občine v Evropi sega v 12. stoletje, ko so mesta dobivala poseben status s podelitvijo mestnih pravic (Haček 2005a, Vlaj 2001, Šmidovnik 1995). V obdobju razcveta srednjeveških mest najdemo tudi statute nekaterih naših mest, ki datirajo v zgodnje dvanajsto in trinajsto stoletje.[31]

Osnovna izhodišča sedanjega sistema lokalne samouprave v Sloveniji so podana v Ustavi, ki v splošnih določbah[32] navaja, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava in dalje v 139. členu opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost, ki obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Ustava v 140.

[31] Prva omemba mesta Maribor iz leta 1160; leta 1186 postane mesto Koper svobodna komuna; Statut obmorskega mesta Piran datira v leto 1274; statut Izole tudi datira 13. stoletje v čas Beneške republike; mesto Ptuj je najstarejše dokumentirano mesto v Sloveniji, ki je imel samoupravni status že v času Rimljanov, prvi statut pa je poznan iz leta 1376; v tem obdobju najdemo tudi statut Ljubljane (vir: spletne strani občin).
[32] 9. člen Ustave.

členu določa osnovni delokrog izvirnih občinskih pristojnosti z opredelitvijo, da v občinsko pristojnost spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine[33] ter prenešene državne pristojnosti, ki zajemajo od države prenešene naloge. Te nove samoupravne skupnosti so leta 1995 zamenjale prejšnji komunalni sistem. Prejšnje občine so bile pristojne za vse javne zadeve na svojem območju, ne glede na to ali so bile državnega ali lokalnega pomena. To je zlasti veljalo za občinsko upravo, ki je bila podaljšek državnih resorjev. Vlaj (2001, 36) poudarja, da je bila komunalna občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo. Prehod prejšnjih občin - družbenopolitičnih skupnosti v vlogo nove lokalne skupnosti je bil sprejet kot velika družbena sprememba izvedena v okviru celovite reforme javne uprave, v kateri je občina pridobila novo vlogo sodobne lokalne samouprave. Sedanjo ureditev delovanja občin v Sloveniji opredeljuje Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS), ki je bi sprejet leta 1993 in kasneje večkrat dopolnjen. Ostala področja delovanja občin so urejena še v Zakonu o referendumu za ustanovitev občin iz leta 1994, Zakonu o lokalnih volitvah, Zakonu o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij, Zakonu o upravi ter o prevzemu državnih funkcij in Zakonu o financiranju občin. Na teh osnovah smo postavili temelje lokalne samouprave v duhu Evropske listine o lokalni samoupravi, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1996.

ZLS je občino opredelil kot temeljno lokalno skupnost, ki ji je podeljen status osebe javnega prava. S 1. januarjem 1995 je na teh osnovah v Sloveniji pričelo delovati 147 občin, katerim se je v letu 1998 pridružilo še 46 novih občin. V letu 2006 se je število povečalo še za 17 novih občin in v letu 2010 še za 2 občini. Tako v tem obdobju deluje skupaj 212 občin, od teh 11 s statusom mestne občine. Struktura občin je zelo pisana, saj ima več kot polovica občin manj kot 5000 prebivalcev, na drugi strani pa ima samo Ljubljana kot glavno mesto z okolico več kot tretjino celotne populacije v državi.

Nova samoupravna občina skrbi za lokalne zadeve javnega pomena, ureja javne službe in skrbi za ustvarjanje pogojev gospodarskega in socialnega razvoja na lokalni ravni. Sedanje občine se ne ukvarjajo več s tipično upravnimi zadevami, ki so prenesene na državni nivo, ampak se lahko bolj temeljito posvečajo vsebinskim nalogam in problemom lokalne sredine.

[33] Vrsta avtorjev opozarja na zoženo zamejitev pristojnosti lokalne samouprave na čisto lokalne zadeve, ki zadevajo samo prebivalce občine. Takšna opredelitev pristojnosti občine je z vidika pogleda Evrope na lokalno samoupravo dokaj ozka in ne sledi načelu subsidiarnosti ter omejuje možnosti za korenitejšo demokratizacijo in omejitev učinkovitosti delovanja lokalne samouprave v Sloveniji (Brezovšek 2000, Grad 1998, Mlinar 2004, Vlaj 2001).

V sedanji ureditvi lokalne samouprave je občina temeljna lokalna skupnost, ki samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. Ustavna opredelitev položaja občin ne daje le pravic ampak nalaga občinam tudi zahtevo in odgovornost, da lokalne javne zadeve tudi uresničujejo. Poleg vzpostavljanja institutov lokalne demokracije pri odločanju o skupnih zadevah se večji del funkcij lokalne samouprave nanaša na pristojnosti zagotavljanja lokalnih javnih služb in javne infrastrukture. Tako lahko občino obravnavamo kot samostojen javnoupravni subjekt v vlogi politične institucije, ki deluje na načelih lokalne demokracije oziroma kot javno organizacijo v vlogi zagotavljanja produkcije javnih služb. Iz tega lahko povzamemo osnovno poslanstvo občine, ki nalaga občini do javnosti odgovorno in učinkovito upravljanje javnih zadev zasnovano na načelih demokratičnosti.

Občinske pristojnosti so predvsem lokalne zadeve na naslednjih področjih:

- dejavnosti gospodarskih javnih služb (oskrba z vodo, ravnanje z odpadki, vzdrževanje lokalnih cest in javnih površin, promet....),
- dejavnost osnovnega šolstva in otroškega varstva,
- primarna zdravstvena dejavnost in dejavnost socialnega varstva,
- zagotavljanje neprofitnih stanovanj in reševanje socialnih stanovanjskih problemov,
- načrtovanje prostorskega razvoja, ki zajema sprejemanje prostorskih aktov in urejanje prostora, ki zajema gospodarjenje s stavbnimi zemljišči,
- skrb za lokalne zadeve varstva okolja,
- spodbujanje športne in kulturne dejavnosti v javnem interesu,
- organizacija občinske redarske službe ter pomoč in reševanje v primeru naravnih nesreč,
- upravljanje z občinskim premoženjem in druge lokalne zadeve javnega pomena.

Nove občine so se na začetku ukvarjale z osnovnimi vprašanji vzpostavljanja delovanja novega sistema. Vsebine tematik občinskih svetov v prvih letih delovanja so bila pretežno organizacijska, finančna, premoženjska in komunalna vprašanja. Praksa je pokazala, da je razmejitev pristojnosti med državo in občinami konstantna točka nestrinjanja. Tako je bilo urejanje delitve pristojnosti in razmerij do države tudi predmet številnih presoj Ustavnega sodišča Republike Slovenije in s tem eno od središčnih točk »dialoga« med državo in občinami. V dograjevanju delovanja lokalne samouprave je bila pogosta tudi tematika lokalnih javnih financ tako glede vprašanj fiskalne decentralizacije kot v smeri povečanja učinkovitosti in gospodarnosti upravljanja s sredstvi davkoplačevalcev na lokalni ravni.

Vsak družbeni sistem in s tem tudi lokalna skupnost deluje znotraj nekega pravnega okvira oziroma formalne ureditve ter ekonomsko-finančnih omejitev. Osnovni normativni okvir delovanja občin je določen v državnih zakonih, delno pa ga sooblikujejo lokalne oblasti same s svojimi splošnimi akti. Splošna vprašanja ali posebnosti ureja občina v statutu. Z drugimi splošnimi akti pa občina določa način svojega delovanja in sprejema odločitve o najpomembnejših vprašanjih iz svoje pristojnosti.

2.7.1 ORGANI OBČINE IN NEPOSREDNA PARTICIPACIJA

Občani uresničujejo svoje ustavne pravice sodelovanja v upravljanju lokalnih javnih zadev z oblikami neposrednega in posrednega odločanja. Pravica odločati o lokalnih javnih zadevah izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Ustavno vlogo osnovne demokratične institucije, ki zagotavlja občanom sodelovanje pri urejanju lokalnih javnih zadev uresničuje občina preko predstavniških organov in preko institutov neposrednega odločanja. Za slovenske občine lahko povzamemo, da je odločanje osredotočeno na predstavniške organe. Neposredne oblike odločanja in sodelovanja širše javnosti so nerazvite in se uporabljajo praviloma le takrat, ko Ustava ali zakon to velevata.

V našem sistemu lokalne samouprave, ki je oblikovan po evropskem kontinentalnem konceptu in nemškem vzoru so opredeljeni naslednji občinski organi:

- *občinski svet*, kot najvišji predstavniški organ odločanja,
- *župan*, ki zastopa občino v vlogi izvršilnega organa in je neposredno izvoljen,
- *nadzorni odbor*, ki nadzira delo celotne javne sfere v občini.

Poleg teh organov ima občina tudi svojo občinsko upravo, ki je opredeljena kot strokovno-tehnična podpora občinskim organom. Za uresničevanje osnovne servisne vloge občine, ki pomeni predvsem zagotavljanje lokalnih javnih služb, pa občina lahko izbira med različnimi oblikami statusne in pogodbene organiziranosti (Trpin 1997, 170), kajti zaveza zagotavljanja javne službe ne pomeni tudi neposrednega izvajanja javnih storitev in dobrin znotraj občine. Tako je izvajanje lokalnih javnih služb organizirano v mreži statusno avtonomnih izvajalcev in se redko izvaja neposredno znotraj občinske uprave.

Oblike neposrednega odločanja v občini

Občani so v ZLS opredeljeni kot tisti prebivalci, ki imajo na območju občine stalno prebivališče. Samo občani imajo pravico voliti svoje predstavnike v organe občine in lahko uporabljajo institute neposrednega odločanja. Kot neposredne oblike odločanja o lokalnih javnih zadevah ZLS opredeljuje odločanje na zboru občanov, referendumu in ljudsko iniciativo[34]. Na zboru občanov se obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predlogi, pobude in mnenja ali odloča o posamezni zadevi lokalnega pomena. Zbor občanov se lahko skliče za vso občino, bolj pogoste pa so oblike zborov občanov za posamezen del oziroma ožji del občine. Župan lahko skliče zbor na lastno pobudo oziroma obvezno, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma njenem posameznem delu. Poleg lastne iniciative podane s strani občanov lahko tudi zakon predpiše sodelovanje občanov pri odločanju o posebno pomembnih zadevah. Na referendumu lahko občani odločajo o vprašanjih iz splošne pristojnosti občine ter od drugih posameznih vprašanjih, ki jih opredeljuje zakon, razen o proračunu in zaključnem računu proračuna občine ter o aktih, s katerimi se predpisujejo občinske dajatve[35]. Za obveznost razpisa referenduma velja enak kvorum kot za zbor občanov. Sprejeta odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata. Možnost ugotavljanja volje občanov je podana tudi s posvetovalnim referendumom, ki ga razpiše občinski svet za celo občino ali samo za njen del pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz lokalne pristojnosti, kar pa ne zavezuje občinskih organov pri sprejemanju odločitev. Pobudo za referendum lahko poda vsak volivec, politična stranka ali svet ožjega dela občine. Ljudska iniciativa (48 čl. ZLS) je opredeljena kot institut, ki lahko na pobudo vsaj 5 % volivcev zahteva odločitev o sprejetju ali razveljavitvi splošnega akta ali druge zadeve iz pristojnosti občinskega sveta ali odločitev župana.

Ožji deli občine

ZLS omogoča organiziranje lokalne samouprave tudi na nižji ravni od občine. Tako se za urejanje zadev krajevnega pomena lahko organizirajo vaške, četrtne ali krajevne skupnosti, ki lahko delujejo kot ožji deli občine. Zakon dopušča možnost, da ožji deli občine delujejo znotraj pravnega statusa občine ali pa se ustanovijo kot samostojne javnopravne osebe. Ustanavljanje ožjih lokalnih skupnosti je prepuščeno posamezni občini, ki s statutom določi

[34] 44. člen ZLS
[35] 46. člen ZLS

območja ožjih delov, njihove naloge, organe, pravni status in način financiranja. Organ ožjega dela občine je svet, ki ga izvolijo na splošnih volitvah krajani ožjega dela občine ali pa krajevni, vaški ali četrtni odbori[36]. Svet ožjega dela občine lahko predlaga občinskemu svetu odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine ter skladno s statutom daje mnenja k odločitvam občinskega sveta, ki se nanašajo na območje ožjega dela občine; lahko pa občinski statut o teh zadevah predvidi tudi soglasje ožjega dela občine.

Vzpostavitev ožjega dela občine predstavlja dodaten mehanizem vključevanja ljudi v odločanje pri reševanju krajevne problematike. Najpomembnejši instrument participacije v ožjih delih občine je zbor krajanov. Na tej ravni lahko resnično govorimo o demo-kraciji. Ljudje v ožjem delu občine lahko bolj neposredno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, saj se med seboj osebno poznajo, prav tako dobro poznajo problematiko, ki jih tišči in kaj želijo urediti. Zato lahko rešitve o načinu reševanja skupnih problemov bolj avtentično odražajo voljo krajanov, ki prebivajo na tem območju.

Osnovni namen oblikovanja ožjih delov občin je zadovoljevanje posebnih potreb krajanov na območju naselja ali več bližnjih naselij. Institucionalno je vloga ožjih delov občine izpostavljena predvsem pri sprejemanju prostorskih aktov, pri reševanju okoljske problematike ter pri izvajanju nekaterih lokalnih javnih služb (npr. vzdrževanje vaških pokopališč, opravljanje pogrebne dejavnosti, vzdrževanje krajevnih cest, krajevne javne infrastrukture, javnega premoženja, vaških domov, dobava pitne vode....). V tej raziskavi bomo analizirali vlogo ožjih delov v proračunskem procesu. Ta je neposredno povezana z nalogami pri zagotavljanju servisnih dejavnosti kot tudi z vplivom, ki ga imajo ožji deli v proračunskem procesu in možnostjo participacije državljanov pri lokalno pomembnih finančnih in razvojnih vprašanjih.

Občinski svet

Občinski svet je najvišji predstavniški organ občine, ki odloča o vseh zadevah iz občinske pristojnosti. Postavljen je kot organ z generalno pristojnostjo (Šmidovnik 1995, 194). Med svojimi nalogami in pristojnostmi občinski svet sprejema občinski statut, odloke in druge splošne akte, prostorske akte in razvojne programe, odločitve o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, sprejema občinski proračun in zaključni račun ter izvaja druge

[36] Svet je po 2. odstavku 19.c. čl. obvezen organ v ožjih delih, ki so ustanovljeni kot samostojne pravne osebe. Drugi odstavek 19. čl. ZLS pa dopušča možnost, da ožji del občine nima sveta, če občinski statut tako določi.

naloge, ki mu jih nalagajo zakoni. Svoje delovanje ureja občinski svet s poslovnikom, ki določa postopke odločanja in obravnave aktov iz njegove pristojnosti. Ker je delovanje občinskega sveta nujno za izvajanje funkcij lokalne samouprave, je možna tudi razpustitev občinskega sveta s strani državnega zbora. Razlogi za razpustitev občinskega sveta so neizvrševanje odločb ustavnega sodišča, nedelovanje občinskega sveta ter nesprejetje proračuna dve leti zapored[37].

Občinski svet je kolegijski organ, ki odloča z večinskim odločanjem, razen pri sprejemanju statuta, za katerega je z zakonom določena dvotretjinska večina. Posledično za sprejete odločitve ni opredeljena neposredna odškodninska ali pravna odgovornost. Ima pa politično odgovornost, ki se preverja na splošnih volitvah. Člani občinskega sveta so izvoljeni na neposrednih lokalnih volitvah za obdobje štirih let. Občinski sveti v veljavnem sistemu lokalne samouprave štejejo od 7 do 45 članov odvisno od velikosti občine. Sestava občinskega sveta je strukturirana pretežno iz predstavnikov političnih strank. V kar velikem številu občin pa sedeži pripadajo tudi "neodvisnim" listam, katerih člani niso kandidirali na listah političnih strank.[38] To na občinski ravni vnaša zanimiv pluralizem interesov, ki delno zamegli državno partitokracijo parlamentarnih strank. Nastop samostojnih list in neodvisnih kandidatov na lokalnih volitvah izraža potrebo po širših možnostih vključevanja v lokalno politiko, ki presega meje strankarske organiziranosti in pomeni, da se v lokalni sredini pojavljajo posebne interesne skupine, ki se mimo vladajočih strankarskih elit organizirajo v za uresničitev svojih interesov. Še ena pomembna razlika je med predstavniškim organom na lokalni ravni v primerjavi z državno ravnijo: izvoljeni predstavniki opravljajo funkcijo nepoklicno kot svojo volontersko aktivnost ob siceršnji poklicni obremenitvi in brez strokovne podpore (kot npr. raziskovalni oddelek parlamenta). Ta razlika pomembno označuje tudi možnost vključenosti in vlogo občinskega sveta v proračunskem procesu.

Občinski sveti imajo svoja delovna telesa. Poleg komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki sta določeni z ZLS, ustanovijo tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa na različnih področjih svojih pristojnosti. Člani teh komisij in odborov so imenovani izmed članov občinskega sveta, do polovice pa so lahko izbrani tudi izmed drugih občanov, kar predstavlja zanimiv element odprtosti delovanja predstavniškega organa občine. Delovna telesa v našem sistemu niso izvršilni organi občinskega sveta ampak zgolj posvetovalna telesa, katerih delovno področje je določeno v okviru statutarnih in poslovniških

[37] 90b čl. ZLS

[38] Na osnovi analize lokalnih volitev izhaja, da se na vsakih lokalnih volitvah v Sloveniji od leta 1994 dalje uveljavljajo številni neodvisni kandidati za župana in liste neodvisnih kandidatov (Haček 2004, 63)

določil in za zadeve iz svoje pristojnosti občinskemu svetu podajajo menja in predloge. Komisije in odbori občinskega sveta lahko občinskemu svetu predlagajo v sprejem tudi odloke in druge akte iz svoje pristojnosti, razen proračuna in zaključnega računa proračuna.

Župan

Župan je z vidika politične ureditve postavljen kot močna institucija izvršilnega političnega organa[39]. Z vidika procesa vodenja občine pa je tudi v vlogi vrhnjega managerja, ki mora zagotavljati učinkovito in uspešno delovanje organizacije k doseganju postavljenih ciljev. Družbena in politična moč izvršilnega organa v občini izhaja iz njegovih zakonskih pooblastil, posebno legitimnost pa mu daje institut neposredne izvolitve ter vpliv, ki ga ima posledično v širši sredini. Župan v našem sistemu lokalne samouprave ni le izvršilni organ občinskega sveta, ampak je samostojen organ s svojimi pristojnostmi in pooblastili določenimi z zakonom. Mandat dobi tako neposredno od ljudstva in mu ga predstavniški organ ne more odvzeti.

Kako pomembno in občutljivo je razmerje med občinskim svetom in županom, se je pokazalo tako z večkratnimi zahtevami za dopolnitev zakona glede teh vprašanj kot tudi v praksi s konflikti, ki so eskalirali v odnosu med župani in občinskimi sveti v posameznih občinah. Prav tako so lahko konfliktna razmerja med županom in tajnikom (oziroma direktorjem občinske uprave) kot neposrednim vodjem strokovnega aparata občinske uprave. Poleg zakonske opredelitve na razmerje med županom in občinskim svetom vpliva tudi razporeditev politične moči glede na strankarsko sestavo občinskega sveta ter politična usmeritev oziroma strankarska pripadnost župana. Politična usklajenost med organoma omogoča učinkovito povezavo in nekonfliktno delovanje lokalne samouprave. Obratno pa naletimo na primere blokad v delovanju, ko so politične barve med njima preveč raznolike.

Zakonska pooblastila in pristojnosti župana so predvsem: prestavlja in zastopa občino; predstavlja občinski svet; sklicuje in vodi seje, nima pa pravice glasovati; je predlagatelj odlokov in drugih splošnih aktov; je edini predlagatelj proračuna in zaključnega računa proračuna; skrbi za objavo aktov občinskega sveta in ima pravico zadržati objavo akta, če

[39] Nekateri ocenjujejo, da je položaj župana v občini pravno in dejansko premočan v odnosu do predstavniškega organa, ki naj bi po načelih Evropske listine o lokalni samoupravi imel temeljno vlogo (Vlaj 2006, 215-216). Po drugi strani pa se izpostavlja, da je na izvršilni ravni potrebna določena stopnja moči, sicer ta svoje vloge ne more izpolniti (Šmidovnik 1995, 199).

meni, da je ta neustaven ali nezakonit; skrbi za izvrševanje odločitev občinskega sveta; odloča o upravnih zadevah na drugi stopnji; sprejema odločitve o upravljanju z občinskim premoženjem in opravlja druge naloge, ki mu jih določa statut.

Župan je tisti, ki občinskemu svetu predlaga predloge sklepov in aktov, skrbi za njihovo izvrševanje, je predstojnik upravnega organa in hkrati drugostopenjski organ za pritožbe v upravnem postopku. Močna vloga župana se posebej kaže v proračunskem procesu, ki ga tudi sicer proračunske teorije locirajo v domeno izvršne oblasti. Po drugi strani pa ga občinski svet lahko omejuje prav s proračunom s pristojnostjo njegovega sprejetja in nadzorom izvajanja.

Občinska uprava

Vloga občinske uprave je v ZLS zamišljena kot strokovno-tehnična podpora organom lokalne skupnosti. In navedenega izhaja, da je njena osnovna naloga zagotavljanje strokovnih in administrativno-upravnih nalog v zvezi s poslovanjem občine in delovanjem občinskih organov. Vendar ostaja vloga občinske uprave sistemsko nedorečena prav zaradi dvotirnosti slovenskega upravnega sistema, ki je ob ustanovitvi občin upravne naloge v celoti prenesel na državno upravo. Po tej zasnovi naj bi se v lokalni skupnosti ne ukvarjali z upravnimi nalogami oziroma naj jih občinska uprava sploh ne bi imela, kar pa v praski ne drži. Na vse več področjih ji zakonodaja nalaga direktna pooblastila odločanja v upravnih postopkih. Občinska uprava pripravlja strokovne predloge odločitev občinskim organom, prav tako pa je pomembna njena vloga v procesu izvajanja sprejetih odločitev občinskih organov. Sama lahko tudi izvaja javne službe v režiji, kadar je to racionalneje kot vzpostavljanje novih subjektov, na katere se prenaša izvajanje javnih storitev. Navedene naloge jo postavljajo v vlogo pomembnega izvršilno- upravnega in poslovnega subjekta v lokalni sredini.

Organizacija občinske uprave je v rokah občinskega sveta, predvsem pa župana. Občinski svet z aktom določi organiziranost občinske uprave na predlog župana. Neposredno pa jo vodi in nadzira župan, ki tudi imenuje in razrešuje vodilne javne uslužbence v občinski upravi. Občinsko upravo vodi tajnik ali direktor, ki ga imenuje župan in je v bistvu javni manager s položajem javnega uslužbenca. Sama organiziranost občinske uprave sledi raznolikosti razmer, velikosti posamezne občine in ureditvi celovite upravljalske strukture na lokalni ravni. V manjših občinah ni izpeljana po principu resorjev državne uprave ampak se funkcionalni princip organiziranosti bolj veže na vsebinsko težo in obseg občinskih lokalnih zadev. Pregled stanja v slovenskih občinah nam tudi na tem področju podaja pestro sliko.

Občinske uprave so organizirane kot enovite uprave ali razčlenjene v več samostojnih upravnih organov. Obstaja tudi zakonska možnost, da se za učinkovito in racionalno izvajanje nalog občinske uprave določene naloge lahko izvajajo tudi v skupni občinski upravi. V podporo racionalni organiziranosti strokovno-administrativnih nalog ZFO zagotavlja finančno spodbudo s sofinanciranjem 50% stroškov delovanja skupnih občinskih uprav. Iz podatkov in stanja organiziranosti občinskih uprav je razvidna kadrovsko-organizacijska podhranjenost občinskih uprav, saj morajo tudi majhne občine pokrivati vsa področja delovanja iz okvira zakonskih pristojnosti, regulirana z goro predpisov in vso pestrostjo problematike kot v večjih občinah, kjer si lahko privoščijo močnejše strokovne ekipe.

Nadzorni odbor občine

Nadzorni odbor je po ZLS postavljen kot samostojni občinski organ in najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Njegova naloga je nadzor razpolaganja s premoženjem občine, nadzor zakonitosti, smotrnosti in namenskosti porabe proračuna ter nadzor finančnega poslovanja uporabnikov proračunskih sredstev.

Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet, strokovno in administrativno pomoč za njegovo delo pa zagotavljata župan in občinska uprava. Člani opravljajo funkcijo občinskega nadzornika nepoklicno[40] in ne smejo bili člani občinskega sveta, kar podaja vidik odprtosti njegove sestave. Postavlja pa se vprašanje ali lahko neposredna vezanost nadzornega odbora na predstavniški organ in njegova neprofesionalnost zagotavlja neodvisnost in samostojnost nadzorne funkcije, ki mu je poverjena.

Pristojnost nadzornega odbora ureja občinski statut, njegovo delovanje pa ureja poslovnik o delu nadzornega odbora, ki ga sprejme sam nadzorni odbor. O svojih ugotovitvah nadzorni odbor poroča županu, občinskemu svetu ter organom proračunskih uporabnikov, ki so poročilo nadzornega odbora dolžni obravnavati ter upoštevati njegova priporočila in predloge. Če ugotovi hujše kršitve ali sum kaznivih dejanj, pa mora obvestiti pristojne organe pregona in Računsko sodišče.

[40] Posamezne strokovne naloge nadzora lahko opravi tudi zunanji izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet.

2.7.2 PREMOŽENJE OBČINE

Ekonomska in finančna zmogljivost sleherne organizacije predstavlja enega od ključnih elementov uspešnega delovanja. Poleg pravne, funkcionalne, teritorialne in organizacijske komponente je to peti konstitutivni element lokalne samouprave. Za institucije javnega sektorja, ki ne ustvarjajo prihodkov s prodajo na trgu, je zelo pomembno, da imajo zagotovljeno ekonomsko in finančno suverenost že v osnovnem aktu, ki definira njihov osnovni institucionalni okvir delovanja. Hkrati pa mora sistem zagotavljati fleksibilnost zaradi zmožnosti prilagajanja ekonomskega in finančnega okvira spremenjenim pogojem delovanja, ki se nanašajo na spremenjene razmere ali kasnejši prenos nalog in odgovornosti tej ravni oblasti.

Osnovno poslanstvo občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti je, da avtonomno skrbi za vse lokalne javne zadeve. V okviru tega občina zagotavlja lokalne javne službe ter skrbi za ustvarjanje predpogojev gospodarskega in družbenega razvoja v svoji sredini. Za izvajanje svojih nalog in pristojnosti je občina z ustanovitvijo postala lastnik premoženja, s katerim samostojno upravlja in razpolaga. To premoženje je občini dano v upravljanje z namenom, da zagotavlja ponudbo potrebnega in pričakovanega obsega javnih dobrin in storitev glede na preference in potrebe lokalnega prebivalstva. Zato je upravljanje tega premoženja pod posebnim pravnim režimom.

Premoženje občin se lahko pojavlja v vseh pojavnih oblikah tako kot pri kateremkoli poslovnem subjektu. V osnovi delimo premoženje občine na dva osnovna sklopa, za katera velja različen režim upravljanja: v finančno in stvarno premoženje. Med finančno premoženje občine razvrščamo denar, pravice in kapitalske naložbe, katerih gibanje se izkazuje v njenem proračunu. Za upravljanje s finančnim premoženjem javnega sektorja, ki predstavlja najbolj mobilen del javnega premoženja, veljajo povsod v demokratičnih sistemih zelo natančna pravila razpolaganja in uporabe, ki se zaokrožujejo v sistemski ureditvi javnih financ posamezne države. Stvarno premoženje sestavljajo nepremičnine in premičnine v lasti občine. V veljavi je načelo, da smejo javni subjekti pridobivati stvarno premoženje le v obsegu, ki je neobhodno potreben za njihovo delovanje. Premičnine so del premoženja, ki je nujno potreben za operativno izvajanje dejavnosti občinskih organov in občinske uprave. Nepremičnine so tisti del premoženja občine, ki je najmanj mobilen, predstavlja pa visoke vrednosti. Med nepremičninami v občinski lasti se nahajajo stanovanja, zgradbe, poslovni prostori in druge nepremičnine. Poseben in zelo pomemben del nepremičnega premoženja

občin poimenujemo s skupnim pojmom javna infrastruktura (vodovod, kanalizacijsko omrežje, ceste in druge javne površine, objekti javne športne infrastrukture, šole, vrtci, zdravstveni domovi…). Med občinsko nepremično premoženje sodijo tudi zemljišča (kmetijska in stavbna), ki predstavljajo pomemben ekonomski dejavnik za zasnovo njene fiskalne kapacitete in politike prostorskega razvoja.

Občina mora s svojim premoženjem upravljati kot dober gospodar, saj je nosilec lastninske pravice kot oseba javnega prava z namenom uresničevanja osnovnega poslanstva (Igličar 1995). Iz tega sledi, da ima občinska lastnina poseben status - govorimo o javnem premoženju. Zato veljajo za upravljanje in razpolaganje z občinskim premoženjem posebna pravila, ki izhajajo iz osnovnega poslanstva javnega subjekta in so predpisana v vrsti zakonskih in podzakonskih aktov. Osnovna načela upravljanja z javnim premoženjem so (ibid 1995): načelo dobrega gospodarja, načelo ohranjanja vrednosti premoženja in načelo omejenega razpolaganja z javnim premoženjem. Načelo dobrega gospodarja zahteva, da občina oziroma njeni organi, ki so pristojni in odgovorni za upravljanje, s tem premoženjem gospodarijo posebej skrbno in vestno, kajti z njim se mora uresničevati osnovni namen, zaradi katerega je občina ustanovljena kot subjekt javnega prava. Načelo ohranjanja vrednosti premoženja se uresničuje skozi vrsto določb predpisov, ki opredeljujejo pogoje upravljanja z javnim premoženjem, obvezo zavarovanja javnega premoženja in predpisujejo vodenje evidenc o tem premoženju (premoženjske bilance). Načelo omejenega razpolaganja z občinskim premoženjem pa izhaja iz osnovne namembnosti premoženja, ki naj služi zadovoljevanju skupnih potreb. To načelo je še posebej izpostavljeno pri uporabi in upravljanju z javno infrastrukturo in delom premoženja, ki ima status javnega dobra. Občina mora pri upravljanju s tem premoženjem zagotoviti, da je v funkciji zagotavljanja javnih služb oziroma javne infrastrukture, ki je pod enakimi pogoji dostopna vsem prebivalcem.

S spremljanjem gibanja vrednosti premoženja občine sledimo načelu ohranjanja vrednosti premoženja in vplivu sprejetih odločitev o naložbah v preteklosti na vrednost premoženja, na razvojne možnosti lokalne skupnosti kot tudi vpliv na večanje fiskalne moči občine. Še več nam lahko pokaže analiza strukture tega premoženja, ki pove kam je to premoženje »naloženo« oziroma kako je angažirano; ali prinaša določene vire prihodkov, ali je zgolj breme oziroma ali omogoča izvajanja kakovostnih javnih služb in boljšega javnega standarda prebivalcev. Izhajajoč iz navedenega povzemamo, da je upravljanje z javnimi financami in občinskim premoženjem povezan in kompleksen proces. V povezavi z navedenim lahko na premoženje občine gledamo iz dveh vidikov: (1) premoženje kot vir financiranja in (2)

premoženje kot podlaga za zagotavljanje javnih služb (Milunovič 2000, 178). Politika upravljanja s premoženjem kot virom financiranja občine se uresničuje z avtonomnostjo razpolaganja s premoženjem in z možnostjo predpisovanja dajatev na premoženje. V državah z razvito lokalno demokracijo predstavlja premoženje enega od osnovnih virov za financiranje nalog lokalne skupnosti. To izhodišče se uresničuje s fiskalno suverenostjo občinskih oblasti pri obdavčitvi nepremičnin ter s pristojnostjo odločanja o politiki upravljanja s premoženjem in z dohodki od tega premoženja. Drugi pomemben vidik upravljanja z občinskim premoženjem izpostavlja premoženje kot podlago za zagotavljanje lokalnih javnih služb. Lastništvo javne infrastrukture predstavlja osnovo za zagotavljanje javnih služb in je »neodtujljivo» občanom saj predstavlja materialno podlago za kontinuirano zagotavljanje javnih služb in dejavnosti, ki so v javnem interesu.

Zagotavljanje javne infrastrukture in lokalnih javnih služb predstavlja osnovni smoter delovanja občin in najpomembnejše področje njenih poslovnih aktivnosti. Odločitve, ki se nanašajo na te naloge so sestavni del vsakodnevnih odločitev. Hkrati pa predstavljajo odločitve o oblikah in načinih zagotavljanja javne službe in o vlaganjih v javno infrastrukturo daljnosežne posledice na učinkovitost in uspešnost delovanja občin. Prav odločitve o režimu zagotavljanja lokalnih javnih služb in o vlaganjih v infrastrukturo pojasnjujejo pomen temeljnih načel upravljanja z javnim premoženjem in zahtevo po ustreznih mehanizmih nadzora nad odločitvami organov, ki odločajo o javnem premoženju. Urejena in učinkovito organizirana javna infrastruktura lahko bistveno zniža stroške izvajanja javnih služb (kar se navezuje na operativno učinkovitost). To posledično vpliva na nižje stroške poslovanja gospodarskega sektorja (kar se navezuje na transkacijske stroške v družbi) in kakovostno življenje v lokalni sredini (kar se nanaša na vidik alokacijske učinkovitosti javnega upravljanja).

Uspešnost gospodarjenja z občinskim premoženjem pa se kaže tudi v povečanju vrednosti tega premoženja, kar nudi boljšo podlago za zagotavljanje javnega standarda na eni strani in večjo osnovo za zajemanje dohodkov od premoženja na drugi strani. S povečanjem premoženja občine se krepi tudi davčna baza. Razpoložljivost infrastrukture na določenem območju kot so prometni vodi, električna napeljava, vodovod, bližina objektov družbenih dejavnosti, idr. ter osnovna namembnost prostora določajo vrednost zemljišč in nepremičnin na tem območju kot tudi povečuje fiskalno in finančno osnovo za črpanje dohodkov od premoženja. To pa posledično stabilizira davčne obremenitve in tarife javnih storitev kar vpliva na učinkovitost delovanja lokalnih oblasti. Prav tako je v svetu vrednost neto

premoženja občin pomembna osnova za zadolževanje na trgu kapitala, ki predstavlja pomemben finančni vir za financiranje investicijskih naložb.

Za zagotavljanje javnih služb in drugih dejavnosti v javnem interesu se občine lahko poslužujejo različnih oblik organiziranosti javnega premoženja, preko katerih uresničujejo učinkovito izvajanje svojih pristojnosti. Javne službe so servisna dejavnost lokalne skupnosti na področjih, kjer storitev ni možno ali ni zaželeno zagotavljati na tržni način. Sodobni pristopi upravljanja javnega sektorja izhajajo iz usmeritve, da pristojnost za zagotavljanje določene naloge ne pomeni nujno tudi zahteve za njeno neposredno izvajanje oziroma produkcijo (Stiglitz 1988). Tako so se v svetu uveljavile različne oblike izvajanja javnih služb, ki v javni sektor uvajajo tržne in podjetniške pristope. V osnovi jih razvrščamo v naslednje oblike: izvajanje v upravni režiji, v javnih organizacijah, v obliki koncesije ali v mešanih družbah (Šmidovnik 1995, 125). V svetu se skozi reforme upravljanja javnega sektorja uvajajo še vrste različnih načinov zagotavljanja javnih služb od vaučerjev, franšiz, pogodbenega oddajanja delov javnih služb zasebnemu sektorju do popolne privatizacije javnih služb (Rus 2001).

Za izvajanje lokalnih javnih služb lahko občine v okviru zakona samostojno izbirajo med različnimi načini pogodbenih ali statusnih razmerij, s katerimi angažirajo in organizirajo svoje premoženje. Odvisno od vrste javne službe, režima izvajanja, statusne oblike organiziranosti in načina financiranja se opredeljujejo tudi razmerja med občino in izvajalci javnih služb. Na tem področju je v prihodnosti pričakovati še vrsto sprememb v preoblikovanju načinov izvajanja javnih služb. V povezavi z proračunskim upravljanjem pa nas zanimajo razmerja glede načina financiranja javnih služb, ki je lahko v celoti vezano na proračunsko financiranje, na delno plačilo s strani uporabnika ali na celotno plačilo cene javne storitve s stani uporabnikov. Slednje je priporočljivo povsod, kjer je možno stroške vezati na neposredne uporabnike. Prav tako je od načina izvajanja javne službe odvisno na kakšen način se zagotavljajo sredstva za pokritje investicijskih vlaganj v infrastrukturo in opremo, ki predstavljajo predpogoj za delovanje javnih služb. Vsa ta vprašanja se »prepletajo« pri oblikovanju proračunskih politik in razmerij pri financiranju izvajalcev javnih služb iz proračuna.

2.7.3 PREGLED SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN V SLOVENIJI

Osnove financiranja občin so podane v Ustavi Republike Slovenije in v ZLS. Kot temeljno izhodišče Ustava in zakon postavljata načelo samofinanciranja, ki financiranje občin veže na lastne vire. Občinam, ki zaradi slabše razvitosti z lastnimi viri ne morejo v celoti zagotoviti z zakonom določenih nalog, zagotavlja potrebna dodatna sredstva država. Poleg tega lahko občine za financiranje razvojnih nalog sredstva pridobijo tudi z zadolževanjem. V 142. členu slovenska Ustava določa: *«Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.«* Nadalje 146. člen ustave določa, da lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. V 147. členu pa je navedeno, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Z navedenimi določbami Ustava vzpostavi osnove fiskalne avtonomije občin.

Z ustanovitvijo novih občin je financiranje začasno urejal Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO), ki je bil sprejet leta 1994. Ta zakon je sistem financiranja občin vezal na financiranje »zagotovljene porabe«, ki je pokrivala nujne oziroma zakonske naloge občin na osnovi meril, ki so jih določala resorna ministrstva skupaj z Ministrstvom za finance. Za kritje te »zagotovljene« porabe je zakon opredelil pripadajoče davčne vire ter šibkejšim občinam še dodatna sredstva države v obliki finančne izravnave. Po nekaj letih delovanja novih občin je vse bolj izstopala nesorazmernost financiranja glede na opredeljene zakonske obveznosti občin v obliki neustrezne vertikalne davčne strukture, kot posledica katere je bila večina občin upravičena do dodatnih sredstev države v obliki finančne izravnave. Ta je v prvih štirih letih delovanja občin presegala 30 % od zagotovljene porabe (Milunovič 2005, 114).

Z namenom odpraviti vertikalno davčno nesorazmerje ter zagotoviti večjo avtonomnost občin pri odločitvah o porabi dodeljenih lastnih virov je bila v letu 1999 uveljavljena sprememba sistema financiranja. Občinam je bil dodeljen dodatni 5 %-tni delež dohodnine in uveden je bil sistem primerne porabe, ki naj bi predstavljala potreben obseg sredstev, ki zagotavlja občini osnovo za financiranje ustavnih in zakonskih nalog. Za izračun primerne porabe je bila v zakonu opredeljena posebna formula, ki ob upoštevanju povprečne porabe na prebivalca v državi zajema korekcije s štirimi kriteriji: dolžino lokalnih cest, površino občine, številom oseb mlajših od 15 let in starejših od 65 let. Vsota zmnožka teh kriterijev pomnožena s

številom prebivalcev v posamezni občini je predstavljala osnovo za izračun zneska primerne porabe. Ob tem je zakon posebej vezal tudi posamezne vrste prihodkov, ki so bili namenjeni pokrivanju obveznosti za primerno porabo. Višina tako izračunane primerne porabe posamezne občine in ocenjeni prihodki za kritje teh obveznosti v posamezni občini so predstavljali osnovo do pripadajočih dodatnih sredstev finančne izravnave. Presežki prihodkov nad višino primerne porabe pa so ostali občinam z višjo fiskalno osnovo kot vir financiranja dodatnih nalog oziroma lokalnega »nadstandarda«. O celotni porabi vključno z obveznostmi primerne porabe pa so občine odločale same in niso bile več vezane na razporejanje teh virov po izračunih resornih ministrstev. S tem je nov sistem financiranja občin v letu 1999 vzpostavil avtonomnost občin pri odločanju o porabi dodeljenih virov. S povišanjem deleža pripadajoče dohodnine se je zvišala raven lastnih prihodkov občin, kar je vplivalo na znižanje višine pripadajoče izravnave na 22,4% (tabela 4.5). Ta sprememba sistema financiranja je povečala finančno avtonomijo tudi na strani virov.

Kljub dopolnitvi sistema financiranja, je še vedno večina občin za financiranje opredeljene primerne porabe prejemala finančno izravnavo. V naslednjih letih pa je vse bolj izstopala neustreznost horizontalne davčne strukture zaradi prevladujočega vpliva dohodnine v proračunskih prihodkih, ki je bila izrazito nesorazmerno porazdeljena po občinah. Na drugi strani je dodaten razkorak ustvarjala nesorazmerna višina dejanskih stroškov v posamezni občini glede na povprečno porabo, ki je bila osnova za izračun primerne porabe in pripadajoče finančne izravnave (Oplotnik in Križanič, 2002, 37–39). Sledila je sprememba ZFO, ki je s 1. januarjem 2007 uvedel nov model financiranja občin zasnovan na glavarini. Nova ureditev je prinesla občinam višjo raven prihodkov. Vendar je bila glavarina, opredeljena kot »lastni vir« proračunov občin, v resnici le iz centra razporejen pavšal na osnovi povprečne porabe na prebivalca po sistemu »lump sum«. S tem je bila občinam s krepkejšo davčno bazo odvzeta motivacija za učinkovitejše reševanje lokalne javne problematike, saj na priliv iz tega vira niso imele več nobenega vpliva, razen preko pritiska višjih stroškov primerne porabe. Nov model je štirim občinam celo znižal dotedanjo višino pripadajočega vira iz dohodnine, zaradi česar so prizadete občine sprožile ustavno presojo zakona. Ustavno sodišče je v svoji odločbi ugotovilo, da nov sistem razporejanja glavarine vezan za primerno porabo ni skladen z ustavno opredelitvijo, ki v 142. členu določa, da se občina prvenstveno financira iz lastnih virov, kar postavlja načelo samofinanciranja kot izhodišče sistema financiranja občin v Sloveniji. Pri tem je Ustavno sodišče izpostavilo, da »...*odstopljeni viri niso viri, ki jih občina ustvari sama, in jih zato ni mogoče šteti za lastna sredstva občin. Sistem, ki temelji na odstopljenih virih, ustvarja pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar je*

v neskladju z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave, ter zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave.« Zato je zakonodajalcu naložilo dopolnitev členov zakona, ki so določali dodelitev lastnih virov. Prav tako je naložilo konkretizacijo opredelitve primerne porabe in način dodeljevanja transferov za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna na zakonski ravni. Na osnovi odločbe Ustavnega sodišča so bile v letu 2008 sprejete dopolnitve ZFO, s katerimi se ukinja sistem glavarine. Z dopolnitvijo ZFO je ponovno opredeljena pripadnost dohodnine v deležu 54%, ki predstavlja odstopljen davčni vir za financiranje primerne porabe. Taksativno so bile tudi navedene zakonske naloge, ki se upoštevajo za ugotovitev višine primerne porabe občine in osnove za delitev sredstev za sofinanciranje investicij. Na osnovi povprečnine, ki predstavlja povprečno višino porabe občin za kritje primerne porabe, pa se ob pripadajoči dohodnini posamezni občini izračuna potrebna finančna izravnava. Posebnost ureditve novega zakona je tudi sistem solidarnosti, ki šibkejšim občinam zagotavlja delež sredstev iz skupno odstopljenega deleža dohodnine[41]. S tem režimom je zakon odpravil bistvena nesorazmerja v razporeditvi dohodnine po posameznih občinah, ki je pred spremembo zakona do leta 2006 predstavljala največjo anomalijo sistema financiranja občin. S to ureditvijo se odpravlja horizontalno davčno neravnotežje med občinami. Hhkrati pa se uveljavljen nov sistem financiranja oddaljuje od izhodišč fiskalne decentralizacije, ki predpostavlja ekonomsko in finančno avtonomnost lokalnih oblasti pri določanju lastnih davčnih virov kot enega osnovnih vzvodov za učinkovito upravljanje na lokalni ravni.

Dopolnjen ZFO ureja tudi medinstitucionalni dialog med državo in občinami. Sodelovanje občin pri vprašanjih davčne decentralizacije je zahteva Evropske listine o lokalni samoupravi kot tudi vsebina priporočil Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo (Davey 2005). Tako je v večini držav EU formalno urejen način posvetovanja ali usklajevanja predstavnikov lokalnih skupnosti pri oblikovanju finančnega sistema in proračunskih pravil. Pogosto se ti postopki izvajajo v okviru združenj občin ali s posebnimi aranžmaji (Godet 2008, 123). Spremenjen ZFO od leta 2007 namreč določa, da pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor Vlada sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški financiranja zakonskih nalog in novo prevzetih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu. Na tej osnovi je bil v začetku leta 2009 podpisan prvi dogovor o višini povprečnine, ki predstavlja pomemben premik v urejanju medsebojnih razmerij med državo in občinami. Pogajanja z

[41] Za kritje primerne porabe posamezni občini pripada 70% odstopljenega deleža dohodnine, medtem ko 30% tega vira predstavlja osnovo za solidarnostno izravnavo med občinami s šibkejšo davčno strukturo.

ministrstvi in sklenjen dogovor lahko označimo kot novo etapo v izgradnji institucionalnega dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi, ki je bil do sedaj odsoten. Navedeni dosežki povečujejo preglednost celotnih javnih financ in avtonomijo lokalne samouprave.

Opredeljeni viri in sistem financiranja občin v Sloveniji v osnovi poskušajo slediti načelom finančne avtonomnosti, ki jih lahko strnemo v zahtevo, da naj sistem financiranja lokalnih skupnosti zagotavlja zadosten obseg in vrste lastnih finančnih virov glede na obseg poverjenih nalog ter omogoča njihovo avtonomno uporabo. Na drugi strani pa ne zagotavlja dovolj možnosti prilagajanja virov spremenjenim razmeram delovanja lokalnih skupnosti, ki bi vezala odločitve o davčni obremenitvi na odgovornost lokalnih organov, kar ne vzpostavlja povezave med odločitvami o davčnem bremenu in odgovornostjo lokalne oblasti za učinkovito odločanje o porabi teh virov.

Lastni viri občin

Občina lahko pridobiva lastne vire z uvedbo obveznih dajatev ali s svojim poslovanjem tako s cenami iz naslova opravljanja dejavnosti javnih služb kot z ustvarjanjem dohodkov od premoženja. Lastne vire občin v Sloveniji tvorijo predvsem dajatve in dohodki od občinskega premoženja.

Tako davki, ki jih občina v okviru zakona samostojno predpiše kot davki ali deli davčnih virov, ki jih država odstopa občinam, predstavljajo najpomembnejšo podlago za delovanje. Občinam v Sloveniji pripadajo naslednji davki: odstopljen del dohodnine, davek na premičnine, davek na nepremičnine, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, občinske takse, turistična taksa, okoljske takse ter druge dajatve določene z zakonom. Pri večini naštetih pripadajočih davkov občina nima pristojnosti določati njihove višine, ker je ta že določena z zakonom. Med dajatve, ki jih občina lahko samostojno predpiše in oblikuje njihovo višino lahko štejemo le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in občinske takse. Samo ti dve dajatvi lahko pojmujemo kot izvirni davčni vir občine. Samo pri teh dveh imajo namreč organi občin pristojnost, da s svojimi odločitvami prihodke iz teh virov prilagajajo potrebam in razmeram v lokalni skupnosti. Z njihovo višino lahko opredelimo stopnjo davčne avtonomnosti.

Drugi sklop lastnih virov občin so dohodki iz naslova opravljanja lastne dejavnosti na osnovi cen in tarif javnih storitev[42] ter dohodki ustvarjeni z upravljanjem občinskega premoženja. Med slednje uvrščamo najemnine, zakupnine od zemljišč, objektov ali opreme, dohodke od kapitalskih naložb, naložb od vrednostnih papirjev, rent, od dobička javnih podjetij, koncesnin, obresti od finančnih plasmajev, prihodkov iz dejavnosti občinske uprave in druge dohodke od upravljanja s premoženjem. Vsi navedeni viri so vezani na avtonomnost razpolaganja s premoženjem, zato smo pri izhodiščih upravljanja s premoženjem posebej izpostavili vidik premoženja kot osnove za pridobivanje prihodkov. Pod pogoji, ki jih določa zakon lahko občine ob upoštevanju načela gospodarnosti svoje premoženje oziroma njegove dele prodajo, z zavezo, da kupnino od zamenjave in prodaje občinskega premoženja vložijo nazaj v javno premoženje.

Dodatna sredstva države

Po veljavni ureditvi sistema financiranja občin zagotavlja država občini dodatna sredstva v obliki finančne izravnave, če v zakonu opredeljeni lastni viri občine za kritje primerne porabe niso zadostni. S finančno izravnavo države se izravnajo izhodiščne razlike fiskalnih virov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena na povprečje, ki zagotavlja vsem občinam osnovo za izvajanje z zakonom opredeljenih nalog na osnovi višine izračunane primerne porabe. Osnovni namen finančne izravnave je zagotoviti občanom enakomerno raven storitev ob primerljivi ravni davčne obremenitve. Negativna stran finančne izravnave pa je v tem, da zaradi vnaprej določene ravni primerne porabe in zanjo zagotovljenih virov s strani države, demotivira občine za samostojno ustvarjanje virov prihodkov in za krepitev davčne baze. Posledično take rešitve v sistemih, kjer občine ne razpolagajo z izvirnimi davčnimi viri, ustvarjajo dodaten pritisk na center za dodelitev dodatnih finančnih virov s strani države (Rosen 1998, Mikesell 2007). Priporočila Evropske komisije nalagajo, da se za izravnavo razlik med občinami uporabi splošne transfere, s katerimi občine samostojno razpolagajo ter da se dodelitev nasloni na osnove standardiziranih stroškov (Davey 2005). V naši ureditvi je ta povezava vzpostavljena s povprečnino, ki zajema pokritje tekočih izdatkov zakonskih nalog občin.

Sredstva finančne izravnave se nakazujejo občinam mesečno in z njimi občine prosto razpolagajo, kar pomeni, da imajo ta sredstva v celoti značaj splošnega državnega transfera.

[42] V ta okvir ne sodijo prihodki izvajalcev javnih služb, ki to dejavnost opravljajo kot samostojne pravne osebe.

Obseg dodatnih sredstev, ki jih država namenja občinam za sofinanciranje investicij in specifik, pa predstavlja namenske dotacije države.

Zadolževanje občin

Sproščen dostop do trga kapitala lahko predstavlja učinkovit mehanizem dopolnjevanja razpoložljivih virov in je nujen v ureditvah, kjer imajo lokalne oblasti velike pristojnosti pri zagotavljanju naložb v servisne dejavnosti in javno infrastrukturo. Možnosti zadolževanja občin v Sloveniji so zakonsko regulirane in izhajajo iz zlatega fiskalnega pravila, saj se občina lahko zadolžuje samo za financiranje investicij, ki jih potrdi občinski svet. Pred zadolžitvijo morajo občine pridobiti soglasje ministrstva za finance, brez tega so posli zadolževanja nični. Po veljavni ureditvi je obseg zadolžitve limitiran s skupnim deležem sredstev, ki odpade na servisiranje dolga. Ta limit zajema odplačilo glavnice in obresti, ki v letnem proračunu ne sme presegati 8 % realiziranih prihodkov v predhodnem letu. V obseg zadolžitve se poleg neposrednega zadolževanja občine štejejo tudi vsa dana poroštva občine za zadolžitev javnih zavodov oziroma javnih podjetij. Ne štejejo pa več v limit občinske zadolžitve soglasja javnim podjetjem in javnim zavodom, če ti vir za odplačilo dolga zagotavljajo izven proračuna. Prav slednje predstavlja pomemben izziv pri iskanju dodatnih virov za financiranje občinskih naložb z različnimi oblikami projektnega financiranja in javno zasebnega partnerstva.

Prav tako imajo občine možnost najemanja likvidnostnih posojil za kratkoročno premoščanje razkoraka med prilivi in izdatki, vendar morajo biti ti zneski poravnani znotraj proračunskega leta. Občine se lahko kratkoročno zadolžijo do 5% obsega prihodkov v tekočem proračunu in lahko najamejo kratkoročno posojilo v višini premoščanja založenih sredstev odobrenih iz EU skladov. Slednje je namenjeno krepitvi absorbcijske sposobnosti občin pri črpanju EU sredstev, saj občine iz ostalih razpoložljivih likvidnostnih virov težko dalj časa premoščajo zalaganje do refundacije iz namenskih virov evropskih strukturnih skladov.

3 PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE

O nastanku države obstajajo različne teorije, ki določajo mesto in vlogo države v družbi odvisno od konteksta časa in družbenega okolja. Tako je bila vloga države pred 200 leti nekaj drugega kot je danes. Z nastankom in razvojem države povezujemo tudi javne finance. Zgodovinsko je bil na začetku razvoja javnih financ osnovni cilj zbiranje sredstev za potrebe vladajočega aparata, šele kasneje se pozornost umerja na izdatke, na način porabe in odgovornost za porabo javnega denarja (Pusić 1985, 295). Danes so javne finance področje delovanja političnega sistema, s katerim država neposredno posega v ekonomski sistem. Sodobne usmeritve razvoja javnih financ pa posebno pozornost posvečajo odhodkovni strani proračuna s poudarkom na učinkovitosti porabe javnega denarja in večletnih projekcijah finančnih tokov.

Današnja država se pojavlja v dveh vlogah: kot tradicionalna oblastna institucija z regulatorno funkcijo in kot organizacija s produkcijsko oziroma servisno funkcijo (država socialne blaginje). Klasična vloga države je bila zagotavljanje varnosti in obrambe, spoštovanje zakonskega in pogodbenega prava ter izvajanje tistih dejavnosti, ki jih trg sam ne more zagotavljati. Vloga države je šla izmenično skozi procese prizadevanj liberalcev, ki nasprotujejo pretirani vlogi države in socialnih demokratov, ki podpirajo državo blaginje in skozi čas dobila še pridevnik »socialna«. Vse to se odraža tudi v proračunskem procesu oziroma v sistemu javnih financ. Tako smo z rastjo države socialne blaginje beležili nagel porast proračunske porabe v 60. letih preteklega stoletja in posledično nujne reforme za omejitev proračunske porabe in prestrukturiranje proračunskih programov in namenov porabe od konca 70. let prejšnjega stoletja.

Javne finance zajemajo aktivnosti države za pridobivanje finančnih virov in njihovo trošenje (Rosen 1998, Kranjec 2003, Stanovnik 2004). Zato javne finance opredeljujemo kot pretežno področje ekonomske politike. Vlade na vseh nivojih se ukvarjajo z ekonomsko aktivnostjo, nastopajo kot pomemben kupec na trgu določenih dobrin in same ali preko izvajalcev javnih služb tudi kot eden večjih ponudnikov na trgu blaga in storitev. Zato tudi za njihovo delovanje veljajo ekonomske zakonitosti in ekonomske omejitve. Ne samo, da mora vlada vnašati tržne in podjetniške vidike v svoje delovanje, vlada deluje kot pomemben subjekt gospodarstva, ki ima izrazito monopolen položaj, zato mora biti njeno delovanje podvrženo družbenim instrumentom nadzora in demokratičnim procesom političnega delovanja. Pregled njenih

aktivnosti podajata odhodkovna kot prihodkovna stran proračuna kot osnovnega instrumenta javnih financ.

Država pridobiva vire za financiranje svojih potreb iz zasebnega sektorja, zato lahko to vsebino iz drugega zornega kota opazujemo kot razmerja med državo in posameznikom, ki jih obravnavamo kot politološki vidik javnih financ (Rosen 1998, Wildavsky 1992). Ta vprašanja se nanašajo na to kaj je dobro za skupnost in kako razporejamo vire za doseganje postavljenih ciljev v dobro skupnosti. Zadovoljevanje javnih potreb, ki so v končni instanci individualne potrebe (Ferfila 2000, 72), ne more mimo interesov posameznikov, zato je nujna njihova participacija pri reševanju teh zadev na eni, in odzivnost političnih institucij nanje na drugi strani. To narekuje transparentnost zbiranja in porabe proračunskih sredstev in odgovornost do javnosti za celoten pretok teh transakcij. Zato so vprašanja javnih financ ne le finančno-ekonomska ampak tudi etična in politična. Javne finance so kot teoretsko področje ekonomske znanosti najbližje politologiji, saj predstavljajo pomemben del javnih politik (Fink Hafner 2002, 202).

Javne finance se za razliko od podjetniških financ, ki so orientirane v doseganje dobička, ukvarjajo z vladnimi javnimi dohodki in javnimi izdatki namenjenimi zagotavljanju javnih potreb. Javne finance so v bistvu slika učinkovitosti in uspešnosti delovanja (vladnih) javnih politik oziroma vlade v celoti (državne ali lokalne) (Ferfila 2000, 77). Pri tem gre tudi za širšo družbenoekonomsko funkcijo prerazporejanja davčnih virov in odločanje o najtežjih vprašanjih, s katerimi se sooča sleherna družba (Žibert 1993, 25): prvič, kako identificirati želje posameznikov po javnih dobrinah in storitvah in drugič, kako zagotoviti ekonomsko učinkovito in socialno pravično porazdelitev stroškov njihove produkcije. Proučevanje učinkovitosti javnih financ in proračunskega upravljanja je v bistvu proučevanje pravilnosti, pravičnosti in učinkovitosti distribucije oziroma alokacije z davki odtegnjenih dohodkov državljanov in gospodarstva. Navedeno poleg ekonomske učinkovitosti razpolaganja z javnim denarjem predpostavlja tudi demokratičnost odločanja o uporabi z davki zbranega denarja, ki tem odločitvam daje potrebno legitimnost.

Pojem proračunska politika je rezerviran za odločitve, ki vplivajo na alokacijo (dodelitev) in financiranje iz proračuna (Chan 2002, 188). Proračunska politika s tem zajema izvajanje distributivne in alokacijske funkcije. Nanaša se na vprašanja kako razdeliti in kako učinkovito porabiti javna sredstva. Z alokacijo sredstev v določene namene porabe je proračun močan ekonomski dejavnik v gospodarstvu, ki redistribuira pomemben delež BDP-ja, zato se navaja kot pomembna ekonomska politika (Ferfila 1999, 179). Hkrati je obeležen z močnim

političnim vplivom, ki se nanaša na to čigave preference bodo prevladale v boju pri razporeditvi sredstev v proračunskem procesu in se kot rezultat tega boja izpostavlja kot srce političnega procesa (Wildavsky 1992, 8). Navedeno nam podaja, da je proračun izrazito konfliktna in kompleksna javna politika, ki je zgolj z ekonomskimi vidiki učinkovitosti ne moremo pojasniti.

3.1 OPREDELITEV IN VLOGA PRORAČUNA

Beseda proračun izhaja iz besede »budget«, ki izvira iz staro francoske besede »bouge, bougette«, ki pomeni »majhna vreča« kot izraz za vrečo, v kateri vladar čuva svoje dragocenosti (Pusić 1985, 299). Po navedbi Schicka (2002, 20) je bila prvič uporabljena v 18. stoletju pri opisu vladnih finančnih zadev v Angliji ter v začetku 19. stoletja v Franciji, nakar se je hitro razširila. Med prvimi formalnimi (uradnimi) definicijami proračuna navajajo francoski zakon iz leta 1862, ki je opredelil proračun kot dokument, ki «napoveduje in odobri letne prejemke in izdatke države« (Pusić 1985, 299, Schick 2002, 20).

V splošnem pomenu z besedo proračun označujemo dokument ali vrsto dokumentov, ki podajajo finančno stanje in bodoče načrte neke organizacije (družine, podjetja ali vlade) (Lee in drugi 2004, 16). Slovar angleškega jezika (COBUILD 1995, 209) opredeljuje vsebino tega pojma s sledečo navedbo: «*V Veliki Britaniji je proračun finančni plan objavljen s strani Vlade, ki opredeljuje koliko denarja namerava Vlada zbrati z obdavčitvijo in kako ga namerava porabiti.*« Tudi v tej osnovni definiciji proračun ni le finančno-tehnični instrument zbiranja javnih prihodkov in izplačevanja javnih izdatkov. Je tudi mehanizem oblikovanja javnih prihodkov in alokacije javnih izdatkov po prioritetnih namenih porabe v okviru omejenih virov. Pri tem gre za to, da proračun opravlja hkrati vlogo ponudbe javnih služb in povpraševanja, ne da bi zagotavljal neposredno povezavo med tistimi, ki odločajo o porabi, tistimi ki plačujejo davke (ceno javnih služb) in tistimi, ki dejansko uživajo koristi. Na strani povpraševanja proračun nima pravega mehanizma kot so to tržne cene, saj povpraševanje preko davčne cene (Ferfila 2000, 104) ne odraža neposrednih interesov posameznega davkoplačevalca. Na strani ponudbe pa proračun zgolj ugotavlja stroške javnih služb brez mehanizmov prave konkurenčne učinkovitosti izvajalcev – porabnikov javnega denarja. To predstavlja osnovne probleme proračunske učinkovitosti.

Z zbiranjem denarja preko davkov in njihovo distribucijo poračun zagotavlja dve osnovni funkciji: alokacijsko učinkovitost in distribucijsko pravičnost. Ti dve funkciji sta si lahko v nasprotju, a ju ne moremo ločiti in v procesu oblikovnaja kolektivnih izbir odpirata vrsto nerešenih vprašanj (Lane 1995, 42). Poleg navedenega proračun od nekdaj zajema naravni konflikt interesov, ki je v tem, da državljani hočejo več storitev in izdatkov, a hkrati nasprotujejo višjim davkom; na drugi strani vladajoči aparat (z birokracijo) pridobi več koristi, če troši, kot če omejuje porabo (Wildavsky 1992). Zato je proračun v vseh državah posebej reguliran proces, ki poskuša vgraditi nadzorne mehanizme za uravnavanje teh osnovnih nasprotij oziroma spodbude učinkovitejši javni porabi. Je tisti dokument, ki posamezne vladne politike povezuje in jih operacionalizira ter s tem uokvirja splošne cilje politik v okvir možnosti letnih proračunskih sredstev. Proračun je tako dokument zbira javnih politik, v katerem vlade določijo svoje prioritete z alokacijo sredstev za njihovo financiranje (Lane 1995, Matheson 2002, Peters 2006, Wehner 2004). Proračun prevaja politične interese (javni interes) v konkretno razporeditev denarja za te namene. Zato se v javnem sektorju moč javne denarnice enači z formalno oblastjo (Peters 2001, 237), kar Wildavsky (1992, 459) ponazori s slikovitim stavkom*: »Proračun je vladanje«*.

Peters (2001, 292) opredeli proračun kot načrt, s katerim vlada predlaga, kaj bo delala in s katerim izraža politično moč. Kot tak, proračun nakazuje usmeritev političnih interesov in prioritet vlade. Allen in Tommasi (2001, 145) opredelita proračun kot ekonomski in finančni instrument, ki podaja implicitno opredelitev politik različnih namenov porabe za različne programe. Z razporeditvijo proračunskih sredstev določimo v kolikšni meri, katere in ali sploh bodo sprejete politike imele možnost implementacije, kajti izvedba vsake zahteva določen obseg virov. Te pa izvajalci javnih politik dobijo preko proračuna, ki z razporeditvijo davkov posameznim namenom porabe dodeljuje pravice za nakup potrebnih resursov za izpeljavo javnih politik in programov. Iz navedenega izhaja, da se v procesu oblikovanja proračuna skozi pravice porabe javnega denarja konkretizirajo splošni policy cilji v konkretne programske akcije. Proračun je najpomembnejši posamični instrument vlade (ibid, 113) in kljub velikim reformam v delovanju države v zadnjih desetletjih ohranja status najbolj eminentne vladne politike (Schick 2004, 93), saj predstavlja osnovni alokacijski in koordinacijski mehanizem delovanja javnega sektorja. Povzamemo lahko Ferfilovo prispodobo, ki pravi »proračun je gorivo vladnih aktivnosti, finančno ogledalo o tem kaj vlada je oziroma kaj želi narediti.« (Ferfila 1999, 181).

Glede na to, da proračunska zgodba povsod po svetu sloni na podanih osnovnih nasprotjih ter, da ne obstaja znanstveni model o učinkoviti alokaciji proračunskih sredstev, nam analize različnih pristopov in mehanizmov obvladovanja proračunskega procesa in primerjave v različnih državah oziroma lokalnih sredinah lahko pomagajo k učinkovitejšemu in uspešnejšemu dograjevanju tega procesa. Tako se ob znanstvenih spoznanjih o neobvladljivosti tega procesa v mednarodnih organizacijah uveljavljajo priporočila in načela upravljanja proračuna, ki kot normativne usmeritve predstavljajo osnovna vodila tega procesa. Posamezne države pa poskušajo spoznanja o usmerjanju tega procesa uokviriti v natančno predpisana pravila in procedure, ki povzemajo dosedanja spoznanja ter politične vrednote posamezne družbene sredine.

3.1.1 NASTANEK PRORAČUNA

Pogled v zgodovino nastanka proračuna nam osvetli osnovni namen proračuna, ki izhaja iz omejitve moči vladanja pri nadzoru javne porabe in spremljanju njene učinkovitosti. Navaja se, da so javne finance enako stare kot država sama, vendar je kontinuirana in diferencirana dejavnost pod tem imenom in pod današnjim pojmovanjem proračuna nastala šele v razvitih upravnih sistemih. Razvojne faze javnih financ lahko razmejimo v dve pomembni obdobji (Pusić 1985, 296): obdobje pred stabilizacijo institucije proračuna kot glavnega instrumenta javnih financ in obdobje proračunskega financiranja.

V predproračunskem obdobju se država (vladar) financira iz osebnega premoženja vladarja oziroma vladajočih skupin. Tako je v srednjem veku v Franciji in Veliki Britaniji veljalo, da mora kralj pokrivati svoje izdatke s prihodki od svoje lastnine, s katerimi svobodno razpolaga. To je vključevalo tudi dajatve podložnikov in regale (cestnine, mitnine, mostnine, prihodke od monopola) (Pusić 1985, 297-298). Tudi vojni plen in vsi prihodki, ki so nastali kot posledica delovanja države so prešli v last vladarja. Vendar je bilo zaradi vojn težko ohranjati ravnotežje med prihodki in odhodki, saj so te običajno več stale kot so prinašale. Ta problematika je bila izhodišče političnih sprememb v sistemu državnega financiranja (ibid, 297), ki sproži postopen prehod od regalov na davke, ki bremenijo vse prebivalce, ne glede na družbeni položaj. K temu prehodu je prispevalo stanje vojne nevarnosti, v katerem so bili prebivalci na osnovi vzajemne recipročnosti pripravljeni prevzeti finančno breme v korist vladarja, ki je prevzel skrb za obrambo pred tako nevarnostjo. Dajatve uvedene za vzdrževanje vojske in vojskovanje so postopno prešle v redne davke. S tako zbranimi sredstvi

je v začetku upravljal vladar sam. Prve sledove upravljanja s temi sredstvi najdemo v tako imenovanih urbarijih, kjer je evidentirana vladarjeva zemlja in lastnina. Kasneje se pojavijo računske knjige, kjer so pisarji evidentirali vse vladarjeve prihodke. V tem času se vladarjem v pomoč pojavijo prvi uradniki: upravitelji premoženja, šefi katastrskih evidenc in pisarji, iz katerih se razvije finančna uprava z vladarjevimi funkcionarji, ki so bili sprva iz vrst aristokracije (ibid, 299).

Monarhične vladavine se postopno spreminjajo v velike sisteme, ki zahtevajo neosebnost, ki edina lahko zagotavlja stabilnost sistema. To povzroči neizbežne spremembe v zasnovi javnih financ, kar vodi v obdobje proračunskega financiranja. Od prvotne potrebe po verifikaciji posameznega vladnega dohodka in izdatka se je skozi čas razvila zahteva po celovitem obvladovanju državnih financ, ki jih danes poznamo kot sodobne javne finance in proračun (ibid, 299). Razvoj proračunskih sistemov beležimo od 19. stoletja dalje. Vzpostavljanje in formalizacija proračunskega procesa je soupadala z ostalimi pomembnejšimi reformami države in javne uprave. Navaja se, da je formalizacija poračuna naredila več kot le racionalizacijo javne uprave, saj je to spremenilo ravnovesje finančne moči med vladami in zakonodajalci (Schick 2002, 20). Navedeno potrjuje, da je proračun od samega začetka pomemben politični instrument.

Prvi zametki poračuna, ki zajemajo vodenje evidenc in poročil vladarju o tem koliko sredstev je država zbrala in koliko porabila, segajo že v Atene v času Solona (640 do 560 pr.n.š.) in v obdobje Rimske države v času Avgusta (63 do 14 pr.n.š.). V srednjem veku so se pojavili registri (ali inventarji) oziroma popisi prejemkov in izdatkov države, ki so služili vladarju predvsem za utemeljevanje porabe in dodatnih obdavčitev. Z razvojem mest v srednjem veku se s pojavom denarnega gospodarstva srečamo s prvimi proračuni in sistematskim knjigovodstvom javnih prejemkov in izdatkov (Korpič-Horvat 2006, 7 -8).

Vendar nastanek proračuna najpogosteje povezujejo z Magno Carto, ki datira daleč v angleško zgodovino v času kralja Johna Lacklanda, ki je bil brez zemlje. Zato je bil prisiljen skleniti dogovor s svojimi baroni. V tem dokumentu imenovanim Magna Carta iz leta 1215, se je angleški kralj zavezal, da ne bo predpisal nobenega davka brez odobritve baronov ter kasneje še dogovor o tem, da sme ta denar porabiti samo za odobrene namene (Schick 2002, 18). Kot zanimivost razvoja proračunskega procesa in oblikovanja proračunske politike lahko obravnavamo prav taktiko pogajanj in glasovanja, s katero so baroni najprej odločali o tem,

koliko denarja lahko kralj zbere z davki in šele kasnje so se dogovorili o višini dotacije kralju oziroma opredelili namene, za katere lahko denar porabi (ibid).

Magno Carto lahko opredelimo tudi kot začetek vzpostavljanja odnosa med lokalno ravnijo (baroni) in vladarjem (centrom), kar odraža tudi tradicijo obstoja lokalne samouprave na angleških tleh. In tako kot danes, je tudi v takratnih časih to dogovarjanje porajalo nenehne konflikte med kraljem in lordskim domom ter skozi stoletja razvijalo nova pravila igre in nova razmerja med izvršno in zakonodajno vejo oblasti ter med lokalno in centralno ravnijo (ibid). Šele tekom 17. stoletja je angleški parlament uspel dobiti pravico odločanja o vseh prihodkih in odhodkih vladarja tudi tistih iz njegove lastnine (Pusić 1985, 300) in šele v letu 1822 sprejel proračun kot enoten dokument prejemkov in izdatkov (Lee in drugi 2004, 9).

V Franciji so si vse do zlate dobe absolutizma francoski kralji sami dovolili absolutno pravico obdavčenja in porabe denarja. Za vzpostavitev pravila, da mora vsak davek odobriti skupščina, je bila potrebna revolucija. Tako je bil leta 1791 razglašen zakon, ki je določal, da skupščina dokončno pregleda in revidira nacionalne račune (Schick 2002, 19) in šele kasneje si je priborila pravico odločanja o dotacijah. V Franciji pa prvo odobritev pravice parlamenta, da odobri razpis davkov najdemo v ustavnem dokumentu Ludvika XVIII po vzpostavitvi absolutne monarhije leta 1814 (Pusić 1985, 300). V vsem tem času še ne govorimo o uradnem proračunu ampak le o zakonodajnem nadzoru državne denarnice (Schick 2002, 20), ki ga Pusić označuje kot obdobje pred stabilizacijo proračuna. V 18. stoletju se je ameriška revolucija naslanjala na ista pravila, da ne sme priti do obdavčenja brez privolitve obdavčenih oziroma njihovih legitimnih predstavnikov (Pusić 1985, 300, Lee in drugi 2004, 9).

Z razvojem proračunskega sistema so se že v zakonodaji nekaterih držav dodatno pa še v praksi uveljavila proračunska načela, ki vzpostavljajo osnovna izhodišča proračunskega upravljanja in uravnavajo celoten proračunski proces ter se z razvojem in spreminjanjem vloge javnega sektorja dograjujejo in dopolnjujejo.

3.1.2 VLOGA IN CILJI PRORAČUNA

Ker je proračun instrument politične oblasti mora zagotoviti dve osnovni izhodišči, ki veljata za delovanje katerega koli nivoja oblasti. To sta učinkovitost in legitimnost**.** Vidiki činkovitosti upravljanja proračunske porabe postavljajo v ospredje načela ekonomičnosti, učinkovitosti in uspešnosti z zahtevo zniževanja stroškov in kvalitetno opravljenih javnih

storitev, ki jih pogosto označujemo s pojmom vrednost za vložen denar (*value for money*). Vidiki demokratičnosti proračunskega procesa pa se nanašajo na odprtost procesa in javno odgovornost uporabe javnih sredstev, ki sloni predvsem na načelih transparentnosti, sodelovanja in odzivnosti javne oblasti. Če je proračun eden ključnih instrumentov delovanja države, sledi tudi, da je eden od instrumentov demokracije, saj vsebuje osnovne elemente demokratičnega nadzora oblasti. Ti so vgrajeni v proračunska načela, v formalizirane proračunske procedure in v zavezo po predhodni potrditvi proračuna s strani predstavniškega organa.

Načelo, da morajo državne izdatke in prejemke predhodno odobriti državljani, je bil pomemben sistemski preobrat v nasprotju s predhodno polno suverenostjo vladarja oziroma politične oblasti. To je pripeljalo do delitve funkcije oblasti na izvršno oblast in legislativo (Pusić 1985, 300), ki se prav v procesu proračunskih odločitev izkažeta kot nosilki različnih interesov. Izvršna oblast predstavlja državni sistem, ki je zainteresiran, da za svoje potrebe pridobi čimveč sredstev iz svojega okolja. Legislativa nasprotno predstavlja interese okolja, da zadrži čim večji del svojih dohodkov in manj odvaja v državno blagajno (ibid, 301). Na osnovi navedenega se vloga predstavniškega organa v proračunskem procesu opredeljuje v funkciji nadzora izvršilne veje pri upravljanju javnih financ. Nanaša se na odobritev sredstev oziroma potrditev pravic porabe, ki omejujejo dovoljeni obseg porabe in nadzor namenov porabe. Ni pa vloga, niti zmožnost predstavniškega organa planirati, analizirati in organizirati izvajanje in koordinirati javno finančno poslovanje. Zato se pogosto povzema, da je proračun orodje v rokah vlade oziroma izvršilnega organa.

Ob spremenjeni vlogi države se je skozi čas spreminjala tudi vloga in osnovni namen poračuna. Na začetku je bil osnovni cilj proračuna nadzor izdatkov vladarja in omejevanje obsega prihodkov. Nato so s proračunom začeli opredeljevati namene porabe. Kasneje je s širitvijo posegov države v gospodarstvo proračun dobil še makroekonomsko funkcijo. Danes pa je uporabljen kot vzvod za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti javnih politik (Wildavsky 1992, 426). S tako vlogo vse bolj postaja koordinacijski mehanizem vlade in vseh ostalih vladnih aktivnosti (Peters 2006, 132, Rubin 2006, 147-149). Vse to vnaša v proračunski proces poleg sodobnih strokovnih in metodoloških izhodišč nove dimenzije kompleksnosti vladnih ciljev in v določeni meri tudi njihove konfliktnosti, kar nas vodi v iskanje novih pristopov obvladovanja tega procesa. V osnovi se opredeljujejo naslednje funkcije proračuna (Schick 2002, 21):

- instrument za nadzor predstavniškega telesa nad javno porabo izvršilne oblasti vključno z državnim aparatom,
- instrument, ki določa koliko in za katere namene lahko vlada porabi,
- instrument, ki daje celovit in popoln pregled o javnih prihodkih in celotni javni porabi,
- mehanizem, ki z instrumenti finančnega nadzora vladnih organizacij predstavlja sredstvo za upravljanje vladnih institucij in usmerjanje k večji učinkovitosti javnega sektorja.

Glede na svoj namen je bil v začetku proračun enostaven dokument, ki je določal predvsem specifikacijo nosilcev porabe javnega denarja in višino odobrenih sredstev za posamezen namen. Spreminjanje vloge proračuna skozi čas in potreba po nadzoru dominacije izvršilne veje oblasti se je odražalo z vse obsežnejšo in kompleksnejšo zgradbo proračuna v vse bolj specificiranih proračunskih postavkah in uvajanju različnih metodoloških struktur. Danes v večini držav proračun sestavlja vrsta ločenih dokumentov, ki posebej opredeljujejo proračun za tekoče namene porabe in posebej dokumente za investicijske izdatke (Allen in Tommasi 2001, 130). V nekaterih državah se proračun "uzakoni" s spremljajočim zakonom, v drugih pa se sprejema kot odobritev pravic porabe po namenih in proračunskih uporabnikih (Švedska, Danska). Na osnovi navedenega izhaja, da proračun ni enoten dokument, ampak zgradba več sestavljenih dokumentov, ki se od države do države razlikuje po vsebini in formalni strukturi. Njegova vsebina, struktura in procedura pa sledi ključnim ciljem proračunskih politik in osnovnim usmeritvam javnih politik v posamezni sredini. Tako reforme javnega sektorja in proračunske reforme potekajo z roko v roki. S tem se proračunsko upravljanje prilagaja ekonomskim in političnim razmeram v okolju ter spreminjajoči se vlogi javnega sektorja v družbi.

Za uresničevanje njegove osnovne vloge so se že zgodaj uveljavila določena proračunska pravila. Od samega začetka veljajo tri osnovna proračunska načela: enoletnost proračuna, popolnost in specifikacija namenov porabe oziroma vrste izdatkov (Schick 2002, 21). S spreminjanjem vloge poračuna so se osnovna načela dopolnjevala[43] s pravili, ki so usmerjala v doseganje pričakovanih proračunskih ciljev glede na specifične ekonomske, politične in administrativne razmere v posamezni sredini. Z usmeritvijo v rezultate vstopajo načela učinkovitosti in gospodarnosti proračuna. Zahteve po odpiranju proračunske procedure in sledenje načelom dobrega javnega upravljanja vnašajo krepitev transparentosti, dostopnosti in odzivnosti, ki na začetku predvsem odpira delovanje javne oblasti do javnosti, kasneje pa

[43] Tako se načelo popolnosti dopolni z načelom integralnosti, ki zahteva, da so vsi prejemki in izdatki zajeti v enem dokumentu; načelom enotnosti, ki predpostavlja da so vsi prihodki in odhodki vključeni v proračun, medtem ko načelo univerzalnosti ali celovitosti, ki zahteva, da so vsi prihodki in izdatki zajeti v tem dokumentu (Allen in Tommasi 2001, 115, Cvikel in Zemljič 2000, 58-70)).

vse bolj poudraja neposredno vključevanje širše javnosti v proračunski proces in vzpostavljanje odgovornosti pri uporabi javnega denarja (Allen in Tomasssi 2001, Schick 2004, Wehner 2004). Zaradi pomena proračunskega upravljanja na razvoj družbe mednarodne institucije (MDS, Svetovna banka, EU, OECD) v svojih dokumentih promovirajo proračunska načela ter si prizadevajo za poenotenje izhodišč upravljanja proračunov. Na njihovi osnovi v posameznih državah oblikujejo proračunsko proceduro in osnovna pravila javnofinančnega upravljanja, ki uravnavajo proračunski proces glede na osnovne proračunske cilje.

Izhajajoč iz osnovne vloge proračuana zajema teorija managementa proračunske porabe tri temeljne cilje, ki jih mora zasledovati vsak proračunski sistem (Allen in Tommasi 200, Schick 2001, Stanovnik 2004):

- ohranjanje agregatne fiskalne discipline zajema odločitve o celotni višini proračuna z namenom zagotavljanja vzdržnosti javne porabe tudi na dolgi rok;
- alokacijska učinkovitost se nanaša na razdelitev razpoložljivih sredstev med področji in programi v skladu s prioritetami političnih organov;
- operativna (tehnična) učinkovitost se nanaša na produktivnost in učinkovitost porabe javnih organizacij pri implementaciji proračuna.

To so tri komplementarne naloge oziroma cilji proračuna, tako da z izpolnitvijo enega pospešujemo tudi ostale in lahko dosegamo sinergijske učinke (Schick 2001, 26). Zato v okviru celovitega proračunskega upravljanja in proučevanja proračunske porabe zajemamo vse tri. Če ključno vprašanje fiskalne discipline "koliko bomo porabili" in alokacije javnih izdatkov "kaj bomo naredili" obravnavamo kot ekonomsko in politično, pa je osnovno vprašanje operativne učinkovitosti upravljanja javnih izdatkov "kako bomo to naredili" veliko bolj upravno-organizacijsko. Uklajevanje in doseganje teh ciljev narekuje interdisciplinarni pristop obravnave proračunskega upravljanja. Uresničevanje osnovnih proračunskih ciljev je prav tako povezano s prihodkovno stranjo proračuna in uravnavanjem davčnih bremen, ki pa je predmet proučevanja davčne politike in sega čez okvir teorije managementa proračunske porabe.

Fiskalna disciplina se nanaša na nadzor skupnega obsega proračunskih izdatkov ob obvladovanju razvoja potreb posamezne države oziroma lokalne skupnosti z upoštevanjem skrbi za bodoče generacije. Obvladovanje skupnega obsega proračunske porabe in ohranjanje fiskalne discipline je izhodiščni smoter proračuna. Ta cilj sodobni proračunski sistemi vgrajujejo z osnovnimi proračunskimi načeli enoletnosti proračuna, popolnosti in

specifikacije po namenih oziroma vrstah izdatkov, večletnim proračunskim okvirom in dvostopenjskim proračunskim procesom. Če skupen obseg proračuna ne bi bil limitiran, ne bi bilo nobene potrebe po sprejemanju proračuna. Skupnega obsega proračuna pa ne moremo obvladovati, če ne obvladujemo posameznih izdatkov. Alokacijska učinkovitost se nanaša na zmožnost proračunskega sistema, da v okviru agregatnih limitov razporeja sredstva glede na opredeljene politične prioritete in glede na učinkovitost javnih programov (Schick 2001, 20). Pogosto se ta dva pogoja med seboj izključujeta, zato je proces alokacije javnih sredstev zelo težavna naloga. Zajema tako zahtevna metodološko strokovna izhodišča kot opredeljevanje prioritet, ki se v procesu političnega usklajevanja soočijo in uskladijo v sprejetjem proračunu. Operativna učinkovitost proračuna se nanaša na učinkovitost in produktivnosti implementacije proračuna. To se nanaša na tehnično zmožnost obvladovanja in zniževanja stroškov pri delovanju javne uprave in pri zagotavljanju javnih služb, pri stroških nakupa blaga in storitev, pri stroških izgradnje in dobav (Schick 2001, 13-14).

3.2 TEORIJE IN REFORME PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA

Ne glede na to ali govorimo o inkrementalnem proračunu, programskem proračunu, v otutpute ali v rezultate usmerjenem proračunu, stoji za vsemi isti cilj: učinkovita uporaba javnega denarja z vidika rezultatov, ki jih javnost »prejme« za porabljeni javni denar oziroma za davčno ceno (*tax price),* ki jo mora plačati za dodatno denarno enoto javnih izdatkov. Kljub različnim teorijam in vsem reformam proračunskega upravljanja skozi celo 20.stoletje nismo prišli do nekega normativnega modela, ki bi standardiziral učinkovito in racionalno proračunsko alokacijo kot optimalno rešitev.

V razvoju teorij upravljanja proračuna in skozi reformne procese so se v svetu uveljavili različni pristopi oziroma metode, ki so poznani kot: klasični proračunski pristop, inkrementalno proračunsko načrtovanje z dograjevanjem postavk preteklega leta, programski pristop z modelom planiranja, programiranja in proračunskega načrtovanja (*Planing, Programming and Budgeting System- PPBS)*, proračun z ničelno osnovo (*Zero-Based Budgeting - ZBB*), mikro in makro proračunska teorija, v učinke usmerjen proračun (*Output Budgeting*) in proračun usmerjen v rezultate ali proračun uspešnosti (*Result orineted Budgeting ali Performance Budgeting)*. Med temi pristopi zasledimo tudi proračun usmerjen

v poslanstvo oziroma izide *(Mission budgeting),* ki se v devetdesetih letih prejšnjega stoletja pojavi kot ponovna oživitev PPBS pristopa (Chan 2003, 102); podobno tudi proračun usmerjen v izide (*Outcome budgeting)*, ki se nanaša na pričakovane vplive in izide (Morgan in Murgatroyd 1999,130); proračun z ovojnico *(Envelope Budgeting),* ki se je uporabljal v Kanadi v osemdesetih letih prejšnjega stoletja (Schick 2004, 88) ali pavšalni proračun (*Bulk Budgeting)* na Nizozemskem (Peters 2001, 278); do termina progresivno usmerjenega proračuna (P*rogressive Budgeting*) (Barzelay 2001, 111). V novejšem obdobju zasledimo še razmišljanja o pristopih javnega financiranja brez proračuna (*Beyond Budgeting*), ki proračun poskuša nadomestiti z drugimi instrumenti strateškega načrtovanja, programiranja ali drugimi usmerjevalnimi procesi (Schick 2004, 96).

Proračunske pristope in teorije zadnji 60 –ih let LeLoup (2003a, 186) razvrsti v tri obdobja:

- Obdobje po drugi svetovni vojni do zgodnjih 70.-ih je obdobje inkrementalizma in inputno usmerjenega proračuna.
- Obdobje od 1970 do 1990 označuje obdobje reform proračunske porabe z makro proračunskim procesom, usmeritvijo v večletno proračunsko načrtovanje in iskanje novih teorij proračunskega upravljanja s preusmeritvijo v pristope proračuna učinkovitosti in izidov.
- Novo tisočletje, ki obeležuje iskanje nove proračunske paradigme glede na spremenjene razmere javnega upravljanja.

Proračun je instrument razporejanja ekonomskih resursov, vendar je proces v katerem se to dogaja izrazito političen in ogranizacijsko kompleksen, zato je vprašanje proračunskega upravljanja interdisciplinarna tema. Od prvih poskusov V. O. Keya leta 1940 v ZDA do danes nihče ni uspel razviti racionalne normativne proračunske teorije, ki bi opredelila na kakšnih osnovah določimo, da se X denarnih enot razporedi na aktivnost A namesto na aktivnost B (Wildavsky 1992, 428). Teorija, ki bi vsebovala kriterije za določitev kaj mora biti v proračunu, bi bila teorija, ki opredeljuje kaj bi morala vlada narediti, nadaljuje Wildavsky, kar je utopično in bi bilo z izločitvijo procesa iskanja odločitev z usklajevanjem konflikta tudi nedemokratično. Zato je vsak poskus oblikovanja proračuna na analitično-racionalnih predpostavkah utopija in bi po njegovem mnenju pravzaprav pomenilo konec politike (ibid, 428-431)[44].

[44] Wildavsky (1992) tako omenja dva vrhunca političnega boja: volilne kampanje in proračunski proces. Pri rem proračun obravnava ne le kot javno politiko *(policy*) ampak tudi kot politiko (*politics)* v smislu političnega boja, ne sicer dobesedno za oblast ampak za nadzor virov.

V iskanju rešitev učinkovitega proračunskega upravljanja so v preteklem stoletju potekale številne proračunske reforme in razvili so se različni pristopi proračunskega upravljanja, s katerimi so se ukvarjale različne teorije. Proračunski proces, ki ga obeležuje močna fragmentiranost, združuje pa multifunkcionalnost objekta proučevanja, je najpogosteje proučevan iz treh vidikov: ekonomskega, organizacijskega (javne uprave oziroma javnega managementa) in politološkega (Gianakis in McCue 1999, 171). Vsaka od teh teorij ga obravnava iz posameznega aspekta. Poskusi posameznih znanstvenih disciplin, ki so proračunski proces zreducirali na ozke vidike ene teorije pa ne dajo pravih rezultatov in ne omogočajo celovitega spoznavanja tega kompleksnega procesa. Ker gre za interdisciplinaren proces, posamezna znanstvena disciplina ne more zajeti ključnih aspektov, zato je za razvijanje spoznanj o učinkovitem proračunskem upravljanju nujna integrativna povezava spoznanj različnih disciplin kot tudi dobrih praks.

Ekonomska teorija sicer ponuja formulo optimalne alokacije proračunskih sredstev, ki bi po Pigouvovem zakonu (*Pigovian optimum*) bila dosežena takrat, ko bi mejna korist zadnjega eura porabe bila enaka za katerikoli namen porabe v proračunu zagotovljenih sredstev (Peters 2001, 273). Vendar ta ideal v realnosti ne najde svojega mesta in ga tudi ni mogoče objektivno izmeriti. Razmerja med žrtvijo in koristmi vsakega posameznega davkoplačevalca za javne dobrine in javne službe ni možno izračunati, ker ne obstaja neposredna povezava med tistim, ki uživa koristi porabljenega proračunskega denarja in tistim, ki plačuje davke (Bailey 1999, Lane 1995). Problem je v tem, da so koristi locirane na ozek krog upravičencev, stroški pa so nevidni in razpršeni na širši krog ljudi (Baliey 1999, Rubin 1993 v Gianakis in Mc Cue 1999). V tem je tudi ključni problem proračuna in izvor ekonomske neučinkovitosti v alokaciji javne porabe. Tudi teorija javne izbire, ki sicer relevantno opozarja na nekatera vprašanja kot so problem principala in agenta, analiza transkacijskih stroškov, predimenzioniranje obsega javnih storitev, neupravičeno visokih stroškov produkcije monopolne javne uprave, vprašanja maksimiranja koristi ter vpliva interesa dominantnih skupin (politikov, birokratov, kapitala...) tudi ne daje odgovora za učinkovito alokacijo proračunskih sredstev (Bailey 1999, Dye 1995, Lane 1995). Odprto pušča vprašanje informacijske asimetrije, presoje zunanjih vplivov, vprašanje pravičnosti, participacije in drugih pomembnih dejavnikov političnega procesa, ki poleg ekonomskih dejavnikov vplivajo na odločitve o alokaciji proračunskega denarja.

Politične vede se osredotočajo na proces oblikovanja proračuna kot javne politike, vlogo proračuna kot instrumenta koordinacije javnih politik, racionalnost odločanja v proračunskem

procesu in diskrecijo odločevalcev, vloge akterjev v procesu oblikovanja proračuna, vpliv procesa na izide tega procesa in evalvacijo proračunskih politik (Gianakis in McCue 1999, Le Loup 1999a, Rubin 2006). V povezavi s politološko teorijo se navezujemo na spoznanja o načinu odločanja v proračunskem procesu, ki jih je podal H. Simon s svojo teorijo o omejeni racionalnosti (1957), do katere se je dokopal prav ob spoznanjih svojega dela v občinskem proračunskem uradu (Green in Thompson 2002, 4). Izhajal je iz ugotovitev, da so v proračunskem procesu posamezni elementi zelo detajlni in kompleksni hkrati, zato posameznik ne more izračunati marginalne stroške in koristi za vsako opcijo, ki jo ima na voljo. Posledično odločevalci zmanjšajo negotovost in stroške informacij glede na lastne percepcije in znanje. Odločitve v proračunskem procesu poenostavijo tako, da se odločitve bazirajo na osnovi informacij o proračunu preteklega leta (ibid, 4-7). Iz spoznanja, da je optimizacija javnih politik nemogoča je C. Lindblom (1959) utemeljil inkrementalizem kot racionalni način oblikovanja politik v kompleksnih razmerah (ibid, 6-8). Aaron Wildavsky kot politolog v svojem delu *The Politics of the Budgetary Process (1964*) prvi poveže organizacijski in politični vidik proračunskega procesa, v katerem izpostavi pomen političnih vrednot v procesu odločanja. Na teh osnovah Wildavsky utemelji proračunsko teorijo inkrementalizma, s katero potrjuje, da je proračun preteklega leta najvplivnejša pojasnjevalna spremenljivka proračuna naslednjega leta (Le Loup 2003, 109-115). S tem pa ne pojasni celovitosti odločanja v proračunskem procesu, niti predvidevanja izidov tega procesa.

Organizacijska teorija obravnava proračun kot organizacijski proces, ki se nanaša na managemerske metode za izboljšanje učinkovitosti proračunske porabe in organiziranosti procesa, pri čemer managerska šola obravnava proračunski proces predvsem iz vidika javne uprave (Ginanakis in McCue 1999, Green in Thompson 2002). Sodobne metode managementa proračunske porabe v okviru paradigme NJM s svojo usmerjenostjo v učinkovitost proračunske porabe, merjenje dosežkov uporabe javnega denarja, kvazi-tržna pogodbena razmerja pri izvajanju proračuna, mehanizme finančnega managementa in metode revizije v proračun vnašajo vrsto analitičnih podpornih mehanizmov v fazi priprave in še bolj v izvajanje proračuna, dograjujejo operativno odgovornost na ravni uprave in izboljšanja tehnične učinkovitosti porabe. Vendar organizacijska teorija, ki obravnava proračun kot tehnicistični proces in paradigma NJM, ki se nanaša na mehanizme managementa na instrumentalno izvršilni ravni javne uprave, obravnavata proračun preozko in nista primerna zasnova celovitega proračunskega upravljanja. Managerska paradigma, ki se osredotoča na vidike učinkovitosti, oddaljuje proračunsko teorijo od njenega bistva, ki je v učinkoviti alokaciji javnega denarja v političnem procesu. Oblikovanje proračuna ostaja v domeni

političnega procesa, ki ga z izhodišči delovanja javnega managementa ne moremo celovito pojasniti.

Zasnova proračunskega procesa sloni na ekonomsko-finančnih izhodiščih, na učinkovitih metodah managementa proračunske porabe, predvsem pa na demokratičnem procesu, ki omogoča vnos preferenc političnega telesa, zato mora biti obravnavana interdisciplinarno.

3.2.1 KLASIČNI PRORAČUN IN INKREMENTALNI PRISTOP

Od začetka do sredine 20. stoletja je bila struktura proračunov dokaj enostavna. Proračuni so določali predvsem specifikacijo nosilcev porabe javnega denarja in višino odobrenih sredstev po proračunskih postavkah kot line-item proračuni. Osredotočali so se v nadzor izvršilne veje s predpisano proceduro in finančno kontrolo proračuna, kot omejevanje porabe in vzpostavljanje fiskalne discipline. Izhajajoč iz birokratske organiziranosti države in tradicionalnega policy procesa, proračunski proces sloni na centraliziranemu nadzoru in sledenju natančnim pravilom. Do sredine 60-ih let 20. stoletja je bil proračun obravnavan kot stabilen, predvidljiv proces z majhnimi spremembami in z jasno opredeljenimi vlogami udeležencev v proračunskem procesu (LeLoup 1999 in 2003, Wildavsky 1992) z zaslombo v klasični teoriji javnih financ in teoriji inkrementalizma.

Izhodiščna proračunska teorija je teorija javnih financ. Klasični model javnih financ temelji na teoriji javnih dobrin, ki naj bi vodila do racionalne velikosti javnega sektorja in optimalne alokacije javnih dobrin. Ekonomski model javnih financ je izhajal iz predpostavke, da proračunsko porabo določa ponudba in povpraševanje po javnih in meritornih dobrinah ter konkurenca za oblast oziroma urad (Bailey 1999, Lane 1995, Stiglitz 1988). S širitvijo države blaginje pa koncept javnih dobrin utemeljuje le manjši delež javne porabe, kajti večina izdatkov proračuna se nanaša na meritorne javne dobrine, na redistribucijo dohodka zaradi načel pravičnosti in enakosti ter na pospeševalne ukrepe. Zato klasični model javnih financ več ne pojasnjuje celovite vloge proračuna in ne more podati odgovorov proračunskega upravljanja v današnjih razmerah (Stiglitz 1988, Ulbrich 2003). Kot pomanjkljivost klasičnega inputnega pristopa se izpostavlja tudi, da nadzor posameznih izdatkov po inputih ne zagotavlja obvladovanja proračunske porabe (1) ker so določeni izdatki vezani na iz zakonskih pravic izhajajočih obveznosti (*entitlements*), ki ne morejo biti podvrženi takemu

nadzoru in omejitvam po vrstah izdatkov in (2) da vnaprejšnja omejitev in vezanost izdatkov na določene namene inputov onemogoča fleksibilnost proračunskega upravljanja v času izvajanja proračuna (Schick 2001, 9).

Klasični proračun je osredotočen na nadzor izvršilne veje oblasti z visoko stopnjo centralizacije v fazi oblikovanja in porabe proračuna. Naslanja se na pomen klasičenga proračunskega računovodstva in je usmerjen na kontrolo inputov. Osrednjo vlogo v tem sistemu ima proračunska enota, ekstenzivno in natančno planiranje proračunskih postavk, natančna pravila in procedure črpanja odobrenih sredstev ter hierarhična kontrola iz vrha. Ta model je primeren so za namene računovodskega spremljanja, vendar merijo le porabo inputov (Ulbrich 2003, 329). Osnovna pomanjkljivost je premajhna vloga oziroma svoboda porabniških enot ter pomanjkanje nadzora rezultatov, kajti celoten nadzor je omejen na kontrolo porabe virov in sledenje pravilom.

Inkrementalni pristop se je uveljavil kot način oblikovanja proračuna, ki je desetletja dominiral v proračunskih diskusijah na državni in še bolj na lokalni ravni. Skupen obseg proračuna je tako postal seštevek odobrenih zahtevkov do proračuna, kar je skozi čas vodilo v širitev obsega skupne proračunske porabe in v alokacijsko neučinkovitost (Schick 2001, 11). V stabilnih pogojih klasičnega sistema javnih financ se je proračun iz leta v leto oblikoval na osnovah proračuna preteklega leta z minimalnimi spremembami namenov porabe, ne da bi odločitve o razporejanju proračuna presojali na osnovi vrednotenja učinkov uporabe javnega denarja in alternativnih programov. Sam proračunski proces pa je potekal brez večjih konfliktov oziroma je zmanjševal intenziteto nesoglasij na sprejemljivo raven (Hagen in Harden 1994 v Stanovnik 2004, 39). Šele skozi čas se je pokazala ena pomembnih negativnih značilnosti tega pristopa, ki je v tem, da ni omogočal celovitejših prestrukturiranj oziroma sprememb prioritet proračuna. Korenitejše spremembe politik oziroma strukture proračunskih postavk namreč zahtevajo bistveno več napora in usklajevanja udeležencev v proračunskem procesu. LeLoup (2003, 108-118) izpostavlja problematičnost teorije inkrementalizma v tem, da sloni na analitičnih posamičnih izbirah in poenostavljenih vlogah akterjev v proračunskem procesu, zapostavlja pa kompleksnost odločanja v proračunskem procesu in vpliv številnih zunanjih dejavnikov, kar ne omogoča podajanja celovitosti tega procesa kot ne posledic, ki jih prinaša na dolgi rok.

Kadar izhajamo v celoti ali pretežno iz preteklega proračuna, pri katerem samo indeksiramo obstoječe proračunske postavke, govorimo o teoriji inkrementalizma oziroma o

inkrementalnem proračunu (LeLoup 2003, Schick 2001, Ulbrich 2003, Wildavsky 1992). Inkrementalna proračunska teorija se nanaša na inkrementalni izid proračunskega procesa in na inkrementalnost samega procesa. Inkrementalni izid izhaja iz predpostavke, da proračuni za naslednje leto slonijo na proračunu preteklega leta z majhno spremembo navzgor ali navzdol, torej s porastom ali znižanjem določenih postavk, kar podaja stabilno izhodiščno osnovo z majhnimi spremembami iz leta v leto. Inkrementalni izid je rezultat kompleksnega procesa, ki poteka v igri številnih akterjev, ki v proračunskem procesu nastopajo v različnih vlogah in odločitve sprejemajo naslanjajoč se na teorijo omejene racionalnosti H. Simona (Green in Thompson 2002, 8-10). Inkrementalizem pri oblikovanju javnih politik razumemo kot predvidljivo delovanje političnih odločevalcev v kompleksnih razmerah, ki osredotoča pozornost na nebistvene spremembe, zato inkrementalni pristop ohranja nizko raven konflikta (Dye 1995, 226).

Teorija inkrementalizma se veže predvsem na odločitve na mikroproračunski ravni. Procesi odločanja potekajo praviloma od spodaj navzgor, ob stabilnih vlogah akterjev in političnem pogajanju, ki rezultira v minimalnih spremembah proračuna iz leta v leto (LeLoup 1999, 61). Analize poračunov na daljši rok pa nam lahko pokažejo opazne spremembe v strukturi poračuna, ki so se zgodile kot posledica posameznih majhnih sprememb ali porasta postavk iz leta v leto. Tako je javna poraba nevidno rasla in v dveh desetletjih postala nevzdržno visoka. LeLoup (2003,117) povzema, da inkrementalizem sam po sebi ni napačen koncept, saj dobro pojasnjuje nekatere vidike proračunskega procesa, a vodi v nepravo smer pri razlagi celovitosti tega procesa. Tak pristop omogoča relativno dobro predvidevanje vladne politike, ne pojasnjuje pa bistvenih sprememb proračunskih prioritet skozi čas.

S spreminjanjem razmer v družbi in uveljavljanjem funkcij države blaginje se klasični model javnih financ, ki javna sredstva alocira le po principu javnih dobrin in načelu zakonitosti umika novim pristopom. Zgolj sledenje pravilom, zakonu in postopkom ne predstavlja več zadostnih osnov za upravljanje proračuna. Uveljavlja se zahteva po učinkovitejši uporabi javnega denarja, večji predvidljivosti javnih izdatkov, kakovostnejših javnih službah in zmanjšanju javnih izdatkov. Tem pritiskom sledijo reforme proračunskega upravljanja ter procesi fiskalne decentralizacije s prenosom večine servisnih nalog iz države na lokalne ravni. To je vodilo v preusmeritev iz inputnega v outputno usmerjen proračun s spremljanjem rezultatov porabe javnega denarja. Temu sledi tudi postopna preusmeritev pozornosti iz osredotočenja na posamezne faze proračunskega procesa v zajetje celovitega proračunskega ciklusa.

3.2.2 MIKRO IN MAKRO PRORAČUNSKA TEORIJA

V odgovor na previsok obseg javne porabe so se po svetu pojavili novi pristopi in nove strategije za znižanje in obvladovanje javne porabe. Dograjevanje proračunskih sistemov se je nadaljevalo v smeri obravnave proračuna kot alokacijskega mehanizma vladnih prioritet in kot aktivnega koordinatorja ključnih vladnih politik pri stabilizaciji gospodastva, kar oznanja novo makroproračunsko teorijo. Proračun poleg alokacije javnih sredstev prevzema številne dodatne funkcije ekonomske politike. Te novosti se označujejo tudi kot super-proračunski pristop ali meta-proračunski pristop (Bouckaert 2002, 30). Tako nove proračunske teorije iščejo rešitve, ki presegajo okvir proračunskega leta in vgrajujejo nove povezovalne mehanizme za koordinacijo upravljanja javne porabe osredotočene na makroproračunski pristop (LeLoup 1999, 58-59). Na področju davčnega sistema so se izvajale z določanjem zgornje meje obdavčitve, na področju porabe pa z določanjem ciljev, limitov, napovedovanejm finančnih tokov, uvedbo večletnega proračunskega načrtovanja, s spremembo postopka priprave proračuna in proračunskih institucij ter z uvajanjem managerskih pristopov iz podjetniškega sektorja (ibid, 71).

Proračunski proces na makro ravni zajema določanje osnovnih agregatnih projekcij finančnih tokov, prihodkovne zmogljivosti, pritiska obsega bodočih izdatkov, prioritetnih izhodiščih ekonomske in fiskalne politike in obsega javnega dolga. Zaznamovan je s procesom iz vrha navzdol, s strani vlade in visokih uradnikov. Mikroproračunske odločitve pa zajemajo finančno načrtovanje proračunskih uporabnikov s sredstvi razporejenimi po programih, projektih in aktivnostih. Odločanje je na tej ravni bolj fragmentirano in decentralizirano ter usmerjano od spodaj navzgor. To je v precejšnjem številu držav vodilo do uveljavitve dvostopenjskega proračunskega procesa pri pripravi državnih proračunov in v večletnih projekcij javnofinančnih tokov (Schick 2002, 32).

Ta dva nivoja odločitev sta globoko v konfliktu en z drugim, z dominacijo enkrat makro in drugič mikro vidika (LeLoup 1999a, 8). To pojasnjuje spreminjanje poteka proračunskega procesa od dominacije centraliziranih oblik odločanja od zgoraj navzdol k decentraliziranim od spodaj navzgor oziroma do kombinacije obeh pristopov v procesu priprave proračuna. Odločitve na višji ravni namreč postavljajo omejitve za fleksibilnost odločanja na nižjih ravneh. Povzema se, da so odločitve na različnih nivojih medsebojno tesno povezane in soodvisne ter da je proračunski proces interaktiven proces, ki kombinira pritiske in

združuje omejitve in agregacijo posameznih delov oziroma faz procesa (Lee in drugi 2004, LeLoup 2003, Schick 2001, Wildavsky 1992). Čeprav velja, da se proračun obravnava kot osnovi integrativni mehanizem vladnih politik, ga prav zato nekateri opredeljujejo tudi »kot vojno med deli in celoto» (LeLoup 1999a, Wildavsky 1992).

Pri načinu določanja prioritet in proračunskih projekcij na nivoju makroproračunskih odločitev izkušnje razvitih držav kažejo (Cvikl in Zemljič 2000, 15), da je pristop od zgoraj navzdol učinkovitejši in uporabljen predvsem v prvi fazi priprave proračuna, na stopnji določanja agregatnih okvirov javnofinančnih tokov. Medtem ko mikroproračunske odločitve potekajo v naslednjih fazah in so vodene večinoma od spodaj navzgor oziroma v zadnjem času kombinirano z obema pristopoma (Schick 2002, Tarschys 2002).

Ob upoštevanju konfliktnosti teh dveh pristopov se kot pomemben vidik obvladovanja proračunskega procesa vgrajuje večletno proračunsko načrtovanje z večletnimi projekcijami javne porabe na agregatni ravni, spremljanjem učinkov političnih odločitev na dolgi rok in spremljanjem rezultatov porabe javnega denarja, ki jih ni mogoče uokviriti zgolj v meje enega proračunskega leta. Napovedovanje finančnih tokov, obvladovanje javnega dolga in povezava proračuna z makroekonomskimi okviri so obravnavani kot dejavniki predvidljivosti in stabilizacije javnih financ, ki sledijo predvsem cilju obvladovanja fiskalne discipline (Kamnar 2002, Tarschys 2002).

3.2.3 PRORAČUNSKE REFORME OD INPUTNEGA DO OUTPUTNEGA PRISTOPA

Klasični, v inpute usmerjen proračun, ki je voden po načelu denarnega toka podaja informacije o inputih na vhodu proračunskega procesa. Ne daje pa informacij o rezultatih porabe javnega denarja, kar ne nudi podpore učinkoviti porabi proračunskih sredstev in polaganju odgovornosti do javnosti, zato je trčil v svojo omejevalnost in nefleksibilnost. Z zahtevami po učinkovitejšem upravljanju javnega sektorja so proračunske reforme v okviru paradime NJM preusmerile orientacijo iz inputov na outpute in rezultate, ki predpostavljajo uvedbo večje managerske avtonomnosti in fleksibilnosti v povezavi z odgovornostjo za rezultate (Matheson 2002, 45). To je vodilo v spremembe od klasičnega v inpute ali po administrativnih enotah orientiranega proračuna do proračuna vezanega na rezultate. Slednji predpostavlja ustrezno dokumentiranje in spremljanje delovanja, ki zahteva jasno določanje

ciljev, računovodsko evidenco, ki evidentira stroške k pripadajočim rezultatom, merjenje delovanja javnega sektorja in transparentno poročanje o doseženih rezultatih.

Prehod od v inpute orientiranega proračuna, ki je slonel na natančni določitvi vrst izdatkov po postavkah ekonomskih namenov porabe (za plače zaposlenih, nabavo opreme, dobave blaga in storitev, transportne stroške in druge vrste izdatkov) k programsko oziroma outputno orientiranemu proračunu ni enostaven in ni enkratno dejanje. Potrebno je bilo kar nekaj neuspelih in dolgoletnih poizkusov, ki so se skozi desetletja izvajali v različnih državah. Med te uvrščamo spodletele poskuse PPBS in ZBB v ZDA, programsko upravljanje javnih izdatkov v Kanadi, programski proračun na Švedskem in analize programov na osnovi poročil o resursih v Veliki Britaniji (Schick 2002, 29).

Enostavna odprava centralizirane kontrole in nadzora inputov seveda ni rešitev, saj bi brez ustreznega nadomestnega instrumentarija nadzora outputov ali outcomov vodila v izničenje smisla proračunskega procesa, kar ne bi zagotavljalo izpolnjevanja osnovnih proračunskih ciljev. Zato se ob prehodu na output usmerjen proračun vzpostavljajo povezave med prejšnjo in novo usmeritvijo s postopnimi koraki. Prehod proračunskega upravljanja na učinke in izide (*outpute in outcome*) zahteva integracijo celotnega proračunskega procesa z drugimi mejnimi procesi delovanja javnega sektorja. Sloni na jasno postavljenih ciljih in njihovem spremljanju ter opredelitvi odgovornosti porabniških enot za doseganje rezultatov. Podpira ga računovodstvo po načelu nastanka dogodka in preoblikovani mehanizmi nadzora porabniških enot. V državah OECD ugotavljajo, da so potekali procesi prilagajanja proračunskega upravljanja iz inputnega v outputno usmerjen proračun skozi združevanje postavk v širše skupine namenov porabe; s povečanjem praga izdatkov o katerih lahko proračunski uporabniki odločajo samostojno brez predhodne odobritve; s tem da je managerjem dana večja fleksibilnost pri izvrševanju proračuna; z delitvijo funkcije dobave in financiranja; z uvajanjem notranje konkurenčnosti; pogodbenih in kvazi-tržnih razmerij ter dodatnimi mehanizmi sprotnega in naknadnega nadzora (Schick 2001, 11).

Večina držav se je odločila za postopen prehod z vnosom večjega števila podatkov o učinkovitosti in uspešnosti izvedbe v svoje proračune. Vendar so pri tem zaustavile izločanje informacij o inputih in bistveno prestrukturirale mehanizme upravljanja in nadzora, tako da se nadzor preusmeri iz predhodnega nadzora namenov porabe v naknadno odgovornost učinkovitosti porabe in doseganja rezultatov (Schick 2002, 32). Temu sledi dograjevanje sistema notranjega managementa v javnih organizacijah, poročanja in nadzora z vnaprejšnjo

opredelitvijo ciljev ter z naknadno preveritvijo rezultatov z evalvacijo porabljenih javnih sredstev in doseženih učinkov. V večini držav ugotavljajo, da kljub prehajanju na outputni pristop ostaja veliko elementov inputnega proračuna še v uporabi (Kristensen, Groszuk in Buhler 2002, Lee in drugi 2004). Tam kjer ni drugih kazalnikov za merjenje učinkovitosti in nadzor outputa, kot npr. pri klasičnih oblastnih funkcijah, ostaja inputni pristop osnova za utemeljitev in upravičenost porabe javnega denarja, oziroma predstavlja nujno dopolnitev outputnega pristopa. Schick (2004, 99) povzema, da lahko tako viri kot rezultati povezujejo delovanje oblasti s porabo javnega denarja in predstavljajo v proračunu vsak svoj način nadzora in usmerjanja porabe.

Z namenom povečati učinkovitost in uspešnost vladnih aktivnosti so se zadnjih 60 let uvajali različni programski pristopi (Allen in Tommasi 2001, 132-133), ki jih lahko zberemo pod pojmi: outputni pristop, PPBS, ZBB, proračun uspešnosti ali v rezultate usmerjen proračun. Ulbrich (2003, 432) programski proračun opredeli kot razporeditev sredstev po skupinah vladnih aktivnosti. Navaja se, da s tem programski pristop poskuša sistemsko povezati cilje vladnih programov z alokacijo proračunskih sredstev (Peters 2001, 273), kar je še posebej pomembno pri večletnem proračunskem načrtovanju. Razvrščanje porabe po programih lahko služi dvema namenoma: (a) opredelitvi in razjasnitvi ciljev in politik in (b) spremljanju operativnega izvajanja z indikatorji izvedbe, ki se lahko nanašajo na inpute, outpute ali rezultate za določen program (Allen in Tommasi 2001, 126). Iz navedenega izhaja, da je osnovni namen programskega pristopa usmerjen v izboljšanje alokacijske in operativne učinkovitosti proračunskega upravljanja. Vendar je praksa pokazala, da programsko usmerjen proračun ni način, ki bi usmerjal v nižjo porabo, saj je v zasnovi usmerjen v dobre programe, kar pa ne pomeni tudi v cenejše (Wildawsky 2003, 43). Še posebej je to problematično v širokih koalicijskih vladah, kjer koalicijske pogodbe predstavljajo sezname želja na račun davkoplačevalcev. V takih razmerah je programski pristop prej opravičeval nesorazmerno rast proračunskih izdatkov in s tem ogrozil prvi cilj proračuna – fiskalno disciplino. Zadnji modeli programskega pristopa v državah OECD se naslanjajo na širše strategije in programe vladnega delovanja z zahtevo po opredelitvi jasnih ciljev in zajemanju programske evalvacije (Allen in Tommasi 2001, 133). Pri tem je zelo pomembno, da želenim rezultatom in ciljem, ki izhajajo iz prioritetnih politik in strateških ciljev razvoja, določimo v programski strukturi pripadajoče stroške in merila za njihovo spremljanje. Brez te povezave in merjenja rezultatov je programski pristop samo dodatno predpisana formalnost ali politična floskula.

Metoda planiranja programiranja in proračunskega načrtovanja, poznana kot PPBS *(Planning, Programming and Budgeting Systems*) se je uveljavila v 60-ih letih prejšnjega stoletja v ZDA, kjer je bila najprej uvedena na obrambnem oddelku (Hogwood in Gunn 1984, 153). Slonela je na proračunskem pristopu na osnovi proračunskih postavk in alokaciji virov na osnovi stroškovnega spremljanja aktivnosti ob pričakovanju, da bo primerjava stroškov in koristi *(cost benefit analiza)* povečala racionalnost alokacije proračunskih sredstev. Osnovni poudarek je bil na skrbni in natančni določitvi ciljev za posamezno področje javnega delovanja, analizi alternativ za najbolj učinkovit način doseganja programskih ciljev in njihovega stroškovnega ovrednotenja. Čeprav so njegovo zavrnitev utemeljevali s prezahtevnimi analitičnimi pristopi in izračuni, je osnovni neuspeh tega pristopa vezan predvsem na politične razloge (Peters 2001, 273-274). Kot poskus določitve racionalne formule za izbor alokacije proračunskih sredstev ta pristop ostaja iluzija, njegova uporabnost pa je lahko predvsem v izboljšanju operativne učinkovitosti (Allen in Tommasi 2001, 132).

Proračun na ničelni osnovi ali ZBB *(Zero-based Budgeting)* je bil v 70. letih v ZDA odziv na inkrementalni proračunski pristop in predstavlja eno od različic programskega pristopa oziroma njegovega predhodnika. Predlagan je bil z namenom, da proračunski uporabniki upravičijo sleherni zahtevani cent in ne utemeljujejo le postavk, kjer so povečanja (Dye 1995, 231). Proračun na ničelni osnovi je nalagal, da proračunski uporabniki pripravijo več alternativ z različnimi nivoji storitev in porabe, ki jih izbere in jim prioriteto določi organ za pripravo predloga proračuna (Ulbrich 2003, 329). S tem naj bi izločili neutemeljeno in nepotrebno porabo, ki jo je ščitil inkrementalizem ter povečali učinkovitost alokacije proračunskih sredstev (Chan 2002, 19). Vendar je v praksi utemeljevanje upravičenosti slehernega centa porabe zahtevalo prevelike napore za izvajanje sprejetih politik. Porabniki proračuna pa se niso bili pripravljeni vsako leto znova boriti za utemeljevanje svojih predlogov, saj njihovo delovanje izhaja iz zakonskih pooblastil. Wildavsky (1992, 430) povzema, da je padel na celi črti, ker je zahteval preveč kalkulacij, utemeljevanja in ker je bil preveč konflikten. Zgrešil je tudi glede namena, saj je bil zasnovan na znižanju porabe po posameznih postavkah, a po vsebini ni nudil omejitve skupnih izdatkov.

V 80-ih in 90-ih letih 20. stoletja se v javnem sektorju v okviru paradigme NJM uveljavlja management uspešnosti (*performance management)*, ki se na področju javnih financ udejani kot proračun uspešnosti (*performance budgeting*) ali kot v rezultate usmerjen proračun. Njegov izvor sicer seže daleč nazaj v leto 1949 v ukrepe Hooverjeve komisije, ki je v oblikovanju proračuna dala poudarek na stroških aktivnosti in njihove izvedbe (Bouckaert in

van Dooren 2003, 127). Na lokalni ravni kot začetek njegovega uvajanja sega še bolj zgodaj v leto 1907 z uvedbo proračunskega modela mestnega izvršnega managerja v New Yorku (Lee in drugi 2004, 9-10). Novi val v rezultate usmerjenega proračuna iz osemdesetih si je prizadeval opredeliti outpute (kot npr. število kosil za starejše, število otrok vključenih v popoldansko varstvo) kot tudi izide (*outcomes*) uporabe proračunskega denarja (izboljšanje prometne pretočnosti, zmanjšano onesnaževanje okolja, manjša socialna izključenost, boljša izobrazbena raven prebivalstva...). Na začetku se je usmerjal predvsem v učinkovitost s poudarkom na merjenju outputa, sredi 90-ih pa se preusmeri v uspešnost in kakovost ter v merjene izidov s spremljanjem kakovosti življenjskih indikatorjev javnega upravljanja.

Za opredelitev v rezultate usmerjenega proračuna ali proračuna uspešnosti se uporabljajo različne interpretacije. Schick (2003) navaja, da je proračun uspešnosti (P*erformance Budgeting*) vsak proračun, ki podaja informacije o izvedbi in o pričakovanih rezultatih porabe javnega denarja. Po tej definiciji je v rezultate usmerjen proračun lahko vsak proračun, ki podaja informacije o izvajanju vsaj v delu proračunskih dokumentov ali že s samo proračunsko klasifikacijo izdatkov, v kateri so proračunske postavke razdeljene na skupine po vladnih učinkih ali po programskih področjih. Strožja definicija proračuna uspešnosti navaja, da je to proračun, ki povezuje vire z merljivimi rezultati (ibid). Izhajajoč iz pozitivnih pričakovanj tega pristopa mednarodne organizacije promovirajo različne mehanizme vključevanja informacij o rezultatih in delovanju v proračunske dokumente. Hkrati se v analizah tega pristopa ugotavlja, da se v praksi direktna povezava rezultatov vezanih na obseg in kakovost izvršitve z merljivimi indikatorji uporablja pretežno za krepitev managerske zmogljivosti, bolj poredko pa pri neposredni alokaciji proračunskih sredstev (Curristine 2005, Kelly in Rivenbark 2003, Schick 2004).

Pristop v rezultate usmerjenega proračuna je zelo kompleksen, zato njegovo uvajanje poteka postopoma in kot dolgotrajen proces v nenehnem dograjevanju. Programski pristop v rezultate usmerjenega proračuna na Švedskem dopolnjujejo že več kot tri desetletja, tridesetim letom uvajanja se približujejo tudi v ZDA, v največji meri pa je uveden v Novi Zelandiji (Chan 2002, Schick 2001, Tarschys 2002). Pomemben doprinos temu pristopu je podala makro proračunska teorija in večletni proračunski okvir z dvostopenjskim proračunom. Na lokalni ravni pa ga poskuša dopolnjevati pristop participativnega proračunskega upravljanja, ki z mehanizmi neposredne participacije vnaša dodatne koordinativne in nadzorne mehanizme.

Schick (2004, 97), ki ga že 40 let nazaj lahko postavimo za očeta proračuna uspešnosti oziroma v rezultate usmerjenega proračuna, danes povzema, da je to enostaven cilj, vendar

zelo težko dosegljiv, ker povezava virov z rezultati otežuje oblikovanje proračuna oziroma velikokrat sploh ni možna. Ovire za proračun uspešnosti vidi tudi v tem, da proračunu vsiljuje prevzem vloge managementa porabniških enot, ki naj bi čimbolj avtonomno upravljale svoje poslovanje (ibid). Proračun usmerjen v rezultate je lahko dobra metodološka podlaga za ustreznejšo utemeljitev namenov proračunske porabe, a ne zagotavlja avtomatične spremembe alokacije proračunskih sredstev. Prav tako ga ni možno uvesti za vse namene javne porabe. Ohranjanje spremljanja porabe po virih namreč ostaja način merjenja javne porabe povsod tam, kjer nimamo kazalnikov outputa oziroma, kjer njihovo merjenje ni možno. Spremljanje outputov pa je predvsem pristojnost mnagementa porabniških enot, kjer so vzvodi obvladovanja operativne učinkovitosti porabe.

Proračunske teorije in reforme iščejo način kako proračunski proces preoblikovati v bolj racionalen, manj inkrementalen proces, ki bolje odseva potrebe in interese javnosti v alokaciji javnega denarja. Reforme se začnejo najprej s prenovo proračunskih procedur. V naslednji fazi se preusmerijo na »dejanske« stroške aktivnosti oblastnih organov in javnih storitev ter kasneje na učinkovitost in »vrednost za denar« z uvajanjem programskih pristopov, procesov fiskalne decentralizacije, reorganizacijo zagotavljanja javnih služb in uvajanjem pristopov managementa iz podjetniškega sektorja (Lane 1995, 166). V reformah NJM se pozornost osredotoča v fazo implementacije proračuna, ter v povezavo proračunskega procesa z drugimi procesi managementa v javnih organizacijah (Schick 2002, 2004). Te spremembe v proračunsko upravljanje vnašajo postopno preusmeritev iz procedur in usklajenosti s predpisi na učinkovitost in rezultate.

Uvajanje v rezultate usmerjenega proračuna zajema informacije o tem, kako se oblikuje proračun (informacije o ciljih), kako se izvršuje (informacije o rezultatih) in o tem kakšni so končni vplivi uporabe javnega denarja. Ambicija tega pristopa je povezati informacije o izvajanju in rezultatih z odločitvami o odobritvi proračunskih sredstev. V podporo tej usmeritvi so v državah OECD opredelili tri osnovne elemente zasnove proračunskega sistema usmerjenega v rezultate (Blöndal, Kraan in Ruffner 2003, 31):

- opredelitev in kvantifikacija izidov oziroma outputov za vsak program oziroma proračunskega uporabnika,
- sprostitev input kontrol oziroma uvedba drugih managerskih fleksibilnosti,
- vzpostavitev nekaj povezav med izidi/outputi in odobrenimi sredstvi.

Doseganje teh proračunskih ciljev oziroma v rezultate usmerjenega proračuna ni možno brez spremljajočih sprememb v normativno institucionalni ureditvi, v notranjem management procesu javnih organizacij, v razmerjih do proračunskih uporabnikov, v računovodstvu in sistemu nadzora. Reforme javnega sektorja in proračunske reforme so tako potekale z roko v roki. Osnovna ideja paradigme NJM, ki izhaja iz prenosa pristopov podjetniškega managementa v javni sektor, je bila dati javnim managerjem več svobode pri alokaciji virov v zameno za zahtevano večjo odgovornost, preusmerjanje pozornosti od inputov k outputom ter od denarnih izdatkov k stroškom in rezultatom (Tarschys 2002, 99). Skupaj s temi idejami se je v proračunsko upravljanje uvajalo vrsto pogodbenih tehnik in drugih management orodij iz zasebnega sektorja, ki so nadomeščale klasične proračunske metode z bolj podjetniškimi oblikami z namenom, da se javni managerji bolj zavedajo dolgoročnih posledic in so lahko udeleženi pri doseženih ciljih (ibid, 99). Pod okriljem NJM so se uvajale korenite spremembe na posameznih področjih proračunskega upravljanja kot so večletno proračunsko načrtovanje, sodobne metode operativnega finančnega managementa, sistem javnega računovodstva, načini priskrbe virov in organiziranost porabniških enot, metode evalvacije programov in revizije javne porabe. Ni pa zajemal sprememb v samem procesu odločanja na o oblikovanju proračuna najvišji institucionalni ravni, ki je za celotno učinkovitost celovitega proračunskega procesa izredno pomembna.

Proračunske reforme programsko usmerjenega proračuna na državni ravni so temeljile na visoki stopnji decentralizacije finančnega managementa ob predhodno postavljeni ravni skupnega obsega javne porabe po vladnih resorjih v okviru teorije makroproračunskega pristopa, z celovitim stroškovnim pristopom in merjenjem rezultatov, pogodbami vezanimi na (ne)uspešnost, možnostjo prenosa prihrankov porabniške enote v naslednje leto in sistemu notranjega finančnega nadzora. To je imelo pozitivne učinke v operativni učinkovitosti porabe, ni pa bistveno vplivalo na alokacijsko učinkovitost proračuna. Preusmeritev sredstev v druge prioritete, še posebej, ko te pomenijo zmanjšanje sredstev določenim programom oziroma proračunskim uporabnikom namreč ni enostaven proces, ki bi slonel zgolj na informacijah o učinkovitosti izvedbe, saj zahteva tako dobro argumentirano multikriterijsko analitično podlago kot politično podporo in legitimacijo.

NJM reforme so v proračunski proces najprej uvajale predvsem nove mehanizme in tehnike finančnega managementa in nov način računovodenja. Postopno so se vpeljevale tudi druge učinkovitejše proračunske institucije nadzora z namenom krepitve fiskalne discipline in managerske odgovornosti. Na začetku so bile proračunske reforme usmerjene predvsem na

notranje ukrepe finančnega poslovanja javnih organizacij in njihovo notranjo učinkovitost. Uvajanje v rezultate usmerjenega proračunskega pristopa v okviru paradigme NJM je sprožilo vrsto reform s prilagajanjem managementa odgovornosti in sistemov nadzora porabnikov proračunskih sredstev. Te uvajajo več upravljalske svobode izvršilni veji oblasti in javnemu managementu. Hkrati so reforme prinašale tudi preusmerjanje moči odločanja o proračunu med različnimi organi oblasti in strukturami javnega managementa, kar je posledično preusmerilo vpliv in moč iz zakonodajne veje na izvršilno vejo oblasti in javne managerje (Schick 2001, Tarschy 2002).

Outputnemu pristopu tako poleg prednosti pripisujejo tudi vrsto slabosti in omejitev. Nekateri avtorji opozarjajo, da se lahko preobsežno vnašanje indikatorjev in standardov sprevrže v »diktat indikatorjev« in preusmeri pozornost politikov iz razprave o ciljih in rezultatih javnih služb na osredotočanje zgolj o tem kar se meri (Schelder 2002, 252). Zaradi problematike opredelitve ter merjenja izidov in otuptov vrsta piscev kot tudi analize reform opozarjajo na nevarnost, da se birokratski inputni pristop zgolj nadomesti z birokratskim merjenjem izidov (Flynn 2001, Schick 2003, Webber 2004). Prevelik poudarek na kvantificiranju učinkov lahko preusmeri pozornost proračunskih uporabnikov pri zagotavljanju javnih storitev v izgubo vpogleda na izide, učinki pa ne zagotavljajo tesne povezave med vladnimi politikami in njihovo implementacijo, tako z usmeritvijo v učinke vlade dobijo premalo informacij za nadaljnje ukrepanje in oblikovanje politik oziroma ocenjevanje kaj so programi dosegli (Kristensen, Groszuk in Buhler 2002, 7-8). Navedena spoznanja so reformne procese proračunskega upravljanja preusmerile v večji poudarek na izide (*outcom*es) ob ohranjanju pozornosti na stroških, inputih in outputih ter v uvajanje novih nadzornih mehanizmov managementu, ki naj prevzame večjo odgovornost za rezultate. A prav tako se v zvezi s tem izpostavlja tudi, da podatki o outputih in izidih vladnih politik niso vedno merljivi in dosegljivi po sprejemljivih stroških ter da je neposredna povezava med izdatki vladnih politik in družbenimi razmerami lahko vprašljiva (Schick 2003, 74).

Ob navedenih prednostih in pomanjkljivostih so reforme posredno spreminjale način in kulturo delovanja ter organiziranost javnega sektorja, ne uspejo pa neposredno povezati alokacije javnega denarja z rezultati. Kot izhodišča za boljšo alokacijo sredstev in nadzor javne porabe se vzporedno s širjenjem koncepta novega javnega upravljanja in načeli dobrega javnega upravljanja začnejo uvajati različni mehanizmi dograjevanja proračunskega procesa z usmeritvijo proračuna iz načela transparentnosti v širše načelo odprtosti (LeLoup 2003a, Schick 2004, Wehner 2004). To je reformne procese proračunskega upravljanja preusmerilo v

prenos alokacije proračunske porabe na decentralizirane ravni, v večji poudarek vključevanju širše javnosti v proračunski proces, povezovanje akterjev z mehanizmi omrežnega managementa in uvajanje novih mehanizmov medsebojnega nadzora pri obvladovanju novih razmerij. V podporo novim usmeritvam odprtosti se pristopi proračunskega upravljanja dograjujejo z dodatnimi mehanizmi povezave celotnega procesa, ki pospešujejo pretok informacij, odzivnost in predvidljivost pri sprejemanju odločitev, institucionalizirajo se spodbude dostopa različnih družbenih skupin v proračunsko proceduro in večjega vpliva širše javnosti v celotnem proračunskem procesu. Ob tem si novi pristopi prizadevajo vzpostaviti povezave med oblikovanjem proračunskih politik, političnim odločanjem, managementom proračunske porabe, revizijo in evalvacijo (Kristensen, Groszuk in Buhler 2002, 8). S tem reforme proračunskega upravljanja v okviru koncepta novega javnega upravljanja postajajo sestavni del izboljšanja celovitega vladnega delovanja (Chan 2002, 203, Schick 2004, 87).

V valu reform NJM se je upravljanje javnih financ preusmerilo iz klasičnega modela uravnoteženega proračuna po proračunskih postavkah v novi javni finančni management, ki poudarja učinkovitost in ustvarjanje vrednosti uporabnikom za porabljeni denar (Chan 2003, 101). Z zahtevo po večji legitimnosti in odgovornosti javne porabe se v 90-ih proračunski proces re-demokratizira z uvajanjem načela odpiranja proračunskega procesa, ki z večjo preglednostjo in boljšo informiranostjo, uravnoteženim sodelovanjem vseh vej oblasti in tudi zunanjih nevladnih udeležencev, z vpeljavo novih nadzornih mehanizmov in odgovornosti za porabo javnega denarja, dodatno podpirajo prizadevanja za bolj učinkovito razporejanje javnih sredstev.

3.3 OBČINSKI PRORAČUN

Za izvajanje nalog in funkcij, ki so potrebne za zadovoljitev javnih potreb občanov, mora občina na ustrezen način zbrati potrebna finančna sredstva ter jih odgovorno in učinkovito uporabiti. Proračun občine je normativno opredeljen kot temeljni finančni instrument lokalne oblasti, ki opredeljuje vse načrtovane prejemke in vse izdatke za financiranje tekočih in razvojnih nalog občine v proračunskem letu. Njegova vloga pa je veliko širša od te ozke finančne definicije, saj proračun služi opredelitvi občinskih politik kot tudi načrtovanju operativnega delovanja občine v proračunskem letu. V njem se določi programe, ki se financirajo iz javnih sredstev in višino sredstev za njihov namen, pravice porabe za vse javne

organizacije ter pravila uporabe teh sredstev. Zato proračun obravnavamo kot ekonomski, finančni, pravni, upravno-organizacijski, komunikacijski in politični akt.

Proračun občine ne podaja le informacij o tem koliko denarja bo zbrano in porabljeno ampak zajema tudi odločitve, za katere namene bomo denar porabili in kaj bomo s tem denarjem naredili. V tem oziru zajema vse politike in aktivnosti lokalne skupnosti v en skupen dokument, ki podaja kaj bo lokalna skupnost delala v naslednjem letu in kako bo za te namene razporejala proračunski denar. Vsebinsko je tako proračun lokalne skupnosti temeljni finančni in programski instrument, s katerim občina opredeli financiranje in izvajanje svojih osnovnih nalog. Shah (2007, 27) ga opredeli kot dokument, ki podaja občinske politike in operativno usmerja izvajanje nalog lokalne skupnosti. Izrednega pomena je tudi komunikacijska funkcija proračunskega procesa, ki s podajanjem ciljev in informacij v celotnem proračunskem ciklusu predstavlja povezovalni element znotraj institucij lokalne oblasti in njeno povezavo z lokalno sredino (Högye 2002, Mullins 2007). Devjak (2002, 203) proračun opredeli kot informacijski model vrednostnih učinkov delovanja občine. Na drugi strani je sprejet proračun tudi osnovni izvedbeni instrument, v katerem se odločitve preko finančnih transakcij dejansko operacionalizirajo in izvedejo. S tem pa proračun postane tudi pomemben instrument javnega managementa. Tako ameriško združenje javnih finančnikov GFOA opredeli v rezultate usmerjen proračun kot planski policy dokument, finančni plan, operativni plan dela in komunikacijski dokument (Mullins in Pagano 2005, 27). Vse bolj pa se z vnosom načela odprtega proračunskega upravljanja poudarja vloga proračuna kot demokratičnega orodja, ki povezuje lokalno oblast in civilno družbo.

Schick (2004, 84-85) na osnovi vloge in pomena javnega proračuna v današnjih razmerah povzema naslednje osnovne funkcije proračuna: postavitev vzdržnega večletnega fiskalnega okvira, alokacija virov na osnovi postavljenih prioritet in programske uspešnosti, operativna učinkovitost pri zagotavljanju javnih storitev, responzivnost do preferenc državljanov in javna odgovornost porabniških enot. Z navedenimi funkcijami Schick (ibid, 94-95) trem osnovnim proračunskim ciljem fiskalne vzdržnosti, alokacijske in operativne učinkovitosti doda še dve zahtevi: dovzetnost in odzivnost do preferenc državljanov in odgovornost za porabo javnega denarja. Shah in Shen (2007, 152) pa za občinski proračun podajata naslednje funkcije:

- določa proračunske prioritete v skladu mandatom posamezne občinske vlade,
- načrtuje izdatke v skladu z dolgoročno vizijo razvoja občine,
- izvaja finančni nadzor nad inputi z namenom zagotavljanja fiskalne discipline,

- zagotavlja izvedbeni management za operativno učinkovitost proračunske porabe in delovanja občine
- in krepi javno odgovornost delovanja občinske vlade do občanov.

Tako kot na državni ravni, so osnovni cilji proračunskega upravljanja v občini zagotavljanje fiskalne discipline, alokacijske in operativne učinkovitosti. Kot velja razlikovati javne politike centralne ravni od tistih na lokalni ravni, so tudi značilnosti proračunskega procesa na občinski ravni ne le po dimenziji ampak tudi vsebinsko drugačne kot v državnem proračunu. Če je na državni ravni v procesu proračunskega upravljanja na osnovi makroproračunske teorije največji poudarek na ohranjanju fiskalne discipline in zagotavljanju alokacijske učinkovitosti, pa lahko vrstni red teh ciljev na lokalni ravni postavimo v prioritetno doseganje alokacijske in operativne učinkovitosti ter ob tem sledenje cilju fiskalne discipline v okviru danega sistema financiranja občin. Argumenti za tako razvrščanje prioritet proračunskih ciljev izhajajo iz osnovne vloge občinskega proračuna ter dejstva, da lokalne skupnosti niso samostojne pri predpisovanju davčnih virov in drugih ukrepov ekonomske politike. Prav tako so občine pri pripravi proračuna zavezane slediti opredeljenim makroekonomskim izhodiščem, ki predstavljajo zavezujoče usmeritve gibanja javnofinančnih okvirov posredovanih iz makroekonomskim izhodiščem. Občine svoje delovanje in proračun uokvirjajo na osnovi pretežno vnaprej določenega in omejenega obsega sredstev glede na veljaven sistem fiskalne decentralizacije in v okviru zakonskih fiskalnih pravil, ki določajo osnove proračunskega upravljanja.

Fiskalna disciplina podaja ključna merila finančne uspešnosti proračuna, ki jih označujemo kot finančno zdravje na kratek in dolgi rok (Fölscher 2007, 80). Fiskalna disciplina na lokalni ravni se tako bolj kot na limitiranje skupnega obsega porabe nanaša na uokvirjanje porabe v razpoložljive vire v okviru opredeljenega sistema financiranja in kontrolo izdatkov. Poleg omejene davčne suverenosti jo uravnavajo osnovna fiskalna pravila in proračunska načela. Za občine so osnovna fiskalna pravila predvsem uravnotežen proračun, načelo celovitosti in enotnosti, zgornja meja zadolževanja in zlato proračunsko pravilo (Allen in Tommasi 2001, Mikesell 2007). V sistemih, kjer imajo lokalne oblasti dostop do zadolževanja vključuje ta cilj pravila obvladovanja obsega zadolževanja v okviru zakonskih limitov in upravljaje javnega dolga. Fiskalna pravila in proračunske procedure predstavljajo predhodni (*ex-ante)* nadzor oziroma določajo vnaprejšnje omejitve javne porabe z namenom zagotavljanja fiskalne discipline (Fölscher 2007, 91). Njihova teža je odvisna tudi od posledic, ki jih prinaša neupoštevanje teh pravil. Te so lahko moralno politične, kar vodi v izgubo politične

kredibilnosti ali pa opredeljujejo tudi objektivno odškodninsko odgovornost vodilnih (npr. kazni za prekoračitev limita zadolževanja, za prevzem obveznosti čez višino sprejetega proračuna, za neupoštevanje plačilnih rokov…).

Alokacijska učinkovitost občinskega proračuna se nanaša na usmeritev proračunskih sredstev v skladu s preferencami državljanov izraženimi v oblikah neposredne participacije ali preko predstavniških organov in predstavlja osnovni motiv decentraliziranega upravljanja javne porabe. Odraža se kot razdelitev sredstev med programskimi področji porabe glede na strateške cilje in prioritete občine v okviru skupnih omejitev proračuna. V prvi vrsti se alokacijska učinkovitost občinskega proračuna nanaša na razporejanje proračunskih sredstev za pokrivanje zakonskih pristojnosti, za tem pa učinkovita alokacija odraža odločitve občinskih organov o razporejanju sredstev k strateškim programskim ciljem oziroma razvojnim prioritetam lokalne sredine. Povzamemo lahko, da pri alokaciji javnega denarja za izvajanje zakonskih obveznosti občina ni popolnoma avtonomna, saj mora pri tem slediti izvajanju osnovnega poslanstva. Pomemben delež proračunske porabe občin je usmerjen v zagotavljanje zakonskih javnih služb, za katere so obveznosti v pretežni meri že določene iz centra z načinom izvajanja javne službe ali preko standardov in cen javne službe. Pri teh namenih porabe ostane občini predvsem naloga iskanja fleksibilnih načinov izvajanja javnih služb in operativne učinkovitosti izdatkov preko učinkovite produkcije javnih storitev. Drugi del zavezujočih izdatkov občinskih proračunov je diktiran z zakonskimi upravičenji posameznim kategorijam državljanov, ki jih občine v proračunu zagotavljajo na osnovi zakonskih pravic upravičencev (v Sloveniji npr. za vastvo predšolskih otrok, prevoz šolarjev, varstvo ostarelih, prispevek za zdravstveno zavarovanje oseb brez zaposlitve...) Odločitve o tej vrsti porabe v pretežni meri pomenijo le potrditev že odobrenih upravičenj[45], zato občina pri tem nastopa v imenu zakonodajalca le v vlogi izvajalskega agenta, ki naj bi na osnovi boljšega dostopa do informacij o teh problematikah imel možnost učinkovitejšega izvajanja poverjenih nalog. Navedeno pomeni, da je predlagatelj občinskega proračuna pri razporejanju izdatkov iz zakonskih upravičenj državljanov in nekaterih javnih služb pri odločanju o teh vsebinah že vnaprej omejen s predpisi iz državne ravni. Po drugi strani pa drži, da ima v preostalem delu, ki se nanaša na komunalne dejavnosti, občinske pospeševalne aktivnosti, lokalne podporne programe, predvsem pa naložbene odločitve, precej bolj proste roke. Tu je ključna prav alokacija po prioritetnih in razvojnih usmeritvah občinskih organov oziroma izločitev neprioritetnih namenov porabe iz financiranja.

[45] V zvezi s tem se izpostavlja problematika »dveh paralelnih proračunov« enega splošnega, ki se nanaša na letne odločitve o odobritvi sredstev in drugega vnaprej opredeljenega s pravili izplačil iz zakonskih upravičenj (Schick 2002, 33).

Operativna ali tehnična učinkovitost občinskega proračuna se v prvi vrsti nanaša na neposredne tekoče in investicijske odhodke, s katerimi občina plačuje izvajanje svojih aktivnosti in nabav za stroške delovanja upravnega aparata ter stroške delovanja javnih služb v režiji. Obravnavamo jo lahko kot tehnično učinkovitost proračuna v ožjem pomenu in se nanaša predvsem na neposredne naloge izvrševanja proračuna pri direktnih izdatkih in vprašanja učinkovitega finančnega managementa proračunske porabe. Operativna učinkovitost v širšem pomenu pa se obravnava v povezavi s transfernimi izdatki za delovanje javnih služb, ki jih večinoma izvajajo samostojni subjekti izven občine. Tu se tehnična učinkovitost nanaša predvsem na sposobnost zniževanja stroškov za produkcijo javnih storitev pri izvajalcih javnih storitev oziroma drugih javnih agencijah. V teh primerih gre za tehnično učinkovitost porabe, ki je v pristojnosti porabniške enote – izvajalca javne službe ali nosilca javnega pooblastila, vendar posredno vpliva na celovito učinkovitost lokalne javne porabe. Te problematike se v okviru disertacije dotikamo le v zvezi z vzpostavljanjem razmerij z izvajalci javnih služb pri financiranju iz proračuna. Izrednega pomena v občini je tudi učinkovitost izvajanja investicijskih projektov in naložb[46], kjer se v povezavi s tehnično učinkovitostjo uveljavlja zahteva po celoviti presoji stroškov in koristi naložbenih projektov, ki poleg obsega investicijskih izdatkov na začetku naložbenega ciklusa zajema tudi analizo stroškov obratovanja investicije v celotni dobi njene uporabe.

Izboljšanje tehnične učinkovitosti proračunskih izdatkov, ki pomeni zagotavljanje javnih storitev s čim manjšo porabo virov, dopolnjuje alokacijsko učinkovitost in krepi fiskalno vzdržnost proračuna. Učinek znižanja stroškov izvajanja javnih služb se lahko preusmeri v možnost povečanja kakovosti ali obsega storitev ali možnost realokacije namenov porabe oziroma možnost uvrstitve novih namenov porabe, ki omogočajo nove javne koristi (Gianakis in McCue 1999, 69-71). Boljša alokacija javnih sredstev pa ima vpliv tudi na operativno učinkovitost, s tem ko zožuje prostor operativni neučinkovitosti (ibid). Izboljšanje operativne in alokacijske učinkovitosti krepi fiskalno disciplino, ki pomeni dolgoročno finančno stabilnost delovanja občine in njeno finančno zdravje. "*Celotna finančna zmogljivost občine se nanaša na njeno zmožnost, da vzdržuje, ohranja in izboljšuje nivo javnega standarda ne glede na ekonomsko družbene prepreke ter spremlja potrebe po naravni rasti. V kolikor lokalna skupnost to zmore, govorimo o finančno oziroma fiskalno zdravi lokalni skupnost*i." (Coombs in Jenkins 1991).

[46] Ti izdatki v EU predstavljajo več kot tretjino občinskih proračunov (Godet 2008).

Občinski proračun bomo obravnavali kot instrument, s katerim pristojni organi občine v interesu javnosti, ki jo zastopajo, opredelijo obseg financiranja osnovnih zakonskih nalog in političnih prioritet. S tem proračun zagotavlja svojo politično in ekonomsko alokacijsko funkcijo. Finančni viri proračuna so podlaga za zagotovitev vseh drugih potrebnih virov (kadrovskih, prostorskih, tehničnih in organizacijskih) za izvedbo zastavljenih politik in programov lokalne skupnosti, zato se z dodelitvijo sredstev posameznim programom in določenim proračunskim uporabnikom odreja osnovi okvir delovanja občine in izvajanja javnih služb. To pa neposredno in posredno sooblikuje tudi v vrsto drugih občinskih javnih politik. Tako na primer dodelitev večjega obsega proračunskih sredstev na področju sociale omogoča izvajanje novih programov na tem področju. In nasprotno krčenje sredstev za določene namene porabe omeji ali celo izloči posamezne lokalne programe oziroma aktivnosti. Prav tako lahko povzamemo, da je proračun odsev že sprejetih politik in hkrati koordinator sprejetih programskih ciljev. Določene pomembne odločitve, ki vplivajo na razporejanje proračunskih sredstev so oblikovane izven proračuna, a vrsta teh se dokončno udejani prav skozi odobritev sredstev v proračunu. Sprejete politike oziroma programi, ki niso zajeti v proračunu z ustrezno razporeditvijo sredstev na proračunskih postavkah tako lahko ostanejo zgolj črka na papirju. Zato sprejeti proračun predstavlja hkrati programski in izvedbeni dokument organov občine.

Vladajoča koalicija in župan s proračunom opredelijo in operacionalizirajo svoje politične prioritete, ki naj bi čimbolj odražale preference lokalnega prebivalstva, usklajujejo aktivnosti in udejanjajo začrtane politike lokalne skupnosti. Že s svojo strukturo in vsebino, postopkom sprejema in pravili izvrševanja proračun izvaja nadzor nad porabo javnih sredstev in nad delovanjem organov občine. Navedeno se nanaša predvsem na stopnjo oblikovanja proračuna in podaja povezavo proračunskega procesa z uresničevanjem vloge občine kot javne institucije. Skladno z osnovnimi proračunskimi in demokratičnimi načeli sprejet proračun, služi občinskim organom kot managersko orodje za načrtovanje in izvajanje nalog, kar zagotavlja koordinacijsko funkcijo operativnega delovanja občine in občinskih politik ter s tem podaja povezavo proračunskega procesa z delovanjem občine kot javne organizacije.

3.4 PRORAČUNSKI PROCES V OBČINI

V literaturi zasledimo delitev proračunskega procesa na različno število faz in njihovo različno opredelitev glede na izhodišča proučevanja. Tako Pusić (1985, 301) navaja standardno delitev proračunskega procesa na štiri faze: pripravo v upravnem aparatu in njegovem vrhu izvršne oblasti; sprejem v zakonodajnem organu po predhodni obravnavi; izvrševanje proračuna tekom proračunskega leta v upravnem sistemu; in nadzor v teku izvrševanja in po preteku proračunskega leta. Cvikl in Zemljič (2000, 76) zaokrožujeta proračunski postopek v sledečih štirih fazah: priprava predloga proračuna, ki se konča ko vlada oziroma župan določita predlog proračuna; obravnava in sprejem proračuna v predstavniškem telesu skladno s poslovniškimi določili in pravili institucionalno-normativnih pravil; izvrševanje sprejetega proračuna kot najbolj obsežna faza, ki se odvija pri neposrednih proračunskih uporabnikih in proračunski enoti; poročanje in nadzor, ki poteka med izvrševanjem ter po preteku proračunskega leta. Kranjec opredeli proračunski proces v treh stopnjah (Kranjec 2003, 307): stopnja priprave, stopnja razprave in sprejema ter stopnja izvrševanja proračuna.

Smiselno zgornjim opredelitvam si sledijo tudi faze v občinskem proračunskem procesu. Shah (2007, 27) navaja za občinski proračun naslednje faze: planiranje, sprejem, izvajanje, spremljanje in revizijo. Högye (2002, 89) na lokalni ravni loči naslednjih pet faz proračunskega procesa: priprava, sprejem, dopolnjevanje, implementacija in poročanje. Lewis (2007, 182) za lokalne proračune navaja štiri faze, ki zajemajo: oblikovanje, uzakonjanje, izvajanje s spremljanjem in revizijo.

Te različne delitve pokažejo na bistvo problema proračunskega procesa, ki je v povezavi interesov različnih akterjev, njihovih medsebojnih razmerij v posameznih fazah odločanja in v koordinaciji celotnega procesa, ki poteka na različnih ravneh in v različnem časovnem okviru vendar v medsebojni odvisnosti. Zato na proračunski proces ne gledamo izolirano iz vidika posamezne faze, niti z vidika enega leta ampak ga obravnavamo kot cikličen proces, ki ga je potrebno usmerjati in nadzorovati, da zagotavljamo koordinirano proračunsko upravljanje celotnega procesa. Ne glede na podane razvrstitve proračunskega procesa v različne faze bomo upravljanje proračuna v tej raziskavi razmejili z dvema stopnjama:

- stopnja oblikovanja, v kateri zajemamo pripravo, obravnavo in sprejem proračuna,
- in stopnja izvrševanja, ki zajema izvajanje, spremljanje, poročanje in nadzor.

Razlikovanje med urejenimi postopki in procesi izvrševanja ter oblikovanjem proračunskih ciljev, ki jih želimo doseči, ostaja zelo pomembno, saj so med ostalim mehanizmi, tehnike, veščine in zahtevani podatki za učinkovit management javne porabe drugačni od tistih, ki so potrebni za oblikovanje dobre proračunske politike (Allen in Tommasi 2001, 19). Osnovni problem v stopnji oblikovanja proračuna je določanje in izbor ciljev (želenih stanj) in njim ustrezne razporeditve sredstev. Gre za alokacijsko učinkovitost, ki v bistvu odraža občinske politike in prioritete organov občine opredeljene v odprtih procesih javnega upravljanja ter fiskalno disciplino, ki predstavlja kontrolo obsega izdatkov. Sprejeti proračun pa prevzame vlogo izvedbenega dokumenta, ki ima podporo v učinkovitih instrumentih omrežnega managementa in operativnega finančnega managementa. V stopnji izvrševanja proračuna se odločitve nanašajo na način izvajanja in koordiniranje poteka aktivnosti za izpeljavo od izhodiščnega stanja opredeljenih pravic porabe javnega denarja do izvršitve v sprejetem proračunu opredeljenih ciljev. Na tej stopnji gre predvsem za doseganje operativne proračunske učinkovitosti. Output oziroma rezultat prve stopnje je sprejeti proračun, ki predstavlja input nadaljnje stopnje proračunskega procesa. Output druge stopnje (stopnje izvrševanja) pa pomeni ne le finančno izvedbo proračuna ampak predvsem izvedbo javnih ciljev zastavljenih z opredeljenimi pravicami porabe javnega denarja, kar vključuje tudi dopolnitev proračuna, če je to potrebno za uspešno izpeljavo ciljev. Iz sistemskega vidika torej ti dve stopnji oblikujeta povezano celoto proračunskega procesa, ki se vključuje v druge dele sistema upravljanja in vodi do realizacije njegovih clijev. Le z ustrezno koordinacijo in integracijo celotnega procesa, ki presega delitev posameznih faz in ločevanje posameznih ravni upravljanja, lahko usmerjamo proračun v učinkovite in uspešne izide.

Z razmejevanjem teh dveh stopenj ne postavljamo meja med posameznimi fazami proračunskega procesa ampak proces obravnavamo kot povezano celoto ob upoštevanju njunih specifik. Upravljanje proračuna je sistem izbora odločitev, ki nas vodi skozi procese političnega in managerskega odločanja z usklajevanjem, pogajanji in vplivi različnih interesov skozi vse faze proračunskega procesa. V tem oziru proračunski proces predstavlja kontinuiran komunikacijski, organizacijski in politični proces z vrsto odločitev in aktivnosti na različnih ravneh upravljanja, vezanih na roke in na časovni okvir. Zajema presojo strokovno-analitičnih dejstev in dokumentov, učinkovito vodenje kot tudi tehtanje političnih interesov in vrednot. Vključuje veliko število institucionalnih akterjev v občini kot tudi organizacij, interesnih skupin in posameznikov izven občine. Zajema odločitve na različnih ravneh, ki so sekvenčne a medsebojno odvisne. Za teoretično opredelitev ozadja proračunskega procesa LeLoup (2003, 118-119) navaja pet ključnih premislekov:

- V proračunskem procesu sodeluje vrsta akterjev, ki odločajo na različnih ravneh tako o prihodkih kot odhodkih.
- Večina odločitev o politikah, ki so vključene v proračun presega enoletni časovni okvir proračuna.
- Proračunske odločitve so sprejete na različnih nivojih in zajemajo različne perspektive. Nekateri akterji so odgovorni za proračun kot celoto, večinoma pa le za del proračuna.
- Letni proračun ni enostavno enostranski proces, ki zbira posamezne dele v celoto, ampak je obojestranski proces odločanja od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor.
- In na koncu moramo v proračunski teoriji analizirati diskrecijo in fleksibilnost v proračunski proces vključenih akterjev.

LeLoup (1999a, 11) proračunski proces poda kot najbolj reguliran okvir državnih politik, ki je ekstremno fragmentiran, časovno uokvirjen in v katerem sodeluje veliko število akterjev, ki vplivajo na končni rezultat. Zato tudi ne preseneča, da se v literaturi o policy analizi proračunski proces obravnava posebej, saj se značilnosti oblikovanja te politike bistveno razlikujejo od ostalih javnih politik. Tako proračunski proces najdemo kot posebno poglavje znotraj učbenikov policy analize, opisan s svojo dinamiko in posebno proceduro (Fink-Hafner 2002, John 1998, Rubin 2006, Wildavsky 1992). Proračunski proces na lokalni ravni se bistveno razlikuje od poteka tega procesa na državni ravni, kjer ga zaznamuje makroproračunski pristop in strukturiran dvostopenjski postopek iz vrha navzdol oziroma od spodaj navzgor. Prav tako se v lokalni skupnosti proračunski proces razlikuje po vsebinskih značilnostih in s tem, da neposredneje povezuje strateške usmeritve oziroma odločitve institucionalne ravni občine z operativnim delovanjem na nižjih ravneh upravljanja, kot tudi sam operativni potek večine področij delovanja občine v okviru proračunskega leta. Zato je v raziskavah poudarek obravnave bolj na ekonomskih in organizacijskih vidikih procesa (Gianakis in McCue 1999, Kelly in Rivenbark 2003).

Izhajajoč iz osnovnih proračunskih ciljev, zahtevnosti vsebine proračuna in metodološko institucionalnim okvirom javnih financ, je priprava predloga občinskega proračuna kot prva faza proračunskega procesa pretežno v domeni izvršilne veje, medtem ko je dokončno oblikovanje in sprejem proračuna v rokah predstavniškega telesa kot najvišje institucionalne ravni upravljanja. Stopnja izvrševanja proračuna je zopet izrecno v domeni izvršilne ravni upravljanja, ki zagotavlja operativno izvajanje sprejetega proračuna, operativno spremljanje in poročanje. Predstavniški organ in širša javnost v tej fazi preko poročanja in spremljanja vršijo funkcijo nadzora nad porabo proračuna v izvršilni veji. Ob upoštevanju vlog

posameznih akterjev in ključnih postopkov proračunska literatura povzema, da je "ključ" učinkovitega proračuna na državni ravni v rokah vlade oziroma izvršilnega organa, medtem ko je parlamentarna stopnja manj odločujoča tako za sprejem "dobrega" proračuna, kot za njegovo uspešno izvršitev (Schick 2002, 21, Stanovnik 2004, 37). To pa ne pomeni, da parlamentarna stopnja oziroma v občini vloga občinskega predstavniškega organa ni pomembna za učinkovit proračunski proces. Navedeno opredeljuje le težišče problematike upravljanja s celotnim proračunom. Samo izvršilna veja razpolaga z organizacijskimi zmogljivostmi za pripravo proračunskih dokumentov, obvladovanje celotnega procesa izvrševanja in spremljanje izvajanja vključno z naknadnim revizijskim nadzorom. Prav zato je v večini proračunskih sistemov ta proces do podrobnosti reguliran s predpisi in postopki javnofinančnega prava, ki zagotavljajo nadzor izvršilnega organa.

Če pri delovanju občin izhajamo iz osnovnih vrednot lokalne demokracije, mora biti proračun kot temeljni programski in finančni dokument lokalne oblasti zasnovan ob upoštevanju teh vrednot. Tudi v tem pogledu se zasnova proračunskega procesa na lokalni ravni razlikuje od državnega proračuna. V proračunskem procesu na lokalni ravni je ob upoštevanju normativnega javnofinančnega okvira in formalnih fiskalnih pravilih bolj izpostavljen neposrednejši nadzor javne denarnice s strani predstavniškega organa in lokalne javnosti. Z vzponom idej aktivnega državljanstva in participativne demokracije pa se v proračunskem procesu na lokalni ravni vse bolj izpostavlja pomen neposredne participacije in vključevanja zainteresirane javnosti v oblikovanje proračunskih odločitev ter vzpostavljanja demokratičnih mehanizmov odziva lokalne oblasti v čim bolj zgodnjih fazah proračunskega procesa (Davey 2005, Heimans 2002, Shah in Shen 2007). Na osnovi izhodišč koncepta novega lokalnega javnega upravljanja se tudi v upravljanje proračuna lokalne skupnosti vgrajuje načelo odprtosti, ki predpostavlja dostopnost, transparentnost, participacijo in odzivnost. V priporočilih mednarodnih organizacij se v novejših pristopih proračunskega upravljanja izpostavljajo tako načela demokratičnosti kot načela učinkovitosti, ki skupaj sledijo doseganju učinkovitejše proračunske porabe in odgovornosti uporabe javnih sredstev. Odpiranje proračunskega procesa k državljanom z dograjevanjem mehanizmov participacije in demokratičnega nadzora se podaja tudi kot izhodišče demokratizacije procesa lokalnega javnega upravljanja (Heimans 2002, Shah in Shen 2007, UN-Habitat 2004).

Matheson (2002, 46) poudarja, da je bistvo učinkovitega upravljanja proračunskega procesa v povezavi njegove vertikalne, horizontalne in časovne dimenzije. Vertikalna dimenzija proračunskega procesa se nanaša na določanje politik in njihovo implementacijo. Obeležena

je z obsežno institucionalno ureditvijo proračunskega procesa (Lyall in Tait 2004, 10) in se največkrat podaja kot delovanje iz vrha navzdol ali obratno. Zajema odločitve organov oblasti kot tudi organizacijsko administrativne funkcije s poudarkom na vlogi občine kot oblastne institucije, ki je zadolžena za oblikovanje proračunske politike, njeno implementacijo in izvajanje osnovnega poslanstva. Horizontalna dimenzija pa usmerja pozornost na razmerja med akterji pri kreiranju in izvajanju politik ter poudarja delovanje ločeno od oblastnih institucij (Colebatch 2004, 25-26). Tu se ob institucionalnih pravilih poudarja pomen odprtosti komunikacije med akterji, njihove avtonomnosti in neposredne participacije, ki na lokalni ravni zaradi bližine državljanov in lokalne oblasti lahko vnaša spodbude učinkovitejšega javnega upravljanja. Prav tako se horizontalna dimenzija nanaša na mehanizme procesnega managementa in koordinacijo omrežnih interakcij v sistemu lokalnega javnega upravljanja.

Časovna dimenzija se nanaša na celoten proračunski ciklus. Proračunsko leto je tako kot za državo tudi za občine praviloma definirano s koledarskim letom z vsemi negativnimi in pozitivnimi vidiki te časovne dimenzije. Proračunski ciklus pa zajema potek aktivnosti v sosledju vseh faz od priprave do revizije, ki po svoji dinamiki presegajo okvir koledarskega leta, saj ta proces časovno lahko traja vse do treh let, čeprav je proračunsko leto zamejeno s koledarskim letom[47]. V okviru enega koledarskega leta se hkrati vrstijo praviloma tri proračunski ciklusi: zaključevanje proračuna preteklega leta, izvajanje tekočega proračuna in oblikovanje proračuna za naslednje leto.

Proračunski proces ne poteka linearno v sosledju pogosto navajanih faz policy procesa ampak vzporedno v več fazah hkrati, s prehodi med fazami ciklusa in v prepletanju vertikalne in horizontalne dimenzije upravljanja. Odločitve v tem procesu so sprejete na različnih nivojih, vendar so zelo interaktivne in povezane, medtem ko so cilji in vloge akterjev pogosto konfliktni. Sprejet proračun je rezultat ravnotežja doseženega v procesu konfrontacije med tekmovalnimi interesi različnih akterjev, ki odsevajo potrebe lokalne sredine. Navedeno nas usmerja, da proračunsko upravljanje v občini zasnujemo v odprti interaktaivni komunikaciji v omrežju lokalnega javnega upravljanja in ne zgolj na vertikalnem (hierarhičnem) odločanju v organih oblasti.

[47] V nekaterih državah pa proračunsko leto ni enako koledarskemu letu. V nekaterih državah ZDA občine začnejo proračunsko leto z začetkom koledarskega leta, v drugih pa traja tako kot v zveznih državah od 1. julija do 30 junija, medtem ko federalni proračun začne s 1. oktobrom (Ulbrich 2003, 319).

Proračun je eden ključnih instrumentov, s katerim občina predstavlja in izvaja svoje poslovanje ter ureja koordinacijo in komunikacijo znotraj občine kot tudi z okoljem. Proračun zajema številne odločitve, s katerimi preko zagotavljanja sredstev podpira delovanje občine, zato smo ga izpostavili kot ključen dejavnik uspešnosti občine kot celote. Predlog proračuna, ki je predložen občinskemu predstavniškemu organu je produkt zahtevnega strokovnega dela in organizacijskih postopkov, sprejet proračun pa predstavlja rezultat usklajevanja prioritet in zasnove razvojnih projektov, ki naj poteka v odprtem procesu usklajevanja in demokratičnih procesih odločanja. V primerjavi s proračunskim procesom na državni ravni, je na lokalni ravni zaradi bližine oblasti prisoten večji poudarek na odprtosti procesa in demokratičnih mehanizmih že v fazi oblikovanja proračuna. Na poti uspešne realizacije sprejetega proračuna ga spremlja učinkovito usmerjanje na organizacijski in intereorganizacijski ravni v omrežju akterjev proračunskega upravljanja z aplikacijo sodobnih mehanizmov managementa proračunske porabe, ki se izvajajo v normativnem javnofinančnem okviru proračunskega poslovanja. V fazi izvrševanja pa ima večjo težo organizacijska funkcija, saj je tu povezava z drugimi ogranizacijskimi procesi v občini in neposrednim izvajanjem javnih služb tesnejša kot na državni ravni (Gianakis in McCue 1999, Högye in Mc Ferren 2002).

V normativni ureditvi proračunskega procesa so stvari jasne. Proračun mora biti sprejet pravočasno, biti mora uravnotežen, alokacija sredstev učinkovita, obveznosti iz zakonskih upravičenj je treba izpolnjevati, racionalizirati porabo in stroške delovanja, predpišejo se fiskalna pravila in proračunska načela. Vendar se v praksi zadeve odvijajo drugače: poraba raste; pričakovanja in previsoke pravice financiranja iz proračuna je težko znižati; politiki neradi ukinjajo pravice pa tudi državljani to neradi vidijo; programska področja oziroma nameni porabe se prekrivajo; učinki posameznih namenov porabe ne dajo pravih rezultatov; izvedba programov stane več kot smo načrtovali; obseg zadolžitve je večji od dovoljenega… Žal za reševanje teh problemov ne obstajajo natančna navodila sprejemanja odločitev v proračunskem procesu kot nimamo njemu ustreznega alternativnega instrumenta in ne enoznačnih teoretičnih alokacijskih formul, ki bi omogočale maksimalno učinkovit izid tega procesa. Zato v proračunskem procesu od njegovega nastanka osnovni problem ostaja vprašanje mehanizmov nadzora namenov porabe in ustreznih načinov limitiranja porabe.

3.4.1 PRORAČUNSKE REFORME NA OBČINSKI RAVNI

Osnovne zahteve po reformi proračunskega upravljanja na državni ravni so izhajale predvsem iz obvladovanja skupnega obsega porabe v povezavi z davčno obremenitvijo, previsokega proračunskega deficita in povezave širših političnih prioritet (Schick 2001, 10). Tudi na lokalni ravni so ključni razlogi proračunskih reform podobni, vendar manj makrofiskalno obarvani. Ključna vprašanja upravljanja proračunskega procesa v občini se nanašajo na vprašanja alokacijske in operativne učinkovitosti v okviru danega sistemskega okvira financiranja občin, ki v pretežni meri že določa fiskalne omejitve javne porabe na lokalni ravni kot tudi normativne institute proračunskega upravljanja.

Že v zgodnjih 70-ih letih so v vrsti držav proračunske reforme bolj intenzivno zaživele prav na lokalni ravni (v Nemčiji, ZDA, Veliki Britanji, Švici, Nizozemski in Franciji). Zaradi sistemskih omejitev finančnih virov v lokalnih skupnostih in bolj neposrednega pritiska javnosti je bila tu potreba za izboljšanje učinkovitosti porabe javnega denarja bolj poudarjena kot na centralni ravni. Reforme proračunskega upravljanja so se prej prijele na lokalnih ravneh, saj so v lokalnih proračunih hitreje občutili pritisk zmanjšanja razpoložljivih virov. Prav tako so se manjši lokalni sistemi upravljanja izkazali za bolj prilagodljive in fleksibilne. Iz pregleda reform namreč izhaja, da so bile lokalne oblasti bolj odzivne pri uvajanju novih proračunskih pristopov kot državna raven (Matheson in Kwon 2003, 48).

Tako začetki proračunskih reform zadenejo lokalne skupnosti v državah zahodne Evrope že v 60. in 70.-ih letih dvajsetega stoletja z modeli znanstvenega managementa in centralno planskim sistemom, katerih učinek je bil le še večja okrepitev hierarhične organiziranosti (John 2001, 95). Začetke proračunskih reform na lokalni ravni zasledimo najprej v Veliki Britaniji, kjer so lokalne oblasti eksperimentirale najprej s PPBS (*Planing Programming Budgeting Systems*) (Hogwood in Gunn, 1984, 187-188). Ta pristop je propadel zaradi visokih stroškov in kompleksnosti sistema, ki je bil za lokalne organe preokupirane z reševanjem vrste perečih življenjskih problemov prezahteven. Kot derivat tega modela je sledil tudi neuspeli poskus proračunskih reform managementa s cilji (Hepworth 2002, 119). Nadaljnja uvedba reform na lokalni ravni je spodbujala učinkovitost z uporabo stroškovnega računovodstva in merjenjem rezultatov porabe javnega denarja (Stadler 1999 v Schelder 2002, 251). V okviru paradigme NJM se javnim managerjem daje več svobode pri alokaciji resursov in izbiri izvajalcev javnih storitev ter hkrati uvaja nadzor učinkovitosti uporabe javnega denarja. Tako v vrsti držav za lokalno raven razvijajo finančne in fizične indikatorje

spremljanja delovanja in primerjave posameznih sredin (ibid, 249-251). Temu sledi uvajanje pogodbenih odnosov v proračunsko financiranje, spremljanje kakovosti, novi mehanizmi strokovnega nadzora javne porabe in nove metode financiranja javnih služb. Vzporedno se iz enotnih monolitnih lokalnih uprav izločajo enote, ki izvajajo javne službe, kar omogoča vzpostavljanje notranjega trga, preusmerja poudarek na spremljanje učinkov in na uporabnika javne službe. Spremembe proračunskih politik za seboj povlečejo različne posledice od reorganizacije dela v občini, ukinjanja ali ustanavljanja novih institucij, prerazporeditve pristojnosti, odgovornosti, sredstev ali/in zaposlenih, spremembo načina financiranja določenih dejavnosti, prehod od financiranja iz davčnih virov na delno ali celotno plačilo javnih storitev s strani uporabnikov ter celo prepustitev pridobivanja sredstev določenih javnih subjektov tržno pogodbenim razmerjem.

Praksa posameznih držav, ki so uvajale reforme, kaže, da so se novi proračunski pristopi v različnih državah prijeli različno. Reforme so prinesle vrsto sprememb v načinu oblikovanja in strukturi proračuna, postopku njegove predložitve in prikazovanju porabe, metodah izvajanja ter v pristopu k evalvaciji izidov. Reformni procesi proračunskega upravljanja so zajeli najprej urejanje metodologije in sistematično zajemanje informacij s poenotenjem in posodabljanjem računovodskega sistema. Prvi cilj je bil zagotoviti preglednost in učinkovitost postopka. Šele ob izpolnitvi tega cilja je možen prehod iz nadzora virov na nadzor rezultatov. V naslednjih reformnih korakih je šlo za povezavo fiskalne discipline z alokacijsko učinkovitostjo, ki se nanaša na učinkovito razdelitev sredstev po programih ter operativno učinkovitostjo, ki se nanaša na učinkovitost izvajanja posameznih programov in aktivnosti. Te reforme se nanašajo na programski pristop ali v rezultate umerjeno proračunsko upravljanje, ki so postali dominantni modeli proračunskega upravljanja v okviru paradigme NJM. S temi pristopi so najprej eksperimentirali na lokalnih ravneh, ki so bile bolj dovzetne za te spremembe. Tako se za pristop v rezultate usmerjenega proračuna navaja, da ima izvor prav v proračunskih reformah na lokalni ravni (Shah in Shen 2007, 151).

Proračun občine je proces, ki je v neposredni interakciji z drugimi internimi procesi, posebej močno pa se integrira v celoten managerski proces. Zato je v NJM reformah proračunskega upravljanja na lokalni ravni večji poudarek na managerskih vidikih, medtem ko je bilo v reformah na državni ravni težišče na makroekonomskih vidikih tega procesa (Bouckaert 2002, 30). Ker v občinah ne moremo govoriti o enotnem proračunskem postopku kot velja na državni ravni, so mednarodne organizacije in asociacije proračunskega upravljanja na vseh celinah za lokalne proračune oblikovale posebna priporočila, ki poleg zakonskih

okvirov javnofinančnega poslovanja v ta proces vnašajo dodatne usmeritve za sledenje proračunskim načelom in ciljem.

Prve začetke v rezultate usmerjenega proračuna z vključevanjem podatkov stroškovnega računovodstva zasledimo na lokalni ravni že leta 1935 v ameriškem finančnem združenju mest, vendar ostaja še danes odprto osnovno vprašanje[48]: Kako preiti od proračuna po virih v proračun po rezultatih, če pridobivanje sredstev iz proračuna ni vezano na učinkovitost in rezultate delovanja ampak bolj na politično moč proračunskih uporabnikov, da obdržijo ali povečajo svoje deleže proračuna? Kako vezati financiranje na učinke, če teh v celi vrsti oblastnih aktivnosti ne moremo določiti, kaj šele meriti? Če je pri številnih dejavnostih težko meriti outpute in še težje vezati sredstva na izide? Kako določiti raven upravičene porabe, če ni konkurence? Ker so izvajalci javnih služb monopolisti, tudi naročnik (financer) nima velikega manevrskega prostora. Dalje je problem učinkovitosti izvedbe v javnih organizacijah povezan tudi s tem, da proces zagotavljanja virov ni povezan z uspešnostjo njihovega delovanja. Proračunski prihodki porabniških enot tudi niso neposredno odvisni od tega kako so z učinki zadovoljni uporabniki. Na drugi strani pa je osnovni proračunski problem v tem, da proračunsko financiranje samo po sebi neposredno ne povezuje izvajalca in uporabnika, kupca in dobavitelja. S plačilom davčne cene državljanom ni zagotovljen neposreden vpliv na dodatno ponudbo javnih dobrin oziroma boljšo alokacijo (Bailey 1999, Ferfila 2000). Prav tako ni takojšnjih sankcij oziroma nagrad, če uporabniki niso zadovoljni, saj kot davčni zavezanci ne morejo reagirati z neplačilom davkov.

Paradigma NJM je zagovarjala, da je rešitev v tem, da se javnemu managementu zagotovi spodbudo za stroškovne prihranke in izboljšanje učinkovitosti procesov v javnih organizacijah v povezavi z razporejanjem obsega financiranja iz proračuna. Nadaljnje proračunske reforme v konceptu NJM so pod okriljem učinkovitosti z ločevanjem funkcije financiranja od izvajanja in kvazitržnih odnosov pri zagotavljanju javnih storitev ter vnosom podjetniških mehanizmov v delovanje javnega sektorja v ta proces vnesle še večjo fragmentiranost. To je narekovalo vnos novih mehanizmov povezave proračunskega procesa z drugimi organizacijskimi procesi in mehanizmi koordinacije omrežja fragmentiranih zunanjih akterjev v tem procesu. Vse to je počasi prispevalo k spreminjanju poteka celotnega procesa in spreminjanju razmerij med osnovnimi akterji s pridobivanjem moči stroke in večje

[48] Tako so na primer v ZDA po desetletnem širokem uvajanju proračuna usmerjenega v rezultate v devetdesetih ugotavljali, da so dosegli šele prvi element tega pristopa – to je jasno opredelitev in kvantifikacijo izidov in učinkov za vsak program oziroma vsakega proračunskega uporabnika (Blöndal, Kraan, Ruffner, 2003, 34-38).

dominacije izvršilne veje, kar je bilo nasprotno od namer. Hkrati se v procesih lokalnega javnega upravljanja pojavljajo zahteve po večjem inputu in vključitvi širše javnosti, kar proračun usmerja v načelo odprtosti.

Kljub navedenim dilemam so novi mehanizmi in pristopi managementa proračunske porabe v okviru paradigme NJM v proračunski proces vnesli vrsto sprememb predvsem na področju transparentnosti in izboljšav operativne učinkovitosti. Merjenje delovanja in uporaba indikatorjev dosežkov uporabe javnega denarja je na nekaterih področjih izboljšala stroškovno učinkovitost javnih izdatkov, produktivnost in kakovost javnih storitev (Gianakis in McCue 1999, Kelly in Rivenbark 2003, Shah in Shen 2007). Z novimi pristopi finančnega managementa se je izboljšala učinkovitost upravljanja likvidnosti, nove metode javnega računovodstva pa so prispevale k preglednejšim evidencam javne porabe in omogočile spremljanje stroškov (Chan 2002, Hepworth 2002, Lüder 2002).

Čeprav naj bi pristop v rezultate usmerjenega proračuna izboljšal tudi alokacijsko učinkovitost, številne analize širom po svetu tega ne potrjujejo. Novi pristopi so podali orodja za vnos dodatnih informacij v proračunski proces in vzpostavljanje osnov boljšega informiranja javnosti (Shah in Shen 2007,172, Kelly in Rivenbark 2003, 12). Izkazalo se je, da so javni managerji in nekateri funkcionarji v lokalni skupnosti zainteresirani za meritve stroškovne izvedbe javnih storitev, da dobijo primerjavo ali je njihova lokalna skupnost učinkovita ter da jih države predpisujejo z namenom nadzora javne porabe v občinah. Vendar se iz analize primerov uvedbe pristopa v rezultate usmerjenega proračuna na lokalni ravni ugotavlja, da ne ustvarja direktne povezave med merjenjem uspešnosti in razporejanjem sredstev v proračunu v skladu s preferencami državljanov (Kelly in Rivenbark 2003, Shah in Shen 2007). Usmeritev v rezultate in merjenje delovanja ni imelo neposrednega vpliva na alokacijo proračuna, vendar je ob transparentnosti nekaj premikov doprinesla v okrepitev managerske avtonomnosti in odgovornosti ter administrativne učinkovitosti proračunskih postopkov (Gianakis in McCue 1999, Kelly in Rivenbark 2003, Shah in Shen 2007).

Ob teh spoznanjih in vrsti vprašanj, ki ostajajo odprta po številnih reformah in novih pristopih, se reforme proračuna na lokalni ravni iz paradigme NJM preusmerjajo v odpiranje procesa z uvajanjem demokratičnih pristopov v okviru participativnega proračunskega procesa, vzpostavljanjem dodatnih mehanizmov odzivnosti in demokratičnega nadzora javne oblasti (Mikesell 2007, Mullins 2007, UN-Habitat 2004). Izhajajoč iz koncepta novega lokalnega javnega upravljanja odpiranje proračunskega procesa razumemo kot obojestransko odpiranje procesa z vzpostavljanjem komunikacije znotraj institucij lokalne oblasti ter med

lokalno oblastjo in širšo javnostjo, ki sloni na integrativni povezavi vidikov demokratičnosti in učinkovitosti. Pri tem ne gre za izločanje klasičnih proračunskih pravil in načel učinkovitosti ampak njihovo dopolnjevanje z novimi pristopi, s katerimi se vzpostavljajo kanali povratne zveze v proračunskem upravljanju.

Proračunski proces občine sloni na klasičnih institucionalnih pravilih, prav tako so potrebni mehanizmi finančnega managementa javne porabe in učinkovitega vodenja k ciljem v celotnem proračunskem ciklusu, ki jih dopolnjujejo demokratični mehanizmi odpiranja širšemu krogu neinstitucionalnih akterjev in mehanizmi odziva lokalne oblasti. Shah in Shen (2007, 166) tako zasnovo občinskega proračuna podajata z usmeritvijo »*k državljanom in rezultatom usmerjenega proračuna*«. Odprto upravljanje občinskega proračuna povezuje skupne strateške cilje občine, ki so oblikovani s sodelovanjem omrežja akterjev, razdelitev proračunskih sredstev z aktivnim sodelovanjem predstavniškega organa in mehanizmi neposredne participacije ter zajetjem sodobnih mehanizmov managementa proračunske porabe. Vzporedno s procesom fiskalne decentralizacije in vgrajevanjem mehanizmov demokratizacije v lokalne proračune se na drugi strani uvajajo ustrezni mehanizmi za zaščito fiskalne discipline z institucionalnimi oblikami nadzora iz centra in krepitve transparentnosti proračunskega upravljanja (Davey 2005, Fölscher 2007).

3.4.2 PARTICIPATIVNO PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE V OBČINI

Zanimive možnosti dograjevanja proračunskega procesa in razvoja participativne demokracije na lokalni ravni ponujajo eksperimenti participativnega proračuna. Participativno proračunsko upravljanje označuje pristop, ki zajema organizirano vključevanje državljanov tako v zgodnje faze oblikovanja proračuna kot tudi v katerikoli nadaljnji fazi proračunskega procesa. Upravičenost uvajanja participativnega proračunskega procesa se naslanja na povezavo vpliva demokratičnih participativnih procesov na lokalni ravni z alokacijsko učinkovitostjo proračuna kot tudi s ciljem krepitve demokratizacije lokalnega javnega upravljanja.

Participativni proračunski proces se uvaja kot način učinkovitejšega oblikovanja in izvajanja proračuna, učinkovitejšega zagotavljanja javnih storitev in ter kot način učenja državljanske participacije. V nerazvitem svetu in v državah v razvoju ga mednarodne organizacije promovirajo kot strategijo zmanjševanja revščine (Heimans 2002, 8), v razvitih sredinah pa

se ta pristop uvaja z namenom krepitve demokratizacije odločanja na lokalni ravni, obnove zaupanja in spodbude učinkovitejše alokacije javnih sredstev predvsem v posameznih pilotnih lokalnih skupnostih (Sintomer in drugi 2008). Pristopi participativnega proračuna se v praksi razlikujejo odvisno od konkretnih razmer in ciljev družbenih sredin, v katerih se uvajajo, vendar širom po svetu postajajo vse bolj razširjen instrument participacije in promocije neposredne demokracije na lokalni ravni (ibid).

Za domovino tega pristopa štejemo Latinsko Ameriko oziroma mesto Porto Alegre, kjer se model participativnega proračuna izvaja že več kot dve desetletji. Kasneje se je ta pristop prenesel še v več sto brazilskih mest in posamično tudi v druge sosednje države. Od tu se je razširil v Evropo, počasi pa zajema tudi Afriko in Azijo. Vendar se odprt, deliberativen proces kot ga poznamo v Porto Alegre v drugih sredinah zamenjuje za bolj reguliran, formaliziran, bolj posvetovalni okvir, ki se pogosto izvaja znotraj obstoječih organizacij civilne družbe (Goldfrank 2007, 117-118). Na osnovi priporočil Svetovne banke ga uvajajo v nerazvitih afriških državah in državah daljnega vzhoda. Tako je npr. v Ugandi letna obravnava občinskega proračuna javna in je sklicana kot zbor vseh krajanov (Mullins 2007, 262). Primeroma ga uvajajo posamezne občine oziroma regije tudi v zahodni Evropi, kjer se v zadnjem desetletju ta pristop intenzivno širi. Čeprav se je v relativno kratkem času zelo razširil predvsem v Južni Ameriki, je v svetu še vedno novost v preizkušnji in dograjevanju (Heimans 2002, 36, Goldfrank 2007, 91).

Enotne definicije o tem pristopu, ki se je uveljavil v različnih državah sveta, od mega mest do ruralnih malih občin ni, saj se modeli participativnega proračuna od primera do primera razlikujejo. Njegove skupne značilnosti pa zaznamujejo proces, v katerem državljani lahko razpravljajo in neposredno soodločajo ali vplivajo na odločitve o alokaciji proračunskih sredstev na osnovi informacij o delovanju lokalne oblasti. UN–Habitat (2004, 31) povzema, da njegova izhodišča slonijo na modelu participativne demokracije in osnovnih načelih dobrega javnega upravljanja. Pri tem oblike neposredne participacije dopolnjujejo predstavniške institucije odločanja. Lokalna politična avtonomija, finančna avtonomija in razvita civilna družba so pogosto obravnavani kot predpogoji za uspeh participativnega proračuna (Moynihan 2007, Heimans 2002). Čeprav so v posameznih sredinah inicirani z različnimi nameni, so v osnovi cilji participativnega proračuna usmerjeni v tri področja: v izboljšanje administrativne učinkovitosti, v izboljšanje alokacijske učinkovitosti s preoblikovanjem prioritet in oblikovanjem družbenih vezi ter nenazadnje v demokratizacijo procesov javnega upravljanja (UN-Habitat 2004, 67).

Participativno proračunsko upravljanje označuje mehanizem, ki omogoča organizirano sodelovanje neizvoljenih občanov in civilnih organizacij v procesu oblikovanja proračuna ali v alokaciji dela občinskih javnih financ, kot tudi v spremljanju izvajanja in reviziji javne porabe (Mikesell 2007, 29-30, UN-Habitat 2004, 20). V načinih vključevanja širše javnosti najdemo tako oblike neposredne participacije državljanov kot tudi vključevanje preko predstavnikov različnih organizacij v lokalni sredini (UN-Habitat 2004, 54). Uporablja se kot participacija javnosti pri alokaciji posameznih področij proračunske porabe (zdravstveno varstvo, okoljevarstvo, kultura, odločanje o investicijskih prioritetah...), sodelovanje pri odločanju o višini lokalne obdavčitve (referendum o višini lokalnih davkov) ali kot oblike sodelovanja, ki določajo proračunske razvojne prioritete za posamezne predele lokalne skupnosti (npr. za mestne četrti) (Wampler 2007, UN-Habitat 2004). Oblike participacije zajemajo široko paleto mehanizmov od posvetovanja, panelov, vzporednih organov odločanja, delegatskih skupščin, nadzornih odborov ali celo referendumov. Uvajajo se tudi nove oblike ljudskih predstavniških teles oblikovanih izven institucij predstavniške demokracije (npr. ženska gibanja, združenja za odpravo etnične diskriminacije) (Lewis 2007, Mullins 2007). V analizah participativnega proračuna v Latinski Ameriki so ugotovili, da je v teh procesih udeleženih od 1 do 15% volilne populacije, pri čemer udeležba v posameznem letu zelo varira, prav tako se sodelujoči v tem procesu iz leta v leto menjajo, v strukturi sodelujočih pa prevladujejo ženske (UN-Habitat 2004, 59).

Zagovorniki participativnega proračunskega upravljanja ga obravnavajo kot prispevek reforme predstavniške demokracije k dopolnilnim oblikam direktne in deliberativne demokracije (Heimans 2002, 9). Poleg vplivanja na učinkovitejšo alokacijo proračunskih virov se navaja, da učenje javnosti v procesu odločanja o zahtevni alokaciji omejenih virov oziroma pri oblikovanju odločitev o stroških javnih storitev lahko ustvarja bolj realna pričakovanja glede proračunskih možnosti (Wampler 2007, UN-Habitat 2004). Podpora javnosti pa lahko okrepi stopnjo sprejetosti javnih programov in s tem lažjo in učinkovitejšo implementacijo (Brinkerhoff in Goldsmith 2000, 10). Mednarodne finančne institucije preko donacij usmerjajo države v razvoju k uporabi participativnega proračuna s ciljem učinkovitejše uporabe in nadzora namenskosti donacij (Wehner 2004). Druge mednarodne organizacije pa ga kot obliko demokratizacije javnega upravljanja in mehanizem dobrega javnega upravljanja ne glede na nekatere ideološke predsodke promovirajo po celem svetu od Albanije do Zambije (Goldfrank 2007, 96-117, UN-Habitat 2004, 12). Njegove oblike in rezultati se razlikujejo od primera do primera in so odvisni tako od namena iniciatorjev kot od specifičnosti lokalnih razmer. Vendar analize dosedanjih praks potrjujejo učinek

izboljšanja preglednosti, izboljšanja učinkovitosti zagotavljanja storitev na osnovi predlogov državljanov, boljše sodelovanje med administrativnimi oddelki in učinkovitejše odzivanje administracije ter krepitev znanja državljanov o načinih reševanja skupnih potreb (Sintomer in drugi 2008, 174).

Prav tako se na osnovi analize teh procesov izpostavljajo tudi negativni aspekti, ki opozarjajo na posledice večjega pritiska na izvršno oblast; izgubo legitimnosti vzpostavljenih demokratičnih institucij na račun do javnosti manj odgovornih organizacij civilne družbe; eskalacijo konfliktov pri alokaciji in distribuciji med sodelujočimi družbenimi skupinami; negotovost procesa odločanja; ali dominacijo interesov lokalnih elit in močnejših skupin pritiska (Heimans 2002, 10-11, UN-Habitat 2004). Najbolj tipičen pavšalen protest proti participativnemu proračunskemu upravljanju izpostavlja, da kot rezultat tega procesa dobimo zgolj »nakupovalne sezname« potreb (Heimans 2002, 18), ki ne upoštevajo realnih možnosti njihove zadovoljitve in zgolj spodbujajo politiko potrošnje samozaverovanih skupnosti in posameznikov, ki uveljavljajo svoj interes. Ena od pogostih kritik nasprotnikov z desnice meni, da predstavlja zgolj hegemonski projekt levice, ki je nedemokratičen in nestabilen saj daje večjo moč nereprezentativnim volunterskim udeležencem kot demokratično izvoljenemu (torej reprezentativnemu) predstavniku v občinskem svetu (Goldfrank 2007, 97).

Opozarja se, da je participacija lahko tudi elitistična, kadar procesi vključevanja niso odprti in so sodelujoči državljani izbrani le med vplivnimi in dobro stoječimi ali pa gre lahko zgolj za prazen proces, če ne zajema dialoga, ki pomembno vpliva na politične odločitve (Fölscher 2007a, 172, Moynihan 2007, 78). Če ta proces ne zagotavlja pogoje odprte komunikacije med vsemi akterji obstaja resen riziko, da participativni proračun postane zgolj krinka za uveljavljanje ciljev posameznih vplivnih interesnih skupin ali pripravljalca proračuna (Heimans 2002, Moynihan 2007). Prav tako se odpirajo dileme upravičenosti stroškov participativnih procesov namesto prepotrebnih vlaganj v neposredno reševanje lokalnih problemov, saj vzdrževanje teh procesov odtegne del sredstev za druge namene (Mullins 2007, 238). Nasprotno zagovorniki v skupni analizi stroškov in koristi izpostavljajo prav potencial učinka večje alokacijske učinkovitosti in socialne kohezije, ki presega dodatne stroške participacije (UN-Habitat 2004, Shah in Shen 2007).

Za doseganje učinkov participativnega proračuna ne zadošča zgolj občasno posvetovanje z javnostjo. Nujno je zagotoviti institucionalizirano redno sodelovanje, ki omogoča navzočnost in dostop predvsem določenim marginalnim družbenim skupinam ter redno

prisotnost in predstavništvo v procesu odločanja (Mullins 2007, 239). Participacija državljanov namreč ni nekaj kar zagotovimo zgolj s tem, da jo normativno predpišemo. Je proces, ki zahteva čas in druge resurse ter ustrezne mehanizme učinkovitih interakcij, ki zajemajo tudi odziv oblasti. Kot pogoje uspešne izvedbe teh procesov se navaja močna zaveza izvršilne veje in predstavniških organov oziroma ustrezna politična kultura, obstoj aktivne civilne družbe, ustrezna raven usposobljenosti in administrativne zmogljivosti lokalnih institucij za izvedbo, določena stopnja finančne avtonomije ter nenazadnje formalna vzpostavitev oziroma institucionalizacija načinov vključevanja, ki zagotavljajo možnosti enakega dostopa v procese participacije (Heimans 2002, Mullins 2007, UN-Habitat 2004).

Sodelovanje na tem področju javnega upravljanja lahko pritegne ljudi s tem, ko jim omogoča soupravljati oziroma soodločati o alokaciji sredstev v zadevah, ki so ljudem poznane in kjer tudi lahko zaznavajo opazen input ob relativno nizkih stroških udeležbe (Mikesell 2007, 25). Prvi pogoj uspešnosti participativnega proračunskega upravljanja je institucionalizirana in transparentna organiziranost vključevanja javnosti, ki omogoča enak dostop vsem, predvsem pa ureja vprašanje dostopa določenih marginalnih družbenih skupin. Zato je pomembno, da so participativni procesi strukturirani tako, da omogočajo tudi dejanski vpliv na končne izide alokacije proračuna, kar narekuje potrebo po ustrezni regulaciji in usposobljenosti vseh akterjev za sodelovanje. Ti procesi morajo zagotoviti regulirano navzočnost in predstavništvo v procesu odločanja s kontinuiteto izvajanja takega pristopa (Mullins 2007, 239). Drugi pogoj pa je ustrezna usposobljenost in strukturiran odziv oblasti, ki omogoča realen in viden učinek tega procesa v končnih izidih. Nenazadnje je tu tudi vprašanje državljanske usposobljenosti za sodelovanje v tem procesu (ibid).

O pomenu vzpostavljanja teh predpogojev pričajo tudi priporočila številnih mednarodnih organizacij, ki v svojih dokumentih promovirajo in priporočajo uvajanje kontinuiranih participativnih pristopov v proračunskem procesu in njihovo sistemsko ureditev. Povsem nove izzive pa ponuja v teh pristopih e-participacija in e-komuniciranje, ki lahko učinkovito dopolnjuje klasične oblike participacije v realnem času.[49] S spletnimi predstavitvami proračunskih ciljev, s poročanjem javnosti o njihovem izvajanju in e-komunikacijskimi kanali presegamo meje institucionalnega proračunskega okvira in odpiramo pot širši javnosti za

[49] Podatki za primer mesta Belo Horizonte v Braziliji, ki je e-participacijo uvedlo s pripravo proračuna za leto 2006 kažejo, da se je število udeležencev iz 38.000 po uvedbi e-participacije povečalo na 172.000 udeležencev ter da je ta oblika kot dopolnilo oblikam participacije v realnem času omogočila vključitev predvsem tistih udeležencev, ki so bili pred tem odsotni iz tega procesa- to so predvsem mladi (Allegretti in drugi 2008).

nove načine vključevanja v procese reševanja javnih vprašanj in hkrati vzpostavljamo zavezo po večji odzivnosti lokalnih oblasti.

V večini brazilskih mest participativni proračun ni predpisan, medtem ko je v drugih južnoameriških državah reguliran z zakonom ali lokalnimi in regionalnimi odloki (UN-Habitat 2004, 76, Goldfrank 2007, 100-116). Tudi drugje po svetu so nekatere države zahtevo po uvedbi ene od oblik neposredne participacije v proračunskem procesu že vnesle kot zakonske zaveze lokalnih oblasti, mednarodne organizacije pa ga promovirajo preko priporočil ali s pilotnimi projekti uvajanja participativnih praks v proračunski proces (Goldfrank 2007, Sintomer 2008, Wehner 2004).

Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo o finančnem in proračunskem upravljanju državam članicam priporočajo stimuliranje in promocijo participacije s strani državljanov in socialnih partnerjev v oblikah kontinuiranega posvetovanja o finančnih vprašanjih delovanja lokalne skupnosti (CE 2004, Rec (2004)1). Posamezne države v ZDA predpisujejo obvezne javne razprave v fazi priprave lokalnih proračunov, v katerih imajo občani pravico ocenjevati predlog proračuna lokalne skupnosti, sodelovati in nastopati v javnih razpravah. V praksi razvitih držav se ta pravica največkrat manifestira preko predstavnikov interesnih skupin ali obstoječih asociacij civilne družbe (Chan 2002, 197). Zakonska zaveza posvetovanja o občinskem proračunu v Evropi je predvidena v Norveški, Madžarski, Irski in v Franciji (CE 2002, 25-43). V Franciji je z zakonom prepisana obvezna razprava o proračunu za vse občine z več kot 3500 prebivalci, ki mora potekati dva meseca pred glasovanjem o proračunu (CE 2002, 25). Irske občine pa so zavezane javno naznaniti, da je predlog proračuna pripravljen in zagotoviti kopije gradiv v prostorih občine, kjer si lahko vsakdo v času uradnih ur ogleda dokument oziroma se informira o predlogu (ibid, 43). Participativni proces naše sosede Madžarske, ki zavezuje k posvetovanju, bo obravnavan v nadaljevanju. V veliki Britaniji so ob posameznih že uvedenih pilotnih primerih participativnega proračuna v letu 2008 pripravili predlog široko zasnovane nacionalne strategije v podporo uvedbe posvetovalnega proračunskega procesa (Communities and Local Government 2008). Primer uvedbe participativnega proračunskega procesa ob vzpostavljanju in začetku delovanja demokratičnih institucij na primeru novo ustanovljene države Kosova, podaja možnost boljše sprejetosti tega pristopa tako s strani predstavniških institucij kot administrativnega aparata (Shala 2007). Medtem ko je v nekaterih državah uporaba referenduma v proračunskem procesu izrecno prepovedana[50], zasledimo drugje v

[50]To velja tudi za Slovenijo.

raziskavah proračunskih procedur zanimive predloge, ki ljudsko iniciativo in referendum izpostavljajo kot mehanizma, ki lahko korigirata politično-ekonomski neuspeh oziroma neučinkovite politike proračunskega procesa (Feld 2002). Primer take dobre prakse uporabe referenduma v proračunskem upravljanju nam podaja Švica.

3.4.3 ANALIZA PRIMEROV PARTICIPATIVNEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA

Participativno proračunsko upravljanje ne sloni na neki uniformirani proceduri ali enotnem modelu, temveč se v praksi razlikuje odvisno od specifičnosti razmer družbenih sredin, v katerih se uvaja. Vendar širom po svetu postaja vse bolj razširjen instrument participacije in promocije neposredne demokracije na lokalni ravni. V tem procesu imajo državljani možnost pridobiti informacije o delovanju svoje lokalne oblasti kot tudi na določen način vplivati na njene odločitve, kar odpira komunikacijske kanale vključevanja širše javnosti v procese kolektivnega odločanja.

Iz analiz primerov, ki se navajajo kot participativne oblike proračuna izhajajo zelo različne oblike vključevanja državljanov v teh procesih. V osnovi lahko glede na stopnjo vključitve in aktiviranja državljanov v odločitve o alokaciji sredstev in zagotavljanja javnih služb razločujemo dva tipa vključevanja državljanov v proračunskem procesu (Fölscher 2007a, 164-165):

- Prvi tip participativnega proračuna ne vključuje državljanov kot enakovrednih partnerjev državnim akterjem v tem procesu. Te iniciative vključujejo aktivnosti splošnejšega pomena, katerih cilj je prvenstveno izboljšati preglednost in odgovornost vladnega delovanja. Odločitve ostajajo v celoti znotraj okvira delovanja predstavniške demokracije, ki ohranja polno domeno sprejemanja odločitev. Državljanom je dana možnost posrednega vključevanja preko pridobivanja in izmenjave informacij v podporo izboljšanja delovanja javnih institucij.
- Drugi tip pa označuje »pravi« participativni proračun, ki državljane neposredno vključuje v proces (so)odločanja pri oblikovanju in/ali implementaciji proračuna z oblikami sodelovanja, ki imajo značaj neposredne demokracije. Bolj ko se primeri približujejo neposrednim oblikam aktivnega vključevanja državljanov v odločanje večjo potencialno moč učinkovitejšega instrumenta participacije nosijo v sebi.

V nadaljevanju podajamo nekaj primerov dobrih praks participativnega proračunskega procesa širom po svetu s pregledom učinkov teh procesov.

Porto Alegre

Mesto Porto Alegre v Braziliji že od leta 1989 prakticira odprto direktno participacijo državljanov in civilne družbe v proračunskem procesu. Participativni proračunski proces v Porto Alegre poteka v interakciji med ljudskimi odbori in skupščinami posameznih predelov mesta in občinsko vlado. V Porto Alegre je participativni proračun obravnavan kot odprt proces vstopa vsakemu državljanu, ki želi sodelovati v aktivni razpravi in vplivati na alokacijo proračunskih sredstev. Iniciran je bil na osnovi predloga lokalne vlade, ki je z aktivno politično podporo ustvarila ugodne pogoje za vključevanje državljanov (Moynihan 2007, 78-80)[51].

DeSousa (1998, 491) to sodelovanje civilne sfere ljudskih skupščin, odborov in občinske oblasti označi kot model so-vladanja (*co-government*), v katerem se politična moč razporedi v omrežju avtonomnih organizacij in demokratičnih institucij, ki do odločitev prihajajo s posvetovanjem v poglobljenih razpravah, z iskanjem soglasja in kompromisov. Znotraj civilne družbe potekajo organizirane razprave preko četrtnih skupščin, ki razpravljajo o javnih problematikah in načinih za njihovo razreševanje. Preko predstavnikov ljudstva in tematskih odborov neposredno soodločajo o predlogih prioritet za naslednje proračunsko obdobje in ocenjujejo delo izvršilne oblasti v preteklem letu. Svoja stališča oblikujejo na pripravljalnih srečanjih, na katerih zberejo potrebe in izpostavijo problematike posameznih sredin. To predstavlja osnove za rangiranje prioritet. Te predloge delegati posredujejo participativnemu proračunskemu svetu. Participativni proračunski svet je predstavniški organ sestavljen po delegatskem načelu, ki predstavlja glavno participativno institucijo v tem procesu. Ta organ predlaga kriterije za razporeditev sredstev in v drugem krogu razprav o proračunu ob upoštevanju podanih predlogov prioritet ljudskih področnih odborov njegovi člani branijo prioritete svojih območij ter sestavijo končni predlog prioritet in pripravijo plan investicij.V teku razprave o proračunu na občinskem svetu participativni proračunski svet sodeluje v razpravi in ustvarja pritisk na izvoljene člane občinskega sveta ter mobilizira tudi

[51] Število udeležencev v tem procesu je iz 1000 oseb v letu 1990 poraslo na 26.800 v letu 2003 (Wampler 2007, 33). V letu 2006 je v tem procesu letno sodelovalo od 40.000 do 50.000 ljudi od cca 1,5 milijona prebivalcev mesta, ki odločajo o 15 -25% celotnega obsega proračuna.

posamezna tematske odbore po področjih, da se vključijo v razprave, z namenom da čimveč predlogov in terena prenesejo v proračun.

Na predlog participativnega proračunskega sveta ima možnost veta le župan, medtem ko ga predstavniški organ lokalne skupnosti ne more spreminjati. To pomeni, da ga praktično zgolj potrdi. Določanje prioritet temelji na vnaprej pripravljenih kvantificiranih merilih in shemah, ki omogočajo rangiranje na osnovi objektivnih kazalnikov razvitosti infrastukture, števila prebivalcev in seznama prioritet podanega s strani posameznega območja (ibid, 474). Vnaprej so določena tudi proceduralna pravila odločanja, celoten potek postopkov obravnave in pravila participacije, ki jih določijo ljudski predstavniki sami (ibid, 468). V celoten proces se na srečanjih aktivno vključujejo tudi predstavniki administracije in župan mesta, ki skrbijo za organizacijo celotnega procesa, zagotavljajo potrebne informacije, pojasnila in poslušajo kaj so glavne skrbi občanov. Prav tako se v proces vključujejo druge avtonomne lokalne organizacije in posebne agencije, ki nastopajo v vlogi mobilizatorjev državljanov in mediatorjev med državljani in predlogi izbora prioritet četrtnih predelov, nimajo pa posebne formalne vloge odločanja v samem participativnem proračunu (ibid).

Celoten participativni proces zajema letno dve tematski ljudski skupščini v posameznem od 16 predelov mesta in številna srečanja področnih odborov delegatov, na katerih se pripravljajo za selekcijo in določanje prioritet (ibid, 469). Celoten proces usklajevanja, oblikovanja in sprejemanja proračuna poteka v več krogih (obravnavah). Prvi krog se začne s srečanji četrtnih skupščin v marcu z obravnavo realizacije proračuna preteklega leta in izvolitvijo delegatov, ki bodo sodelovali pri opredelitvi prioritet porabe. Že pred tem potekajo številna srečanja kot priprave na odločanje o prioritetah, na katerih nevladne lokalne organizacije usposabljajo udeležence za aktivno participacijo. Razprave in usklajevanje v civilni sferi potekajo dobre tri mesece. Drugi sklic skupščin se običajno izvede junija ali julija, kjer potekajo žgoča glasovanja o prioritetah po posameznih namenih porabe, ki so jih predložili odbori na osnovi predhodnih razprav. Državljani nato preko delegatov, ki so izvoljeni za eno leto, posredujejo svoje predloge skupnemu participativnemu proračunskemu svetu, ki določi prioritete za celo mesto.

Čeprav je obravnavan kot pilotni projekt, mu do sedaj tudi zunanji evalvatorji priznavajo učinkovitost pri alokaciji proračunskih sredstev ter uspeh uvajanja neposredne participacije na lokalni ravni, ki je uspel vzpostaviti odgovornost tako delegatov kot izvršne oblasti v nasprotju z do pred tem razširjeno korupcijo in klientelizmom lokalnih oblasti (DeSousa

1998, Sintomer in drugi 2008). Pozitivni učinki participativnega proračunskega procesa v Porto Alegre so prispevali k učinkovitejši ureditvi izobraževanja in boljšemu znanju učencev, zdravstvene in socialne oskrbe, boljši oskrbi z vodo in kanalizacijo ter večji mobilizaciji sredstev revnejšim predelom mesta (Mullins 2007, 249). Pomemben vpliv mu pripisujejo tudi pri izboljšanju socialne strukture, krepitvi civilne družbe in krepitvi javnega nadzora (Allegretti in drugi 2008, Goldfrank 2007, Moynihan 2007). Jasen dokaz participativnega proračunskega procesa je tudi neposreden fiskalni učinek, ki se je pokazal v relativno kratkem času z bistvenim povečanjem pobranih davkov in drugih pristojbin ter zmanjšanju davčne evazije, kar bistveno izboljšuje tudi davčno kulturo državljanov (UN-Habitat 2004, 43). Prav tako iz primera Porto Alegre izhaja, da je bil vzpostavljen kot široka zasnova vzpostavljanju participativne demokracije v lokalni sredini in ne zgolj namenu samega odločanju o proračunu (Mullins 2007, 240).

Zanimivo je tudi, da je participativni proračunski proces na lokalni ravni sledil uveljavitvi odprtega proračunskega procesa na državni ravni z aktivno vlogo brazilskega kongresa v proračunskem procesu, ki je imel že zgodovinsko močno vlogo in je na osnovi ustavnih sprememb v 80-ih letih 20. stoletja pridobil zelo odprte možnosti za dopolnjevanje predloga proračuna, kar je bistveno spremenilo dotedanji zaprt sistem uveljavljen v večini držav Latinske Amerike (Wehner 2004, 2). Za participativni proračun v Porto Alegre je značilno, da sloni na odločitvi lokalne oblasti brez kakršnekoli zaveze za njegovo uvedbo iz centra (Goldfrank 2007). Uveden je bil z močno podporo lokalne oblasti kot proces, ki je odprt za vsakega državljana, ki želi participirati, kombinira neposredno in predstavniško demokracijo, vključuje aktivne razprave med udeleženci in ne zgolj posvetovanje, preusmerja sredstva k revnejšim predelom mesta ter je samoreguliran, tako da udeleženci sami določijo pravila poteka procesa vključno s kriteriji za določanje alokacije sredstev (Goldfrank 2007, 92).

Čeprav je ta model postal vzorčni primer, ki so ga povzemali po celi državi in v drugih državah Latinske Amerike, se po zamenjavi oblasti v letu 2004 pokaže problem izostanka normativne institucionalne ureditve tega procesa in političnih pogojev uspeha. Po zamenjavi oblasti ga je nova politična opcija v mestu poskušala ukiniti. S tem se je postavilo vprašanje nadaljevanja in kontinuitete izvajanja participativnega proračuna. Zaradi široke podpore v javnosti ga je nova politična garnitura formalno sicer izvajala naprej, vendar z odtegnjeno materialno, strokovno in politično podporo (Wainwright 2008, 13-14). To v praksi pomeni, da oblast participativnemu proračunu namenja manjši delež sredstev, ne sodeluje v procesu participacije in se ne aktivira pri realizaciji projektov, ki so izbrani v participativnem procesu

(ibid 14). Iz navedenega je vidno, kako izrednega pomena je politična podpora, saj je vloga lokalne oblasti in lokalne administracije ključna za njegovo implementacijo.

Bolivija

Drugačen pristop sodelovanja javnosti v proračunskem procesu je vzpostavljen v Boliviji, kjer se tudi učinki teh procesov bistveno razlikujejo od brazilskih mest. Bolivija je leta 1994 z zakonom o ljudski participaciji predpisala sodelovanje lokalnih organizacij v procesu razvojnega planiranja, nadzora proračunske porabe in določanju petletnih prioritet alokacije sredstev (Mullins 2007, 240). V tem procesu so predvideni posebni nadzorni krajevni odbori (*vigilance oversights committees*), ki naj bi jih na običajen način izvolile lokalno zasnovane organizacije. Ti odbori spremljajo in nadzorujejo alokacijo sredstev odobrenih v proračunu s strani lokalnih svetov. Prav tako so zadolženi, da na terenu nadzorujejo porabo obsežnih transferov iz državne ravni, ki se lahko razporejajo le na osnovi odobritve teh odborov. V primeru nepravilnosti ali nenamenskosti uporabe imajo ti odbori pristojnost, da lahko zamrznejo nakazovanje teh sredstev v lokalne skupnosti (ibid).

Zakon o ljudski participaciji zavezuje lokalne organizacije, da organizirajo posvetovalne oblike participacije o proračunu v okviru organizacij civilne družbe, pri čemer je formalna regulacija procesa precej skopo strukturirana (Goldfrank 2007. 114). Pri njegovem izvajanju in uvajanju participacije je na začetku prihajalo do odpora s strani že obstoječih lokalnih organizacij (ljudskih odborov in drugih lokalnih organizacij), ki so nove odbore obravnavali kot svojo konkurenco, predvsem zaradi različne politične pripadnosti starih in novih garnitur (ibid, 104). Tako se ob političnem nasprotovanju in obstrukciji obvezno posvetovanje in delavnice v številnih občinah sploh niso izvajale ali pa ustanovljeni odbori sploh niso delovali (ibid, 105). S tem se je participativni proračun zreduciral kvečjemu na poslušanje kakšne so potrebe podane s strani voditeljev krajevnih organizacij, ki so pooblaščeni, da sodelujejo v proračunskem procesu, ne da bi se poprej posvetovali s svojo bazo (ibid, 105). V nasprotju s prakso v Porto Alegre, kjer je imel participativni proces povsem svobodno deliberativno osnovo in široko politično podporo, se Bolivija navaja kot primer slabe organiziranosti participativnega procesa in njegove instrumentalizacije, političnega kooptiranja in zlorabe mehanizmov participacije (Goldfrank 2007, 105, Moynihan 2007, 65).

Iz analize učinkov tega procesa izhaja, da je dejanski vpliv državljanov na proces odločanja in s tem zagotavljanja javnih storitev na lokalni ravni vzpostavljen na osnovi povezave

procesa participacije z mehanizmi odgovornosti, ki so jih vzpostavljali z vključitvijo državljanov v oblike nadzora financ in nadzora zagotavljanja javnih storitev (Mullins 2007, 240). To je doseženo tam, kjer imajo državljani možnost neposrednega vpliva v oblikovanje odločitev o financiranju ali vključevanja v finančno revizijo in kjer skupaj z lokalno izvoljenimi odbori tudi izvajajo spremljanje zadovoljstva državljanov (ibid).

V Boliviji pa nasprotno z brazilskimi primeri ne izhaja, da bi participativni proračunski proces prav zaradi slabo strukturiranega formalnega pristopa in odsotnosti politične podpore prinesel bistvene učinke v izboljšanju socialne strukture in zagotavljanju boljših učinkov oskrbe razen v posameznih ruralnih lokalnih sredinah (Goldfrank 2007, 104). Prej je bilo povečanje razpoložljivih sredstev posledica povečanja državnih transferov lokalnim ravnem, katerih obseg se je v obdobju od 1993-1997 potrojil, kot uvedenih participativnih mehanizmov v proračunski proces (ibid). Politična konfrontacija različnih opcij je delovala tudi tako, da je država z namenom, da ne dobijo sredstev politični nasprotniki v lokalnih sredinah, državne transfere preusmerila na regionalno raven, kjer je bila politična obarvanost enaka kot na državni ravni (ibid, 101). Navedene razmere in politična nasprotovanja niso bile ravno ugodna spodbuda podpore participativni politični kulturi (ibid, 105).

Madžarska

Naši sosedi imajo participativen proračunski proces predpisan z zakonom. Na Madžarskem zakon o lokalni samoupravi nalaga obvezno letno izvedbo javnih obravnav kot posvetovalnih oblik participacije, na katerih udeleženci lahko podajo svoja stališča o delovanju občinskih institucij, nimajo pa pravice odločati oziroma glasovati o predlogih, kar ostaja domena predstavniških organov in administracije, ki zgolj enostransko povzame stališča iz razprav. V praksi občine praviloma izvedejo to aktivnost v mesecu, ko se obravnava proračun (Szalai in drugi 2002, 371). Javne razprave se izvajajo v obliki odprtih forumov, na katerih imajo udeleženci možnost izraziti svoja stališča in mnenja o delovanju lokalne oblasti, o predlaganih programih za naslednje leto in o namenih porabe. V teh procesih gre za obliko splošnega posvetovanja z javnostjo, kjer ni posebej predpisan potek javnih razprav niti mehanizmi odziva lokalne oblasti na posredovane pobude.

Iz analize javnih obravnav predlogov proračuna v začetku tisočletja izhaja, da je večina pripomb usmerjenih v zahteve po investicijah in izgradnji infrastrukture, medtem ko

delovanje javnih služb družbenih dejavnosti ni bilo predmet širšega zanimanja. Iz stališč in ocen javnih uslužbencev izhaja, da ne vidijo posebnega prispevka iz teh razprav za izboljšanje proračunske alokacije, ker niti javnost niti politiki ne kažejo interesa za probleme operativnega izvajanja javnih služb predvsem na področju socialne oskrbe in izobraževanja, ki za občinske proračune predstavljajo visoko breme (ibid). Iz povzetka učinkov te oblike sodelovanja javnosti izhaja, da ne podaja ustreznega inputa o preferencah javnosti na alokacijo proračunskih sredstev ter da bi za njegovo izboljšanje potrebovali kakovostnejše informiranje javnosti kot tudi mehanizme sporočanja njihovih preferenc (ibid, 388-390). Usmerjenost delovanja lokalne oblasti in lokalne administracije, ki v teh procesih ne vnaša politične podpore in ne vidi posebnih učinkov, lahko označimo za formalno instrumentalizirano. Zato se poudarja pomen močne politične in administrativne podpore participativnim procesom, kot predpogoj njihove uspešne implementacije (Moynihan 2007, 78-80). Prav tako se opozarja, da na tak način strukturiran proces participacije brez vzpostavljenih mehanizmov odziva in vpliva reprezentacije v teh procesih, nosi v sebi nevarnost, da postane zgolj prazen instrumentalen proces brez kakršnega koli učinka (Fölscher 2007a, 172).

Oregon

V posameznih državah v ZDA uvajajo zakonsko obvezno participacijo v proračunskem procesu na lokalni ravni. Prav tako ameriško združenje vladnih finančnikov v svojih priporočilih poudarja pomen vključitve čim širšega kroga javnosti v obravnavo proračuna z različnimi oblikami participacije (GFOA 1999). V nadaljevanju na osnovi Priročnika za sestavo proračuna v Oregonu podajamo primer ureditve proračunskega procesa lokalnih oblasti v državi Oregon (Oregon Department of Revenue 2002).

Postopek proračunskega procesa lokalnih oblasti ureja državni zakon o proračunu. Zakon nalaga obveznost vzpostavitve odbora za proračun, ki imenuje uradnika zadolženega za proračun (*Budget officer*). Njegova naloga je pripraviti predlog proračuna, ki ga odobri odbor za proračun. Nato odbor za proračun obvezno razpiše javno obravnavo proračuna, ki se objavi v javnih glasilih skupaj z objavo povzetka predloga proračuna. Ta dokument podaja osnovne cilje proračunske politike, razrez alokacije proračunskih sredstev in obvezno zajema pregled davčne obremenitve državljanov z lokalnimi dajatvami. V najavi javne obravnave mora biti navedeno tudi kje in na kakšen način si lahko občani pogledajo celoten predlog proračuna. Objava javne razprave mora biti sklicana 30 do 20 dni pred razpravo, odvisno od višine

proračuna posamezne lokalne oblasti. Prav tako je sam postopek javne razprave urejen s posebnim zakonom, ki natančno določa sestavo gradiva in potek razprave (ibid, 14). S sklicem odbora za proračun mora biti predlog proračuna dostopen vsakemu državljanu, ki izrazi interes. Po organizirani javni razpravi se na odboru opravi obravnava predloga proračuna.

Namen javne razprave je dati državljanom možnost postavljanja vprašanj in pridobitve dodatnih informacij o proračunu ter omogočiti, da podajajo svoja stališča in razpravljajo o alokaciji proračunskih virov in davčni obremenitvi pred sprejemom proračuna. Javno razpravo vodi izvršilni organ lokalne skupnosti, ki najkasneje do konca junija na svoji seji sprejme proračun. Proračunsko leto se prične namreč s prvim julijem in konča konec junija. Po izvedbi in zaključku postopka javne razprave in posvetovanja zakon sicer omogoča dopolnitev predlaganega proračuna s strani izvršilnega organa zaradi eventuelne potrebe po dokončni uskladitvi višine proračuna na strani posameznih izdatkov. Te spremembe pa so omejene največ do višine 10%, vendar se pri tem davčne obveznosti ne smejo povišati nad višino, ki jo je odobril odbor za proračun pred izvedbo javne razprave (ibid, 34). O sprejetem proračunu in davčnih obveznostih lokalne oblasti obvezno obvestijo regionalne davčne oblasti. Te pa državljanom skupaj z davčnim obračunom pošljejo tudi pregled obremenitve z lokalnimi dajatvami.

Celoten postopek vključevanja javnosti v proračunski proces v okviru javne razprave zavezuje lokalno oblast le k razgrnitvi proračunskih dokumentov z namenom informiranja javnosti, ne zahteva pa nikakršnega formalnega odziva na to javno razpravo. Torej gre formalno za bolj enostransko komuniciranje s strani lokalne oblasti in ga kljub normativno deklariranim ciljem o spodbujanju vključevanja državljanov v pripravo proračuna in skupno usmerjenemu naporu med državljani in izvoljenimi oblastmi za odgovorno zagotavljanje javnih storitev umeščamo v prvo skupino primerov participativnega proračuna, kjer gre predvsem za vzpostavljanje večje transparentnosti in odgovornosti javnih akterjev, ne pa za neposredno aktiviranje državljanov v procesu odločanja. Pomen vključevanja državljanov s strani javne sfere je predvsem v tem, da s podanimi stališči v javni razpravi pridobijo povratne informacije o problematikah in preferencah, kar lahko usmeri pozornost v reševanje izpostavljenih problematik z drugimi ustreznimi ukrepi lokalne oblasti ali pri pripravi predlogov naslednjih proračunov.

Lazio

V italijanski regiji Lazio so s proračunom za leto 2007 vzpostavili testno participativno proračunsko upravljanje. Projekt vključuje 130 občin, ki zajemajo več kot milijonsko populacijo, s čimer Lazio postaja najobsežnejša regija v Evropi, ki uvaja participativni proračunski proces. Z namenom promocije tega projekta regija namenja občinam, ki uvajajo participativen proračunski proces obsežna finančna sredstva ter posebej podpira pristope participacije s sodobno informacijsko tehnologijo, s katerimi poskušajo omogočiti boljšo distribucijo informacij o proračunu kot tudi izboljšanje samega procesa sodelovanja ter omogočiti širši dostop javnosti v ta proces (Regione Lazio 2008).

Vključevanje širše javnosti poteka predvsem v obliki deliberativnih poolov, na katerih ožjim skupinam predstavijo določene problematike. Po izvedenih strokovnih predstavitvah posameznih problemskih področij in diskusiji izvedejo javno anketiranje, s katerim državljani predlagajo prioritete po posameznih tematskih področjih. Tako zasnovni predlogi sodelujočih državljanov predstavljajo izhodišče predlagateljem za (pre)oblikovanje alokacije sredstev v proračunskih dokumentih.

Na osnovi opravljenih analiz podanih predlogov s strani državljanov in njihovega učinkovanja na alokacijo proračunskih sredstev na področju varstva okolja ugotavljajo, da so na osnovi povratnih informacij državljanov v proračunu za leto 2008 preusmerili pomemben delež proračunskih sredstev ter povečali sredstva za recikliranje smeti in obnovljive vire energije (ibid). Prav tako so rezultati posvetovanja na področju problematike zdravstva podali potrebo po preusmeritvi bolnišničnih posteljnih kapacitet v bolj učinkovite in hitrejše ambulantne zmogljivosti.

Švica

Poseben primer neposrednega sodelovanja državljanov pri oblikovanju proračuna imamo tudi v Švici, kjer ima politična kultura neposredne demokracije dolgo tradicijo. Na ravni kantonov že desetletja uporabljajo institut referenduma ali ljudske iniciative tudi za odločitve o proračunu, o višini davkov in pri odločanju o zadolževanju (Feld 2002, 9). Pri tem se referendum obravnava kot možnost nadzora zakonov o proračunu pripravljenih v vejah oblasti, ljudsko iniciativo pa kot mehanizem uvajanja novih pobud za financiranje iz proračuna na dnevni red vladnih teles (ibid, 4-9).

Iz raziskav delovanja švicarskih lokalnih oblasti na osnovi analiz podatkov iz 70. do 90.- ih let dvajsetega stoletja izhaja, da švicarski kantoni in lokalne skupnosti, ki prakticirajo instrument referenduma ali iniciative beležijo nižjo stopnjo porabe in nižji obseg zadolženosti kot predeli, ki v proračunskem procesu ne uporabljajo instrumentov neposredne demokracije. Pozitivno korelacijo na območjih z instrumenti direktne demokracije kaže tudi nižja stopnja izogibanja davkom v kantonih, kjer uporabljajo referendum, nasproti območjem brez prakticiranja tega instrumenta v proračunskem procesu (Feld 2002, 12). Navedeno nakazuje na visoko stopnjo davčne kulture in višjo zavezo državljanov v sodelovanju pri iskanju učinkovitejših poti reševanja skupnih vprašanj. Prav tako iz analiz izhaja, da imajo kantoni z davčnimi referendumi bolj omejene prihodke kot višino porabe, kar posledično rezultira v višjih proračunskih deficitih teh območij, vendar v skupnem obsegu zadolženosti med kantoni z in brez referenduma ni bistvenih razlik. Na lokalni ravni statistično ni izkazan vpliv na proračunski deficit v občinah, kjer prakticirajo referendum, vendar podatki o zadolženosti kažejo, da je dolg na prebivalca nižji v sredinah, kjer uporabljajo referendum kot obliko pariticipacije v proračunskem procesu (ibid, 11).

Raziskave povezav med instrumenti direktne demokracije in ceno zbiranja smeti podajajo evidentne dokaze o bistveno višji ceni te storitve v območjih brez instrumentov direktne demokracije v primerjavi z območji, kjer uporabljajo referendum (ibid, 12). Nadalje raziskave povzemajo, da na območjih kjer uporabljajo referendum pri financiranju javnih storitev v večjem deležu sledijo načelu plačila po koristi, kar pomeni, da so storitve v večjem deležu plačane preko cene uporabnikov javnih storitev kot iz davčnih virov oziroma v breme proračunov. Povezava med višjo stroškovno učinkovitostjo javnih storitev in višjo voljnostjo plačevanja davčne obveznosti oziroma tarif za javne storitve ob hkratnem večjem zadovoljstvu državljanov švicarskih kantonov podpira trditev, da uporaba institutov direktne demokracije v proračunskem procesu prispeva k večji učinkovitosti javnega sektorja (ibid, 12). Finančni podatki za celotno analizirano obdobje jasno potrjujejo, da je javna poraba in višina davkov nižja v območjih z uvedenimi instituti neposredne demokracije kot v območjih brez teh instrumentov. Prenos financiranja javnih storitev na uporabnike ob večji stroškovni učinkovitosti prav tako kaže, da dopolnitev predstavniške demokracije z instituti neposredne demokracije krepi učinkovitost delovanja javnega sektorja (ibid).

Pilotni primeri participativnega proračunskega procesa drugje po Evropi

Poleg obvezne participacije v procesu oblikovanja proračuna uvedene v nekaterih evropskih državah tudi v drugih sredinah beležimo fakultativne pilotne projekte tega pristopa. Allegretti (2008) izpostavlja hiter porast participativnega proračunskega upravljanja v zahodnoevropskih mestih, kjer se prvi primer navaja v letu 1994, leta 2005 imamo že 55 primerov in v letu 2008 že 150 primerov, pri čemer je ta fenomen najbolj razširjen v Španiji in na Portugalskem. Uvajanje participativnega proračunskega upravljanja izhaja iz različnih ciljev. Ponekod so kot osnovni namen predstavljeni vidiki demokratičnosti usmerjeni bolj v spodbujanje participacije, drugje pa so bolj izpostavljeni vidiki učinkovitosti ali pa oboje. Tako npr. v španski Seviliji, kjer so participativni proračunski proces uvedli leta 2003 kot osnovni cilj navajajo promocijo direktne participacije državljanov[52], in šele ob tem tudi kot strategijo za izboljšanje transparentnosti in učinkovitosti.

V različnih lokalnih sredinah v Evropi se srečamo z zelo različnimi pristopi participativnega proračunskega procesa, ki jih ne moremo uokviriti v kalup enakih skupnih značilnosti kot to velja za vzorčni primer Porto Alegre in druga brazilska mesta. Dosedanji pristopi v Evropi se praviloma razlikujejo od vzorca participacije v Porto Alerge, kjer gre za pristop en človek en glas. Različne pristope v Evropi so poskušali razvrstiti v šest različnih tipologij: model po vzoru Porto Alegre, participacija preko organiziranih interesov, lokalni skladi, model javno-zasebne pogajalske mize, pristop participacije v okviru neposredne soseščine in pristop konzultacije o javnih financah (Sintomer in drugi 2008). Razen pristopa participacije v okviru neposredne ožje soseščine, kjer v participativni proces zajemajo ožjo krajevno skupnost, na katero se nanašajo določene investicije, gre v vseh drugih primerih za vključevanje bolj ali manj organiziranih predstavnikov interesov ne pa odprtega neposrednega vključevanja državljanov.

Poseben primer je pristop lokalnih skladov, ki se uporablja v nekaj britanskih mestih in v mestu Plock z 128.000 prebivalci na Poljskem. Te oblike predstavljajo velik izziv za bodoči razvoj. Lokalni skladi se oblikujejo za posebna namenska področja sociale, varstva okolja, kulturno-rekreacijske dejavnosti ali investicij, kjer uporabljajo participativni proces za alokacijo sredstev zbranih v teh posebnih lokalnih skladih (Sintomer in drugi 2008, 171). Ti skladi so oblikovani z viri iz zasebnega sektorja in so samo deloma financirani iz lokalnega

[52] Zanimivo, da v tem procesu lahko sodelujejo že šestnajstletniki. Zagotavlja se kontinuiran proces tekom celega leta, ne le kot enkratno letno obliko participacije (http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=16822)

proračuna. Tako predstavniške institucije lokalnih oblasti oziroma občinski svet pravzaprav nima osnove do odločilne besede pri sprejemanju predlogov. Praviloma je oblikovan poseben odbor ali komisija, ki na svojih sejah na osnovi predlogov organiziranih interesov združenj, iniciativ ali zbornic določa prioritete in namen porabe teh sredstev ter nadzoruje porabo. Lokalne oblasti pa sodelujejo pri administraciji in organizaciji alokacije teh sredstev v vlogi koordinatorja oziroma meta-managerja (ibid). Ta model predstavlja posebno obliko javno-zasebnega partnerstva, ki v urejanje javnih zadev na neposreden način vključuje zasebni kapital. Participativni pristop in javno-zasebno partnerstvo predstavljata mehanizem koordinacije, v katerem se skupni viri in interesi lahko učinkovito usklajujejo.

Analiza participativnega proračunskega procesa opravljena v 19 izbranih mestih v Evropi podaja sledeče rezultate (Sintomer 2008): v 7 primerih zaznavajo boljšo koordinacijo proračunskega procesa; v 6 primerih izboljšane in pospešene procedure med administrativnimi oddelki; v dveh mestih pobudo za prevzem zagotavljanja storitev s strani občanov; v 5 primerih učinkovitejše reševanje lokalnih problemov; največje število izboljšav – kar v 9 primerih participativnega proračunskega procesa se izkazuje kot izboljšanje zagotavljanja lokalnih javnih služb; v le po 2 primerih pa je zaznan vpliv na znižanje stroškov in pozitivne spremembe v management strukturah javnih organizacij; 4 območja pa kot učinek izboljšav navajajo boljši nadzor javne porabe. Ocena vpliva uvedenega participativnega proračunskega procesa na družbeno pravičnost je v 9 proučevanih mestih podana zgolj kot šibka sprememba, medtem ko v nadaljnjih 8 občinah učinka na družbeno pravičnost ne zaznajo in le v enem primeru beležijo močan vpliv.

Participativni proračunski proces nesporno izboljšuje komunikacijo med državljani, odziv administracije in politične elite, vendar po sedanjih analizah primerov v Evropi v dobrem desetletju po začetku uvajanja še ni možno dokončno opredeliti ocene dejanskih učinkov socialnih sprememb (Sintomer in drugi 2008, 175). Prav tako v večini mest ni zaznane spremembe v volilni udeležbi v primerjavi z volitvami pred uvedbo participativnega proračuna, medtem ko se število sodelujočih v participativnem proračunskem procesu povečuje, kadar so participativne oblike organizirane kot kontinuiran proces in ne le enkrat na leto (ibid, 174). V primerjavi z mestom Porto Alegre ti primeri kažejo na zanemarljiv socialni in politični output, vodeni so praviloma iz vrha navzdol, so le posvetovalnega značaja in vključujejo predvsem srednji sloj, samo nekateri imajo opredeljena jasna pravila in procedure delovanja, avtonomnost vstopa civilne družbe je večinoma omejena in le v redkih primerih predstavlja zavezujočo usmeritev za odločitve občinskih svetov (ibid).

3.5 VIDIKI DEMOKRATIZACIJE PRORAČUNSKEGA PROCESA

V demokratični družbi je pomembno, da ima tako vsak posameznik kot vse družbene skupine možnost sodelovanja pri upravljanju družbenih zadev. Pri tem se sodelovanje na volitvah šteje kot minimalen pogoj demokratičnega sistema (Brezovšek 1995, 202). O demokratičnem procesu kot nasprotju tiranije govorimo, ko proces odločanja omogoča določen vpliv preferenc državljanov na sprejete javne odločitve. Poleg vključevanja institucionalnih akterjev se danes v demokratičnih procesih predpostavlja, da so odprti tudi za občane in druge neinstitucionalne akterje. Čimbolj so kanali dostopa in vpliva odprti za javnost in omogočajo izražanje »glasu«, tem bolj je proces demokratičen. Lokalna samouprava predstavlja ureditev, ki preko institucij lokalne demokracije podaja možnost bolj neposredne povezave oblasti in ljudstva, kar se šteje za njen bistven doprinos. Izhajajoč iz načela subsidiarnosti zasnovo ureditve lokalnih političnih sistemov predstavljajo avtonomni lokalni organi oblasti in odprti procesi odločanja, ki poleg predstavniških institucij vključujejo tudi mehanizme participativne demokracije z neposrednimi oblikami sodelovanja državljanov in vključevanja drugih akterjev v omrežju lokalnega javnega upravljanja. Tako zasnovana lokalna skupnost predstavlja prostor za razvoj aktivne politične participacije posameznikov in interesnih skupin ter prostor za izgradnjo socialnega kapitala, ki z upoštevanjem lokalnih specifik in iniciativ omogoča učinkovitejše reševanje lokalnih javnih problematik. V ekonomskem jeziku se to nanaša na vzpostavljanje tesnejše povezave med tistim, ki glasuje za, tistim, ki plača in tistim, ki uporablja lokalno javno storitev (Bailey 1999, 267). Ekonomska teorija obravnava te procese predvsem kot učinkovitejšo alokacijsko zmožnost, politična teorija pa z vidika demokratičnosti in legitimnosti javnega upravljanja.

V proračunskem procesu, ki se navaja kot najbolj zaprta in tehnicistična procedura političnega procesa, kjer se sprejemajo občutljive odločitve o alokaciji omejenih resursov ob širokemu spektru interesov in potreb različnih akterjev, se na lokalni ravni vse bolj izpostavljajo načela demokratičnosti. Na teh izhodiščih se proračun v lokalni skupnosti odpira javnosti kot izziv k državljanom usmerjenega upravljanja (Mikesell 2007, 19). Tako načela, ki promovirajo odprtost proračunske procedure, zagotavljanja državljanskega inputa s sodelovanjem širše javnosti in mehanizme odziva oblasti v tem procesu, najdemo v vrsti dokumentov mednarodnih institucij v obliki priporočil, navodil in usmeritev tako lokalnim oblastem kot centralni vladi pri institucionalnem urejanju tega področja. V nekaterih državah so ta načela in pravila že zajeta v normativni proračunski ureditvi ali pa opredeljena kot politične smernice

in cilji. Tudi Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo v priporočilih o proračunskem upravljanju poudarja transparentnost, sodelovanje v predstavniških institucijah, spodbujanje neposredne participacije širše javnosti in odziv lokalnih oblasti (CE 2004, Rec (2004)1).

Demokratizacijo proračunskega procesa v občini bomo najširše pojmovali kot proces, ki zagotavlja odpiranje proračuna in s tem omogoča, da občani in širša organizirana javnost preko procesov in mehanizmov sodelovanja (ne)posredno vplivajo na oblikovanje proračuna, na njegovo izvajanje in nadzor. Demokratično proračunsko upravljanje sloni na jasno opredeljenih razmerjih med organi, formalizirani strukturi in pravilih, preglednosti in predvidljivosti proračunskega procesa, odprtih komunikacijskih kanalih z možnostjo vstopa različnih akterjev tudi izven kroga formalno izvoljenih predstavnikov in upravnega aparata. Kot osnovni mehanizem vzpostavljanja teh institutov je podan participativni proračunski proces, ki je obravnavan kot instrument komunikacije z občani z orodji posvetovalne demokracije ali neposrednega soodločanja, kar prispeva k zmanjševanju demokratičnega deficita predstavniških sistemov lokalnega javnega upravljanja in hkrati krepi alokacijsko učinkovitost lokalne javne porabe.

Demokratizacija proračunskega upravljanja zajema participativne procese znotraj predstavniških institucij, oblike neposrednega sodelovanja državljanov, vzpostavitev odprtih kanalov komuniciranja med lokalno oblastjo, državljani in širšo javnostjo kot tudi znotraj institucij oblasti. Pri tem se uveljavljajo različne tehnike in oblike sodelovanja občanov in vzpostavljajo različni institucionalizirani mehanizmi odziva lokalne oblasti v podporo spodbujanju participativne politične kulture aktivnega državljanstva. Prav tako se demokratizacija nanaša na nove mehanizme spremljanja javne porabe in medsebojnih oblik nadzora, ki se vzpostavljajo tako z managerskimi mehanizmi strokovnega nadzora kot tudi z institucionaliziranimi mehanizmi demokratičnega nadzora. Odpiranje proračunskega procesa v okviru koncepta novega lokalnega javnega upravljanja dopolnjujejo mehanizmi omrežnega managementa z vnosom horizontalne koordinacije v procesih sodelovanja avtonomnih a medsebojno soodvisnih akterjev. Prav tako k odpiranju določen prispevek podajajo tudi mehanizmi v rezultate usmerjenega proračuna z vnosom informacij o ciljih in rezultatih, ki sicer podpirajo predvsem procese odločanje na managerski ravni, a hkrati v celoten proces vnašajo elemente večje transparentnosti (Shah in Shen 2007, Schick 2004, Kelly in Rivenbark 2003).

3.5.1 NAČELO ODPRTOSTI PRORAČUNSKEGA PROCESA

Oceno uspešnosti političnega sistema podajamo s tem, koliko je zmožen zadovoljiti pričakovanja, potrebe in interese ljudi. Med osnovne pomanjkljivosti javnih institucij in birokracije poleg ekonomske neučinkovitosti umeščamo neodzivnost in pomanjkanje komunikacije z javnostjo. Nekateri celo označujejo to pomanjkljivost bolj negativno kot operativno ekonomsko neučinkovitost javnih organizacij, kar poudarja pomen tega aspekta, ki lahko poleg odločitev o nepravih pristopih in neustreznih javnih storitvah vodi tudi v indiferentnost državljanov (Joyce 2000, 165). Zato se v zadnjem valu demokratizacijskih procesov z namenom zagotoviti večjo učinkovitost političnega sistema v procesih javnega upravljanja poudarja načelo odprtosti, ki izpostavlja pomen dostopnosti, udeležbe državljanov pri javnem upravljanju in odzivnosti oblastnih institucij na izpostavljene preference javnosti. Predpogoj za to pa je transparentno delovanje javnih institucij. Z namenom odpiranja procesa javnega upravljanja države sprejemajo zakonodajo, ki opredeljuje možnost dostopa do informacij javnega značaja[53], zaveze javnih oblasti za posvetovanje z javnostjo, možnost podajanja predlogov rešitev javnopolitične problematike s strani državljanov, mehanizme za izvajanje teh procesov in neodvisen nadzor tega delovanja (OECD 2001, 3).

OECD (2004, 19) s pojmom odprtosti oblastnih institucij zajema širši oziroma globlji pomen od pojma preglednosti. Vodilno načelo odprtosti poleg preglednosti delovanja oblastnih organov vključuje še dostopnost s participativnimi mehanizmi in odzivnost. Mehanizmi odprtosti vnašajo komunikacijsko povratno zvezo, ki proces upravljanja povezuje v učinkovitejše odzivanje na potrebe. Javnim institucijam omogočajo pridobitev informacij o možnih rešitvah, preferencah in pričakovanjih javnosti, kar vodi v sprejemanje bolj informiranih odločitev. Državljanom pa omogočajo spremljanje delovanja oblasti in vzpostavljanje vpliva na sprejemanje odločitev. Z navedenim se ob vzpostavljeni preglednosti vgrajujejo oblike neposredne participacije in novi mehanizmi medsebojnega nadzora, kar preko odzivnosti vodi v učinkovitejše reševanje javnih problemov in vzpostavlja večjo javno odgovornost. Pri tem na podlagi izvedenih raziskav OECD tudi opozarja, da odprtost ne zagotavlja nujno boljšega upravljanja, kot ne izključuje ostalih načel učinkovitosti, pravičnosti in odgovornosti, zato ga vzporejamo z ostalimi načeli dobrega javnega upravljanja (OECD 2005, 3).

[53] V 90% držav OECD imajo dostop do informacij javnega značaja urejen v zakonu (OECD 2005, 3).

Dimenzije odprtosti delovanja vladnih institucij se v praksi uveljavljajo skozi zakonodajo, javne politike o vključevanju državljanov in civilne družbe ter z institucionalnimi ureditvami odpiranja procesa delovanja vlade. Odprtost predstavlja osnovo in izziv dobrega javnega upravljanja, ki poudarja interaktivno komunikacijo med politično elito, upravnim aparatom in širšo civilno družbo. S pojmom odprta vlada se je na začetku poudarjalo predvsem dostop državljanov do informacij o delovanju oblasti potem, ko so bile odločitve že sprejete. V novejšem času pa se vse bolj izpostavlja drugi aspekt odprtosti s poudarkom na pomenu medsebojne komunikacije v samem procesu oblikovanja javnih politik (Peters 2001, 308). Z vključitvijo širšega kroga relevantnih nosilcev interesov v proces odločanja in zagotavljanjem odzivnosti na njihove preference gradimo zaupanje kot osnovo za izboljšano družbeno učinkovitost in pravičnost (Sanderson 1999, 328). Sam proces sodelovanja pa dodatno prispeva h krepitvi zmožnosti posameznih interesnih skupin in posameznikov, da igrajo polnejšo vlogo kot državljani v družbenem in političnem življenju.

Zamisel o odprtosti sistemov lokalnega javnega upravljanja sloni na ideji, da se oblikovanje javnih odločitev in njihovo sprovajanje ne izvaja le znotraj lokalnih oblastnih institucij, ampak v širšem krogu akterjev lokalne sredine z izmenjavo stališč, artikulacijo javnega interesa, pogajanji in skupnem učenju. Odprtost lokalnega javnega upravljanja sloni na transparentnosti delovanja in odzivnosti lokalne oblasti, na aktivnem državljanstvu in dostopnosti širše javnosti do javnopolitičnega procesa ter partnerstvu s civilno družbo. Vse to za seboj potegne spreminjanje obstoječih modelov javnega upravljanja, spreminjanje struktur političnega sistema kot tudi preoblikovanje vrednotnih izhodišč akterjev v teh procesih. Pri tem ne gre za izključevanje enega ali drugega akterja, ampak za iskanje skupnega interaktivnega sodelovanja med njimi. Prav tako ne gre za izločanje enih ali drugih mehanizmov (od demokratičnih procesov odločanja, hierarhičnega vodenja, učinkovitega managementa do interaktivnega omrežnega upravljanja) ampak za njihovo dopolnjevanje. Odprto delovanje lokalnih oblasti v omrežnem lokalnem upravljanju je prežeto z aktivnostmi drugih avtonomnih akterjev, ki skupaj ustvarjajo potencial za aktiviranje lokalnih zmožnosti in izgradnjo socialnega kapitala, kar deluje kot koordinacijski mehanizem in krepi celostne skupnostne zmogljivosti ter s tem spodbuja učinkovitost in odgovornost javnega upravljanja (Mullins 2007, 239, Stoker 2004, 6). Navedena izhodišča predstavljajo osnove novega lokalnega javnega upravljanja. Pri tem gre tudi za premike od predstavniške k dopolnilnim oblikam posvetovalne in participativne demokracije, za nova partnerska razmerja pri zagotavljanju javnih storitev s podjetniškimi metodami učinkovitega managementa ter nova

omrežna razmerja upravljanja, ki nadomeščajo zaprt instrumentalni policy proces znotraj oblastnih institucij in hierarhije javne administracije.

Ko govorimo demokratizaciji proračunskega upravljanja se še vedno soočamo s percepcijo javnosti, ki zaradi kompleksne regulacije in obsežnosti te tematike, proračun še vedno vidi kot zaprt proces političnega odločanja, rezerviran za poklicane elite. V izvedeni analizi v državah OECD v letih 2000-2002 predstavniški organi še vedno ocenjujejo proračunski proces kot obskurni tehnicistični proces, ki ga vodi ministrstvo za finance in vladni ekonomisti, medtem ko ga drugi težko razumejo ter še težje bistveno prispevajo svoj vpliv v tem procesu (Heimans 2002, 33). Zato je že v normativno-institucionalni ureditvi proračunskega procesa poudarjeno načelo preglednosti, v novejšem času pa se tudi tu vse bolj v ospredje postavlja širše načelo odprtosti.

Oblike aktivnega vključevanja državljanov vzpostavljajo nova izhodišča odprtega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik ter predstavljajo s tem enega od ključnih elementov dobrega javnega upravljanja v okvirih vzpostavljene predstavniške demokracije (OECD 2004, 20, CE: Rec (2001) 19). OECD priporoča krepitev razmerij z državljani kot čvrsto investicijo v boljše oblikovanje javnih politik in kot pomemben dejavnik dobrega javnega upravljanja, ki prispeva k izgradnji javnega zaupanja, krepitvi kakovosti demokracije in krepitvi civilne družbe (OECD 2001). Vključevanje državljanov se obravnava predvsem iz vidika kako so prebivalci informirani in kakšni so načini soodločanja oziroma vplivanja na javne odločitve. V izgradnji teh razmerij OECD razlikuje tri osnovne koncepte razmerij med oblastnimi organi in državljani (ibid, 2-4):

- Informiranje kot enosmeren odnos, v katerem oblastne institucije ustvarjajo in podajajo informacije državljanom. Informiranje pokriva tako pasivni dostop do informacij (podajanje informacij na zahtevo državljanov) kot tudi aktivne ukrepe oblastnih organov za podajanje informacij, s katerimi oblastne institucije same posredujejo določene informacije (dostop do registrov, javne objave, razpisi, spletne strani, portali…).
- Posvetovanje kot dvosmeren odnos, v katerem državljani zagotavljajo oblastnim organom povratne informacije. Posvetovanje temelji na tem, da oblast sama opredeli tematiko, pri kateri hoče pridobiti stališča državljanov ter v ta namen zagotovi državljanom dostop do potrebnih informacij ter komunikacijske kanale za njihovo sodelovanje.
- Aktivna participacija kot proces, ki temelji na partnerstvu med državljani in oblastnimi institucijami z aktivnim sodelovanjem državljanov v procesu oblikovanja javnih politik, pri čemer odločanje ostaja v domeni oblastnih institucij.

Prvi korak v izgradnji teh razmerij je obveščanje in informiranje javnosti o delovanju oblasti. Le informirani občani se lahko vključujejo v razprave in odločitve o javnih vprašanjih ter vrednotijo delovanje oblastnih institucij. Tako tudi prvo priporočilo Sveta Evrope glede participacije v lokalnih javnih zadevah poudarja, da se mora državljanom omogočiti in olajšati dostop do informacij v zvezi z lokalnimi zadevami in zagotoviti pravico dostopa do jasnih in izčrpnih informacij o zadevah lokalne pristojnosti (CE: Rec (2001) 19). Informiranje na lestvici razmerij med državljani in javnimi oblastmi predstavlja najnižjo raven komunikacije, ki je hkrati predpogoj za naslednja bolj interaktivna razmerja sodelovanja. Naslednje oblike razmerij med oblastjo in državljani zajemajo različne načine organiziranega vključevanja širše javnosti pri sprejemanju javnopolitičnih odločitev in pri njihovi implementaciji. Na lokalni ravni se ob kanalih participacije v vzpostavljenih predstavniških organih nadaljnji ukrepi nanašajo na ureditev institucionalnih oblik neposredne udeležbe državljanov v političnem procesu, izhajajoč iz prepričanja da državljanska participacija predstavlja osnove delovanja lokalne demokracije in vzvod alokacijske učinkovitosti. V tem oziru se poleg zaveze oblikovanja izvoljenih lokalnih predstavniških teles v okviru procesov decentralizacije in demokratizacije v vrsti držav uvaja obveznost konzultiranja zainteresirane javnosti pri pomembnih (strateških) odločitvah o javnih zadevah. Posvetovanje z javnostjo med ali pred spremembo javno političnih odločitev in druge oblike aktivne participacije so obravnavane kot mehanizem, ki pomaga sooblikovati odločitve predvsem pa informira javnost o namerah in delovanju javnih institucij.

Iz podatkov raziskav razvitih držav izhajajo sledeči učinki odprtosti procesa upravljanja oblastnih institucij do javnosti (OECD 2005, 2-5):

- Obseg in kakovost javnih informacij se je v zadnjih 20 letih zelo povečala s sprejeto zakonodajo večine razvitih držav, ki zahteva dostop do informacij javnega značaja. Vendar samo zagotavljanje informacij ni zadosten pogoj odprtosti javnih institucij. Tako iz raziskav izhaja, da kljub večji transparentnosti javnost še vedno ocenjuje oblastne institucije kot bolj zaprte in izraža veliko stopnjo nezaupanja vanje.
- Dostopnost se povečuje s pomočjo nove e-tehnologije, zakonskimi rešitvami in institucionaliziranimi mehanizmi delovanja javne administracije, ki državljanom odstranjuje ovire in širi možnosti enakega dostopa.
- Participacija in posvetovanje javnosti je obravnavano kot sredstvo za izboljšanje javnih politik in krepitev legitimnosti javnih oblasti. To pa predpostavlja odzivnost javnih oblasti do podanih stališč, predlogov in preferenc z jasno opredeljenimi postopki in mehanizmi nadzora, kjer ti procesi potrebujejo še vrsto dopolnitev.

Na lokalni ravni sta se uveljavili dve pomembni področji obveznega posvetovanja z javnostjo: pri zagotavljanju lokalnih javnih storitev (ankete o zadovoljstvu uporabnikov) in pri razporejanju proračunskih sredstev. Priporočila oziroma zakonske zaveze posvetovanja in vključitve javnosti so povezane s percepcijo spremenjene vloge javnega sektorja in novimi pristopi v javnem upravljanju zasnovanimi na partnerskem sodelovanju vseh družbenih akterjev. Tako so v Veliki Britaniji lokalne oblasti zavezane posvetovati se z javnostjo v okviru politike »The best value« (Joyce 2000, 166). Številne države širom po svetu pa so uzakonile obvezno posvetovanje z javnostjo v postopku oblikovanja proračuna (CE 2002, Högye 2002, Shah in Shen 2007). V tej raziskavi se naslanjamo na pomen participacije v procesu proračunskega upravljanja, ki smo ga izpostavili kot dejavnik alokacijske učinkovitosti proračuna in demokratizacije lokalnega javnega upravljanja. Participativno proračunsko upravljanje in njegov pomen smo predstavili in analizirali v poglavju 3.4.2 in 3.4.3.

Namen transparentnosti proračunskega procesa je varovanje javnega interesa in polaganje računov o porabi javnega denarja. Načelo transparentnosti proračuna zahteva razkritje vseh potrebnih informacij udeležencem v posamezni fazi proračunskega procesa, ki so potrebne za odločanje o sprejemanju proračuna, o izvajanju proračuna ter za sprotni in naknadni nadzor proračunske porabe. MDS je v Kodeksu dobrih praks transparentnosti javnih financ opredelil štiri osnovna načela za celotni sektor države, ki jih lahko apliciramo tudi na lokalno raven (IMF 2001, Atkinson in Noord 2001):

- načelo jasnosti vlog in odgovornosti poudarja pomen jasnih razmejitev pristojnosti in odgovornosti med organi, ki so odgovorni za javne finance z opredelitvijo pravno-institucionalnega okvira javnih financ ter ločitev delovanja javnega in zasebnega sektorja;
- načelo javne dostopnosti do informacij izpostavlja potrebo po javnem dostopu do celovitih informacij o javnofinančnem poslovanju javnih institucij;
- načelo odprtosti procesa priprave, izvrševanja in poročanja določa metodološke standarde strukture in vsebine proračunskih dokumentov ter sestavljanja informacij o pripravi in izvajanju proračuna;
- načelo neodvisnosti in samostojnosti opredeljuje pomen standardov računovodskih evidenc, neodvisne zunanje revizije in statistike javnih financ.

Skladno s priporočili dobrih praks o proračunski transparentnosti v OECD s tem pojmom zajemamo popolno razkritje vseh relevantnih informacij v primernem časovnem okviru in v sistematični obliki (OECD 2001a). Transparentnost v fazi oblikovanja proračuna se

zagotavlja s predpisanim postopkom in strukturo same priprave, razmejitve vlog med akterji, proceduro obravnave in sprejemanja proračuna. Pri implementaciji sprejetega proračuna pa predpisi in pravila kot pomembne sestavine zagotavljajo jasno in pregledno evidentiranje, poročanje in nadzor javnih financ. Prav tako se v fazi izvajanja proračuna transparentnost nanaša na mehanizme, ki podpirajo učinkovitost z orodji finančnega managementa in mehanizmi notranjega nadzora proračunske porabe. Pomembno vlogo ima pri tem tudi sodobno zasnovan informacijski sistem, ki povezuje spremljanje izvajanja proračuna s sistemom enotnega javnega računovodstva in statističnega poročanja. Objava razvojnih dokumentov, programov delovanja, predloga proračuna, letnih poročil, poročil o izvajanju proračuna med letom in bilanc javnih financ so pomembna orodja preglednosti delovanja javnih oblasti. Priporočila OECD o dobrih praksah priprave proračunske dokumentacije iz leta 2001 med drugim vključujejo tudi sestavo poročila o stanju javnih financ neposredno pred volitvami (Wehner 2004, 12)[54].

Glede na prilagajanje vloge proračuna novemu konceptu odprtosti delovanja vlade Blöndal (2003, 20) širši vidik preglednosti proračuna podaja z naslednjimi tremi elementi:

- sistematična in pravočasna predstavitev vseh relevantnih proračunskih informacij je predpogoj proračunske preglednosti, kar pa ni zadosten pogoj;
- drugi element zajema učinkovito vlogo zakonodajnega oziroma predstavniškega organa, ki mora biti sposoben natančno pregledati in obravnavati proračunska poročila ter imeti možnost vpliva na proračunsko politiko;
- tretji element je učinkovita vloga civilne družbe, preko medijev in nevladnih organizacij, ki predpostavlja, da imajo državljani direktno ali indirektno možnost vplivati na proračunsko politiko in držati izvršilni organ v odgovornosti.

Če s transparentnostjo proračuna pojmujemo pregledne postopke, obveščanje javnosti in dostop do informacij, je z odprtim proračunskim upravljanjem zajeta obojestranska komunikacija. Odprtost proračunskega procesa poleg informiranja javnosti pomeni možnost reprezentacije z vključevanjem širše javnosti in dovzetnost političnega vodstva za dopustitev vpliva. Navedeno zajema možnost neodvisnega vpliva stroke, dovolj časa za razpravo v predstavniškem telesu, neposredno participacijo državljanov, partnerstvo s civilno družbo, neodvisno strokovno revizijo in benchmarking, mehanizme odziva lokalne oblasti na podane

[54] Tako se npr. na Malti zahteva predložitev revizije poslovanja lokalne oblasti pred zaključkom mandata, da lahko predstavniški organ preveri v kakšni kondiciji izvršna oblast zapušča stanje javnih financ. Na Poljskem pa, čeprav ni predpisano, prakticirajo predložitev poročila izvršnega organa svojemu nasledniku ob predaji mandata. V kolikor to ni narejeno nova izvršilna oblast predstavi inventuro stanja. (CE 2002, 34).

predloge in dodatne mehanizme demokratičnega nadzora javne porabe. Ob mehanizmih dostopa in vključevanja širše javnosti je pomembno, da se vzporedno vzpostavi tudi ustrezne mehanizme odziva oblasti na podan input državljanov. Odzivnost zajema vse ukrepe, ki omogočajo, spodbujajo in podpirajo udeležbo, možnost vplivanja na odločitve, nadzor rezultatov in javno odgovornost (OECD 2005).

Objava proračunskih dokumentov se ob upoštevanju pravice javnega dostopa do informacij šteje kot minimalna zahteva odprtosti, zato ga večina demokratičnih držav zakonsko reuglira. Glede na različne možnosti posameznih akterjev vpetih v proračunski proces se z dejavniki odprtosti priporoča vzpostavitev večje dostopnosti, ki lokalne oblasti poleg objave proračunskih dokumentov zavezuje k javni predstavitvi in/ali posvetovanju ter vzpostavljanju mehanizmov odziva. Tako imajo nekatere države predpisano javno razpravo o proračunu in hiringe, obveznost javne objave tako predlogov kot sprejetih proračunskih dokumentov[55] ter obvezno objavo proračunskih kazalnikov. V tej smeri tudi Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo v priporočilih o proračunskem upravljanju na lokalni ravni navaja vrsto stališč o transparentnosti in odprtosti proračunskega procesa (CE Rec (2004)1). Ta priporočajo spodbujanje informiranja javnosti o proračunskih ciljih in o izvajanju javnih storitev z dodanimi indikatorji o njihovem izvajanju, objavo proračunskih dokumentov, ki so lahko berljivi, podajajo celovito informacijo o stanju občinskih financ in omogočajo primerjavo; priporoča spodbujanje participacije državljanov in širše javnosti o vprašanjih finančne narave, še posebej o pomembnih investicijskih odločitvah; zagotavljanje vključevanja predstavniškega organa v razpravo v čim zgodnejši fazi oblikovanja predloga in možnost spremljanja izvajanja proračuna tudi tekom leta; zagotovitev zadostnega časovnega okvira za temeljito proučitev predloga; priporoča objavo predloga in ne le sprejetega proračuna ter njegovega zaključnega računa (Davey 2005).

Vsi navedeni vidiki odprtosti interaktivno krepijo demokratizacijo proračunskega procesa, ki postaja eden od osnovnih ciljev proračunskega upravljanja na lokalni ravni in hkrati orodje demokratizacije delovanja lokalne samouprave. Odprti procesi na področjih lokalnega javnega upravljanja delujejo spodbudno na aktiviranje koordinacijskih mehanizmov civilne družbe kot tudi same institucionalne sfere, kar lahko generira učinkovito, legitimno in odgovorno delovanje lokalnih oblasti. Odpiranje proračunskega upravljanja z mehanizmi

[55] V okviru EU ima vrsta držav (Danska, Finska, Irska, Malta, Norveška, Nizozemska, Poljska, Slovaška in Češka) predpisano obvezno informiranje javnosti v obliki javne razprave pred sprejemom proračuna. V večini držav je prav tako opredeljena obvezna objava sprejetega proračuna in možnost vpogleda javnosti v vse proračunske dokumente (CE 2002, 43-44).

demokratizacije na vhodu proračunskega procesa in spremljanje učinkovitosti rezultatov na izhodu vnaša dodatne povezovalne elemente krepitve legitimnosti, javne odgovornosti in učinkovitosti javne porabe. V tem okviru predstavlja odpiranje proračunskega procesa osnovni izziv in izhodišče demokratizacije in učinkovitosti ne le proračunskega procesa ampak celotnega lokalnega javnega upravljanja. S participativnim proračunskim upravljanjem postaja proračun nov instrument udejanjanja participacije državljanov na lokalni ravni. Zajema res le enega od področij aktiviranja neposredne participacije, vendar raziskave primerov iz prakse potrjujejo, da predstavlja proračun učinkovit instrument vključevanja širše javnosti v procese lokalnega javnega upravljanja ter krepitve znanja državljanov o načinih reševanja skupnih potreb (Sintomer in drugi 2008, 174 -175).

V procesih odpiranja proračunskega procesa in sodelovanja državljanov igra danes IKT vlogo velikega promotorja in reformatorja vključno s spreminjanjem institucionalnih okvirov procesa javnega upravljanja. Kanale e-poslovanja in e-upravljanja lahko uporabimo za povečanje preglednosti, dostopnosti, participacije in odzivnosti v vseh fazah proračunskega procesa. To je omogočeno z objavo proračunskih izhodišč, predloga proračuna, razprav o proračunskih dokumentih, podajanjem dopolnil k predlogu, objavo sprejetega proračuna, javnih naročil, poročil o izvrševanju, zaključnega računa in izsledkov revizij. Poleg (ne)možnosti dostopa do informacij v procesih odpiranja javnega upravljanja se izpostavlja tudi (ne)enakost komunikativne sposobnosti v družbi (Szreter 2000, 189), ki se je pokazala kot eden od problemov uvajanja novih IKT. Zato se izpostavlja potreba zagotavljanja enakega dostopa do informacij in enakih možnosti vključevanja tudi tistim državljanom, ki nimajo dostopa do teh sodobnih orodij (OECD 2004, 21). Odprtost izraža tudi zmožnost civilne družbe, da s participativno politično kulturo v odprti komunikaciji sodeluje v tem procesu, zato Mullins (2007, 250-262) poleg institucionalne ureditve izpostavlja pomen participativne zmožnosti civilne družbe, da se lahko aktivno vključi v te procese, kajti nasprotno ti procesi lahko vodijo v nepredstavnost izraženih interesov.

V procesih odpiranja lokalnega javnega upravljanja ne smemo zanemariti medijev. Danes se mediji štejejo za četrto vejo oblasti, hkrati pa se pravica do svobode tiska in medijev obravnava kot osnovni kriterij demokratičnega sistema in nadzora oblasti (Watts 1997, 1). Moč medijev se rezultira v podajanju informacij širokemu krogu deležnikov, v odpiranju komunikacijskih kanalov, vključevanju vidikov drugih akterjev izven institucionalne politike in interpretiranja družbenih problemov, kar predstavlja pomembne dejavnike oblikovanja javnega mnenja, ozaveščanja javnosti in vplivanja pri reševanju javnopolitičnih tematik. Prav

tako pa lahko sejejo dezinformacije ali podajajo delne ali usmerjene informacije s strani vodilnih političnih elit ali interesnih skupin. V tem tiči razlog, da si hočejo vodilne politične garniture na tak ali drugačen način podrediti medije in odpreti poti za uporabo medijev pri uresničevanju svojih interesov. Prav tako opozicija, administracija oziroma posamezne skupine pritiska poskušajo vplivati na medije oziroma na različne načine uporabiti medije za dosego svojih ciljev. Zato se z vidika demokratizacije družbe moč medijev in njihov pomen posebej obravnava.

Razprave o problematičnih tematikah se vsakodnevno izpostavljajo na lokalnih televizijskih in radijskih postajah, v lokalnem časopisju in raznih e-forumih, kjer posamezniki izražajo svoja mnenja do javnih problematik in do sprejetih političnih odločitev. To se odraža tudi v proračunskem procesu. Proračunske tematike so deležne različne pozornosti medijev, vse od objave razprav in stališč k predlogu proračuna, spremljanja realizacije posameznih proračunskih projektov tekom celotnega proračunskega leta, izpostavljanja financiranja posameznih problematik, pa do podajanja ocen o (ne)uspešnosti realizacije proračuna ob zaključku proračunskega leta. Vse pogosteje se uporabljajo tudi medijske predstavitve vodilne politične opcije tekom mandata ali pred volitvami na osnovi izvajanja proračunskih ciljev.

3.5.2 ODGOVORNOST V PRORAČUNSKEM PROCESU

V demokratični ureditvi predpostavljamo, da imamo oblast, ki jo je izbralo ljudstvo. Dalje se predpostavlja, da so izvoljeni predstavniki odgovorni tistim, ki jih predstavljajo. Odgovorni so za odločitve, ki jih sprejemajo in javne politike, ki jih sprovajajo v njihovem imenu. Iz tega izhaja zaveza, da se državljanom razloži kaj se s temi politikami dosega, na kakšen način bodo delovale, kakšni viri bodo za to angažirani, kako bodo odločitve vplivale na posameznika in na skupnost ter na ta način opraviči oziroma legitimira njihovo sprejetje. Gre za javno odgovornost, ki predpostavlja transparentno, odzivno in učinkovito delovanje vseh nosilcev javnih funkcij. Obravnavamo jo kot instrument za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti javnega upravljanja ter hkrati kot cilj sam po sebi (Bovens 2006, 7). Javna odgovornost je pogosto obravnavana kot krovno konceptualno načelo, s katerim praktično zajemamo vsa načela dobrega javnega upravljanja oziroma jih obravnavamo kot različne dimenzije javne odgovornosti (ibid , 8-9).

Koncepti in metode javne odgovornosti predstavljajo osnove demokratične teorije, ker definirajo kako javne politike in javna uprava ostajajo odzivni do javnih preferenc (Dunn in Legge 2001, 74). Poudarjamo jo kot nujo, vendar je neotipljiva, dokler ne definiramo »kdo odgovarja«, »za kaj« in »komu« kdo odgovarja. (Allen in Tommasi 2001, 22). V demokratičnem procesu ne gre le za odgovornost do javnosti, ampak se izpostavlja tudi pomen medsebojne odgovornosti (Wildavsky 2003, 45), ki zajema odgovornost na različnih ravneh: s strani izvoljenih politikov do volivcev, s strani javnih managerjev do politikov, ki jih nadzirajo, s strani javne organizacije do javnosti in prav tako znotraj javne organizacije s strani nižjega managementa do vrhnje ravni managementa.

Della Porta (2003, 162) povzema, da izraz odgovorna vlada povezuje dvoje pričakovanj: odzivnost in učinkovitost**.** Tako se javna odgovornost ne presoja le iz vidika rezultatov ampak tudi glede ustreznosti procedure. S tem pa so neposredno povezani mehanizmi nadzora. Ti se ne nanašajo le na nadzor izvedenih preteklih aktivnosti ampak zajemajo tudi proaktivne ukrepe z namenom izboljšanja delovanja in usposabljanjem za prilagajanje spremenjenim razmeram (Bovens 2006, 26). Javno odgovornost lahko jemljemo tudi kot sestavino učenja z delovanjem, ki ne vodi nujno k sankcijam (Allen in Tommasi 2001, 22). To delovanje se lahko uokvirja v proces politične socializacije, kot proces učenja političnih vrednot in politične kulture (Brezovšek 1997, Ferfila 2000, Peters 2001).

Bovens (2006, 31) opredeli javno odgovornost kot razmerje med javnim akterjem in forumom[56], v katerem ima akter zavezo pojasniti in opravičiti vedenje, forum pa možnost postavljati vprašanja in podajati presoje ter lahko akterja izpostavi soočenju s posledicami njegovega delovanja. Akterji imajo v tem kontekstu dolžnost informirati in polagati račune, fourm pa vprašati glede ustreznosti informacij in legitimnosti vedenja ter presojati delovanje akterja (ibid , 9) (npr. s potrditvijo ali zavrnitvijo poročil ali predlogov politik). V javnem sektorju so ta razmerja pogosto institucionalizirana v pravilih, vrednotah in vzpostavljenih formalnih ali neformalnih procedurah (ibid, 14). Vendar je javna odgovornost zelo kompleksna in predpostavlja najprej jasnost v definiranju pristojnosti in odgovornosti nosilcev javnih pooblastil. Nato pa opredeljeni odgovornosti posameznikov sledi opredelitev posledic v nagradah in sankcijah glede na pričakovane rezultate.

[56] Pri tem kot forum lahko obravnavamo širšo javnost, pristojno instanco, formalne institucije javnega nadzora (računsko sodišče, finančno inšpekcijo, ombudsmana…) ali medije kot neformalni forum (ibid, 16)

Osnovno izhodišče lociranja odgovornosti za javne odločitve je, da odgovornost nosi tisti, v katerega pristojnosti je sprejem te odločitve. Navaja se, da v klasičnem Webrovem modelu javne uprave nismo imeli problemov z opredelitvijo odgovornosti, saj je bila ta jasno postavljena na vrh hierarhije. Birokracija je bila odgovorna politiki, ti pa javnosti. V pogojih kompleksnih razmerij javnega upravljanja pa se danes srečujemo z interaktivno vlogo različnih sodelujočih akterjev, zato je pogosto težko določiti kdo je bil tisti, ki je imel ključni vpliv na sprejeto odločitev. V teh razmerjih so politične odločitve in njihovi izidi rezultat akcije številnih akterjev na različnih nivojih z različnim prispevkom v tem procesu, ki ga pogosto ni možno razlikovati od prispevka drugih akterjev. Posledično noben posameznik ne more biti moralno grajan ali odgovoren za politične izide[57], kar nas napotuje na vzpostavljanje mehanizmov medsebojne odgovornosti in hkrati vrača nazaj na začetek izvirnega vprašanja demokratične odgovornosti. Zato se princip centralne kontrole oziroma hierarhije nadomešča z opolnomočenjem javnega managementa, avtonomnih akterjev v širši sredini in uporabnikov oziroma državljanov.

Vprašanja javne odgovornosti se nanašajo na zakonitost in etiko delovanja akterjev v javnem sektorju, pri čemer moramo ločiti politično in administrativno oziroma pravno odgovornost. Politična odgovornost izhaja iz (oblastnih) pooblastil in moči odločanja, ki je dana politikom z izvolitvijo. Keech (1995, 13) politično odgovornost pojmuje iz dveh vidikov: kot odgovornost za dejanja in izpostavljenost sankcijam ter kot zavezo razložiti, poročati oziroma upravičiti delovanje. Pogorelec (2005, 470) poudarja, da je njeno uveljavljanje vezano predvsem na demokratične institute, ki imajo za posledico neizvolitev, interpelacijo, odstop od politične funkcije, nezdružljivost funkcij in druge politične institute, ne pa neposredno kazensko oziroma pravno odgovornost. To pa ne pomeni, da politik kot posameznik ne more biti kazensko dogovoren. Poudarja le, da se politična odgovornost navadno izvršuje v odnosu do tistega, ki je nosilca javne funkcije imenoval in predstavlja sredstvo vrednotenja njegovega dela glede na pričakovanja tistega, ki ga je imenoval (ibid). Pri tem mehanizmi politične odgovornosti delujejo v nasprotni smeri od delegiranih političnih pooblastil (Bovens 2006, 16). Osnovni mehanizem polaganja odgovornosti in evalvacije uspešnosti politikov so v končni instanci volitve, na katerih se volivci odločijo za obstoječe politične strukture ali njihovo zamenjavo.

[57]Navedene dileme lociranja javne odgovornosti se izpostavlja kot »problem številnih rok«. (Bovens 2006, Thompson 2005)

Klasične diskusije administrativne odgovornosti oziroma odgovornosti javne uprave (iz obdobja do 1940), ki se nanašajo na pogled, da je profesionalizem najboljši način zagotavljanja javne odgovornosti nasproti stališču, da mora javna odgovornost sloneti na zunanjemu nadzoru in ne zgolj na moralni odgovornosti posameznika, se danes združujejo v pomenu obojestranskega nadzora, tako notranjega kot zunanjega (Della Porta 2003, Thompson 2005). Managersko in administrativno odgovornost lahko navežemo na razmerja principala in agenta, ki jo opredeljujemo predvsem kot notranjo odgovornost. Notranja (organizacijska) odgovornost prispeva k večji učinkovitosti pri izvajanju politik in programov, vendar managerji in javni uslužbenci lahko odgovarjajo le za delovanje znotraj danih pristojnosti. Zato priporočila o proračunskem upravljanju poudarjajo pomen vzpostavitve jasne opredelitve pristojnosti in odgovornosti izvršilne veje že v zakonski ureditvi (CE 2004: Rec (2004)1, MDS 2001, OECD 2001a). Brez razmejitve pristojnosti in jasnih linij odgovornosti se lahko konča tako, da uslužbenci postanejo grešni kozli za napake lastnih političnih vodij (Allen in Tommasi 2001, 22). V odprtih procesih javnega upravljanja, ki vzpostavljajo nova medsebojna razmerja med ključnimi akterji, pa se vse bolj izpostavlja, da javni managerji niso odgovorni le politiki ampak tudi javnosti in državljanom (Denhardt in Denhardt 2007).

Osnovni cilj demokratičnega nadzora v lokalni skupnosti je zagotoviti izvoljenim predstavniškim organom in zainteresirani javnosti, da lokalna oblast deluje v skladu z načelom pravne države, načeli demokracije in načeli učinkovitosti. V ta namen se procesu proračunskega upravljanja vgrajeni številni mehanizmi nadzora. To se v proračunskem procesu izvaja z natančno določenimi postopki, razmerji med akterji in pravili delovanja. Splošno sprejeto načelo namreč je, da morajo imeti tisti, ki trošijo denar drugih manj diskrecijskih pravic (Ferfila 2000, 142). Osnovno pojmovanje odgovornosti delovanja v proračunskem procesu je tradicionalno vezano na skladnost s predpisi in postopki, ki izhaja iz načela pravne države. Klasični instrumenti nadzora in odgovornosti javne porabe so predvsem merjenje inputov s finančno kontrolo iz centra, poročanje, finančna inšpekcija in revizija, ki zagotavljajo predvsem fiskalno disciplino in transparentnost. To so nujno potrebni mehanizmi, še posebej poudarjeni v tranzicijskem obdobju izgradnje sistemov proračunskega upravljanja. Pri preoblikovanju proračunskega nadzora igra zelo pomembno vlogo tudi razvoj neodvisne revizijske funkcije v podporo tako notranjemu finančnemu nadzoru kot tudi nadzorni funkciji predstavniškega organa (Schick 2002, 30). Pri tem je zelo pomembno, kako je postavljena vloga revizijskega organa oziroma ali je ta podrejen predstavniškemu organu

ali je popolnoma neodvisen organ. Poleg tega se izpostavlja pomen uvajanja zunanjih revizij kot neodvisnih strokovnih evalvacij proračuna z javno objavo izsledkov teh presoj.

Pristopi proračunskega upravljanja v okviru paradigme NJM preusmerjajo nadzor iz kontrol zakonitosti in pravilnosti na poudarek k nadzoru učinkovitosti. Z dereguliranimi postopki managementa proračunske porabe se opuščajo centralne kontrole iz vrha, nižjim ravnem pa se dopušča večja avtonomnost delovanja ob vzporednem zagotavljanju odgovornosti za rezultate. To velja tako za razmerja znotraj javnih organizacij kot tudi za odnose centra do nižjih ravni oblasti, kjer države v okviru sistemov fiskalne decentralizacije v upravljanje proračunskega procesa na lokalni ravni vnašajo nove regulativne in nadzorne mehanizme. Če hočemo odgovornost vezati na rezultate, je te potrebno meriti, kar vnaša v rezultate usmerjen proračunski pristop. Tu pa se pojavi problem, ker so učinki in rezultati delovanja nekaterih javnih aktivnosti ali proračunskih uporabnikov lažje merljivi, nekatere je zelo težko določiti, kaj šele izmeriti, še vedno pa ostaja del proračunskih aktivnosti, za katere učinkov uporabe javnega denarja ni možno meriti (Högye 2002, Schick 2004). Prav tako so analize uvajanja outputnega proračuna pokazale, da meritve učinkovitosti porabe niso bistveno vplivale na odločitve o alokaciji javnega denarja. Med mehanizme nadzora proračunske porabe se poleg sistema notranjega nadzora porabniških enot pogosto uvrščajo tudi tržni elementi in podjetniška iniciativa ki z vnosom svoje izvorne učinkovitosti lahko prispevajo h krepitvi javne odgovornosti (Joyce 2000, 201).

Mehanizme proračunskega nadzora navezujemo tudi na vidike demokratizacije s krepitvijo vloge predstavniškega organa, participativnim vplivom državljanov in sodelovanjem organiziranih predstavnikov civilne družbe, s transparentnostjo delovanja in mehanizmi odzivnosti javne oblasti. Predstavniški organ in civilna družba imata podobno vlogo: da spremljata oblikovanje proračunske politike in odgovornost oblasti za njegovo izvedbo, le da eni to izvajajo posredno, drugi pa neposredno (Blöndal 2003, 21). Najneposrednejši nadzor pa lahko izvajajo aktivni državljani, ki s participacijo v proračunski proces vnašajo neposredno povratno zvezo, brez kakšnih koli posebnih ekspertiz ali posrednikov in s tem ustvarjajo zavezo odzivnosti lokalnih oblasti na potrebe lokalne sredine.

To pomeni, da odgovornost v proračunskem upravljanju presojamo tako iz vidika rezultatov kot tudi iz vidika ustreznosti procedure. Tako je odprt proces oblikovanja in sprejemanja proračuna v predstavniških institucijah lokalne samouprave sam po sebi institut nadzora. Ta je še dodatno legitimiran, kadar je podprt z mehanizmi neposredne participacije in sodelovanja

širše javnosti. Izhodišče, ki odgovornost do javnosti obravnava zgolj kot možnost, da državljani le z aktom volitev naknadno identificirajo kdo je odgovoren za rezultate oziroma za napake, postaja v današnjih razmerah v konceptu novega lokalnega upravljanja nezadostno[58]. Zato se v dopolnitev klasičnim mehanizmom politične odgovornosti tudi v proračunskem procesu vnaša načelo odprtosti s vzpostavljanjem mehanizmov transparentnosti, dostopnosti z oblikami sodelovanja državljanov v vseh fazah proračunskega procesa in zahtevami po odzivnosti lokalne oblasti. Odgovornost do javnosti v proračunskem procesu se z demokratizacijo procesov upravljanja obravnava kot obveznost polaganja računov javnosti, ki izhaja iz stališča, da ima javnost pravico biti informirana o delovanju javnih subjektov, pravico sodelovati pri odločitvah glede uporabe javnega denarja, lokalna oblast pa zavezo odzvati se na podane predloge (OECD 2001, CE: Rec (2004)1, Shah in Shen 2007). Na teh osnovah javnost lahko presoja učinkovitost dosežkov porabljenega denarja in odgovornost lokalne oblasti.

V povezavi z javno odgovornostjo se odpirajo tudi zahteve po etičnem delovanju politikov. Te niso nekaj novega, saj so že v Grčiji, starem Rimu in srednjem veku pred vladarje postavljali zahteve po etičnem vladanju (Davis 2003, 213). Danes pa se etično delovanje zaradi padca zaupanja v javne institucije ponovno postavlja kot ključni dejavnik dobrega javnega upravljanja. Nasprotno etičnemu delovanju se navaja problem korupcije, ki jo Svetovna Banka zelo splošno opredeljuje kot zlorabo javnih pooblastil v zasebne koristi (WB 2007, 67). Dobovšek (2004, 217) podaja sledečo širšo opredelitev:

> »*Korupcija je proces, v katerem sta vpleteni najmanj dve osebi, od katerih je najmanj ena zaposlena v javnem sektorju. Obe osebi delujeta v škodo javnega interesa z namenom pridobiti osebno korist, pri tem pa kršita moralne in pravne norme ter rušita temelje demokratične družbe ter pravne države*«.

Po analizah OECD so javne finance in javna naročila področja javnega upravljanja, kjer je riziko korupcije največji (Davis 2003, 221). Pridobivanje koristi posameznih skupin je izpostavljeno tudi kot tipični problemi občinskih javnih financ (Shah 1999, Tanzi 2001). Zato morajo današnje družbene institucije zagotavljati in vzpostavljati ustrezne mehanizme za čimbolj transparentno izvajanje javnih pooblastil, predvsem pa nadzor nad porabo javnega denarja. Priporočila mednarodne skupnosti za uspešno odpravljanje korupcije zajemajo ukrepe za krepitev pravnega okvira, nadzor nad javnimi financami, profesionalizacijo dela

[58] Periodičnost volitev zagotavlja le posredno odgovornost in omogoča predolgo obdobje zaprtosti javnih organizacij, kar lahko vodi v birokratizacijo in neučinkovitost lokalnih struktur (Joyce 2000, 200).

uprave, odgovornost nosilcev, vzpostavitev mehanizmov transparentnosti, decentralizacijo odločanja in upravljanja, deregulacijo in omejevanje diskrecijskih pristojnosti, krepitev zunanjega in notranjega nadzora, javnost dela in drugo (Dobovšek 2004, 227).

Osnovni ukrepi nadzora javnih financ zajemajo fiskalna pravila, postopke črpanja proračunskih sredstev, pregledne javne evidence, učinkovite sisteme javnih naročil in revizije, kar vse usmerja v zmanjševanje možnosti za koruptivna dejanja in osebno okoriščanje (Allen in Tommasi 2001, 25). Ob formaliziranih mehanizmih nadzora javne porabe se z usmeritvami o dobrem javnem upravljanju v zadnjih letih beleži tudi ekspanzijo kodeksov vedenja javnih organizacij, strokovnih asociacij in političnih organov (Davis 2003, 218). Večina držav OECD je sprejela standarde obnašanja javnih uslužbencev in kodekse vedenja (OECD 2005, 6). Na osnovi usmeritev Sveta Evrope, da se v državah članicah na temelju vzorčnih pobud na področju javne etike na lokalni ravni pripravijo nacionalni in nato še lokalni priročniki, je v Sloveniji Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo v novembru leta 2006 izdal priročnik »Etično upravljanje občin« z modelom kodeksa[59]. Spoštovanje etičnega kodeksa usmerja procese odločanja na lokalni ravni in medsebojne odnose med akterji pri implementaciji javnih politik, kar lahko prispeva k dvigu transparentnosti in demokratične kulture.

3.5.3 VLOGE IN RAZMERJA MED ORGANI

Zgodovinska vloga proračuna je bila v nadzoru nad vladarjem (oblastjo), zato je proračunski proces predstavljal enega od pomembnih korakov v razvoju demokracije (Pusić 1985, Schick 2002, Wehner 2004). Danes je osnovni cilj proračuna zagotoviti učinkovito uporabo javnega denarja, kar pa ne negira njegovega prvobitnega namena, zato je jasna opredelitev pristojnosti in vzpostavitev odgovornosti vseh, ki v tem procesu odločajo ključna naloga proračuna. S ciljem slediti osnovnemu namenu proračuna so vloge ključnih akterjev institucionalizirane v predipisih, ki določajo proračunsko proceduro.

[59] V letu 2007 je občina Žužemberk kot prva občina v Sloveniji sprejela Etični kodeks izvoljenih predstavnikov občine Žužemberk, ki temelji na priporočilih Sveta Evrope. V začetku leta 2008 ji je sledila še občina Izola (vir: spletne strani Skupnosti občin Slovenije in občine Izola).

Razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom

Ker je odločanje o proračunu vedno bila ena najpomembnejših odločitev v organih oblasti, že zakonodaja postavlja osnovna proračunska pravila in načela ter ureja osnovna razmerja med političnimi organi in upravo, ki so ključni akterji tega procesa. Proračunska sredstva predstavljajo namreč v denarni obliki izraženo moč, ki obvladuje številne druge resurse neobhodne za učinkovito delovanje posameznih javnih akterjev, zato v proračunskem procesu vrsta avtorjev poudarja pomen uravnoteženosti delitve moči med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti (Heimans 2002, LeLoup 2003a, Mullins 2007, Schick 2002, Wildavsky 1992, Wehner 2004). Z uravnoteženo razporeditvijo moči se v proračunski proceduri vzpostavlja medsebojni nadzor med nosilci oblasti, kar podpira učinkovitejšo uporabo javnega denarja, ki državljanom zagotavlja ustreznejše dosežke za njihov denar. Razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom pri pripravi, sprejetju, izvajanju in nadzoru proračuna opredeljujejo delitev oblasti (moči) in določajo osnove institucionalne procedure proračunskega procesa.

Predstavniški organ ima institucionalno opredeljen vrhnji nadzor nad proračunom s pristojnostjo obravnave in sprejema predloga proračuna ter nadzorom in potrjevanjem poročil o izvrševanju proračuna. Vendar v razmerjih med izvršilnim in predstavniškim organom v proračunskem procesu na lokalni ravni srečamo v svetu različne ureditve od močne vloge župana, ki ima moč predlagatelja in izvrševalca do njegovega šibkejšega položaja, kadar je pristojnost predlaganja proračuna v rokah predstavniškega organa ali drugega administrativnega telesa[60]. Ob tem se pri opredeljevanju moči izvršilnega organa v proračunskem procesu izpostavlja, da ta ni zgolj v domeni formalne ureditve organov oblasti ampak jo pomembno determinira tudi razmerje politične moči (Schick 2002, 21-22).

Možnost nadzora javnih financ s strani z predstavniškega organa se šteje za enega od kriterijev demokratičnosti, ki zajema možnost temeljitega pregleda, razprave, dopolnitve in spremljanja izvrševanja proračuna. Med mehanizmi, ki vzpostavljajo uravnoteženost moči predstavniškega in izvršilnega organa se izpostavlja dvostopenjski postopek priprave proračuna. V tem oziru se dvostopenjski pristop priprave proračuna za lokalni nivo zastavlja drugače kot na državni ravni, kjer je zasnovan na makroproračunski teoriji in postavitvi

[60] Ponekod je v vlogi predlagatelja proračuna opredeljena občinska uprava (CE 2002, 27), v nekaterih državah ZDA pa je poznan sistem izvršilne oblasti v vlogi mestnega managerja, ki je zadolžen za proračun (GFOA 1999, Lee in drugi 2004). Specifična ureditev je na Danskem, kjer je oblikovanje finančnega odbora predpisano z zakonom z osnovnimi nalogami koordinacije financ in oblikovanja predloga proračuna (CE 2002, 26).

agregatnih finančnih limitov v dominantnem pristopu od zgoraj navzdol. V lokalni skupnosti je zamišljen kot razprava o uskladitvi prioritetnih ciljev že v predhodni fazi priprave proračuna na osnovi odprtega procesa usklajevanja v predstavniškem organu ali s sodelovanjem širše javnosti. Tako tudi priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo usmerjajo v pristop dveh faz priprave proračuna na lokalni ravni kot dogovor o tem, kako in kam naj se razpoložljiva sredstva usmerijo glede na prioritete lokalne sredine, kjer prva faza razprave v predstavniškem organu predstavlja izhodišče izvršilnemu organu pri pripravi dokončnega predloga proračuna (Davey 2005, 77). To naj bi preprečilo dosedanji prevladujoči način, da se občinskemu svetu predloži že oblikovan predlog proračuna neposredno v sprejem.

Glede na razmerja med organi in vpliva, ki ga ima predstavniški organ v procesu oblikovanja proračuna lokalne skupnosti Mullins (2007, 224-226) navaja tri osnovna razmerja:

- O dominaciji predstavniškega organa v proračunskem procesu govorimo, ko procedura podaja velike možnosti vpliva predstavniškega organa in mu omogoča odprte možnosti dopolnitve predlaganega proračuna kot tudi oblikovanje lastnega predloga tako glede neomejene skupne višine proračuna kot posameznih namenov porabe.
- Dominacija izvršilne veje je takrat, ko ima izvršilni organ pristojnost oblikovati proračun in predložiti celoten predlog brez posvetovanja s predstavniškim organom ter ga lahko predloži v zelo okrnjeni sestavi zgolj na agregatni ravni. To pomeni, da ima predstavniški organ zelo omejene možnosti seznanitve z natančnejšo vsebino predloga kot tudi dopolnjevanja proračuna ali pa ga lahko zgolj sprejme ali zavrne.
- Uravnotežen proces zagotavlja sorazmeren vpliv obeh organov v procesu oblikovanja proračuna in daje predstavniškemu organu možnost dopolnjevanja v okviru omejitev, ki zagotavljajo ohranjanje fiskalne discipline. Izvršilni organ pogosto že v oblikovanju predloga proračuna vključuje legislativo ter pripravi detajlne ocene in analitične podlage, kar olajša postopek potrditve proračuna v predstavniškem organu.

Osnovni namen strogih pravil postopka obravnave in omejitve dopolnjevanja je v zaščiti fiskalne discipline in zagotovitvi pravočasnosti sprejetja proračuna (Schick 2002, Fölscher 2007). V obdobjih širitve države blaginje in rasti javne porabe je postajal proračun vse bolj kompleksen in metodološko zahteven, kar je dodatno krepilo moč izvršilne veje nasproti predstavniškemu organu (Schick 2002). Zaradi navedenega se v večini ureditev ugotavlja, da je pristojnost predstavniškega organa v proračunskem procesu relativno omejena. Tako imajo danes v stopnji oblikovanja predstavniška telesa praviloma omejene možnosti dopolnjevanja

proračunskega predloga, v stopnji izvajanja proračuna pa je izključna pristojnost podeljena izvršni veji oblasti. Omejitveni dejavnik vpliva predstavniškega organa je poleg institucionalne ureditve tudi pomanjkanje znanja in informacij o tem kompleksnem procesu. Dejstvo je tudi, da je predstavniški organ najbolj odmaknjen, saj mu njegova vloga ne omogoča kontinuirano in profesionalno vključenost v ta proces.

Z namenom preusmeritve toka krepitve moči izvršilnega organa OECD in druge mednarodne organizacije v duhu krepitve demokratičnega nadzora in legitimnosti proračunskih odločitev poudarjajo pomen možnosti legislative, da je dovolj zgodaj in na ustrezen način seznanjena s predlogom proračuna, na katerega ima možnost dati pripombe in ga temeljito pregledati ter da ima možnost tudi tekom proračunskega ciklusa in ne le ob zaključku proračunskega leta dejavno spremljati izvrševanje in podajati predloge (Heimans 2002, 33-35).

Za krepitev vloge predstavniškega organa na lokalni ravni tudi Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo priporoča, da se naj v fazi oblikovanja proračunov zagotovi razpravo o strateških ciljih v predstavniškem organu na samem začetku proračunske procedure; da se svetnikom zagotovi pravočasno dostavo celovitih gradiv o predlogu proračuna, ki jim omogoča dovolj časa za seznanitev s predlogom in temeljito razpravo o predloženih dokumentih; da se omogoči, da svetniki lahko dobijo odgovore na svoja vprašanja in dodatne relevantne informacije pred odločanjem o sprejemu proračuna; da je zagotovljeno poročanje večkrat med letom; ter da imajo možnost obravnave zaključnega poročila v razumnem času (Davey 2005, 77). Ob upoštevanju teh priporočil predstavniški organ ne bi bil zgolj mesto za potrjevanje že sprejetih odločitev nekje drugje ampak prostor za usklajevanje interesov lokalne sredine. V vseh teh priporočilih gre za odpiranje in demokratizacijo zaprtega tehnicističnega proračuna z dominacijo izvršilne veje oblasti.

Ker je proračun tako visoko tehnično strokoven kot politično zahteven je ob tem treba zagotoviti, da pravila proračunske procedure, ob možnostih temeljite razprave v predstavniškem organu, konzultacije in posvetovalnih mehanizmih z javnostjo, omogočijo pravočasno izpeljavo proračunskega procesa. Zato se z zakonom določa osnovni proračunski postopek, razmerja med organi, osnovna pravila predložitve in uveljavitve proračuna, pooblastila in odgovornosti ključnih akterjev in mehanizme, ki zagotavljajo kontinuiteto javnega financiranja, tudi v primeru da proračun ni sprejet v roku. Z odpiranjem institucionalne procedure proračunskega procesa se poskuša uravnotežiti premoč izvršilnega organa v korist predstavniškega organa, ne da bi ob tem ogrozili učinkovitost in pravočasnost

izpeljave procesa. Na drugi strani se v tem procesu izpostavlja tudi pomen razporeditve moči znotraj izvršilne veje in zahtevo po strokovni neodvisnosti finančnega resorja (Davey 2005, 57).

Moč predstavniškega organa v proračunskem procesu se v prvi vrsti ocenjuje z možnostjo preoblikovanja in dopolnitev predlaganega proračuna. Vendar spremembe predlaganega proračuna niso edini način vpliva predstavniškega organa. Sama razprava, izmenjava pogledov in možnost temeljite diskusije o proračunskih problematikah lahko tudi posredno vplivajo na operacionalizacijo proračuna in njegovo izvrševanje ali na oblikovanje naslednjih proračunov. Zato Wehner (2004, 7) poudarja, da tega vpliva ne moremo meriti zgolj aktivnostjo predstavniškega organa pri podajanju dopolnil. Glede na to, da politična večina praviloma potrdi predlagani proračun, je vloga opozicije v proračunskem procesu izredno pomembno orodje nadzora, s tem da podaja alternativne predloge, opozarja na nelegalno ali nelegitimno delovanje in preprečuje uzurpacijo izvršne oblasti kot ključnega akterja v proračunskem procesu. Ta vloga postaja danes ob pomoči medijev posebej vidna s pojavom »škandalizacije politike« (Bibič 1997, 159), kar ima na lokalni ravni še močnejši odziv, saj so odločitve lokalne politike in njeni učinki bolj na očeh javnosti. Nadzorni instrumenti predstavniškega organa v proračunskem procesu občine so odločitev o sprejemu, razprava in dopolnjevanje proračuna, imenovanje organa za nadzor proračuna, pregledi izvajanja proračuna, obravnava poročil o izvajanju in potrditev zaključnega računa. Vloga nadzornega organa pa je predvsem izvajanje pregledov in revizije, ki se lahko dopolnjujejo tudi s priporočili in svetovanjem izvršilni veji.

Odnos politika uprava

Posebna pozornost v policy raziskavah je posvečena razmerjem med politiko in upravo, ki sta tesno povezani kot dela izvršne oblasti in hkrati nasprotni si glede interesov oziroma njunih osnovnih vlog. Javnost izvoli politike, da bi zastopali njihove – javne interese in preference. Namere politikov so potem izražene z zakoni, politikami in proračunskimi odločitvami. Te se potem udejanjajo v javnih organizacijah in javni upravi. Iz navedenega izhaja, da je javna uprava vpeta v javne politike in predstavlja pomemben člen v verigi političnega procesa (Joyce 2000, 40). Medtem ko politike vrednotijo volivci vsaj v obdobju volitev, javna uprava ni izpostavljena posebnemu mehanizmu, ki bi preverjal njihovo učinkovitost, zato v osnovi velja, da so politiki legitimni zastopniki interesov ljudstva, uprava pa te legitimnosti nima. Javna uprava je po svoji vsebini monopolna organizacija in zanje je značilno, da že po naravi

delujejo avtoritativno oziroma »nedemokratično«, z vidikov ekonomike pa neučinkovito. V javnem sektorju tudi ni trga, ki bi izločal neučinkovite subjekte, kar javnim managerjem ne zagotavlja sprotnih spodbud za učinkovito delovanje.

Že od nekdaj je politična oblast uporabljala vladne svetovalce za sooblikovanje političnih odločitev. V mezopotamskem mestu Ur so že 21. stoletij p.n.š. vladni svetovalci sooblikovali pravila oziroma javne kodekse. Tako so sprejeta normativna pravila s pomočjo političnih svetovalcev odražala tedanje razmere kakor so jih videli oziroma razumeli takratni misleci in vladarji (Dunn v Kustec Lipicer 2002, 84). Tudi v Atenah, ki veljajo za zibelko demokracije so imeli finančne in tehnološke strokovnjake, ki so vedno imeli določen vpliv in so ga vselej poskušali še razširiti, toda politične odločitve so tako v preteklosti kot tudi danes sprejemali politični voditelji (Finley 1999, 18). Uprava neposredno ne sprejema javnih politik, vendar jih oblikuje, zastopa in izvaja. Pred sprejemanjem odločitev uprava oblikuje strokovne predloge, alternative in argumentacijo za njihov sprejem. Sprejete politične odločitve postanejo naloge, ki jih izvršuje uprava kot izvedbo konkretnih programov ali aktivnosti za dosego želenih političnih ciljev. Tako imajo birokrati in vsi nosilci javnih pooblastil v rokah neposredno pooblastilo za izvedbo javnih politik in programov.

V razmerjih med politiko in javno upravo se v teoriji podajata dve skrajnosti. Ena izhaja iz dominacije politikov nad birokracijo, druga pa poudarja nadvlado birokracije nad političnimi funkcionarji (Colebatch 2004, Haček 2005, Lane 1995). Klasična razmejitev vlog v javnem sektorju v naših ustaljenih razmišljanjih sledi naslednji razporeditvi: politični organi določajo cilje in prioritete, medtem ko je vloga uprave, da poskrbi za strokovno pripravo teh odločitev in za izvajanje sprejetih javnih politik. Vendar danes taka delitev vlog ne ustreza več, saj je postalo jasno, da tako stroka kot javnost soustvarjajo odločitve o ciljih, ki so umeščeni v sprejete javne politike ter da razumna politika tudi usmerja upravo pri njenem delovanju.

V njunem odnosu se izpostavlja, da pomen uprave temelji na njenem znanju in nadzoru nad informacijami, kar predstavlja močan vir moči v procesu oblikovanja javnih politik, medtem ko imajo politiki na drugi strani relativno nizko raven strokovnega znanja in nimajo zagotovljene stalnosti (Ferfila 2000, Colebatch 2004, Grdešić 1995, Peters in Pierre 2000). Način njihovega medsebojnega delovanja v današnjih pogojih javnega upravljanja pa je preveč kompleksen, da bi ga lahko razvrščali v nek uniformirani model. V proračunskem procesu na lokalni ravni so vloge v upravnem aparatu in izvršilni veji politike tako povezane, da težko ločimo vlogo oblikovalca politike od njenega administratorja v smislu klasične delitve vlog med politiko in javno administracijo. Na lokalni ravni je izvršilno telo (župan in

javna uprava) bolj homogeno kot na državni ravni, zato se lahko v delovanju bolj dopolnjujeta in ne moreta delovati izrazito ločeno. Tudi za razmerja med predstavniškimi organi in upravo v lokalni skupnosti je značilno, da so ta bolj neposredna, zato je posledično težje ločevati politično oblast od uprave. Prav tako velja, da predstavniški in izvršilni organi na lokalni ravni v veliko večji meri sodelujejo v neposrednem upravljanju, organiziranju in izvajanju lokalnih javnih zadev kot državni organi, zato tu tudi ni toliko prisotna klasična polarizacija odnosa med upravo in politiko (Pusić 1985, 337-340).

V proučevanju proračunske porabe se poudarja tudi avtonomnost stroke in managerskega procesa. V fazi oblikovanja se to odraža v tem, da se stroki omogoči v proračunski proces vnašati neodvisna strokovna izhodišča tako znotraj uprave kot z neodvisnimi zunanjimi strokovnimi mnenji. Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo o proračunskem upravljanju (CE 2004: Rec(2004)1) kot tudi OECD (2001a) usmeritve o transparentnosti proračunskega upravljanja v zvezi s tem izpostavljajo pomen obstoja neodvisne specializirane strokovne (proračunske) enote, ki je usposobljena za obdelavo in predlaganje političnih prioritet, argumentacijo alternativnih rešitev in obvladovanje stroškov javnih služb. Strokovna neodvisnost in notranja demokratizacija na izvršilni ravni v fazi implementacije pa se odraža predvsem v tem, da se funkcije odločanja delijo na več korakov in na več različnih avtonomnih izvajalcev. Usmeritve o transparentnosti proračunskega upravljanja priporočajo, da se razmejitev moči odločanja institucionalnih akterjev pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi razprši na več akterjev, kar usmerja v načelo delitve funkcij izvršilne oblasti pri odločanju o poslovnih dogodkih glede uporabe javnega denarja (IMF 2001, OECD 2001a). To pa so tudi osnovna izhodišča paradigme NJM, ki sloni na opolnomočenju javnih managerjev z delegiranjem pristojnosti ob hkratnem vzpostavljanju odgovornosti za rezultate. S tem se vloga finančnega resorja spreminja iz vloge centralnega kontrolorja v vlogo svetovalca in koordinatorja, ki zagotavlja ažurne informacije in vzpostavlja komunikacijo z linijskimi vodji drugih resorjev, medtem ko ti prevzemajo odgovornost za učinkovitost uporabe javnega denarja (Gianakis in McCue 1999, Högye 2002). Dejanski vpliv finančnega resorja v občini je poleg formalne ureditve odvisen od vrste drugih dejavnikov, med katerimi se navajajo: strokovna usposobljenost finančnega resorja, položaj v organizacijski strukturi, razmerja do drugih upravnih resorjev in do izvajalcev javnih služb (Gianakis in McCue 1999, Högye 2002).

Proračun in politika sta oba označena s tem kdo kaj dobi, koliko in na čigave stroške (Hogwood in Gunn 1984, 191). V kontekstu teh vidikov in interesov posameznih akterjev je

pomembno razumeti način odločanja v proračunskem procesu, ki ga vodijo tako strokovni dejavniki, pravno institucionalna ureditev kot politično obarvani interesi in razmerja med posameznimi akterji. V razvejanih sistemih lokalnega javnega upravljanja se ta razmerja razširjajo v omrežja, ki medsebojno povezujejo tako akterje javnega kot zasebnega sektorja s poudarkom na odprtosti, partnerstvu in odgovornosti lokalne oblasti in njene javne uprave do državljanov.

3.6 VIDIKI UČINKOVITOSTI PRORAČUNSKEGA PROCESA

Ugotavljanje uspešnosti izhaja iz doseganja poslanstva in ciljev organizacije. V javnem sektorju uspešnosti ne ocenjujemo z vidika finančnega izida ampak doseganja javnih koristi in zastavljenih kolektivnih ciljev. To se nanaša na celovito presojo stroškov in koristi, kar nam hkrati pove, da uspešnost implicira učinkovito družbeno delovanje in ne zgolj doseganja ciljev za vsako ceno (Lane 1995, 147, 243). V lokalni skupnosti občani ocenjujejo uspešnost svoje občine z različnimi kriteriji, ki so odvisni od njihovih vrednostnih presoj in potreb z boljšim javnim standardom, z dostopnostjo javnih služb, z urejenimi prometnimi tokovi, z javnim redom in mirom, z občutkom varnosti, s stopnjo zaščite svoje lastnine, z možnostjo zaposlitve, z zdravim in čistim okoljem, z možnostjo rekreacije, kulturnega delovanja, idr. S presojo vseh teh aspektov volivci z aktom volitev izvedejo končni evalvacijski mehanizem ocene uspešnosti svoje lokalne sredine. Uspešnost občine kot javne organizacije lahko opredelimo s kakovostjo, odzivnostjo in skladnostjo zagotavljanja javnih služb in zadovoljevanjem politično izraženih potreb lokalne skupnosti (Gianakis in McCue 1999, 59-60). Pri tem pa uspešno delovanje javnega sektorja ne izključuje učinkovitosti in ekonomičnosti ampak jo zahteva, saj te organizacije prav tako delujejo v pogojih omejenih družbenih resursov, poleg tega pa uporabljajo denar davkoplačevalcev.

3.6.1 GOSPODARNOST, UČINKOVITOST IN USPEŠNOST

V ekonomskem jeziku je učinkovitost opredeljena z optimalnostjo produkcijske funkcije pri alokaciji omejenih virov, ki daje maksimalni output za zadovoljevanje človekovih potreb (Samuelson in Northaus 2002, 5). Iz tega izhaja, da je ekonomska učinkovitost vezana na

gospodarjenje oziroma na učinkovito uporabo virov za dosego zastavljenih ciljev. Na ravni organizacije gre za tehnično učinkovitost, ki jo merimo z merami produktivnosti in ekonomičnosti. Ekonomska učinkovitost po klasični teoriji podjetja je pojmovana kot »mini-maks« načelo: doseganje maksimalnega outputa (dobiček, količina proizvodnje) z danimi viri oziroma danega outputa z minimalnimi viri (Kranjc-Žnidaršič 1996). Pri tem gre za izrazito kvantitativna merila, ki izražajo fizične ali finančne kazalnike kot razmerja med outputom in zanj potrebnimi viri. Organizacijsko učinkovitost lahko opredelimo s stroški produkcije enote outputa, medtem ko je njena produktivnost obseg outputa proizveden z enoto inputa (Gianakis in McCue 1999, 60). Uspešnost organizacije je širši pojem, naravnan na zunanje presojanje celovitih stroškov in koristi ter bolj dolgoročnih vidikov delovanja organizacije, medtem ko je učinkovitost obravnavana kot presojanje kratkoročnih rezultatov vezanih na input output razmerja. Pogosto se navaja tudi, da uspešnost (*effectiveness*) pomeni delati prave stvari, medtem ko učinkovitost (*efficiency*), pomeni stvari delati pravilno (Turk 1997, Možina 1994).

Opredelitev pojmov nas pripelje do izhodiščnega problema uspešnosti in učinkovitosti javnih organizacij. V ta namen je namreč treba najprej jasno določiti cilje in meriti oziroma spremljati njihovo izvajanje. Kajti cilji javnih organizacij niso jasno določeni, za merjenje njihove učinkovitosti nimamo vnaprej opredeljenega kriterija, ki bi nas vodil in enoznačno opredelil uspešnost kot pri poslovanju zasebnega sektorja. Drucker (1990, 107) kot najpomembnejšo razliko med profitno in neprofitno organizacijo izpostavlja kriterij uspešnosti, ki je v podjetniškem sektorju definiran z jasnim finančnim merilom[61], pri neprofitnih organizacijah, kamor umeščamo tudi lokalno samoupravno skupnost pa takega enoznačnega kriterija ali spodnje linije učinkovitosti ni. Pogosto ekonomska učinkovitost tudi ni osnovni namen javnih programov in delovanja javnih organizacij, saj velikokrat sledijo večplastnim namenom, ki vključujejo širše družbene cilje pravičnosti, odzivnosti, trajnostnega razvoja, okoljskih vidikov in družbene odgovornosti. Poleg navedenega v kompleksnih družbenih sistemih ne moremo govoriti zgolj o enem cilju, ampak govorimo o strukturi ciljev in o njihovi prioriteti (Mintzberg 1983, 253-263 v Kralj 2000, 23). Zato je pomembno razvrščanje ciljev in določanje prioritet. Izbira med alternativnimi cilji oziroma prioritetami je konflikten proces, ker z vključitvijo enih ciljev izločamo druge. To je še posebej zahtevno v javnih organizacijah, ki imajo številne deležnike in številne tudi nasprotujoče si cilje. Kadar govorimo o ciljih javnih politik, pa so ti kompleksni in so lahko tudi konfliktni (Colebatch

[61] V podjetniškem sektorju se uspešnost izraža z jasnimi merili: s stopnjo donosnosti kapitala oziroma ciljno stopnjo profita.

2004, Pollitt 2003, Rus 1994). Izbor ciljev v javnih organizacijah, še posebej med izvoljenimi politiki je težka odločitev, saj vsaka izbira lahko razočara določene interese ali volivce (Hogwood in Gunn 1984, 165). Zato so ohlapni cilji politiki inherentni, lahko rečemo, da so politično racionalni, medtem ko bi jasni cilji velikokrat vodili v politični konflikt tam, kjer so interesi in pričakovanja deležnikov različna (Bouckaert in Dooren 2003, 133).

Če velja, da so cilji javnega sektorja kompleksni in konfliktni, potem lahko povzamemo, da taki cilji lahko vodijo tudi do različnih ali negotovih rezultatov. Ob problematiki določanja ciljev in prioritet ostajata učinkovitost in ekonomičnost osrednja problema javnih organizacij, kajti merjenje učinkovitosti zahteva jasno opredeljene in merljive cilje. Viri s katerimi razpolaga javni sektor so ekonomske kategorije, za katere veljajo pravila ekonomike (omejenost virov, racionalna priskrba in uporaba). Na drugi strani pa javnem sektorju ni konkurence in ustreznih tržnih spodbud, ki bi usmerjale v učinkovitejše delovanje javnih organizacij. Od tu pa izhaja tudi osnovna problematika uporabe kriterijev učinkovitosti v javnem sektorju. Ker ti pogoji niso podani, se v javnem sektorju uvajajo nadomestna merila spremljanja učinkovitosti in nadzora delovanja. Te značilnosti obeležujejo tudi učinkovitost in uspešnost proračunskega procesa in občine kot kot javne organizacije.

Vidiki učinkovitosti proračuna so podani v osnovnih treh ciljih proračuna, ki zajemajo fiskalno disciplino, alokacijsko in tehnično učinkovitost. V javnem sektorju je proračun osnovni instrument, ki odobri porabo določenega obsega virov za proizvodnjo določene vrste outputa v teku proračunskega leta, kar narekuje da so proračunska sredstva porabljena učinkovito, njihova uporaba pa mora zagotoviti doseganje zastavljenih ciljev. Neučinkovito upravljanje občinskega proračuna vodi v neupravičene izdatke, v slabšanje kakovosti javnega standarda in posledično lahko skozi čas tudi ogrozi finančno stabilnost. To lahko vodi v nezmožnost občine, da pokriva svoje zakonske obveznosti in dodatne razvojne potrebe v lokalni sredini. Zato se od proračuna pričakuje, da poleg učinkovite alokacije nadzira porabnike proračunskih sredstev in jih usmerja k učinkoviti porabi dodeljenega denarja.

O učinkovitosti kot objektivnemu kriteriju pri alokaciji proračunskih sredstev sploh ne moremo govoriti, saj je proračun vselej izraz preferenc vrste posameznikov in ne nekega enovitega subjekta kot je npr. »občina« ali »vlada«, ki bi imela svoj enotno izražen interes, meni Wildavsky (1992). Posamezniki in politične skupine namreč optimalnost alokacije proračunskih sredstev opredelijo iz njihove perspektive, celovita analiza razmerja med stroški in koristi pa praktično ni izvedljiva. Zato alokacija proračunskih sredstev ostaja v domeni

političnega vpliva in presoje. Merjenje dosežkov porabljenega denarja namreč pomeni povezavo finančnih inputov z političnimi cilji in rezultati (Green in Thompson 2002, 7, Gianakis in McCue 1999, 65-71), kar velikokrat ni možno objektivno izmeriti. Posamezni javni program lahko sledi več ciljem, ki so lahko med seboj tudi konfliktni, procesi oziroma tehnologija izvajanja javnih programov so nedefinirani, nekateri rezultati vladnih aktivnosti pa sploh niso merljivi (Ferfila 2000, 136-138). Tako iz raziskav o uporabi informacij meritev učinkovitosti uporabe javnega denarja izhaja, da so koristen instrument za izboljšanje operativne učinkovitosti pri porabniških enotah, a praksa je pokazala, da nimajo odločilnega vpliva na odločitve o alokaciji proračunskih virov (Curristine 2005, Kelly in Rivenbark 2003, Schick 2004). Prevelik poudarek ekonomskim ciljem oziroma prevladovanje teh nad drugimi cilji družbene učinkovitosti tudi ne more zagotavljati uresničevanja javnega interesa, ki zajema še vidike pravičnosti, odzivnosti, enakega dostopa do javnih služb, kakovosti javnih storitev, zadovoljstvo uporabnikov, itd. Vse to nalaga uporabo diferenciranih meril za celovito presojo učinkovitosti proračunske porabe (Shah in Shen 2007, 154-159).

Drugo pa je problematika operativne ali tehnične učinkovitosti porabe, ki se navezuje na raven učinkovitosti in uspešnosti javne organizacije oziroma na administrativno učinkovitost javnih izdatkov in višino stroškov zagotavljanja javnih storitev. Pri tem gre za omejenost finančnih virov in za dejstvo, da mora tudi občina za doseganje ciljev, kot vsak poslovni subjekt pri razpolaganju z ekonomskimi prvinami ravnati gospodarno. Če hočemo doseči postavljene cilje delovanja javne organizacije, morajo te najprej razpolagati z ustreznimi sredstvi, ki jih večinoma pridobijo s financiranjem iz poračuna. Nadalje morajo pridobljena sredstva gospodarno in učinkovito uporabiti. Vsled tega se vprašanjem tehnične (ne)učinkovitosti porabe posveča veliko pozornosti, kar je v proračunski proces na lokalni ravni že od sredine dvajsetega stoletja vnašalo različne reforme in pristope, ki se skozi čas dograjujejo. Tehnična učinkovitost predpostavlja doseganje zastavljenega outputa s čim nižjimi stroški oziroma zagotavljanje čim večjega outputa na enoto porabljenega denarja. Nanaša se predvsem na stroškovno in notranjo organizacijsko (ne)učinkovitost delovanja javnih organizacij v povezavi s produkcijo javnih storitev. Problem operativne neučinkovitosti javne organizacije je v nezmožnosti produkcije z minimalnimi stroški oziroma v generiranju čezmernih stroškov (Lane 1995, 263). Ker je le v tržnih pogojih možno maksimizirati produktivnost, se v javnem sektorju soočamo z nezmožnostjo doseganja določene ravni učinkov (rezultata) z dano ravnijo virov.

Operativno učinkovitost organizacij lahko izražamo kot produktivnost, ki se izraža kot tehnična učinkovitost uporabe določenega vira (delovni čas, strojne ure, število učencev na učitelja, število pacientov na enega zdravnika) ali kot ekonomičnost, ki izraža fizično ali vrednostno razmerje med učinkom in porabljenimi viri. Slednje najpogosteje izražamo kot stroškovno učinkovitost. Obvladovanje stroškov, ki so najsplošneje opredeljeni kot denarno izraženi potroški prvin poslovnega procesa, je še posebej pomembno v javnem sektorju, kjer javne organizacije učinkovitosti svojega delovanja ne morejo preveriti na trgu. Dimenzije obvladovanja stroškov na enoto učinka oziroma glede na obseg poslovne aktivnosti, problematika oportunitetnih stroškov sprejetih javnih odločitev, pomen stalnih in spremenljivih stroškov v skupni stroškovni ceni, povprečnih in mejnih stroškov, remanenca stroškov in potopljeni stroški so samo nekateri vidiki ekonomike javnih organizacij, ki izražena kot x-učinkovitost pomeni produkcijo s čim nižjo porabo virov oziroma produkcijo s polno izkoriščenostjo razpoložljivih zmogljivosti (Lane 1995, Kadoič in Mrkaić 1999, Melavc 2003).

Stroški sami po sebi ne povedo dosti. Ne vemo ali so previsoki ali dovolj nizki in sprejemljivi, če jih ne povežemo z doseganjem outputa. Zato na učinkovitost javne porabe gledamo v smislu rezultatov in ne zgolj stroškov po virih. Če nimamo določenih nobenih omejitev stroškov ali meril učinkovitosti proračun zgolj povzema stroške delovanja javnih programov. Posledica neupoštevanja stroškovne učinkovitosti je lahko, da te organizacije leta in leta delujejo negospodarno in so tudi neučinkovite (Kamnar 2000, 149). Učinkovito zagotavljanje javnih služb oziroma učinkovitost javne porabe ne pomeni zgolj ekonomične porabe ampak zajema tudi druge vidike učinkovitosti v razmerju do doseganja načrtovanega outputa oziroma izida. Ukrepi izboljšanja učinkovitosti lahko slonijo na izhodišču proizvesti storitev z nižjimi stroški ali ob istih stroških izboljšati kakovost storitve, kar zahteva ustrezno organizacijsko usposobljenost javne organizacije z njeno tehnično, kadrovsko in informacijsko zmogljivostjo. Za učinkovito delovanje moramo optimizirati inpute, procese in outpute, ki vključujejo tudi dimenzijo kakovosti. Torej je celovita učinkovitost javnega sektorja funkcija doseganja ciljev, kakovosti in ne le minimiziranja stroškov. Podaja se jo s pojmom v*rednost za denar,* ki izraža korist, ki jo prejme davkoplačevalec za enoto uporabljenega denarja. Učinkovitost javnega sektorja tako pomeni zagotavljanje maksimalne razlike med obsegom koristi in stroški produkcije javnih storitev oziroma doseganja ciljev skupnosti (Lane 1995, 264). Navedeno presojo poznamo tudi kot analizo stroškov in koristi javnih programov.

Merjenje učinkovitosti pomeni natančno spremljanje preoblikovanja inputov v outpute. Težave povezane z merjenjem uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti v javnem sektorju so povezane predvsem z določljivostjo in merljivostjo učinkov (outputa). Začetki merjenja učinkovitosti javne porabe so bili najprej usmerjeni na finančne kazalnike in merila ekonomičnosti javne porabe, kasneje pa na kazalnike učinkovitosti javnih storitev ter spremljanje doseganja ciljev in rezultatov. Z merjenjem učinkovitosti se je poskušalo vzpostaviti informacije, ki povezujejo razporejanje in porabo proračunskega denarja z dosežki in rezultati uporabe javnih sredstev. Kot metode izboljšanja učinkovitosti se v proračun uvaja nadomestne tržne mehanizme in standarde stroškov javnih služb.

Spremljanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti javnih izdatkov je izredno pomembno za celovito obvladovanje javne porabe. V ta namen se v proračun vgrajujejo različne meritve inputov, outputov, aktivnosti in izidov, ki jih spremljamo z vpeljavo ustreznih kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti delovanja. K temu prispeva tudi spremljanje delovanja po stroškovnih mestih, mestih odgovornosti, opredelitev fizičnih kazalcev, uvedba kalkulacij stroškov po stroškovnih nosilcih in sistemi kakovosti. Uporaba indikatorjev gospodarnosti, učinkovitosti in mer produktivnosti je pomemben element urejanja razmerij pri financiranju iz proračuna, predvsem pa se uveljavlja pri nadzoru izvajalskih organizacij. Vpeljujemo jih v pogodbena razmerja do javnih zavodov, skladov in agencij z vnosom standardiziranih meril in indikatorjev za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja lokalnih javnih služb, ki se financirajo iz občinskega proračuna. Prav tako predstavljajo pomembno orodje za informiranje javnosti in s tem povezano vzpostavljanje transparentnosti proračunske porabe.

Standardi pomenijo vnaprej postavljene kakovostne, vrednostne in količinske meje. To so operacionalizirani cilji, ki se pogosto uporabljajo za dodeljevanje proračunskih sredstev in za ocenjevanje delovanja javnih služb, ki odražajo tako stroške kot kakovost storitev (Lane 1995, 298). Standardizirane kazalnike na osnovi proračunskih informacij lahko z benchmarkingom uporabimo za učenje o dobrih praksah ali izogibanju slabih praks, za primerjave o procesu proračunskega upravljanja ali o rezultatih proračunskega procesa. Benchmarking omogoča primerjave s sorodnimi javnimi organizacijami ali znotraj iste organizacije skozi čas. Ob pomanjkanju tržnih mehanizmov predstavlja koristen zunanji korektiv, ki lahko pokaže na šibke točke oziroma področja potrebna novih prijemov ter spodbuja medsebojno konkurenco med lokalnimi skupnostmi oziroma izvajalskimi organizacijami. Poleg benchmarkinga so se za spremljanje učinkovitosti javnih organizacij uveljavili tudi različni pristopi spremljanja kakovosti: koncept celostnega obvladovanja kakovosti, poslovne odličnosti, sistem

samoocenjevanja, standardi ISO ali uravnoteženi sistem kazalnikov (Kovač 2002, Pečar 2002, Žurga 2002).

Ob upoštevanju navedenih opredelitev bo občina uspešna, kadar v čimvečji meri uresniči zastavljene cilje, s katerimi zadovoljuje potrebe državljanov. To nas napotuje na odpiranje proračunskega procesa in zajetje mehanizmov demokratičnosti, ki v proračun omogočajo vnos interesov in preferenc širše javnosti. Učinkovita pa je, ko cilje doseže z čim nižjimi stroški oziroma ko z danimi inputi doseže čimvečji output. Na tem sloni potreba po preusmeritvi proračuna iz inputno vodenih odločitev v outputni pristop, ki vzpostavlja spremljanje doseganja rezultatov in s tem učinkovitosti porabe proračunskega denarja, kar vgrajujejo mehanizmi procesnega managementa proračunske porabe.

3.6.2 FINANČNI MANAGAMENT PRORAČUNSKE PORABE

Javni finančni management v širšem pomenu zajema vse finančne aktivnosti vlade vključno z načrtovanjem davčne politike, pripravo in izvajanjem proračuna, nadzorom javne porabe kot tudi upravljanje z javnim dolgom (Allen in Tommasi 2001, Chan 2003, Coombs in Jenkins 1991). V tem oziru finančni management pokriva vse od metod finančnega napovedovanja, načrtovanja proračuna, upravljanja prihodkov in odhodkov na dolgi rok kot tudi zagotavljanja dnevne likvidnosti proračuna. To vključuje usklajevanje pokritosti prevzetih obveznosti občine z razpoložljivimi viri, zagotavljanje alternativnih investicijskih virov, krepitev osnove za zajemanje lastnih davčnih virov, s katerimi pokrivamo vzdrževanje in razvoj javnega standarda v lokalni sredini, upravljanje s tekočo likvidnostjo in upravljanje javnega dolga (Gianakis in McCue 1999, 114-118). Vsi navedeni mehanizmi zagotavljajo finančno zdravje in finančno zmogljivost lokalne skupnosti.

V okviru ožjega pojmovanja finančnega managementa zajemamo le del proračunskega upravljanja oziroma funkcije managementa proračunske porabe, ki se pretežno nanašajo na operativno učinkovitost proračunskega financiranja. Pogosto ga tudi obravnavamo kot operativno izvrševanje proračuna, ki zajema proces črpanja v proračunu odobrenih sredstev, vodenje evidenc o proračunskih transakcijah, merjenje finančne kondicije, upravljanje z likvidnostjo ter sistem finančnega nadzora proračunske porabe (Mullins in Pagano 2005, 20). Tu prevladujejo strokovna izhodišča, več normativnih postopkov na instrumentalno izvršilni

ravni in manj prisotnosti politike kot v fazi oblikovanja proračuna (Chan 2003, 103). V okviru finančnega managementa v fazi izvajanja zajemamo tudi mehanizme notranje decentralizacije in fleksibilnih tehnik izvajanja finančne funkcije, finančnega nadzora, javno računovodstvo, neodvisno zunanjo in notranjo revizijo poslovanja, benchmarking in različne pristope managementa kakovosti[62]. Med številnimi instrumenti operativnega finančnega managementa bomo pozornost usmerili v tiste, ki omogočajo učinkovitejšo koordinacijo občinskega proračuna predvsem z vidika povezave uresničevanja uspešnosti proračunskega procesa z uspešnostjo občine kot celote. Za vzpostavitev mehanizmov finančnega managementa se zahteva strokovno usposobljen kader javne uprave, fleksibilno organizacijsko strukturo in integriran informacijski sistem.

Mehanizmi fleksibilnosti izvrševanja proračuna

Proračun je instrument, s katerim so izvršilni oblasti na eni strani dana določena pooblastila in na drugi strani postavljene omejitve. Z namenom doseganja večje učinkovitosti in uspešnosti doseganja v proračunu postavljenih ciljev se v izvrševanje proračuna vgrajujejo različni mehanizmi managerske fleksibilnosti kot pooblastila dana izvršilni veji pri izvajanju proračuna. Pri tem se odpira vprašanje ustreznega ravnovesja med načelom specifikacije namenov porabe, ki sledi cilju fiskalne discipline ter fleksibilnostjo, ki naj omogoča upravljalcem javnih sredstev oziroma izvajalskim organizacijam ustrezno managersko diskrecijo. Ti mehanizmi zajemajo prerazporejanje proračunskih sredstev, prevzem obveznosti s predobremenitvijo naslednjih proračunov, zagotovitev sredstev za nepredvidene namene s tekočo proračunsko rezervacijo, vgraditev ohlapnejših postavk in širših namenov porabe izvajalcem javnih služb, ipd.

Možnost prevzema in prenosa obveznosti v proračun naslednjega leta ali celo več naslednjih let predstavlja mehanizem, ki letni proračun povezuje z večletnim okvirom. Z vgraditvijo možnosti prenosa obveznosti v proračun naslednjega leta omogočimo izvedbo številnih aktivnosti in projektov, ki presegajo datum izvršitve letnega proračuna in se nadaljujejo čez proračunsko leto. Prekinitev njihovega izvajanja zaradi zaključka proračunskega leta bi lahko vplivala na učinkovitost izvedbe ali celo ogrozila njihovo dokončanje. Za zagotovitev

[62] Med temi se priporoča celostni pristop uravnoteženega sistema kazalnikov, ki je s svojimi povezovalnimi elementi med notranjo operativno učinkovitostjo in zunanjo uspešnostjo organizacije posebej prikladen za javne organizacije, kjer ekonomski in finančni cilji niso na prvem mestu (Kaplan in Norton 2001, 5).

njihovega dokončanja je potrebno opredeliti način in obseg prenosa obremenitve proračuna za naslednje leto takoj ob sprožitvi teh aktivnosti oziroma ob začetku izvajanja novih večletnih projektov.

Ob upoštevanju osnovnih proračunskih načel v proračun ni možno vgraditi neko »rezervo«, da se denar porabi za novo nalogo, če ena od načrtovanih nalog ne bo realizirana. Denar iz proračuna se ne sme porabiti za namene, ki s proračunom niso bila predvideni. Lahko pa se z mehanizmi prerazporejanja proračunskih postavk vnese možnost ukrepanja za uspešno izvedbo v proračunu opredeljenih nalog. Prerazporejanje pravic porabe znotraj odobrenega proračuna omogoča določeno fleksibilnost izdatkov znotraj odobrenih namenov in obsega proračuna. Priporočljivo je, če stimulira učinkovitejšo porabo odobrenih sredstev (npr. za občasna dela je racionalneje uporabiti najeto delovno silo kot kriti stroške redno zaposlenih; za uspešno izvedbo investicijskega projekta je včasih »produktivneje« uporabiti zunanje strokovnjake kot prepustiti projekt lastnim kadrovskim in organizacijskim (ne)zmožnostim). Če način izvedbe narekuje drugačen pristop od načrtovanega in narekuje drugačne vrste izdatkov, je prerazporeditev nujen instrument za uspešno izvedbo naloge. Zato je fleksibilnost po vrstah izdatkov znotraj določenega programa oziroma programskih postavk priporočljiva, saj je na koncu pomemben rezultat programa oziroma doseganje postavljenih ciljev, ne pa opravičevanje določene vrste izdatkov samih po sebi.

To občinskim organom ob jasni predhodni opredelitvi ciljev omogoča večjo operativno učinkovitost in s tem posledično večjo uspešnost izvedbe zastavljenih ciljev in nalog. Na drugi strani pa to lahko vodi v zlorabe pooblastil in slabitev moči predstavniškega organa, ki s pristojnostjo sprejemanja proračuna določa namene porabe javnih virov in nadzoruje njegovo izvršitev. Kajti pooblastilo za prerazporejanje proračunskih sredstev v bistvu pomeni spreminjanje višine in namena odobrenih pravic porabe v sprejetem proračunu, ki je s tem preneseno v pristojnost izvršilnega organa. Vgrajevanje mehanizmov prerazporejanja se dotika tudi vprašanja kako managersko diskrecijo preoblikovati v managersko učinkovitost in odgovornost. Zato je pomembno, da so pravila igre prerazporejanja postavljena vnaprej ob ustreznih razmerjih odgovornosti in mehanizmih nadzora med občinskim organi. Prav tako morajo biti ti ukrepi pisno dokumentirani in transparentno predstavljeni javnosti in predstavniškemu organu.

Pri razporejanju proračunskih sredstev javnim izvajalskim organizacijam pa se kot dejavnik fleksibilnosti finančnega managementa uporablja dodeljevanje sredstev v skupnem znesku

poznano kot »*lump sum*« financiranje. V ta namen se ob sproščanju omejitev managementu vgrajujejo dodatni mehanizmi nadzora, ki v prvi vrsti vzpostavljajo dodatno povezavo managerske odgovornosti za rezultate. Težava pa je v tem, da je v javnem sektorju po navedbah večine avtorjev najprej težko jasno opredeliti cilje, nato se soočimo s težavo merjenja doseženih rezultatov ter posledično težko uveljavljamo odgovornost za rezultate (Kovač 2000, Schick 2001, Wildawsky 2003). Oziroma kot povzema Schick (2001, 25) prenos upravljalske svobode managerjem v zameno za njihovo odgovornost za rezultate je asimetrična: prvo je veliko lažje izvesti od zadnjega.

Prav tako se v podporo fleksibilnosti izvrševanja vgrajuje instrument tekoče proračunske rezervacije. Opredelitev tekoče proračunske rezervacije predstavlja mehanizem, ki omogoča, da se v proračunu vnaprej predvidi določen obseg sredstev, ki ni razporejen. To predstavlja nek znesek interventne rezerve za ukrepanje v primeru nastanka izdatkov, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo možno predvideti ali so bili predvideni v prenizkem znesku. V izogib zlorabi tega instrumenta je praviloma že v zakonodaji postavljena omejitev obsega tekoče proračunske rezervacije in opredeljen način njenega vključevanja v proračunske izdatke.

Management finančnih tokov in likvidnosti

Uravnavanje likvidnosti je osnovna naloga operativnega finančnega managementa. Likvidnost pomeni sposobnost subjekta, da lahko v vsakem trenutku poravnava zapadle obveznosti. To zahteva na eni strani skrbno načrtovanje izvedbe posameznih nalog, na drugi pa zagotavljanje tej dinamiki usklajenih finančnih prilivov, ki omogočajo pokrivanje zapadlih obveznosti. Zato je pri izvrševanju proračuna zelo pomembno usklajevanje finančnih tokov z dejansko dinamiko izvajanja proračunskih aktivnosti, projektov in javnih služb. Usmeritve MDS na področju upravljanja javnih financ med pomembnimi izhodišči opredeljujejo tudi vzpostavitev preglednega in učinkovitega upravljanja finančnih tokov na državni in lokalni ravni.

Načrtovanje usklajenosti dinamike črpanja proračunskih sredstev z načrtovanimi finančnimi prilivi zahteva, da finančni tokovi na strani prejemkov pokrivajo dinamiko izdatkov, ki je posledica izvršenih dobav ali obveznosti za izplačilo transferjev izvajalcem javnih služb brez likvidnostnih primanjkljajev. Za učinkovito usklajevanje likvidnosti je potrebno ne le načrtovanje in usklajevanje finančnih tokov ampak tudi usklajevanje dinamike izvajanja

proračunskih aktivnosti oziroma projektov. Na ta način se omogoča prilagojeno izvrševanje proračuna glede na načrtovane finančne tokove prejemkov in izdatkov. V sistemih omrežnega lokalnega upravljanja je pri usklajevanju likvidnosti poleg finančnih tokov samega proračuna potrebno upoštevati tudi organiziranost in usposobljenost proračunskih porabnikov, ki delujejo kot samostojni subjekti.

Osnova učinkovitega managementa likvidnosti je integriran informacijski sistem, ki povezuje proračun in računovodstvo v celovit in popoln pregled nad stanjem prejemkov proračuna, nad odobrenimi proračunskimi postavkami, stanjem prevzetih obveznosti in že realiziranimi izdatki. Obliko integriranega informacijskega sistema predstavlja enotni zakladniški sistem, ki vzpostavlja zajemanje spremljanja prihodkov, odhodkov, finančnih terjatev in naložb, stanja na računih, dane in vrnjene depozite in plasmaje, terjatve in obveznosti. Ta predstavlja zasnovo učinkovitega sistema upravljanja z likvidnostjo vseh proračunskih uporabnikov, ki se izvaja s predpisanimi tehnikami, protokoli in instrumenti finančnega managementa.

Čeprav obstaja več možnosti kako organizirati zakladniške funkcije so vsem sodobnim zakladniškim sistemom skupne tri glavne komponente (Mavec 2001, 64) :

- upravljanje z državnim denarjem preko enotnega računa – enotnega zakladniškega računa proračuna;
- obstoj zakladniške glavne knjige, ki zagotavlja integralen informacijski sistem za finančno upravljanje, kar temelji na enotnem računovodskem sistemu;
- zmožnost finančnega načrtovanja, ki povezuje v celoto upravljanje z denarjem države in njenim dolgom pri izvrševanju proračuna tako, da se zagotavlja nemoteno proračunsko porabo čez vse leto, uresničevanje osnovnih ciljev proračunske politike in nemoteno izvajanje denarne politike.

Integriran informacijski sistem zakladniškega poslovanja, ki spremlja vse faze proračunskega procesa, je osnova dobrega upravljanja z denarnimi tokovi. Služi napovedovanju finančnih tokov, proračunskemu planiranju, operativnemu načrtovanju tekoče likvidnosti proračuna, managementu denarnih tokov, izvajanju dnevnih izplačil in upravljanju z dolgom (Allen in Tommasi 2001, 241-242). Zasnova učinkovitega zakladniškega sistema sloni na tem, da ob svoji osnovni funkciji obvladovanja finančnih tokov zagotavlja poslovno neodvisnost, ki omogoča vsakemu proračunskemu uporabniku, da samostojno razpolaga in upravlja s sredstvi na svojem podračunu (Last in drugi 2001). Pri tem gre za samostojno zagotavljanje izvajanja plačilnega prometa proračunskih uporabnikov kot tudi za možnost plasiranja neangažiranih denarnih sredstev na računih. To zahteva učinkovito organizacijo operativnih javnih financ

na lokalni ravni in jasna pravila igre. Tako postavljen sistem zakladnice sledi namenom obvladovanja finančnih tokov, racionalizacije finančnega poslovanja in doseganja sinergijskih učinkov pri gospodarjenju s prostimi javnofinančnimi sredstvi vseh proračunskih uporabnikov vključenih v zakladniški sistem. Predvsem pa zagotavlja večjo javnofinančno transparentnost in učinkovitejše operativno finančno poslovanje občin.

Notranji nadzor proračunske porabe

Nadzor nad porabo je od samega nastanka proračuna bistveni element proračunskega upravljanja. Z razvojem proračunskih sistemov pa se spreminja sam način in vloga nadzora. V osnovi nadzor javnih financ delimo na notranji in zunanji nadzor, naknadni in predhodni. Na področju javnih financ zunanji nadzor zajema predvsem mehanizme demokratičnega nadzora, ki je vzpostavljen s samim sistemom delovanja občinskih organov in proračunskim procesom. Temu se pridružuje še zunanji strokovni nadzor, ki ga izvajajo neodvisne strokovne revizijske institucije. Zasnova notranjega nadzora izhaja iz dejstva, da porabniki javnega denarja nimajo ustreznega mehanizma sprotnega nadzora, ki bi jim vzpostavljal povratno zvezo kot to zagotavlja tržni mehanizem. S prenosom finančnega nadzora s strani centralne enote na raven javnega managementa se tako uvajajo nadomestni mehanizmi nadzora, s katerimi proračunski uporabnik organizira proces notranjega poslovodenja in finančnega managementa.

Obe vrsti nadzora sta zajeti v normativno-institucionalni ureditvi javnih financ posamezne države kot tudi v mednarodnih usmeritvah. Tako je notranji nadzor javne porabe določen z vrsto predpisov, ki natančno opredeljujejo postopke odločanja o porabi javnega denarja in postopke spremljanja porabe. V teh okvirih je občinsko vodstvo zavezano vzpostaviti celovit sistem notranjega nadzora javnih financ, ki zajema sistem finančnega managementa, sistem notranjih kontrol, notranje revizije in spremljanja delovanja teh sistemov v celotnem proračunskem procesu.

Osnovni namen notranjega nadzora javnih financ v občini je zagotoviti, da je celotno poslovanje skladno z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Notranji nadzor javnih financ predstavlja sistem aktivnosti, ki zagotavljajo učinkovito javno porabo in doseganje v proračunu postavljenih ciljev. Pri zasnovi notranjega nadzora izhajamo iz celotnega proračunskega procesa od načrtovanja proračunskih ciljev, priprave predloga razporeditve proračunskih sredstev, postopka sprejemanja, zasnove

postopkov izvrševanja proračuna kot najobsežnejše faze s poročanjem in spremljanjem izvajanja ter naknadnega nadzora in analize realiziranega proračuna. Obravnavamo ga kot poslovodno funkcijo usmerjanja proračunskega procesa in kontrolnih postopkov v organizaciji, ki se vgrajuje v celoten proračunski proces. Nadzorni mehanizmi izvršilne veje v proračunskem procesu se nanašajo predvsem na managersko učinkovitost in pravno odgovornost. Zajemajo mehanizme prenosa odgovornosti in pooblastil, nadzor podrejenih, delovna razmerja, pogodbene odnose pri uporabi proračunskih sredstev, postopke in pravila izvrševanja proračuna, instrumente spremljanja in merjenja učinkovitosti izvedbe ter notranjo revizijo.

Sistem spremljanja in nadzora delovanja mora poleg pravilnosti poslovanja omogočati kontrolo uresničevanja zastavljenih ciljev in ugotavljanja odmikov med uresničenimi in planiranimi ciljnimi vrednostmi na osnovi izbranih kazalnikov. Spremljanje delovanja je proces rednega merjenja delovanja, ki omogoča zbiranje podatkov o delovanju s pomočjo fizičnih in finančnih kazalnikov. Na tej osnovi lahko ugotavljamo vzroke odklonov in pripravimo ustrezne korektivne ukrepe. Rezultate spremljanja delovanja oziroma porabe javnega denarja predstavimo z ustreznim sistemom poročanja o doseganju ciljev, o napredku oziroma o odstopanjih. Spremljanje izvajanja služi usmerjanju sprotnega izvajanja k zastavljenim ciljem kot tudi za kasnejše analize in evalvacije učinkov delovanja.

S sprotnim spremljanjem izvrševanja proračuna se tako predvidijo tudi potrebni ukrepi za realizacijo proračunskih ciljev in predlagajo morebitne uskladitve načrtovanih ciljev glede na spremenjene razmere tekom leta (morebitni rebalans). Hkrati je ocena realizacije prejemkov in izdatkov tekočega proračuna podlaga za analizo in pripravo proračuna za naslednje leto. Sistem notranjega nadzora v ožjem smislu pa zajema sistem notranjih finančnih kontrol, opredelitev postopkov, pristojnosti in odgovornosti, vzpostavitvi informacijskih sistemov vodenja proračuna ter postopkov odreditve in sprovajanja izplačil iz proračuna.

Računovodstvo občine

Računovodstvo je najpomembnejši del informacijskega sistema poslovnih subjektov, zato ga v večini držav definirajo z osnovnimi pravnimi okviri, kot tudi strokovnimi standardi in načeli[63]. Računovodstvo ni le knjigovodsko evidentiranje poslovnih dogodkov ampak ga v

[63] Pomen te poslovne funkcije je tako velik, da se je od 70. let prejšnjega stoletja udejanila potreba po Mednarodnih računovodskih standardih (MRS), ki jih uporabljajo podjetja in druge organizacije pri

sodobni teoriji in praksi pojmujemo širše. Priznana slovenska avtorja na tem področju (Turk in Melavc 1997) ga opredelita: "Računovodstvo je informacijska dejavnost spremljanja in proučevanja v denarni merski enoti izraženih pojavov, ki so povezani s poslovanjem kakega poslovnega sistema". Računovodstvo je torej tista dejavnost, ki vse poslovne dogodke prevede na skupni imenovalec, to je denarna vrednost. To izhodišče računovodstva je izrednega informacijskega pomena za spremljanje poslovanja in sprejemanje odločitev. Vse funkcije računovodstva so usmerjene k podajanju informacij o sredstvih, obveznostih do virov sredstev, stroških, odhodkih, prihodkih, poslovnih izidih, odtokih, pritokih in o denarnih sredstvih (Melavc in Milost 2003, 11). Poleg klasičnih računovodskih funkcij ima računovodski sistem javnega sektorja vlogo spremljanja izvrševanja proračuna in vlogo zagotavljanja podatkov za realno in pošteno predstavitev vladnega finančnega stanja do javnosti. Prav pod vplivom te zunanje orientiranosti javno računovodstvo postaja neodvisno in se ločuje od samega proračuna (Chan 2002, 188).

Proračunsko računovodstvo je osnovni merilni mehanizem za evidentiranje in merjenje osnovnih finančno ovrednotenih ekonomskih kategorij, ki zagotavlja natančne informacije o teh kategorijah in glede na prejeti proračun omogoča spremljanje učinkovitosti uporabe javnega denarja in delovanja javnega sektorja. V procesnem pristopu managementa proračunske porabe predstavlja računovodstvo občine osnovni informacijski sistem spremljanja preoblikovanja inputov v outpute oziroma delovanja občine, ki se odraža na podlagi sprejetega proračuna. To pa lahko zagotavlja le računovodstvo, ki zajema proces preoblikovanja ekonomskih kategorij v outpute v določenem obdobju. Računovodstvo po načelu denarnega toka teh informacij ne zagotavlja v celoti, zato tudi ne more biti spodbuda javnim uslužbencem in odgovornim osebam v proračunskem procesu za učinkovito obvladovanje stroškov, niti za učinkovitejše razporejanje razpoložljivih virov na dolgi rok (Hepworth 2002, Matheson 2002).

Javno računovodstvo zajema v širšem smislu računovodstvo za celotni javni sektor in posebej proračunsko računovodstvo. Delitev je pomembna, ker praviloma veljajo za ti dve področji različna pravila. Za proračunsko računovodstvo se večinoma uporablja načelo denarnega toka ali kameralno računovodstvo. Za druge subjekte javnega sektorja (agencije, javna podjetja in javne zavode) pa je v uporabi čista ali modificirana oblika računovodstva po načelu nastanka poslovnega dogodka. Ponekod ti subjekti celo uporabljajo računovodske standarde za zasebni

računovodskem poročanju. Ti so doprinesli k povečanju primerljivosti računovodskih informacij med državami (Melavc in Milost: 2003, 16-22).

podjetniški sektor (Luder 2002, Chan 2002, Hepworth 2002). Računovodstvo po načelu denarnega toka evidentira poslovne dogodke na osnovi prilivov in odlivov denarja iz proračuna. S tem ne zagotavlja popolnih informacij o gibanju vseh ekonomskih kategorij ter daje nezadostno osnovo za spremljanje preoblikovanja inputov v outpute. Zato se ob uvajanju programskega ali v rezultate usmerjenega proračunskega sistema postavlja zahteva v vodenju računovodstva po načelu nastanka poslovnega dogodka ali po obračunskem načelu. Pri računovodstvu po obračunskem načelu se prihodki in odhodki pripoznajo z nastankom terjatve ali obveznosti za proračun, stroški pa zajemajo s celovitim zajetjem vrednosti porabljenih inputov, kar pomeni da so v finančna poročila zajeti tudi stroški amortizacije (Chan 2002, 211).

Države uporabljajo različne pristope pri vodenju proračunskega računovodstva in samega proračuna. Na osnovi reform javnih financ in priporočil MDS je danes prisoten trend prehoda iz modela čistega denarnega toka v modificirane oblike vse do popolnega pristopa po načelu nastanka dogodka. S prehodom izkazovanja na načelo nastanka poslovnega dogodka bi bili tudi proračuni in zaključni računi mednarodno primerljivi z gospodarskimi tokovi poslovanja. Pri prehajanju proračunskega računovodstva na načelo nastanka poslovnega dogodka se je v vrsti držav uveljavila praksa postopnega prehoda, saj ta terja vrsto povezanih sprememb v nastavitvi proračuna kot tudi v samem operativnem managementu javne porabe. Pri tem pa moramo ločiti vodenje računovodstva po obračunskem načelu od pristopov sestave proračuna po tem načelu, ki praktično ni nikjer uveljavljen kot čisti pristop.

Revizijska funkcija

Revizija pomeni neodvisno naknadno strokovno preverjanje pravilnosti, zakonitosti in smotrnosti poslovanja. Tradicionalno so bile revizije usmerjene v legalnost in poštenost finančnih transakcij lokalnih oblasti. Vse bolj pa se širi tendenca k reviziji učinkovitosti in uspešnosti poslovanja, s katero se vrednoti dosežke uporabe javnega denarja. Celovita revizija proračuna podaja ne le pregled zakonitosti ampak tudi oceno ekonomike, učinkovitosti in uspešnosti proračuna (*value for money audit*) (Coombs in Jenkins 1991, 268).

Tako lahko vrste revizij v najbolj grobem prikazu delimo na revizije pravilnosti poslovanja in revizije izvajanja nalog (Korpič Horvat 2000, 151). Prve se nanašajo na preverjanje verodostojnosti računovodskih izkazov in preverjanje poslovanja revidirancev glede na

skladnost z zakoni in drugimi predpisi delovanja, notranjih postopkov kontrol in notranje revizije. Revizije izvajanja nalog pa obsegajo revidiranje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti poslovanja. Te revizije terjajo poglobljeno proučevanje in spoznavanje poslovanja posameznega revidiranca, ker se nanašajo na rezultate njegovega poslovanja. Tako revidiranje naj bi podalo oceno uspešnosti revidirane enote ob upoštevanju učinkovitosti in gospodarnosti, ki nam pove ali je subjekt uporabljal svoje resurse dovolj učinkovito, uspešno in varčno za dosežen rezultat (Kamnar 2000, 147). V povezavi s tem je vse bolj pomembno vzpostavljanje celovitega stroškovnega računovodstva javne porabe in uvajanje primerjalnih standardov porabe javnih sredstev.

Sodobni sistemi nadzora javne porabe zajemajo tako notranjo kot zunanjo revizijo. Notranja revizija se nanaša na zavezo proračunskega uporabnika, da zagotovi kontinuirano naknadno strokovno neodvisno preverjanje pravilnosti in učinkovitosti poslovanja z namenom preprečiti nepravilnosti, izgubo premoženja oziroma neučinkovito porabo. Proračunski uporabnik jo organizira kot del poslovodenja z zavezo strokovne neodvisnosti notranjih revizorjev in funkcionalne neodvisnosti procesa notranjega revidiranja kot kontinuirane naloge. Sistemi zunanje revizije proračuna se po posameznih državah razlikujejo, večinoma pa so osnovani na državni neodvisni revizijski instituciji, ki je odgovorna za revizijo vseh javnih organizacij in dodatnem vzpostavljanju neodvisne zunanje revizije s strani porabnika proračunskih sredstev. Lahko se izvaja kot revizija letnih poročil ali kot neodvisno strokovno preverjanje posameznih segmentov poslovanja proračunskih uporabnikov. Zakonska zaveza revidiranja proračunskega poslovanja je pristona v večini držav EU (CE 2002, 38-42). Predvsem se zahteva revizija računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja, v nekaterih državah (Velika Britanja, Danska, Irska, Češka, Slovenija) pa se prakticira revizija smotrnosti, ki zajema celovito presojo učinkovitosti in uspešnosti ter oceno ustreznosti proračunskih postopkov.

Pri izvajanju revizijske funkcije ima najpomembnejši učinek neodvisnost in profesionalnost revizorjev ter dostopnost in razkritje revizijskih poročil širši javnosti (Davey 2005). Vse bolj uveljavlja praksa predložitve revizijska poročila zaključnega računa poračuna pred njegovo potrditvijo. Kot zanimiva se kaže tudi praksa Malte, kjer se revizija proračuna občine zahteva ob izteku mandata izvršilnega organa (CE 2002, 34). Iz opravljenih raziskav izhaja, da je državah z rednim izvajanjem revizije in objavljanjem revizijskih izsledkov zaznan pozitiven učinek k izboljšanju učinkovitosti delovanja javnih subjektov (Blöndal 2001, 54). Z objavo revizijskih poročil je podan pomemben prispevek izboljšanja kakovosti letnih poročil, ki

postajajo pomemben komunikacijski instrument oziroma vir informacij o delovanju proračunskega uporabnika ter preko funkcije ocenjevanja ustreznosti sistema notranjih kontrol tudi učinkovit dodaten instrument notranjega managementa proračunske porabe (Blöndal 2001, 54). Revizija javne porabe je obravnavana tudi kot pomemben dejavnik naknadnega neodvisnega nadzora operativne učinkovitosti in večje transparentnosti proračunskega procesa (Wehner 2004, 8). Poleg ugotavljanja skladnosti porabe proračuna z predpisi in opredeljenimi cilji revizijska funkcija zajema tudi podajanje predlogov za izboljšanje učinkovitosti delovanja, kjer se kaže vpliv na alokacijsko učinkovitost kot tudi njen pomen pri vključevanju državljanov v tej evalvacijski fazi proračunskega procesa.

3.6.3 MEHANIZMI PROCESNEGA IN OMREŽNEGA MANAGEMENTA

Osredinjenje na procesni management je nujno povsod tam kjer na poti do cilja potekajo številne aktivnosti preko različnih akterjev ali organizacijskih enot (Tavčar 2002, 182-187). Poudarek je na vlogi koordinacije in integracije, ki vodi celoten proces k ciljem na osnovi vzpostavljanja povratne zveze o poteku posameznih aktivnosti v procesu (ibid, 422). S procesnim managementom proračunske porabe se vzpostavlja koordinacijo vseh aktivnosti proračunskega procesa na instrumentalno-izvršilni ravni z management orodji, s katerimi se vzpostavlja povratno zvezo povezave procesa.

Mehanizmi procesnega managementa proračunske porabe se nanašajo na vse faze proračunskega procesa od načrtovanja in napovedovanja finančnih tokov, priprave proračuna, njegovega izvrševanja, sodobnega proračunskega računovodstva, sistema notranjega finančnega nadzora in revizije. V praksi ga vzpostavlja v rezultate usmerjen proračunski pristop, ki zajema sodobne instrumente managementa proračunske porabe zasnovane na spremljanju delovanja in merjenju rezultatov.

Uspešnost proračuna ni odvisna le od usklajenega delovanja akterjev znotraj občine, ampak od širokega kroga avtonomnih akterjev v celotnem sistemu lokalnega javnega upravljanja. Zato ga v komunikaciji z okoljem ga dopolnjujejo mehanizmi omrežnega managementa. Z njimi usmerjamo in vodimo proces v koordinacije akterjev na medorganizacijski ravni, kjer ima vloga managementa omrežij povsem drugačen pomen kot organizacijski management (Bogason 2006, 107). Pojavi se kot nuja koordiniranja v pogojih kompleksnosti,

fragmentiranosti in diferenciranosti procesa lokalnega javnega upravljanja in nanj vezanega proračunskega procesa. Omrežni management zajema številne mehanizme interakcij omrežja avtonomnih akterjev, ki so pomembni za usmerjanje celotnega proračuna. V procesih omrežnega managementa se predpostavlja, da so pravila igre določena vnaprej, v nasprotnem lahko prihaja do zapiranja omrežij in dominacije posameznih akterjev, kar tem procesom jemlje demokratično legitimnost (Aars in Fimreite 2005, Esmark 2007, Rus 2001). Vnašanje mehanizmov omrežnega managementa izhaja iz povezanosti procesov na vseh ravneh in fazah proračuna. Ob širokem krogu izvajalcev javnih služb, ki nastopajo kot uporabniki proračunskih sredstev v današnjih pogojih delovanja lokalnega javnega aparata, predstavljajo mehanizmi omrežnega managementa pomembno dimenzijo koordiniranja akterjev, procesov in medsebojnih razmerij pri upravljanju proračuna. Z mehanizmi omrežnega managementa povezujemo razmerja avtonomnih akterjev, ki uporabljajo javni denar z bolj recipročnimi načini koordinacije, ki ne slonijo zgolj na hierarhiji in oblasti, ampak predvsem na partnerstvu in sodelovanju ter z izmenjavo virov med javnim in zasebnim sekotorjem.

Pod omrežni management uvrščamo različne instrumente in neformalne mehanizme, ki posegajo v usmerjanje razmerij med avtonomnimi akterji na interorganizacijski ravni. Zajema mehanizme in metode usklajevanja proračunskega načrtovanja z vključevanjem izvajalcev javnih služb, nevladnih organizacij in drugih akterjev, ki se posredno ali neposredno vključujejo v ta proces (gospodarske zbornice, obrtna zbornica, strokovna združenja…), metod programskega razvojnega načrtovanja, tržno usmerjene mehanizme z urejanjem pogodbenih razmerij pri izvajanju proračuna, izvajanje javnih naročil in koordiniranja javno-zasebnih partnerstev.

V ta sklop spada tudi urejanje razmerij med različnimi ravnmi oblasti v okviru medinstitucionalnega dialoga. V tem oziru se omrežni management obravnava kot sestavni del procesnega managementa, ki postane integralni del procesa javnega upravljanja, tako da se ga pogosto niti ne ločuje (Esmark 2007, 253). Od managementa na organizacijski ravni ga razlikuje predvsem to, da mehanizmi omrežnega managementa usmerjajo delovanje avtonomnih subjektov, kjer koordiniranja ni možno izvajati z hierarhičnimi ukrepi, ampak v pogojih partnerstva, medsebojnega usklajevanja in pogajanj na bolj recipročnih osnovah. Občinska hiša se v teh procesih pojavi v vlogi osrednjega strateškega političnega in administrativnega usmerjevalca, ki ne nastopa kot suveren oblikovalec pravil ampak vstopa kot eden od akterjev v vlogi meta-managerja oziroma meta-upravljalca (Sørensen 2007, 89). V proračunskem procesu se izvršilni organ občine kot ključni akter v teh razmerjih pojavlja

v vlogi koordinatorja, pogajalca in usmerjevalca procesa, ki skupaj z drugimi sodeluje v procesih usklajevanja proračuna in koordinaciji njegovega izvajanja.

Proračunsko načrtovanje

Priprava občinskega proračuna izhaja iz makroekonomskih izhodišč in državnih fiskalnih okvirjev. Na njihovi osnovi se v okviru prioritetnih ciljev lokalne skupnosti in njene finančne zmogljivosti oblikujejo občinska izhodišča proračunskega načrtovanja. Strokovne analize, statistične primerjave proračunskih tokov in evalvacije različnih alternativ so instrumenti kakovostne priprave predloga proračuna na izvršilno-operativni ravni. Pri načrtovanju proračuna je potrebno izhajati iz ciljev, ki jih želimo doseči in izpolnjevanja zakonskih obveznosti občin. Hkrati je analiza obstoječega stanja in vpogled v podatke iz bližnje preteklosti neobhodno izhodišče načrtovanja. Tako se priprava proračuna pravzaprav prične s temeljito analizo stanja in oceno realizacije predhodnega proračuna. Uradno pa se priprava proračuna v večini držav začne z okrožnico oziroma navodilom pristojnega organa za pripravo proračuna.

Za pripravo objektivnih projekcij in prognoz potrebujemo dobro strokovno-analitično podlago in poznavanje razmer v lokalni sredini, saj na gibanje tokov proračuna vpliva vrsta družbenih dejavnikov, ki so objektivne in subjektivne narave. Priprava predloga proračuna v prvi vrsti sloni na oceni možnosti, ki izhaja iz razpoložljivih virov. Zato je prvi korak ocena prihodkov. Za oceno prihodkov moramo uporabiti realna izhodišča možnih prilivov v proračun. Podlaga za to so ocene makroekonomskih kazalcev in lastne fiskalne in ekonomske projekcije posamezne občine. Ocena prihodkov proračuna je namreč politično občutljivo dejanje, ker na eni strani opredeljuje davčno obremenitev državljanov, na drugi pa napove koliko denarja bo možno porabiti za javne potrebe.

Vezano na problematiko iz prakse vrsta avtorjev s področja javnih financ opozarja, da je pri tem zelo nevarno preoptimistično ocenjevanje prihodkov, zato da bi se omogočilo vključitev želenih novih projektov (Allen in Tommasi 2001, Kamnar 2002, Kranjec 2003, Wildavsky 1992). V fazi priprave in dopolnjevanja proračuna ob predpisanih korakih dalje preudarno analiziramo strokovna izhodišča porabe in usklajujemo aktivnosti posameznih nosilcev priprave ob upoštevanju rokov, predpisanih postopkov in zastavljenih ciljev. Načrtovanje proračunskih ciljev ima dve bistveni komponenti (Ulbrich 2003, 328): (1) preverbo obstoječih

okvirjev porabe in odločitev o realokaciji virov ter (2) evalvacijo novih programov in projektov z uporabo sodobnih metod analize.

Že v tej fazi je potrebna koordinacija avtonomnih zunanjih akterjev, ki s svojimi interesi ali programi posegajo v proračunski proces. S proračunom je povezan proces usklajenega sprejemanja finančnih načrtov pri vseh proračunskih uporabnikih, ki se v pretežnem deležu financirajo iz proračunskih sredstev in drugih nosilcev razvoja v lokalni sredini. Ker se proračun tiče prav vseh občanov, jih moramo obravnavati kot zainteresirane akterje, ki na določen način (posredno ali neposredno) lahko izražajo svoj vpliv na proračun v fazi priprave. Prav tako je v tej fazi pomembna usklajenost z državnimi in regionalnimi nosilci proračunskega načrtovanja, saj so občinski proračuni v marsikateri aktivnosti ali projektu povezani z dinamiko državnega proračuna. Poseben pristop je potreben pri načrtovanju investicij, pri katerih je pomembno, da postopki priprave proračuna tekočega leta in večletnih projektov potekajo usklajeno ob pripravljenih predhodnih projekcijah za posamezna področja proračunske porabe. Posamezne investicijske naloge in projekti, ki se vključujejo v letni proračun, morajo biti usklajeni z dokumenti večletnega razvojnega načrtovanja, kjer se vsak projekt zajema v celoti.

Drsne metode finančnega planiranja v predlog proračuna občine za naslednje leto zajemajo tudi podatke o realizaciji preteklega leta in oceno realizacije tekočega leta. Zasnova strokovnih izhodišč za pripravo predloga proračuna nalaga tudi, da je potrebno oceniti finančne vplive za obdobje daljše od enega leta oziroma obdobje do zaključka posameznih večjih projektov. To omogočajo sodobne metode večletnega proračunskega pristopa in drsnega načrtovanja s celovitimi evalvacijami stroškov in koristi novih projektov oziroma novih zakonskih zavez proračuna.

Strategija

Pojem strategije ima v življenju posameznika, v politiki in v organizaciji različne pomene, na kar je opozarjal že Mintzberg (1992). Če organizacijska teorija v osnovi strategijo razume kot določanje temeljnih ciljev in poti za njihovo doseganje, ki izhajajo iz poslanstva organizacije (Kavčič 1994, 192), se strategija v javnem sektorju razume različno, pri čemer se pogosto pojem politika (kot policy) in strategija zamenjujeta (Colebatch 2004, Joyce 2000). Javne politike Grdešić (1995, 7) opredeli kot učinkovito sredstvo za uresničevanje ciljev interesnih skupin ali vladajoče koalicije, ki usmerja delovanje z izpostavljanjem problematik ter

določanjem poti in načinov za njihovo reševanje ob dopuščanju širokemu krogu akterjev za vstop v igro. V osnovi so politike bolj splošne in časovno razsežne, medtem ko je strategija bolj konkretna glede ciljev, načinov, časovnega in finančnega okvira. Iz tega aspekta je strategija obravnavana kot konkretizacija sprejetih politik v operativno akcijo in spremljanje uspešnosti njene izvedbe (Joyce 2000, 41). Pogosto dobro politiko vlade obravnavamo kot kakovosten izbor ciljev in njihovo doseganje s pravimi instrumenti (Colebatch 2004, 114-116), kar podaja tesno povezavo oziroma prepletanje pojmov politika in strategija v javnem sektorju.

Strategija občine tako izhaja iz sprejetih politik in prioritetnih ciljev, ki jih določi politika na najvišji institucionalni ravni upravljanja v okviru organov občine. Prepletanje pomena politike in strategije podaja tudi prepletenost funkcije strateškega upravljanja med institucionalno in izvršilno ravnijo upravljanja, med predstavniškimi organi in javnim managementom oziroma med politiko in upravo. To še posebej izstopa v lokalni skupnosti, kjer so izvoljeni predstavniki tudi izvršni vodje občinskih uprav. Oblikovanje prioritetnih strateških ciljev in nadzor izvajanja sta funkciji strateškega upravljanja, ki je v domeni predstavniškega ali izvršilnega organa občine, operacionalizacija strategije in izvajanje pa v domeni izvršilno upravne ravni. Za učinkovito vodenje in doseganje rezultatov je pomembna njuna povezava na obeh ravneh.

Naloga strategije je udejaniti vizijo in priložnosti v konkretne aktivnosti in projekte in s tem usmerjati organizacijo v doseganje želenih rezultatov (Drucker 2001, 50). Strateška usmeritev občine predstavlja usmeritev delovanja vodstva za uresničevanje poslanstva občine, kar zagotavlja izboljšanje življenja ljudi v lokalni sredini z zagotavljanjem kakovostnih in odzivnih javnih služb, ki so skladne s preferencami lokalnega prebivalstva. Če bi hoteli rešiti vse probleme v določeni lokalni skupnosti, bi nabrali neskončno dolg seznam ciljev, ki pa nima realne osnove za uresničitev niti v finančnih, človeških in prostorskih virih, kot ne možnosti izpolnitve v realni časovni dimenziji. Zato strategije opredeljujejo nabor prioritetnih ciljev in načinov njihovega doseganja, kar zahteva selekcijo med cilji in potrebami. To pomeni, da izloča nekatere programe, kar je v javnem sektorju na ravni usklajevanja političnih interesov težavna naloga. V tem procesu redko pridemo do soglasnih rešitev in jasnih prioritet, kajti cilje organizacije predstavlja tisto, o čemer se ključni akterji uspejo uskladiti. Z vidika strateškega upravljanja pa je pomembno, da obstaja vodilo, ki usmerja resurse

javne organizacije v določeno smer, zagotavlja delovanje v okviru razpoložljivih resursov in hkrati podaja zunanjo podporo tej usmeritvi (Joyce 2000, 6-7)[64].

Strategija javnih organizacij oziroma posameznih področij delovanja je pogosto zapisana že v predpisih, ki dokaj natančno opredeljujejo način izvajanja posamezne javne službe oziroma izvajanje javne politike. Ostale odločitve strateškega upravljanja v občini pa se oblikujejo v njenih organih z različnimi dokumenti, med katerimi je proračun najpogosteje uporabljen instrument. Z razporejanjem sredstev po namenih porabe proračun opredeli ključne usmeritve, cilje in temeljne programe delovanja občine kar pravzaprav predstavlja strategijo občine. Po svoji vsebini občinski proračun z razporeditvijo sredstev opredeli aktivnosti delovanja in politične prioritetne cilje občine. To hkrati pomeni, da druge cilje izloča saj aktivnosti, ki niso zajete v proračunu praviloma tudi ne bodo izvedene. Učinkovitost in uspešnost proračuna se naslanja na doseganje prioritetnih ciljev občine in sledenje poslanstvu. Iz tega vidika je proračun občine hkrati instrument za operacionalizacijo javnih politik in udejanjanje strategije občine. V rezultate usmerjen proračun, ki določa cilje porabe javnega denarja ter vzpostavlja spremljanje doseganja rezultatov predstavlja strateško usmeritev delovanja občine oziroma osnovno orodje strateškega upravljanja.

Prioritete in strateški cilji, ki so domena najvišje ravni upravljanja, naj bi se v javnem sektorju sprejemali v odprtem procesu z možnostjo participacije zainteresirane javnosti, zato se poskuša z demokratičnimi oblikami omogočiti vstop širšemu krogu interesov v procese oblikovanja teh odločitev. Ob tem so v nekaterih državah uvedli zavezo, da občinsko vodstvo ob prevzemu vodenja lokalne skupnosti javno predstavi svoj program in finančni okvir njegovega uresničevanja, kar pravzaprav predstavlja strateško usmeritev izvoljenega vodstva[65]. V tej smeri gredo tudi priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope o proračunskem upravljanju na lokalni in regionalni ravni (CE 2004: Rec (2004)1), ki poudarjajo, da je zaželeno, da novoizvoljeni predstavniki na začetku mandata predstavijo svoj program, prioritete in merila z navedbo časovnega in finančnega okvira izvedbe.

Strateško načrtovanje se obravnava kot prispevek k boljši alokaciji namenov proračunske porabe in se ga navaja v povezavi s programskim pristopom proračuna in v rezultate usmerjenim proračunom (Schick 2002, 25). Alokacija proračunskih sredstev naj bi izhajala iz vizije, strategije in širših smotrov delovanja javne organizacije, ki predstavljajo osnovo za

[64] Ni pa nujno, da je strategija zapisana na papirju, saj lahko obstaja zgolj v glavah ljudi (Mintzberg 1992).

[65] Pogosto se kot strategije vladajoče garniture obravnavajo koalicijske pogodbe.

oblikovanje proračuna. V ZDA so ob pomenu, ki so ga pripisovali strategiji javnih organizacij, to vsebino formalizirali in tako v letu 1993 z zakonom predpisali državnim agencijam pripravo strateških planov in njihovo obvezno uporabo preko merljivih ciljev pri oblikovanju proračuna (Joyce 2000, 166). Toda analiza te prakse tako na lokalni kot na državni ravni je pokazala nasprotno, da zapisane strategije niso povezane z razporejanjem proračunskih virov (Curristine 2005). Prav tako je nastajala vrsta tenzij med proračunskim načrtovanjem in strateškimi plani javnih organizacij, med povezavo strateških ciljev in alokacijo proračunskih sredstev ter v spremljanju implementacije programskih ciljev in poročanju o izvajanju proračuna (ibid). Bistvo strateškega upravljanja pa ni v planiranju ampak v povezavi in usmerjanju delovanja k ciljem (Joyce 2000, Tavčar 2002). Ključni povezovalni element, s katerim vodstvo usmerja delovanje k zastavljenim strateškim ciljem, je nadzor izvajanja in ukrepanje na osnovi povratnih informacij, kar se proračunski proces vnaša z mehanizmi finančnega managementa in notranjim nadzorom javnih financ. Mehanizem, ki povezuje strategijo občine z letnim proračunom je večletno proračunsko načrtovanje, ki v agregatne sklope posameznih programov porabe umešča razvojne cilje in omogoča postopno realokacijo sredstev med programi.

Večletno proračunsko načrtovanje

Proračun je planski dokument, zato je sam po sebi dokument za prihodnost. Povezavo med strateško usmeritvijo delovanja in letnim proračunom poskuša vnesti koncept večletnega proračunskega načrtovanja, ki danes postaja široko sprejet pristop v proračunskem procesu. Večletno proračunsko načrtovanje premošča razkorak med posledicami preteklih in sedanjih odločitev na obdobje daljše od enoletnega horizonta, na katerega se nanaša proračun. Z vključitvijo večletne perspektive proračun po svoji vsebini predstavlja hkrati razvojno strateški in izvedbeni dokument občine. Tako se letno proračunsko načrtovanje dopolnjuje z večletnimi proračunskimi projekcijami, vnaša mehanizme uvajanja večje fleksibilnosti pri upravljanju proračuna, širši časovni okvir prevzemanja obveznosti, načrtovanja aktivnosti in programov, poglobljenih računovodskih tehnik in indikatorjev za spremljanje uspešnosti (Tarschys 2002, 84).

S sprejetim proračunom, ki je letni dokument alokacije finančnih sredstev posameznim programom oziroma proračunskim uporabnikom, se natančno razporedijo vsa sredstva za javno porabo v tekočem proračunskem letu, kar zagotavlja preglednost uporabe javnega denarja in nadzor nad delovanjem oblastnih organov. A ta pristop ima pomanjkljivosti, na

katere nas opozarjata tako praksa kot teorija. Kratkoročnost proračuna lahko vodi v izkrivljanja: v prekomerno porabo brez povezave s pričakovanimi prihodki, inkrementalizem, podinvestiranje, prenos neporavnanih obveznosti, porabniški delirij konec leta, ipd. (Kamnar 2002, Tarschys 2002, Wildavsky 2003). Naslednja pomanjkljivost enoletnega proračuna je v tem, da so postavke v enoletnem proračunu zasnovane na tekočih cenah in velikokrat ne odsevajo dejanskih oziroma realnih stroškov, ki bodo nastali kot posledica sprejetih politik (Tarschys 2002, 84). Tako smo izpostavljeni fenomenu kameljega nosu ali prikrivanja realnih višin stroškov, ko se v začetnem letu delovanja stroški novih politik oziroma programov ne izkažejo v celoti ali se namerno podcenijo (Wildavsky 2003, 40). Zato je enoletni okvir pogosto naveden kot dejavnik, ki preprečuje učinkovito proračunsko upravljanje. V izogib navedenim pomanjkljivostim priporočila mednarodnih organizacij usmerjajo v večletni programski pristop z osnovnimi okviri in ocenami stroškovnih posledic načrtovanih politik.

Pri pripravi letnega proračuna je večji del odhodkov že vnaprej določen (npr. plače, stroški delovanja javnih služb, socialni transferi, odplačilo dolga). Teh odhodkov na kratek rok ni možno bistveno spreminjati. S strateškim oblikovanjem proračunskih ciljev, pa na njihovo višino lahko vplivamo v daljšem časovnem obdobju. Zmožnost prevajanja političnih prioritet v proračun in prilagajanje proračunskih prihodkov in odhodkov je vezana na večletni proračunski pristop, ki oblikovalcem politik prispeva zadosten pogled vnaprej, managerjem pa vzdržnost možnosti izvajanja programov v njihovi pristojnosti. Prav tako izvajalcem javnih služb in nosilcem programov zagotavlja boljšo predvidljivost financiranja, kar lahko prispeva k izboljšanju operativne učinkovitosti delovanja (Allen in Tommasi 2001, 176).

Večletno proračunsko načrtovanje se velikokrat zamenjuje s pojmom večletnega proračuna. Tega praktično ne poznamo v nobeni državi. Proračun se v večini držav pripravlja za eno leto in določa prejemke in izdatke v tem letu. Večletni pristop pa poudarja, da moramo pri sestavi proračuna upoštevati dogodke in prognoze, ki presegajo okvir enega leta tako na strani predvidenih prihodkov kot večletnih stroškov posameznih programov oziroma vladnih politik. Večletno proračunsko načrtovanje tudi ne pomeni sprejetja večletnih normativnih zavez za alokacijo sredstev v določene namene porabe, omogoča pa predvidevanje usmeritev v določene namene porabe za daljše obdobje od enega proračunskega leta. Večletni proračunski pristop je tako predlagan kot instrument izboljšanja fiskalne discipline in alokacijske učinkovitosti.

Države so uvedle različne oblike in metode večletnega proračunskega načrtovanja. V nekaterih državah ima večletno proračunsko načrtovanje zgolj usmerjevalni značaj in je pripravljeno le na agregatni ravni, drugje pa so večletne projekcije bolj podrobno razčlenjene, vendar praviloma niso specificirane na isti ravni kot letni proračuni (Allen in Tommasi 2001, Blöndal 2003, Kamnar 2002). Pristop večletnega proračunskega načrtovanja datira v zadnja desetletja 20. stoletja z uvedbo srednjeročnih proračunskih projekcij, medtem ko lahko dolgoročno proračunsko načrtovanje opredelimo kot inovacijo enaindvajsetega stoletja z ambicijo po napovedovanju javnofinančnih tokov na daljši rok (Tarschys 2002, 85). V posameznih državah so pristopali načrtovanju za različna obdobja in na različni ravni (nivojih) proračunske členitve. Prvi poskusi večletnega proračunskega načrtovanja so zaznani že v 60. letih prejšnjega stoletja, v razvitem svetu pa se je uveljavilo v 70. letih. Uveljavil se je tri do pet letni ciklus proračunskih napovedi in v nekaterih državah je to postal sestavni del procesa oblikovanja letnega proračuna, kot instrument nadzora porabe ali kot informacijska podlaga procesa odločanja (Allen in Tommasi 2001, 175).

Kot oblika večletnega načrtovanja izdatkov je poznano tudi večletno programsko načrtovanje na področjih pomembnejših politik (program izgradnje cest, program stanovanjske gradnje). Med metode večletnega proračunskega načrtovanja uvrščamo tudi širitev proračunskega okvira čez meje proračunskega leta, ki zajema ukrepe, s katerimi izboljšujemo učinkovitost operativnega upravljanja kot tudi ukrepe s katerimi preprečujemo porabniško mrzlico konec proračunskega leta. Navedene metode zajemajo možnost prenosa neizkoriščenih pravic porabe proračunskih uporabnikov v naslednje leto, možnost prevzema obveznosti v breme proračunov naslednjih let, motivacijo za učinkovitejšo operativno porabo proračunskega denarja kot npr. učinkovitostne dividende (*efficiency dividend*) in večletne razpise za sofinanciranje iz proračuna.

Med pomembne iniciatorje večletnega proračunskega načrtovanja štejemo mednarodne organizacije (OECD, MDS, WB, Think Centre Asia), ki so državam v razvoju v zadnjih desetletjih 20. stoletja predlagale večletni pristop in ga tudi promovirale s podpornimi ukrepi in donacijskimi shemami s ciljem zniževanja proračunskih deficitov in inflacije (Tarschys 2002, 85-87). V EU je postalo večletno proračunsko načrtovanje osnova skupne strategije srednjeročnega okvira ekonomske politike, Maastrichtskih kriterijev ter skupne denarne unije[66].

[66] V EU poznamo sedemletne proračunske napovedi, ki postavljajo osnovne cilje in določajo proračunske politike znotraj finančne perspektive. Sedanja finančna perspektiva EU se o nanaša na obdobje 2007-2013.

Javna naročila

Javna naročila so obravnavana kot pomemben instrument transparentnosti in nadzora izvajanja proračuna, ki ga učinkovito dopolnjuje sistem spremljanja prevzetih obveznosti na osnovi oddanih javnih naročil in njegova povezava v sistem managementa denarnih tokov v okviru enotnega zakladniškega sistema. Osnovni namen javnih naročil je izboljšanje učinkovitosti porabe javnih sredstev, ki se uresničuje preko osnovnih načel javnega naročanja s poudarkom na načelu preglednosti, gospodarne porebe javnih sredstev in zagotavljanju enake možnosti dostopa vsem ponudnikom do konkuriranja za naročila iz javnih financ.

V okviru EU so javna naročila obvezen instrument naročanja nabav blaga in storitev povsod, kjer se dejavnost financira iz javnih sredstev. Javni naročniki so vsi subjekti, ki pri nabavi blaga, oddaji gradenj ali storitev upoštevajo pravila in načela o javnih naročilih. Še bolj kot sami postopki in predpisi je v teh procesih izpostavljen pomen etike, dobre poslovne prakse in splošne kulture širšega poslovnega okolja. Na osnovi vrste raziskav izhaja, da javna naročila predstavljajo visoko tveganje korupcije in zlorab (CE 2004). Predpisi o javnih naročilih morajo zato biti nedvoumni, podrobni in natančni, centralne oblasti pa morajo pozorno spremljati njihovo izvajanje. Učinkoviti in pregledni postopki javnih naročil so obravnavani kot osnova transparentnosti, ki lahko zmanjšajo stroške javne porabe, prispevajo k boljšim rezultatom, stimulirajo razvoj privatnega sektorja ter korigirajo neučinkovitost javnega sektorja (Allen 2002, 99).

Pogodbe o izvajanju proračuna

Pogodbena razmerja o financiranju in izvajanju javnih služb ponujajo orodje izboljšanja učinkovitosti in uspešnosti upravljanja proračuna. Gre za razmerja med proračunom in subjektom, ki troši proračunska sredstva. Ta pa so bistveno drugačna od tistih, ko s proračunskim denarjem nastopamo kot kupci na tržišču ali ko financiramo javno preskrbo storitev preko izvajalcev zasebnega sektorja (npr. s koncesijo). Bistvene sestavine pogodb o nabavi blaga in storitev, ki izhajajo iz obligacijskih razmerij so količina, kakovost, cena in roki preskrbe. Bistvo pogodb o izvajanju proračuna pa je v tem, da opredelimo cilje in obseg programov, ki se financirajo iz proračuna ter način spremljanja porabe pri proračunskih uporabnikih (Allen in Tommasi 2001, 140). Pogodbe o izvajanju so lahko učinkovito sredstvo, s katerim lahko opuščamo hierarhični nadzor iz centra z bolj recipročnimi razmerji

dogovarjanja. Prav tako lahko sproščajo prevladujoči nadzor vložkov po vrstah proračunskih izdatkov s programskim pristopom, ki je usmerjen v opredeljevanje ciljev in spremljanje rezultatov. Ne glede na to, pa obstaja vrsta predpogojev za njihovo učinkovito uporabo in rizikov neustrezne uporabe tega instrumenta, ki jih bomo izpostavili v nadaljevanju.

Pogodbena razmerja v zasebnem pravu ustvarjajo pravice in obveznosti pogodbenih partnerjev na osnovi svobodne volje strank, kar sloni na svobodnem vstopu v pogodbeno razmerje oziroma na možnosti nevstopa v to razmerje ali vsaj možnosti druge alternativne izbire. Pogodbe ustvarijo posebne pravice in obveznosti pogodbenih strank, zato predpostavljamo tri osnovne predpogoje pri nastanku takih obligacij: svobodno voljo, ponudbo in sprejem ponudbe (Petrie 2002, 124). Z vidika instituta svobodne volje in pogodbenega namena - ponudbe je to kar vladna stran opredeli v proračunskih postavkah težko opredeliti kot primerno ponudbo drugi pogodbeni stranki, saj ta ne more dati nasprotne ponudbe niti jo zavrniti (ibid). Bolj gre pri tem za odnos vzemi ali pusti. Sprejeti proračun namreč v primerih izvajanja javnih služb določa tako nosilca sredstev kot tudi namen in višino sredstev za njegovo financiranje. Po drugi strani pa drži tudi, da proračunska stran nima alternativnega ponudnika, kateremu bi posredovala svojo ponudbo. Prav tako je zaobiden institut sprejetja ponudbe, saj proračunski uporabniki, ki so ustanovljeni s strani občine ne morejo odstopiti od izvajanja dejavnosti, za katero so ustanovljeni in preiti na druge dejavnosti. Torej so »prisiljeni« sprejeti ponudbo in odobrena sredstva v proračunu. Z navedenim lahko zaključimo, da pogodbene stranke v ta razmerja ne vstopajo s svobodno voljo, zato jih pogosto označujemo kot kvazi-pogodbena ali kvazi-tržna razmerja.

Ob upoštevanju legalnih aspektov in analize transakcijskih stroškov se pogodbena razmerja med proračunskimi uporabniki znotraj javnega sektorja obravnava kot neučinkovit in pravno sporen instrument, ki pa je kljub navedenim omejitvam z določeno modifikacijo uporaben za izboljšanje učinkovitosti delovanja javnega sektorja (ibid, 144). Konceptualni model za sklepanje pogodbenih razmerij o dodeljenih sredstvih in odgovornosti za realizacijo ciljev je lahko »inspiriran« na teoriji principala in agenta, a pogodbeni odnos ne sme biti omejen zgolj na nakupno-prodajno razmerje. Pri teh razmerjih, poudarja Petrie (2002, 126), na koncept pogodbe gledamo širše od obligacijskega razmerja, saj zajemajo vsa razmerja med principalom in izvajalcem glede zagotavljanja javnih storitev. Občina nastopa v vlogi principala, ki zastopa funkcijo lastnika oziroma ustanovitelja, vlogo financerja in vlogo

nadzornika, ki v zakonskih okvirih določa režim in regulacijo javne službe, določa obseg in kvaliteto javnih storitev ter način financiranja javne službe.[67]

Osnova pogodbenih razmerij je usmerjenost v spremljanje rezultatov in dosežkov za javni denar, ob hkratnem zagotavljanju strokovne avtonomnosti proračunskega uporabnika oziroma prejemnika sredstev iz proračuna. Zasnova razmerij med financerjem in proračunskimi uporabniki danes izhaja iz opuščanja administrativnega odnosa klasičnega proračunskega financiranja na osnovi nadzora inputov in vzpostavlja mehanizme prevzemanja odgovornosti za rezultate izvajanja. Ob dejstvu, da namena in višine proračunskih sredstev ni možno spremeniti, so pogodbena razmerja lahko predvsem instrument za spremljanje kakovosti in tehnične učinkovitosti delovanja. Bistvo medsebojnih razmerij temelji na opredelitvi odgovornosti za uporabo javnega denarja s specifikacijo virov s strani proračuna in zagotavljanjem določenega obsega in kvalitete outputa s strani proračunskega uporabnika. To pa lahko temelji le na standardiziranih ali dogovorjenih stroških enote outputa oziroma dogovorjenih stroških za pričakovan obseg in kvaliteto storitev.

Še posebej skrbno pozornost moramo posvetiti pogodbam, s katerimi opredeljujemo razmerja pri investicijskih naložbah. Nadzor nad temi sredstvi je izredno pomemben in zahteva poleg opredelitve financiranja še zagotovitev nadzora in spremljanja upravljanja s temi naložbami vse do prenosa v uporabo ali tudi v teku celotne življenjske dobe izkoriščanja naložbe. V teh razmerjih je potrebno usklajevanje z nosilci razvoja tekom celotnega procesa z mehanizmi omrežnega managementa, ki povezujejo proces institucionalnega razvojnega načrtovanja na lokalni ravni in proračunski proces.

Javno-zasebno partnerstvo

V preteklosti je bila v svetu vloga lokalnih oblasti pri zagotavljanju javne infrastrukture dokaj enostavna. Lokalne skupnosti, pokrajine oziroma okraji so bili najpogosteje investitorji v javno infrastrukturo (bolnice, ceste, šole, univerze,vodovodi...), ki so te potrebe pokrivali pretežno iz proračunskih sredstev ali z neposrednim zadolževanjem iz proračuna. Dejavnost pa so izvajali preko javnih subjektov, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost sama. Naraščajoči pritisk na boljšo kvaliteto življenja pa je te razmere spremenil. Lokalne oblasti se danes povsod po svetu srečujejo z vse večjimi pritiski za zagotavljanje dodatnih javnih

[67]Javna služba se pretežno financira iz proračuna ali s tarifo oziroma ceno storitev, ki jo tudi določa ustanovitelj.

storitev, nove infrastrukture ter z omejenimi finančnimi možnostmi za pokritje teh zahtev, kar sproža potrebo po združevanju razpoložljivih potencialov javnega in zasebnega sektorja z različnimi oblikami partnerstva.

Spoznanje o medsebojni odvisnosti, ki vsakodnevno obstaja med vlado, izvajalci, občani, podjetniškimi interesi in interesi drugih skupin v neki družbeni sredini, nas napelje k drugačnemu pristopu pri reševanju teh problemov, ki od vsakdanjega proračunskega financiranja in zagotavljanja javnih služb v režiji javnega sektorja prehajajo k oblikam javno- zasebnega partnerstva. Namen javno-zasebnega partnerstva je izboljšanje učinkovitosti zagotavljanja javnih služb s tem, da izkoristimo podjetniško iniciativo in fleksibilnost zasebnega sektorja ter mobilizacijo finančnih sredstev in kapacitet zasebnega sektorja za potrebe uresničevanja javnega standarda. Pri zasnovi javno-zasebnega partnerstva izhajamo iz tega, da sta ti dve sferi povezani, saj delujeta v istem prostoru, čeprav nastopa vsaka s svojimi ločenimi a legitimnimi interesi. Povezava prednosti ene sfere omogoča odpravljanje oziroma zmanjševanje pomanjkljivosti druge sfere in obratno.

Javno- zasebno partnerstvo ponuja nabor dopolnilnih finančnih in organizacijskih možnosti, ki iz pasivnih davčnih prihodkov usmerjajo v aktivno razvojno naravnane vire preko tržno-ekonomskih mehanizmov, z deregulacijo in demonopolizacijo državnega vpliva, privatizacijo in podjetizacijo izvajanja javnih služb. Bistvo skupnih vlaganj zasebnega in javnega sektorja pri razvoju lokalne skupnosti je v tem, da preko teh oblik občina prihrani stroške oziroma investicijske vire, ki bi jih sicer morala sama vložiti za dosego istega cilja. Zasebni partner se odloča za pristop v javno zasebna sovlaganja predvsem na osnovi finančnega vrednotenja projekta, javni sektor pa na osnovi širše ocene vpliva projekta na razvoj in stranskih učinkov (eksternalij). Za motiviranje zasebnega sektorja k vključitvi v te projekte pa je potrebno pri zasnovi javno-zasebnih sovlaganj upoštevati osnovna ekonomksa izhodišča izvedbe investicijskih projektov in pričakovana povračila zasebnim izvajalcem za prevzete rizike, na osnovi česar za posamezen projekt poiščemo ustrezno obliko sodelovanja (Howard in Crompton 1995).

Vzpostavljanje sodelovanja javnega in zasebnega sektorja sloni na spoznanju, da ima sleherna stran na razpolago vire, ki jih druga nima oziroma ne razpolaga z njimi v enaki meri, zato jih lahko dopolnjujeta v obojestransko korist. Javni sektor ima praviloma lažji dostop do stavbnih zemljišč, možnost uporabe taksnih spodbud in olajšav, nadzor nad postopki in izdajo dovoljenj ter dostop do cenejših razvojnih finančnih virov. Na drugi strani zasebni sektor

lahko zagotavlja boljši management in podjetniško iniciativo, nižje stroške dela in zmanjšanje rizikov odgovornosti za opravljanje javnih služb, ki postaja vse bolj pomemben element (Milunovič 2001a, 187). Partnerstvo zasebnega in javnega sektorja pri financiranju investicij v infrastrukturo in zagotavljanju javnih služb sloni na večletnem programskem načrtovanju na občinski ravni in povezovanju tudi izven meja občine. To narekuje občinam povezavo v različne oblike sodelovanja s svojim okoljem tako na vertikalni kot horizontalni ravni. Regionalna perspektiva igra pri tem pomembno vlogo predvsem pri izvedbi večjih infrastrukturnih projektov, ki presegajo meje ene same občine. V ta namen je potrebno določiti jasna pravila igre, transparentne postopke in način nadzora javnega interesa in preverjanja uresničevanja dogovorjenih ciljev (Milunovič 2001a, 175).

V svetu so se uveljavile različne oblike partnerstva javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih storitev in financiranju infrastrukturnih vlaganj. Različne oblike se med seboj razlikujejo predvsem glede na stopnjo prenosa upravljanja v zasebni sektor, način financiranja, porazdelitev odgovornosti in rizikov ter vprašanje lastništva. Med njimi se navajajo sledeče oblike partnerstva (Hrovatin 1997):

- Pogodbe za opravljanje storitev (*service contracts, contracting out*): Z njimi vlada ali lokalna oblast prenese na zasebno organizacijo izvajanje določene javne storitve. Pri tej obliki sodelovanja javni sektor obdrži odgovornost za upravljanje javne službe, zasebni sektor pa odgovarja le za pogodbeno določen obseg storitev. Finančna sredstva za izvajanje storitev in investicij še naprej zagotavlja proračun. Prednost te oblike za javni sektor je v tem, da je možno plačilo storitev prilagajati obsegu opravljene storitve, možno je izkoristiti zasebni podjetniški know-how in ni potrebno imeti stalnih režijskih stroškov.
- Management pogodbe *(management contracts***):** S temi pogodbami javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje javne službe na zasebni subjekt. S tem daje zasebnemu sektorju prostost pri prevzemanju odločitev o vodenju projekta (dejavnosti) brez prevzemanja komercialnih rizikov. Plačilo zasebnemu subjektu za upravljanje in vodenje dejavnosti se v celoti pokriva iz proračunskih sredstev, prav tako gredo prihodki od dejavnosti v proračun. Te pogodbe so običajno srednjeročne in so včasih osnova za bolj intenzivne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.
- Pogodbe o najemu oziroma lizingu *(lease contracts):* Zasebni subjekt s to obliko prevzame odgovornost zagotavljanja javne storitve ali upravljanja javne infrastrukture, ki jo ima v najemu. Javni sektor, ki ostaja lastnik infrastrukture zagotavlja finančna sredstva za njeno vzdrževanje in nove investicije, medtem ko zasebni sektor pokriva stroške tekočega poslovanja. Dohodek najemnika je odvisen od prihodkov ustvarjenih z

zaračunavanjem storitev in od stroškov najema, kar ga usmerja k čimbolj učinkovitemu poslovanju. Drugi način lizing pogodb pa je, ko zasebni partner financira infrastrukturni objekt in ga da v najem javni instituciji po predhodno dogovorjeni najemnini.

- Klasična koncesija *(concessions):* S koncesijsko pogodbo prevzame zasebni subjekt odgovornost za zagotavljanje javne službe vključno z izgradnjo javne infrastrukture. Pri tej obliki infrastruktura preide v last javnega sektorja, medtem ko zasebni koncesionar dobi ekskluzivno pravico razpolaganja s tem premoženjem ves čas koncesijske dobe. Osnovna prednost koncesije je v tem, da zasebni sektor prevzema odgovornost za izvajanje dejavnosti in obveznost za investiranje.
- Franšize: Pristojni organ javne oblasti podeli zasebni organizaciji ekskluzivno pravico za zagotavljanje določene javne storitve na določenem območju. Npr. pravica za izgradnjo in upravljanje s predorom. Ta oblika je npr. zelo razvita v ZDA na področju uporabe športnih objektov. Franšiza je uporabna predvsem tam, kjer je možno storitve zaračunati končnim uporabnikom.
- Vaučer: Tudi vaučer lahko doprinese možnosti vključitve zasebnega kapitala za opravljanje javnih storitev. Gre za to, da na osnovi pogodbe zasebno podjetje proizvaja storitev, ki je javno financirana (npr. prodaja študentske hrane na bone). Vaučer omogoča ne le konkurenco med ponudniki ampak tudi svobodo izbire uporabnikov.
- Prodaja *(outright sale):* Pri delni ali popolni prodaji oziroma privatizaciji gre za prenos lastništva javne infrastrukture, javnih podjetij ali delov premoženja iz javnega na zasebni sektor. Sem vključujemo tudi dokapitalizacijo javnih subjektov z zasebnim kapitalom.

V praksi se posamezni načini partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem med seboj prepletajo v različnih medsebojnih kombinacijah. Predvsem pa vsak posamezen projekt zahteva svojo presojo in izbor take metode ali metod partnerstva javnega in zasebnega sektorja, ki bodo omogočili izpeljavo zastavljenega projekta z najboljšimi rezultati za občane kot koristnike javnih storitev (Milunovič 2001a, 189).

Proračunsko poročanje

S poročanjem o izvrševanju proračuna polagamo račune javnosti o tem kako in za kaj trošimo davkoplačevalska sredstva. Zanesljivost in konsistentnost informacij o alokaciji proračunskih sredstev in o izvedbi proračuna je pomemben dejavnik o preglednosti delovanja proračunskih uporabnikov in boljše učinkovitosti proračunskega upravljanja (Blöndal 2003,

19). Zato je pri upravljanju s občinskim proračunom že v predpisih opredeljena obveza poročanja organom občine, nadzornim institucijam in javnosti.

Z namenom zagotavljanja celovitega informiranja javnosti in poročanja o izvajanju proračuna je opredeljen enoten način izkazovanja javne porabe zasnovan na mednarodno primerljivi metodologiji javnih financ. Metodološke klasifikacije proračuna so pomemben dejavnik preglednosti javnih financ, ki zasleduje cilj javne odgovornosti in učinkovite uporabe davkoplačevalskega denarja. Prav tako so mednarodno primerljive klasifikacije osnova za izvajanje analiz javne porabe in mednarodno statistiko javnih financ. Oblikovanje politik in odločitve o alokaciji proračunskih sredstev slonijo na institucionalni, funkcionalni in programski klasifikaciji, medtem ko fiskalni nadzor zahteva enotno ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih tokov (Allen in Tommasi 2001, 121). Med različnimi možnimi razvrščanji izdatkov je priporočljiva razvrstitev javne porabe v štiri klasifikacije (Potter in Diamond 1999, 2/5): po administrativni odgovornosti (institucionalna klasifikacija), po ekonomskih kategorijah (za mednarodno statistiko javnih financ), po funkcijah delovanja države v gospodarstvu opredeljenih s strani OZN v COFOG[68] klasifikaciji in po programih (prioritetah političnih organov). Te štiri metodološke klasifikacije proračuna so opredeljene tudi v priporočilih dobrih praks za zagotavljanje preglednosti proračunske porabe (OECD 2001a, 4). Pri upravljanju proračuna lahko uporabljamo tudi druge klasifikacije, ki so potrebne za spremljanje izvajanja proračuna in v proračunu zastavljenih nalog. Te so prepuščene predvsem raznolikosti notranje organiziranosti in potrebam notranjega managementa.

Poročanje o izvajanju proračuna izpolnjuje osnovno načelo transparentnosti javnih financ. Poročanje predstavlja eno tistih dodatnih funkcij javnega managementa v modelu POSDCORB, ki vnese razlikovanje funkcij javnega managementa glede na osnovne funkcije splošnega managementa (Rus 1994). Vloga poročanja o izvrševanju proračuna pa ni le v podporo funkciji managementa proračunskega procesa ampak predstavlja vse bolj pomemben dejavnik transparentnosti, dostopnosti in odpiranja proračunskega procesa do javnosti. Pri oblikovanju proračuna je pomembno informiranje javnosti o ciljih in namenih porabe, pri izvrševanju pa o doseganju ciljev in rezultatov. Pri tem predstavlja proračun s celotno sestavo dokumentov osnovni komunikacijski instrument poročanja o ciljih delovanja lokalne oblasti in namenih porabe javnega denarja. V fazi izvajanja se obveza poročanja nanaša na postopke

[68] Classification of the Functions of Government, sprejeta leta 1986, objavljena v metodološkem gradivu Mednarodnega denarnega sklada » A Manual on Governmet Finance Statistics«, revidirana leta 2000.

javnih naročil, postopke prevzemanja obveznosti, način evidentiranja obveznosti, realizacijo proračuna in druge informacije spremljanja proračunskih tokov. Namen poročil o izvrševanju proračuna je, da različnim deležnikom podamo informacije o doseženih rezultatih glede na postavljene cilje, ter da jih seznanjamo o odstopanjih in razlogih za nedoseganje postavljenih ciljev.

Sprotno spremljanje in poročanje v okviru sistema notranjega nadzora je namenjeno predvsem notranjim uporabnikom kot podpora managementu pri odločanju, spremljanju učinkovitosti in odgovornosti pri izvajanju nalog posamezne organizacijske enote ali javnega managerja. Poročanje o javni porabi je zasnovano na enotnih metodoloških osnovah javnofinančnih tokov in enotnega javnega računovodstva. Informacije enotnega proračunskega računovodstva služijo za oblikovanje statističnih poročil in predpisano poročanje javnim telesom. Proračunsko računovodstvo z natančno specificiranim kontnim načrtom pa je zasnovano bolj kot instrument kontrole izvrševanja proračuna oziroma kot management kontrola pri odločanju. Pri vgrajevanju strukture klasifikacij v proračun in pripravi poročil igra pomembno vlogo integriran informacijski sistem, ki omogoča zajemanje in prenos podatkov iz različnih baz. Druge oblike poročanja vključno s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih in nanje vezanih informacij o uporabi javnega denarja pa so usmerjene v komunikacijske procese z občinskimi organi v podporo demokratičnim procesom odločanja in nadzora. Prav tako so namenjene javnosti pri spremljanju uspešnosti delovanja občine in vladajoče opcije, volivcem za odločanje na naslednjih volitvah ter državi za potrebe raznih evidenc in statistike.

3.7 MOTODOLOŠKE ZASNOVE PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA V OBČINI

Osnovni problem in izziv občinskega proračuna je, kako ob omejenem obsegu javnih izdatkov (fiskalna disciplina) razdeliti ta omejena finančna sredstva v prioritetne namene porabe, ki sledijo potrebam lokalne sredine (učinkovita alokacija) in kako zagotoviti njihovo učinkovito uporabo (tehnična učinkovitost). Do danes pa še ni spoznan znanstveni model oziroma teorija optimalne alokacije proračunskih sredstev. Tako niti ekonomija, niti politologija, niti organizacijska znanost ni dorekla optimalne rešitve tega kompleksnega procesa. Zato v proračunskem upravljanju s povezovanjem spoznaj različnih znanstvenih disciplin iščemo nove pristope in mehanizme, s katerimi lahko izboljšamo sam proces oziroma njegove rezultate.

Pri vzpostavljanju učinkovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni se naslanjamo na spoznanja teorije fiskalne decentralizacije in lokalne demokracije, ki z mehanizmi participacije zasnovanimi na avtonomnosti lokalne samouprave utemeljujejo alokacijsko učinkovitost ter na teorijo managementa proračunske porabe, ki v proračunski ciklus vnaša metode sodobnega finančnega managementa, večletno proračunsko načrtovanje, tržne mehanizme in dejavnike procesne povezave proračunskega ciklusa. Pri tem upoštevamo tudi, da se proračunsko upravljanje na lokalni ravni ne more nasloniti na proračunske teorije za državno raven, saj je tam vloga proračuna, njegova struktura in dinamika procesa bistveno drugačna (Gianakis in McCue 1999, Högye in McFerren 2002, Mullins 2007). Pri njegovi zasnovi je potrebno upoštevati tudi normativno-institucionalno ureditev lokalne samouprave, ki določa pravila delovanja lokalnega javnega aparata in njegove omejitve.

3.7.1 PRISTOP ODPRTEGA PARTICIPATIVNEGA PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA

Proračun smo opredelili kot instrument alokacije javnih sredstev, ki poteka v procesu vrste posamičnih, a vendar medsebojno odvisnih odločitev v krogu različnih akterjev na različnih ravneh upravljanja in v različnih časovnih okvirih. Zajema tako organizacijski proces sodobnih management tehnik priprave, načrtovanja, izvajanja, spremljanja in strokovnega nadzora, kot politični proces agregiranja preferenc ključnih akterjev pri oblikovanju odločitev o alokaciji proračunskih sredstev in mehanizmov demokratičnega nadzora. Vse to se dogaja

znotraj vzpostavljenega normativnega javnofinančnega okvira. Kot pomemben segment lokalnega javnega upravljanja mora proračun pri tem slediti uresničevanju osnovnega poslanstva lokalne samoupravne skupnosti, ki je zasnovana na vrednotah lokalne demokracije, lokalne avtonomije in učinkovitosti. Pred nosilci tega kompleksnega procesa javnega upravljanja v lokalni sredini sta prisotni dve osnovni zahtevi: (1) kako zagotoviti učinkovito uporabo javnih virov in (2) kako zagotoviti legitimnost odločitev in javno odgovornost. Ti dve zahtevi nas usmerjata na interdisciplinarno obravnavo proračunskega upravljanja, ki upošteva, da je proračun finančno-ekonomski instrument razporejanja omejenih javnih virov, vendar je proces v katerem nastaja izrazito političen. Poteka na osnovi predpisane procedure in interaktivne komunikacije med različnimi udeleženci na različnih ravneh javnega upravljanja v občini ter v omrežnih povezavah javnega upravljanja.

Z namenom usmerjanja proračunskega procesa k ciljem (Chan 2002, 200) opredeli naslednja izhodišča dobrega proračunskega procesa: vključuje večletno perspektivo, vzpostavlja povezave k širšim organizacijskim ciljem, usmerja proračunske odločitve na rezultate in izide, zajema in promovira učinkovito komunikacijo z deležniki ter zagotavlja spodbude javnemu managementu, političnim predstavnikom in zaposlenim. Schick (2004, 94-99) pa kot kriterije dobrega proračunskega upravljanja navaja: vzdržen večletni fiskalni okvir, alokacijo virov k prioritetam, spodbude operativni učinkovitosti, dostopnost, responzivnost in dovzetnost do preferenc državljanov ter odgovornost za porabo javnega denarja. Skladno z navedenimi kriteriji je tudi Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo leta 2004 sprejel priporočila za uspešno upravljanje proračunov na lokalni ravni, ki slonijo na naslednjih izhodiščih (CE 2004: Rec(2004)1): konsistentnost z makroekonomskimi izhodišči, vzpostavljanje in vzdrževanje finančne stabilnosti z večletnim proračunskim okvirom, stroškovna učinkovitost storitev lokalne skupnosti z mehanizmi managementa javne porabe in neodvisnimi nadzornimi institucijami, odprtost proračunskega procesa z vključevanjem predstavniškega organa v zgodnjih fazah oblikovanja proračuna in vstopom širšemu krogu interesov s poudarkom na posvetovanju s širšo javnostjo.

Sodobne usmeritve upravljanja proračunske porabe na lokalni ravni ob osnovnih mehanizmih managementa proračunske porabe poudarjajo demokratične mehanizme, ki poleg vidikov učinkovitosti v ta proces vnašajo širše družbene vrednote. Ob upoštevanju teh izhodišč, ki so v današnjem času vse bolj v ospredju, smo v obravnavo proračunskega upravljanja zajeli interdisciplinarno povezavo vidikov demokratizacije in učinkovitosti. Z iskanjem ravnovesja med njima zastavimo pristop odprtega participativnega proračunskega upravljanja, ki ga na

osnovi teoretičnih izhodišč managementa proračunske porabe in lokalne demokracije ter s podporo dobrih praks participativnega proračunskega upravljanja postavimo kot benchmark »dobrega« proračunskega upravljanja.

V raziskavi se posvečamo vprašanjem kaj in kako lahko novi načini proračunskega upravljanja naslanjajoč se na povezavo spoznanj teorije lokalne demokracije in teorije managementa proračunske porabe doprinesejo k učinkovitemu proračunskemu upravljanju in uspešnejšemu delovanju lokalne skupnosti. V lokalni skupnosti, kjer instituti lokalne demokracije ob predpostavki relativne avtonomnosti organov lokalne skupnosti omogočajo bolj neposredno povezavo med organi lokalne oblasti in državljani, proračunsko upravljanje usmerjeno v rezultate dograjujemo z načelom odpiranja proračuna in mehanizmi participacije. S participacijo vnašamo v proračunsko upravljanje integrativno vez, ki krepi predvsem alokacijsko učinkovitost na vhodu procesa. V okviru načela odprtosti pojmujemo tudi odpiranje proračunskega procesa znotraj institucij oblasti z uravnoteženostjo vlog posameznih akterjev in znotraj javnega managementa z vzpostavitvijo učinkovitega procesnega managementa porabe, ki povezuje aktivnosti celotnega proračunskega procesa od vhoda do izhoda. Odpiranje proračun širšemu krogu akterjev omogoča vnos tako strokovnih kot širših interesnih vidikov v proračunske odločitve. Z navedenimi izhodišči ob zajetju procesne naravnanosti s to raziskavo podajamo zasnovo celovitega usmerjanja proračunskega procesa v učinkovitejšo, legitimnejšo in pravičnejšo distribucijo javnih sredstev v lokalni skupnosti.

Pri opredelitvi značilnosti odprtega participativnega proračunskega procesa izhajamo iz povezave osnovnih načel proračunskega upravljanja in normativnih načel dobrega javnega upravljanja s poudarkom na povezavi celotnega procesa. Medtem ko je bil NJM pristop osredotočen predvsem v enostransko odpiranje delovanja s strani javne oblasti in daje več besede operativnemu in strateškemu managementu, s pristopom odprtega participativnega proračunskega upravljanja odpiramo proces tudi na politični ravni z mehanizmi participacije in odziva lokalne oblasti. Pri tem ima sodobna IKT zelo pomembno vlogo, saj prispeva k povsem novim možnostim odpiranja proračuna z učinkovitejšim informiranjem odločevalcev in vključevanjem javnosti. Aktivno vključevanje državljanov preko bližine lokalne oblasti vzpostavlja neposrednejšo povratno zvezo, ki veže oblastne institucije v odzivnost in vnaša spodbude učinkovitejšega javnega upravljanja v lokalni sredini. To vzporedno krepi tudi javno odgovornost in zaupanje javnosti v lokalno oblast, kar povečuje legitimnost njenega delovanja (Lewis 2007, 183, OECD 2005, 2-5).

Izhajajoč iz koncepta novega lokalnega javnega upravljanja z načelom odprtosti v proces proračunskega upravljanja zajemamo transparentnost, dostopnost s participacijo, odzivnost, predvidljivost in javno odgovornost. Z vnosom teh izhodišč v proračun se v bistvu odraža stopnja demokratizacije proračunskega procesa. Načela dobrega javnega upravljanja pa se ob usmerjenosti v demokratizacijo procesa nanašajo tudi na spoštovanje zakonitosti in na zmožnost, da delovanje usmerjamo v doseganje rezultatov ob učinkoviti uporabi virov. Slednje dograjujejo sodobni mehanizmi managementa javne porabe, ki koordinirajo proces predvsem na instrumentalno-izvršilni ravni in omrežnega managementa avtonomnih akterjev. Namen vnosa teh načel in mehanizmov je slediti izpolnjevanju osnovnih ciljev proračuna ter hkrati zagotavljati legitimnost in javno odgovornost proračunskega upravljanja. Pri tem izhajamo iz potreb in razmer v konkretni sredini, pravnega reda in prevladujočih vrednot v posamezni družbi.

Odpiranje proračunskega procesa vzpostavlja nove odnose pri oblikovanju proračuna kot pri njegovi implementaciji. Odprtost se nanaša na potek proračunskega procesa v okviru institucij predstavniške demokracije, kot tudi znotraj linij managementa, na dopolnilne mehanizme sodelovanja širše javnosti izven kroga institucionalnih akterjev in v procesih omrežnega partnerskega sodelovanja. Povratna zveza na institucionalni ravni se vzpostavlja z mehanizmi sodelovanja javnosti in nadzora institucij oblasti, kar na lokalni ravni lahko vnaša dodatne iniciative, ki skupaj s partnerstvom in izmenjavo virov med javnim in zasebnim sektorjem vzpostavlja izhodišča učinkovitejšega proračunskega upravljanja. Večja vključenost občanov in širše javnosti vnaša v proces proračunskega upravljanja informacijski input, ki z zmanjševanjem informacijske asimetrije prispeva k oblikovanju odločitev skladnih s preferencami lokalne sredine in z vzpostavljanjem odziva lokalne oblasti prispeva k večji alokacijski učinkovitosti javne porabe ter s tem vodi v učinkovitejše reševanje lokalnih javnih problematik. Povratno zvezo procesa na instrumentalno-izvršilni ravni pa vzpostavljamo z instrumentarijem procesnega managementa proračunske porabe.

S pristopom odprtega participativnega proračuna na lokalni ravni dopolnjujemo proračunska načela zasnovna na teoriji managementa proračunske porabe in jih povezujemo z izhodišči koncepta novega lokalnega javnega upravljanja. Ta izhodišča tudi v proračun vnašajo nove pristope spodbujanja učinkovitejšega upravljanja z vzpostavljanjem spremenjenih razmerij med oblastnimi institucijami, državljani in civilno družbo. S pristopom odprtega participativnega proračuna zajemamo demokratizacijo procesa navzven, kot tudi avtonomnost notranjega managementa v usmeritvi učinkovitega doseganja rezultatov in

partnerstvom z akterji izven javnega sektorja. S tem v odprtem participativnem proračunskem sistemu vzpostavljamo povezavo med ekonomskimi kriteriji učinkovitosti in širšimi kriteriji družbene uspešnosti, med katerimi na lokalni ravni poudarjamo vrednote lokalne demokracije. Koordinacija in usmerjanje celotnega procesa ob upoštevanju javnofinančnega pravnega okvira zajema sodobne mehanizme managementa proračunske porabe, vključevanje vpliva širše javnosti in usmerjanje medorganizacijskih razmerij z mehanizmi omrežnega managementa. Delovanje omrežij obeležuje gostota predvsem horizontalnih povezav tako med institucionalnimi akterji kot med lokalno oblastjo in neinstitucionalnimi akterji. V konceptu odprtega participativnega proračuna celoten proces dograjujemo z novimi mehanizmi partnerskega sodelovanja in medsebojnega nadzora. Konsistenten institucionalno-pravni režim v okviru zasledovanja novih izzivov lokalnega javnega upravljanja združuje te mehanizme v sistem javnofinančnega prava.

Celoten prikaz tega pristopa zajamemo v konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja, ki ga shematsko podaja slika 3.2. Načela preglednosti, dostopnosti s participacijo, odzivnosti, predvidljivosti in javne odgovornosti na eni strani ter načela učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti na drugi predstavljajo osnove pristopa odprtega participativnega proračuna. Njegove značilnosti pa smo natančneje povzeli v modelu za razvrščanje proračunskih sistemov (tabela 3.1).

V odprtem participativnem proračunskem procesu so z vidika dostopnosti na institucionalni ravni izpostavljeni mehanizmi participacije, k katerimi se državljani lahko neposredno vključujejo v vseh fazah proračuna in na ta način vzpostavljajo povratno zvezo med delovanjem lokalne oblasti in javnostjo. Prav tako se z odpiranjem proračuna poskuša dati večjo težo predstavniškemu organu, ki naj se v proces oblikovanja proračuna vključi v čim zgodnejši fazi, ko s svojim angažmajem lahko še vpliva na oblikovanje proračunskih ciljev. V fazi izvajanja pa naj se zagotovi njegova aktivna vloga s sprotnim spremljanjem izvajanja in temeljito analizo rezultatov izvedenega proračuna. Na izvršilni ravni pa odprt proračunski proces vgrajuje mehanizme odpiranja procesa navzdol do javnega managementa, ki zagotavlja neodvisnost stroke in mehanizme transparentnosti upravljanja z javnim denarjem, s katerimi lokalna oblast razkriva svoje delovanje do širše javnosti. Na teh osnovah mehanizmi managementa usmerjajo javno organizacijo, da svoje znanje in zmožnosti osredotoča v udejanjanje proračunskih ciljev na najbolj učinkovit način. Gre za organizacijsko zmogljivost in učinkovit management resursov. S strategijo se preko večletnega proračunskega načrtovanja povezujejo namere proračunskih politik z možnostmi razporeditve proračunskih

sredstev in proračunski cilji z njihovim operativnim uresničevanjem. S poročanjem zastavljenim na celovitem javnem računovodstvu izvršilna raven zagotavlja informiranje in preglednost svojega delovanja do predstavniškega organa in do javnosti. Javno odgovornost dopolnjuje uvajanje notranjega finančnega nadzora in mehanizmov medsebojnega demokratičnega nadzora. Z omrežnim managementom pa dopolnjujemo koordinativne mehanizme in dograjujemo zmogljivost celotnega sistema na lokalni ravni za delovanje v novih pogojih upravljanja v omrežjih neodvisnih a medsebojno povezanih akterjev. Na ta način usmerjamo delovanje številnih akterjev na različnih ravneh, ki se z odpiranjem procesa proračunskega upravljanja poleg organov lokalne oblasti vključujejo kot avtonomni akterji in na različne načine vstopajo v vseh fazah proračunskega procesa.

V odprtih procesih lokalnega javnega upravljanja se skupni interes odraža preko vnosa preferenc državljanov, stroke in interesnih skupin znotraj demokratičnih institucij lokalne samouprave z različnimi oblikami participacije, vzajemnega sodelovanja in odziva lokalne oblasti. Na teh osnovah v proračunskem upravljanju sledimo cilju alokacijske učinkovitosti javne porabe, ki daje večje učinke glede na porabljen denar davkoplačevalcev kot tudi demokratizaciji procesa lokalnega javnega upravljanja, ki skozi proračunske odločitve lahko pritegne interes državljanov za sodelovanje. Sodobne metode managementa proračunske porabe pa so usmerjene v transparentost in večjo operativno učinkovitost proračunske porabe. Z njimi vnašamo mehanizme doseganja večjega outputa za čim manjši ali dani input, kar vodi v ekonomičnost, produktivnost in kakovost javnih storitev ob vzpostavljanju managerske odgovornosti za outpute. Prav tako metode managementa proračunske porabe zajemajo številne mehanizme, ki vnašajo transparentnost v delovanje lokalne oblasti in s tem omogočajo nadaljnje korake odpiranja proračunskega procesa.Večja alokacijska in operativna učinkovitost porabe pa interaktivno podpirata fiskalno vzdržnost lokalnih javnih financ.

3.7.2 MODEL ZA RAZVRŠČANJE PRORAČUNSKIH SISTEMOV

Tako kot se je vloga države skozi zgodovino spreminjala in prilagajala novim družbenim razmeram, so se prilagajali tudi pristopi javnega upravljanja. S temi spremembami se je spreminjala tudi vloga proračuna in pristopi proračunskega upravljanja na lokalni ravni. Prehodu od klasičnih administrativnih sistemov javnega upravljanja preko paradigme NJM

v koncept novega upravljanja lokalnih javnih zadev v omrežjih sledijo tudi koncepti proračunskega upravljanja, ki se zaokrožujejo v treh obdobjih:

- V obdobju javne administracije in klasičnega policy procesa prevladuje klasični proračunski sistem zasnovan na teoriji javnih dobrin s prevladujočo logiko zakonitosti in sledenja pravilom z dominacijo inkrementalnega inputnega pristopa.
- V obdobju paradigme NJM z usmeritvijo v merjenje rezultatov in vzpostavljanje odgovornosti javnih managerjev za outpute se v proračunskem upravljanju uveljavi programski oziroma v rezultate usmerjen proračun s poudarkom na transparentnosti.
- Koncept novega lokalnega javnega upravljanja naslonjen na načela dobrega javnega upravljanja podaja usmeritev v širše vidike družbenega upravljanja, ki v proračunski proces vnaša načela odprtosti z vključevanjem širše javnosti in interaktivnim sodelovanjem različnih akterjev.

Spremenjeni vlogi lokalne skupnosti in razvoju usmeritev lokalnega javnega upravljanja so sledile tudi spremembe proračunskega upravljanja, ki jih lahko razmejimo skozi te tri etape. V prvi etapi se zagotavlja vzpostavitev osnovnih formalnih institucij proračuna, v drugi se izgrajuje sistem spremljanja učinkovitosti uporabe javnega denarja, medtem ko v tretji gre za izgrajevanje integriranih sistemov odprtega proračunskega upravljanja s sodelovanjem širše javnosti na bolj recipročnih osnovah ob hkratnem zagotavljanju avtonomnosti sodelujočih akterjev. Te tri etape bomo ponazorili s tremi tipi proračunskih sistemov, ki jih razvrstimo po spreminjanju ključnih značilnostih proračunskega procesa glede na načelo odprtosti. V vseh pa osnovni namen ostaja zagotavljanje fiskalne discipline, nadzor učinkovitosti porabe in alokacija proračunskih sredstev skladno s preferencami in prioritetami lokalne sredine.

Na osnovi zgodovinsko primerjalne analize razvoja pristopov proračunskega upravljanja in sinteze osnovnih značilnosti proračunskega procesa na lokalni ravni kot metodološki doprinos te raziskave podamo klasifikacijo proračunskih sistemov glede na načelo odprtosti. Načelo odprtosti proračunskega procesa kot krovna usmeritev zajema transparentnost, dostopnost in odzivnost proračunskih institucij ob čim širši vključenosti javnosti (Mikesell 2007, Mullins 2007, Schick 2004, Wehner 2004). S tem načelom so zajeti osnovni vidiki demokratizacije proračunskega procesa, zato lahko klasifikacijo na tej osnovi podamo tudi kot klasifikacijo demokratičnosti proračunskega upravljanja. Po opredeljenih značilnostih proračunskega upravljanja v modelu za razvrščanje povzemamo bistvene elemente poteka proračunskega procesa in na osnovi podanih parametrov po teh značilnostih podamo

klasifikacijo posameznih tipov proračunskega sistema. Hkrati model podaja vpogled v potek spreminjanja proračunskega procesa na lokalni ravni, ki se zvrsti skozi številne proračunske pristope s prehodom iz klasičnega hierarhičnega proračunskega sistema v odprto participativno in odzivno proračunsko upravljanje.

S spreminjanjem razmer lokalnega javnega upravljanja se v upravljanju proračunskega procesa razvijajo novi pristopi in metode, prilagajajo se sistemi komuniciranja med institucionalnimi akterji in v širšem okolju ter uvajajo novi mehanizmi medsebojnega nadzora. Od elitističnih pristopov klasičnega proračunskega sistema zasnovanega na formalnem institucionalnem okviru in ekonomskih teoretskih osnovah zagotavljanja javnih oziroma meritornih dobrin, se z reformami NJM na lokalni ravni v proračunsko upravljanje vnašajo mehanizmi managementa javne porabe zasnovani na načelu učinkovitosti. Ti podajajo osnove odpiranja proračunskega procesa v okviru inistitucij lokalne oblasti in predvsem izhodišča izboljšanja operativne učinkovitosti. To predstavlja nujen pogoj učinkovitejše porabe javnega denarja, a ne podaja zadostne osnove za izboljšanje zunanje alokacijske učinkovitosti in legitimnosti celotnega procesa. Na osnovi spoznanj teorije lokalne demokracije in fiskalne decentralizacije se koncept proračunskega upravljanja na lokalni ravni v zadnjih dveh desetletjih razširja še z vidiki demokratizacije, ki odpirajo proračun do širše javnosti na samem vhodu proračunskega procesa. Celovito proračunsko upravljanje z zajetjem teh izhodišč smo podali v pristopu odprtega participativnega proračunskega procesa. Pri tem izhajamo iz osnovne predpostavke, da je proračun dokument, katerega prvobitni namen je nadzor porabe in vzpostavitev odgovornosti lokalne oblasti do javnosti za učinkovito uporabo javnega denarja skladno s preferencami lokalne sredine.

Model za razvrščanje proračunskih sistemov je podan v preglednici 3.1. Zasnovani model za razvrščanje po podanih značilnostih proračunskega upravljanja podaja parametre, s pomočjo katerih lahko posamezen proračunski proces razvrstimo v enega od tipskih sistemov. Podanim značilnostim proračunskega upravljanja smo glede na načelo odprtosti določili parametre za klasifikacijo proračunskega upravljanja, ki predstavlja osnovo za razvrščanje v posamezen tip proračunskega upravljanja. Na osnovi analize proračunskega procesa lahko ugotovimo, kateri parametri so prisotni in glede na prevladujoče značilnosti posamezno ureditev proračunskega upravljanja razvrstimo v pripadajoči tip proračunskega sistema.

Tabela 3.1: Model za razvrščanje proračunskih sistemov

ZNAČILNOST	KLASIČNI ZAPRT SISTEM	ENOSTRANSKO ODPRT SISTEM (NJM MODEL)	ODPRT PARTICIPATIVEN SISTEM
vloga proračuna	centralni nadzorni mehanizem javnih prejemkov in izdatkov	instrument za učinkovito uporabo javnega denarja in spremljanje outputov	participativen in koordinativen instrument omrežnega upravljanja
dominantna proračunska načela	zakonitost, fiskalna pravila, skladnost s predpisi in procedura	učinkovitost, gospodarnost, uspešnost in transparentnost	participacija, odzivnost, predvidljivost, uspešnost in odgovornost
osnovni proračunski pristop	inkrementalen proračun izvajan po postavkah inputov	outputno ali v rezultate usmerjen proračun vezan na strateške prioritete	participativen v rezultate usmerjen proračun z oceno posledic odločitev
časovni okvir načrtovanja	proračun zajema letni plan prejemkov in izdatkov brez večletnega okvira	večletno proračunsko načrtovanje s projekcijami finančnih tokov	večletni pristop vezan na strateške prioritete s celovito presojo učinkov
potek priprave proračuna	celoten postopek poteka znotraj institucij oblasti z odločilno vlogo "proračunske enote"	strokovna priprava poteka v več fazah s sodelovanjem uprave in managementa javnih organizacij	ob sodelovanju stroke je v zgodnji fazi priprave proračuna vključen tudi predstavniški organ ali širša javnost
vključevanje javnosti	institucionalno zaprta procedura ne dopušča javnosti vstopa v proračunski proces	enosmeren odnos lokalne oblasti z zavezo informiranja javnosti o sprejetem proračunu in njegovi porabi	javnost je aktivno vključena v sooblikovanje proračuna in nadzor porabe javnega denarja
voga predstavniškega organa	možnosti dopolnjevanja so minimalne ali jih sploh nima	dopolnitve lahko podaja v okviru načela uravnoteženosti	neomejena možnost dopolnjevanja proračuna
vloga izvršilnega organa	dominantna v celotnem procesu, sloni na hierarhičnih postopkih	nastopa v vlogi koordinatorja razmerij z vzpostavljanjem partnerske vloge	omrežni manager in partner v procesih koordiniranja proračuna
vloga javne uprave	klasično razmerje politika-uprava	javni managerji so aktivni sooblikovalci proračuna, prevzemajo iniciativo in odgovornost za rezultate	javna uprava se odziva skupaj s politiko in spodbuja mehanizme odpiranja proračunskega procesa
potek izvajanja	financiranje poteka v hierarhičnih postopkih po dvanajstinah ali kvotah	zajema mehanizme managementa proračunske porabe vezano na pogodbena razmerja	sloni partnerskih razmerjih na različnih oblikah sodelovanja izvajalcev in uporabnikov javnih služb
vsebina poročanja	zajema finančno poročanje predvsem za potrebe centralnega nadzora in statistike javnih financ	ob finančnih podatkih poročila podajajo tudi vsebinsko obrazložitev z osnovnimi indikatorji porabe in rezultatov	poročila podajajo celovite informacije, ki omogočajo spremljanje dosežkov porabljenega denarja in finančnega stanja
javno računovodstvo	kameralno računovodstvo prejemkov in izdatkov po denarnem toku	enotno računovodsko izkazovanje z vzpostavljanjem stroškovnega računovodstva po obračunskem načelu	celovito računovodstvo denarnih tokov, stroškov, terjatev in obveznosti kot del integriranega informacijskega sistema
oblika nadzora	zagotovljene so notranje kontrole in centralni finančni nadzor inputov	vzpostavljen je notranji nadzor, uvaja se merjenje učinkovitosti in uspešnosti,	preverjanje rezultatov z revizijo in novimi demokratični mehanizmi nadzora

Zasnova treh tipskih proračunskih sistemov se navezuje sledenju spremembi vloge občine v sistemu javnega upravljanja. Značilnosti posameznih tipov proračunskega upravljanja smo razvrstili na podlagi sinteze spoznanj teorij proračunskega upravljanja in reform proračunskega upravljanja na lokalni ravni, ki smo jih podali v raziskavi. S povzetjem ključnih značilnosti proračunskega procesa v modelu za razvrščanje podamo razvrstitev proračunskih sistemov v sledeče tri tipe proračunskega upravljanja:

- zaprt klasični proračunski sistem,
- enostransko odprt – NJM model in
- odprt participativen proračunski sistem.

Klasični proračunski sistem izhaja iz tradicionalne vloge države obeležene s konceptom policy-ja in modelom javne administracije Webrovega tipa. V tem obdobju dominira v inpute usmerjen proračun, ki se osredotoča na natančno specifikacijo namenov in višine porabe po proračunskih postavkah, v usklajenost s predpisanimi postopki, optimiziranje notranje kontrolne funkcije in naknadni nadzor porabe po odobrenih postavkah. Klasična funkcija proračuna in vloga organa, ki upravlja s proračunom je v omejevanju in restriktivnem usmerjanju proračunskega procesa iz enega centra. Usmerja poudarek in razpravo v vprašanja o vrstah in obsegu izdatkov, ne pa v to kako bo delo opravljeno oziroma kakšni učinki bodo s temi izdatki doseženi. Zanj je značilen institucionaliziran postopek naslonjen na vertikalno dimenzijo hierarhičnih oblastnih struktur, ki ga ponazarja klasični pristop vladanja iz vrha navzdol z ritualizmom inkrementalnega procesa. Institucionalna ureditev določa proceduro, ki poteka znotraj linij oblasti in proračunske enote. Širša javnost in neinstitucionalni akterji nimajo vstopa v proračunski proces. Vloga predstavniškega organa je proceduralno omejena in ne dopušča bistvenega vpliva pri dopolnjevanju proračuna, medtem ko je vloga izvršilnega organa prevladujoča. Sloni na letnem proračunu, inputni strukturi proračunskih postavk, sledenju pravilom ob postavljenih administrativnih omejitvah in nadzoru iz centra. Ključni kriterij upravljanja je zakonitost, fiskalna disciplina in sledenje predpisani proceduri.

V tradicionalnem proračunskem sistemu proces poteka praviloma iz vrha navzdol, pri čemer so aktivnosti usmerjene v obvladovanje izdatkov in virov. Informacijski sistem sloni na računovodstvu prejemkov in izdatkov. Temu je prilagojeno tudi poročanje, ki zajema le finančna poročila po predpisani strukturi za potrebe centralnega finančnega nadzora in javnofinančne statistike. Alokacija sredstev po inputih ne povezuje virov z rezultati, nadzor iz centra ne daje dovolj svobode porabniškim enotam, ne povezuje uporabe virov z

odgovornostjo odločevalcev in ne omogoča vnosa spodbud, ki jih vzpostavlja decentralizirano javno upravljanje v javnih organizacijah oziroma vključitev oblik neposredne participacije, kar tudi predstavlja osnovne pomanjkljivosti klasičnega proračunskega sistema (Chan 2003, Shah in Shen 2007, Ulbrich 2003). V zaprtem sistemu klasičnega proračuna je komunikacija med lokalno oblastjo in državljani odsotna tako v obliki enostranskega informiranja javnosti kot pri aktivnem vzpostavljanju vključevanja javnosti v proračunski proces.

Na spoznanjih pomanjkljivosti klasičnega sistema se s spreminjanjem vloge javnega sektorja v obdobju države blaginje uvaja načelo učinkovitosti, kar rezultira v številnih reformah proračunskih pristopov v okviru paradigme NJM. V tem obdobju se tehnicistično zaprt proračun enostransko odpira do javnosti z dominacijo v rezultate usmerjenih pristopov. Reforme NJM so v proračunski proces uvajale outputno usmerjen proračun, spremljanje ciljev in rezultatov z indikatorji, merjenje porabe in računovodstvo po načelu nastanka poslovnega dogodka, ki nadomeščajo dotedanji v inpute orientiran proračun in računovodski sistem po načelu denarnega toka (Lüder 2002, 229). V tem pristopu se ne osredotočamo na to, za katere inpute potrebujejo porabniške enote denar, ampak se odgovornost preusmeri na to, kaj javne organizacije delajo in katere rezultate dosegajo (Blöndal 2001, 49). Težišče nadzora se preusmeri v natančno spremljanje delovanja in poročanje o doseženih ciljih in rezultatih. Reforme proračunskega procesa in reforme procesov managementa pri proračunskih uporabnikih in izvajalcih javnih služb, ki se financirajo iz proračuna morajo zato potekati vzporedno in usklajeno (Barzelay 2001, Pollitt in Bouckaert 2000, Schick 2004). Pri zagotavljanju odgovornosti v izvajanju proračuna in prehodu na fleksibilno proračunsko upravljanje v konceptu NJM gre v bistvu za premik osredotočenosti od osrednje proračunske enote k managementu porabe in v nadzor izvajanja proračuna v razmerjih do proračunskih uporabnikov. Prav tako NJM model v razmerje med izvršilnim in predstavniškim organom poskuša vnesti večjo uravnoteženost v smeri ponovne okrepitve vloge predstavniškega organa in usmerjanja vloge izvršilnega organa v koordiniranje razmerij z vzpostavljanjem partnerske vloge med vsemi akterji javnega upravljanja. Vendar se nasprotno od namere okrepitve vloge predstavniškega organa ob vse večji fragmentiranosti razmerij v procesu proračunskega upravljanja povečuje vpliv izvršilnega organa.

NJM model sproži odpiranje proračunskega procesa navzdol do managerske ravni z vzpostavljanjem notranje avtonomije javnega managementa in navzven z zavezo informiranja javnosti o delovanju lokalne oblasti. Poudarek je na operativni učinkovitosti proračunskih izdatkov, merjenju rezultatov proračunske porabe ter uvajanju notranje delitve pristojnosti in

odgovornosti managerjev za rezultate. V proračunu se uvajajo številni mehanizmi podjetniškega managementa z vzpostavljanjem pogodbenih razmerij med porabniškimi enotami in proračunom. Ob učinkovitosti se poudarja tudi transparentnost delovanja oblastnih struktur, ki odpira proračun z zavezo informiranja javnosti in vzpostavljanjem večletnega proračunskega okvira kot vidika večje predvidljivosti. Vzpostavlja se dostop do informacij s poročanjem javnosti o učinkih uporabe javnega denarja, ki mu sledi javno računovodstvo z vzpostavljanjem stroškovnega pristopa in obračunskega načela. Čeprav meritve vladnega delovanja z notranjim nadzorom in podajanjem informacij o delovanju vlade povečujejo transparentnost, pa ostaja ta pristop še vedno le enostransko odprt v smeri od vlade do javnosti, ne dopušča pa komunikacije iz druge strani, ki bi omogočal neposrednejši vpliv javnosti na delovanje oblasti in njene odločitve. Merjenje učinkov uporabe javnega denarja in spremljanje rezultatov s strani oblasti tako ni imelo bistvenega vpliva na alokacijsko učinkovitost, saj ne zagotavlja povratne zveze ključnih nosilcev javnega interesa in s tem celostnega vpogleda iz vidika presoje koristi, ki jo zaznavajo državljani kot končni uporabniki in presojevalci teh učinkov. Zato Shah in Shen (2007, 158) ob uvajanju v rezultate usmerjenega proračuna na lokalni ravni opozarjata, da ta pristop brez vključitve sodelovanja občanov in mehanizmov odziva lokalne oblasti do izraženih preferenc predstavlja tveganje, da proračun postane zgolj zbirokratiziran popis outputov in indikatorjev, ki nimajo nobenega vpliva na alokacijo proračunskih sredstev.[69]

Ključni informacijski input in vzpostavljanje povratne zveze omogoča le obojestransko odprt proračunski proces, ki vzpostavlja nove oblike interaktivnega sodelovanja lokalne oblasti, državljanov in širše javnosti. Odprt participativen proračunski sistem, odpira kanale oblikam neposredne participacije državljanov in vzpostavlja mehanizme odzivanja lokalne oblasti, kar se ureja z institucionalnimi pravili. Prav tako razširja možnosti vplivanja predstavniškega organa na oblikovanje proračuna z možnostjo njegovega vključevanja v proračunsko proceduro v čim bolj zgodnjih fazah. Neposredna participacija omogoča vnos preferenc javnosti in spremljanje realizacije ciljev, kar vzpostavlja boljši odziv lokalne oblasti in s tem vodi v večjo alokacijsko učinkovitost proračunskih odločitev (Shah in Shen 2007, Sintomer in drugi 2008, UN-Habitat 2004). Načelo odprtosti vzpostavlja povezave med strokovnimi in širšimi interesnimi vidiki lokalne sredine, med politično in operativno

[69] Analize izvajanja v rezultate usmerjenega proračuna kažejo, da ta pristop ni imel bistvenega vpliva na alokacijo proračuna. Iz raziskav v ZDA izhaja, da 93% respondentov meni, da je poročanje o učinkovitosti izvedbe in vpliv na management uspešnosti bistveno bolj pomemben od vpliva na alokacijo proračuna ter da informacije o uspešnosti delovanja niso osnova odločitvam o alokaciji proračuna (Shah in Shen 2007, 159).

managersko odgovornostjo, daje spodbude avtonomiji managerjev, vzpostavlja strateško usmeritev proračunske porabe in koordinacijo razvojnih prioritet. V razmerjih omrežnega partnerskega sodelovanja vnaša v proces ustrezne koordinativne in nadzorne mehanizme v smeri krepitve alokacijske učinkovitosti porabe in izgradnje socialnega kapitala, kar sproža sinergične učinke krepitve sistemske zmogljivosti javnega upravljanja (Shah in Shen 2007, Mullins 2007, UN-Habitat 2004). Ustvarja omrežje povezav avtonomnih akterjev, v katerih ima lokalna oblast vlogo koordinatorja pri usklajevanju javnega interesa v odločitvah o alokaciji javne porabe in učinkovitem izvrševanju sprejetega proračuna. Na tak način se v oblikovanje proračuna vgrajuje pluralnost interesov javnosti in strokovnih aspektov ter v njegovo implementacijo zajema mehanizme managementa z izkoriščanjem vseh resursov in zmogljivosti v lokalni sredini. V odprtem participativnem proračunu je vzpostavljena obojestranska komunikacija z informiranjem javnosti, transparentnostjo delovanja izvršilne ravni upravljanja, vzpostavljanjem neposrednih oblik participacije in odziva lokalnih oblasti na posredovani input s strani širše javnosti. Vzpostavljeno je celovito računovodstvo, ki podaja javnosti popolno sliko denarnih tokov, stroškov, terjatev in obveznosti kot del integriranega informacijskega sistema. Strokovna evalvacija proračunskega upravljanja se izvaja z redno neodvisno zunanjo revizijo, katere izsledki so javno dostopni. Ob tem se vgrajuje tudi demokratične mehanizme nadzora z neposrednim spremljanjem rezultatov s strani občanov (Mikesell 2007, UN-Habitat 2004). To je na lokalni ravni marsikdaj možno brez sofisticiranih merilnih mehanizmov in kazalnikov, saj se večina denarja namenja financiranju javnih služb in javne infrastrukture, ki je občanom neposredno vidna in lažje pritegne njihov interes za sodelovanje.

V slehernem proračunskem procesu so prisotne značilnosti vseh treh sistemov. Te se med seboj prepletajo, vendar lahko z analizo po podanih parametrih proračunskega upravljanja izluščimo prevlado enih ali drugih elementov in na osnovi tega razvrstimo proračunsko upravljanje v enega od tipskih proračunskih sistemov glede na zastopanost dominantnih parametrov po opredeljenih značilnostih proračunskega upravljanja. Na osnovi navedenega podani model za razvrščanje proračunskih sistemov prinaša nov metodološki prispevek k analizi pristopov proračunskega upravljanja, ki nam omogoča klasifikacijo institucionalne ureditve proračunskega upravljanja v tipski model glede na načelo odprtosti. Na osnovi podanega modela za razvrščanje smo v analizi institucionalne ureditve izvedli razvrstitev upravljanja proračunov slovenskih občin v enega od tipskih sistemov (poglavje 4.1.4).

3.7.3 KONCEPTUALNI MODEL PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA

Na osnovi teorije managemetna proračunske porabe in na izhodiščih koncepta novega lokalnega javnega upravljanja, ki zajema demokratizacijo procesa, mehanizme učinkovitega usmerjanja delovanja k doseganju rezultatov in jasen normativni okvir, smo za lokalno raven zasnovali pristop odprtega participativnega proračunskega upravljanja. Ta pristop izhaja iz sledenja načelu pravne države, narekuje zajetje mehanizmov managementa proračunske porabe na operativno-izvršilni ravni, demokratičnih procesov na institucionalni ravni in vzvodov omrežnega managementa, s katerimi usmerjamo delovanje akterjev na medorganizacijski ravni. Z obojestranskim odpiranjem proračuna v tem procesu vzpostavljamo povratno zvezo z vnosom vrste usmerjevalnih in medsebojnih nadzornih mehanizmov, ki usmerjajo proces v doseganje vhodne legitimnosti z boljšo reprezentacijo javnega interesa in izhodne učinkovitosti proračunske porabe z mehanizmi procesnega managementa. Celoten proces z osnovnimi razmerji in ključnimi dejavniki povezave ponazorimo v konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja.

Celovitost procesa proračunskega upravljanja v okviru občine, umestimo v razločevanje vloge občine kot institucije in vloge občine kot javne organizacije. V delovanju občine kot institucije lokalne samouprave dominirajo demokratično zasnovani politični procesi, ki lokalna javna vprašanja rešujejo v okviru institutov lokalne demokracije. Njihov namen je omogočiti odločanje s čim širšo vključenostjo lokalne javnosti, da zagotovimo večjo alokacijsko učinkovitost in legitimnost procesov odločanja. V delovanju občine kot organizacije pa so v ospredju načela učinkovitosti in uspešnosti, ki jih vzpostavljajo mehanizmi učinkovitega javnega managementa, učinkovitega vodenja, ekonomične uporabe resursov in kakovostnega zagotavljanja javnih služb.

Razlikovanje teh dveh vlog vežemo na stopnjo oblikovanja in stopnjo izvajanja proračuna, pri čemer je output prve stopnje sprejeti proračun, rezultat druge stopnje pa je izveden proračun, ki hkrati predstavlja realizacijo večine občinskih ciljev. Razločevanje dveh stopenj proračunskega procesa je potrebno zaradi različnih prevladujočih dejavnikov, ki vodijo proces v posamezni fazi. Obe stopnji proračuna zajemata številne raznolike odločitve, ki zadevajo ne le delovanje občine ampak tudi številnih drugih avtonomnih subjektov, ki izvajajo javne službe ali kot porabniki proračuna implementirajo sprejete politike na lokalni ravni. Kot osnovni koordinacijski mehanizem javnega upravljanja se proračunski proces

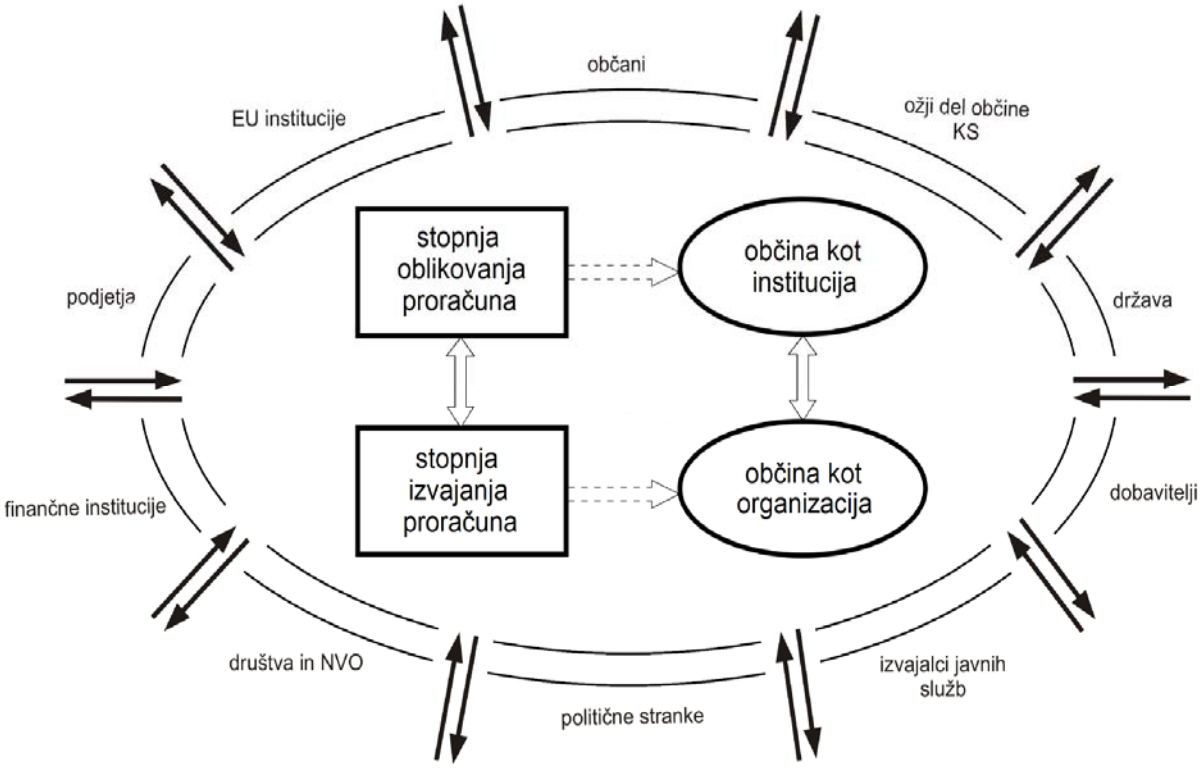
povezuje z drugimi procesi v organizaciji in tudi v omrežje širšega družbenega okolja. Zato v današnjih razmerah upravljanje proračuna ob odprtih participativnih mehanizmih in učinkovitih instrumentih javnega managementa na organizacijski ravni dopolnjujejo koordinativne funkcije omrežnega managementa. Ob upoštevanju navedenega in izhodišč koncepta novega lokalnega javnega upravljanja proučevanje proračuna postavimo v metodološki okvir lokalnega upravljanja v omrežju.

Kljub razmejitvi stopnje oblikovanja in izvrševanja proračuna s konceptualnim modelom poudarjamo celovitost proračunskega procesa s povezavo dinamike posameznih faz in različnih ravni upravljanja. Med obema stopnjama proračunskega procesa obstajajo številne povezave, ki v ta proces iz okolja in iz organizacije nenehno vnašajo nove informacije za njegovo usmerjanje v sleherni fazi. Tako Wildavsky in Pressman (v Lane 1995, 100) povzemata, da stopnja izvrševanja poleg samega izvajanja zajema tudi pomembne odločitve o konkretizaciji ciljev, redefinicijo ciljev in dopolnjevanje strategij, kar pomeni, da jo ne moremo obravnavati zgolj kot fazo, ki sledi fazi oblikovanja proračuna. Na stopnji oblikovanja proračuna so izpostavljeni vidiki demokratičnosti v političnem procesu odločanja institucionalne ravni upravljanja, vendar priprava dobrega predloga proračuna potrebuje tudi odločilno podporo stroke in javnega managementa na instrumentalno-izvršilni ravni. Prav tako na stopnji izvrševanja, ki poteka predvsem na izvršilno-operativni ravni, ne moremo izločiti vloge politike kot ne mehanizmov demokratičnega nadzora in evalvacije implementacije proračuna s strani javnosti. Zato obe stopnji proračunskega procesa obravnavamo kot enoten ciklus, ki z vgraditvijo integrativnih mehanizmov vzpostavlja celovit procesni pristop upravljanja proračuna.

S sledenjem uresničevanja obeh vlog občine se v proračunskem upravljanju navezujemo tudi na povezavo vidikov demokratičnosti in učinkovitosti. Občina kot institucija na vhodu procesa javnopolitičnega odločanja obeležuje demokratični proces, ki vnaša legitimnost s participativnimi mehanizmi in odzivnostjo lokalnih oblasti. V vlogi javne organizacije na izhodu procesa upravljanja pa deluje po načelih učinkovitosti in uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev, kar zajema potek obsežnih aktivnostmi na instrumentalno-izvršilni ravni z dominacijo funkcij javnega managementa.Vzpostavljanje povezave demokratičnih procesov sprejemanja kolektivnih odločitev, metod javnega managementa na izhodiščih učinkovitosti in mehanizmov usmerjanja omrežij avtonomnih akterjev predstavlja izhodišča koncepta novega lokalnega javnega upravljanja. V ta kontekst je umeščen tudi proračunski proces,

kot osnovni koordinativni instrument, ki preko alokacije sredstev usmerja ključna področja delovanja in podaja rezultate uporabe javnega denarja, s katerimi se občina predstavlja širši javnosti. Iz slike 3.1 izhaja mnoštvo akterjev in njihovih razmerij, ki se v raznovrstnih političnih, ekonomskih in družbenih interakcijah navezujejo na proračunski proces.

Slika 3.1: Metodološki okvir proračunskega upravljanja v omrežju



Celoten proces umestimo v izhodišča koncepta novega lokalnega javnega upravljanja in na njem zasnovanih načelih dobrega javnega upravljanja, s katerimi v proračunski proces ob vidikih učinkovitosti vgrajujemo tudi vidike demokratizacije. Celoten proces upravljanja proračuna bomo obravnavali kot koordinativni mehanizem, ki povezuje demokratični politični proces oblikovanja ciljev na institucionalni ravni z namenom učinkovite alokacije proračunskih sredstev ter managerski proces, ki podpira vse faze proračunskega ciklusa na instrumentalno-operativni ravni. Metodološki okvir proračunskega upravljanja v omrežju je podan kot izhodišče analize z namenom zajetja razmerij na vseh ravneh upravljanja proračuna znotraj občine in njegovih povezav z okoljem.

V konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja smo predstavili ponazoritev poteka odprtega participativnega proračuna, ki ga shematsko podaja slika 3.2. Konceptualni

model proračunskega upravljanja na eni strani podaja prikaz osnovnih načel proračunskega upravljanja, na drugi strani pa opredeljuje ključne dejavnike povezave celotnega procesa. S procesno naravnanostjo zajemamo dinamično povezavo proračunskega upravljanja od vhoda do izhoda kot tudi povezavo vseh ravni upravljanja. Z interdisciplinarno zasnovo pa povezujemo dognanja proračunskih teorij in vrednot lokalne demokracije v njihovo interaktivno delovanje v proračunskem procesu na lokalni ravni izhajajoč iz načel dobrega javnega upravljanja in osnovnih proračunskih ciljev, ki oblikujejo skupna izhodišča »dobrega« proračunskega upravljanja. Na teh izhodiščih konceptualni model podaja vzpostavitev sistema dejavnikov procesnega upravljanja, s katerimi zajemamo mehanizme in aktivnosti integracije celotnega proračunskega procesa.

V zasnovanem konceptualnem modelu je zajet pristop odprtega participativnega proračunskega upravljanja, ki sloni na načelih zakonitosti, dostopnosti, participacije, odzivnosti, predvidljivosti, učinkovitosti, uspešnosti in javne odgovornosti. Načela se udejanjajo z vzpostavitvijo integrativnih dejavnikov procesa upravljanja, ki povezujejo fragmentiranost odločitev in aktivnosti na različnih ravneh ter skupaj usmerjajo ta proces k načrtovanim izidom. Na osnovi izhodišč koncepta novega lokalnega javnega upravljana nabor dejavnikov sloni na odprtem procesu demokratičnega odločanja, ki podpira alokacijsko učinkovitost javne porabe in zagotavlja legitimnost sprejetih odločitev ter teoriji managementa proračunske porabe usmerjeni v učinkovitost doseganja postavljenih ciljev in rezultatov. Tako zasnovan model proračunskega upravljanja na lokalni ravni sledi osnovnemu poslanstvu lokalne skupnosti, ki poleg učinkovitosti javne porabe zajema tudi demokratizacijo procesa upravljanja in legitimnost delovanja. Ob upoštevanju osnovnih vrednot lokalne demokracije in spoznanj o ključnih značilnostih proračunskega procesa na lokalni ravni v konceptualnem modelu proračunskega upravljanja povzamemo dejavnike, ki prispevajo k povezavi proračunskega procesa in podajamo osnovne aktivnosti, ki usmerjajo potek procesa na različnih ravneh upravljanja.

Dejavniki povezave zajemajo vidike učinkovitosti in demokratizacije v njihovi medsebojni interakciji kot dopolnjujoče se koordinativne elemente upravljanja, s pomočjo katerih usmerjamo celoten proces k načrtovanim izidom ob uresničevanju obeh vlog občine. Ključne dejavnike povezave procesa opredelimo na osnovi podanih teoretskih spoznanj lokalne demokracije in analize različnih proračunskih pristopov. Celovitost razmerij proračunskega upravljanja zajemamo s povezovanjem notranjega kroga procesnega managementa

instrumentalno-izvršilne ravni upravljanja s poudarkom na učinkovitosti in institucionalne ravni, ki odpira proračun navzven s poudarkom na participaciji, odzivnosti, partnerstvu in javni odgovornosti. V usmerjanju kompleksnih družbenih interakcij se v današnjih pogojih javnega upravljanja vključujejo dopolnilni mehanizmi omrežnega managementa proračunskega procesa. Vzpostavljanje v modelu opredeljenih dejavnikov in njihovo spremljanje podaja osnovo za večjo koherentnost javnopolitičnega odločanja v proračunskem procesu in uspešnost izvedbe v njem zastavljenih ciljev.

Procesna naravnanost vzpostavlja povezavo med različnimi ravnmi in različnimi fazami procesa od vhoda od izhoda. Procesni pristop v obravnavo družbenih interakcij vnaša sistemsko dinamiko (Grdešić 1985, Pusić 1985), ki sistemske interakcije obravnava povezano in procesno. Tavčar (2002, 422) kot bistvo procesne naravnanosti navaja usmerjanje poteka delovanja na osnovi vzpostavljanja povratne informacije o poteku posamezne aktivnosti v procesu. Ta pristop v proračunskem procesu pomaga integrirati in razlagati prehod od inputov k outputom. Je tisto kar povezuje aktivnosti posameznih faz in vzpostavlja povezavo inputov z outputi ter povezuje proces oblikovanja proračuna s procesom managementa in implementacije v proračunu opredeljenih ciljev in politik. S tem poskušamo preseči delitev na posamezne ravni upravljanja in povezati sekvenčnost faz v enovit proces. Gradimo ga na načelu odprtosti, ki vnaša fleksibilnost v celoten proces z mehanizmi participacije, odzivnosti, fiskalne discipline, preglednosti, mehanizmi managementa proračunske porabe in omrežnega managementa. To daje celotnemu procesu dinamiko, vgrajuje povratno zvezo z medsebojnimi nadzornimi mehanizmi in sooblikuje končni output celotnega procesa.

Pri zasnovi sistema dejavnikov procesa proračunskega upravljanja je na eni strani poudarek dan vertikalni koordinaciji procesa, ki je v javnem sektorju izpostavljena kot ključna pomanjkljivost klasičnega policy procesa in organizacijske učinkovitosti javne uprave. S tem se na instrumentalno-izvršilni ravni v proračun vnaša koordinacijo delovanja različnih organizacijskih enot. Na institucionalni ravni pa gre predvsem za povezavo artikulacije javnega interesa in odziva nanj pri odločitvah o alokaciji in nadzoru proračunske porabe. S povezavo vertikalne in horizontalne dimenzije usmerjamo proces v zunanjo učinkovitost, ki je podana kot uspešnost in legitimnost delovanja javnega sektorja. Z interdisciplinarno obravnavo vidikov demokratizacije in učinkovitosti se raziskava navezuje na izhodišča novega lokalnega javnega upravljanja, ki svoj pristop gradi na participaciji in partnerskem sodelovanju med institucionalnimi akterji in avtonomno civilno družbo kot tudi na

mehanizmih učinkovitega usmerjanja družbenih resursov za doseganje izidov. V bistvu pristop odprtega participativnega proračunskega upravljanja ob klasičnih proračunskih načelih naslanjamo na načela dobrega javnega upravljanja.

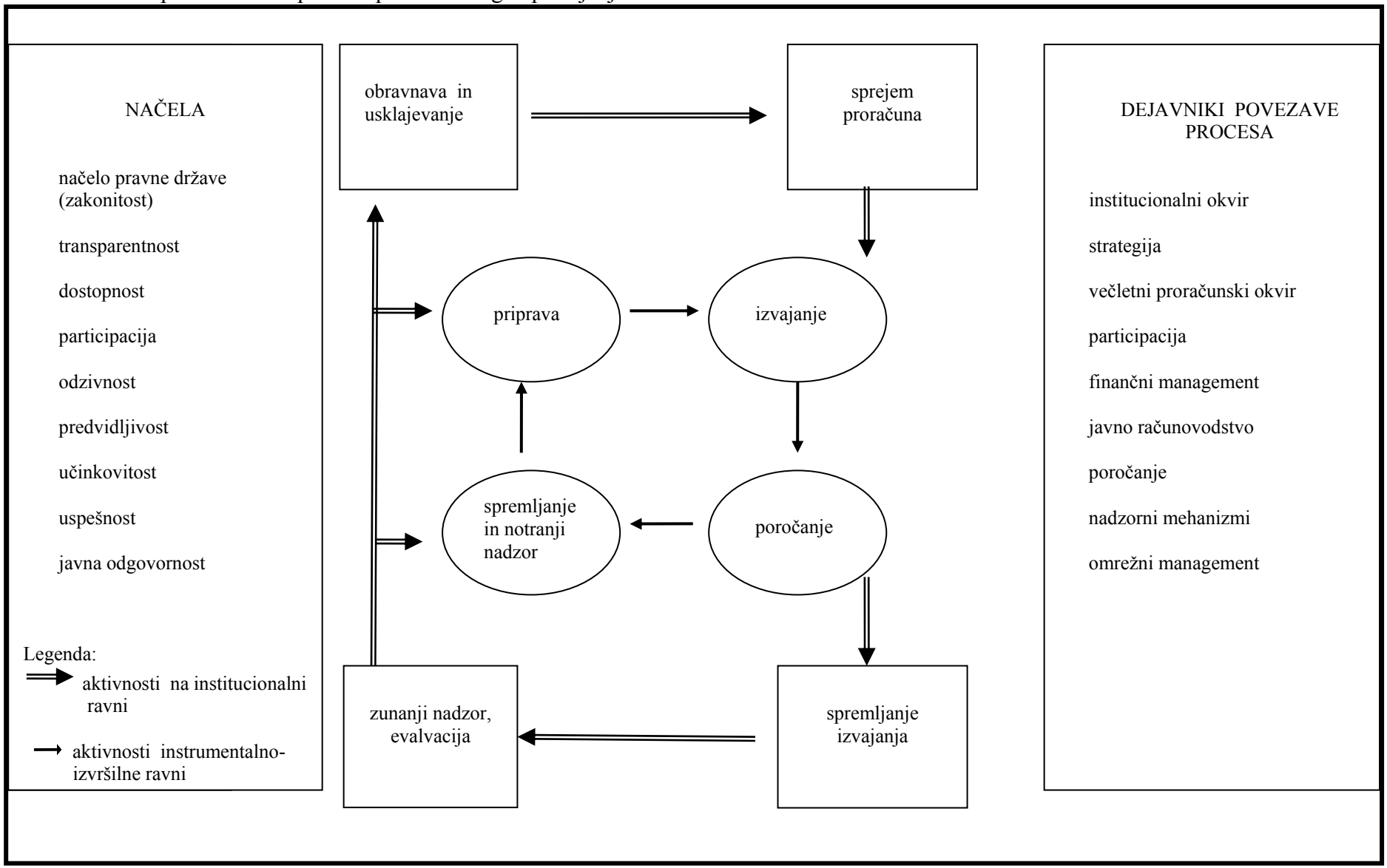
V modelu podan notranji okvir povezav proračunskega procesa s fazami priprave, izvajanja, notranjega finančnega nadzora in poročanja o izvajanju podaja povezavo funkcij procesnega managementa na izvršilno-instrumentalni ravni upravljanja s poudarkom na vidikih učinkovitosti. V tem okviru teorija procesnega managementa podaja izhodišča povezave generičnih funkcij splošnega managementa od načrtovanja, organiziranja, vodenja in nadzora ter funkcijo poročanja, ki se dodatno pripisuje managementu javnega sektorja. Zunanji okvir povezav procesa v modelu pa zajema aktivnosti institucionalne ravni upravljanja s fazo obravnave, sprejema, spremljanja izvajanja in naknadnim nadzorom z zunanjo evalvacijo. Osnovna izhodišča te ravni upravljanja slonijo na demokratičnih instrumentih, ki izpolnjujejo vlogo občine kot javne institucije. Zajema proces razprave, usklajevanja in odločanja o proračunskih ciljih, odločitev o sprejemu proračuna in potrditev njegove realizacije ter aktivnosti spremljanja izvajanja sprejetega proračuna, s katerimi predstavniški in nadzorni organi v lokalni skupnosti nadzorujejo delovanje izvršilnega aparata. S procesnim pristopom se mehanizmi managementa proračunske porabe na instrumentalno-izvršilni ravni povezujejo z drugimi organizacijskimi procesi v občini. Prav tako je za učinkovito obvladovanje celotnega proračunskega procesa pomembna vzpostavitev vertikalne povezave notranjega procesa managementa na izvršilni ravni usmerjenega predvsem v tehnično učinkovitost javne porabe in procesa institucionalne ravni upravljanja proračuna, ki je usmerjena v zunanjo alokacijsko učinkovitost oziroma uspešnost, ki jo podpira predvsem odprt demokratičen proces oblikovanja in nadzora proračuna. S procesno naravnanostjo zajemamo sistemsko dinamiko integracije procesa z mehanizmi usmerjanja akcije in mehanizmi povratne zveze podanih s sistemom dejavnikov povezave proračunskega procesa. Od teh so nekateri vgrajeni v formalno institucionalno proceduro, druge vnašamo kot mehanizme procesnega managementa proračunske porabe, kot vrednote in načela proračunskega upravljanja ali kot sprejete politike in strategije, ki usmerjajo proračun v učinkovito in legitimno upravljanje.

Podan konceptualni model proračunskega procesa (slika 3.2) predstavi vpogled v osnovna razmerja in zajema vzpostavitev ključnih dejavnikov povezave celotnega procesa proračunskega upravljanja. S tem podani model ni mišljen kot model za racionalno odločanje oziroma vodnik, ki daje konkretne napotke za vodenje proračunskega procesa. Zasnovan je

kot konceptualni premislek vpogleda v celovitost proračunskega procesa, ki ob upoštevanju osnovnih ciljev proračuna v okviru koncepta novega lokalnega javnega upravljanja povzema osnovne dejavnike vertikalne in horizontalne povezave proračunskega procesa. Bistvo podanega modela zato ni v opredelitvi osnovnih korakov proračunske procedure oziroma navajanja sosledja faz proračunskega procesa. Njegov namen je zajeti celovitost pristopa proračunskega upravljanja na osnovi načel demokratičnosti in učinkovitosti z vpeljavo ključnih povezovalnih dejavnikov, ki celoten proces usmerjajo k doseganju proračunskih ciljev. Vzpostavljanje mehanizmov povezave procesa vnaša koordinativne in integrativne dejavnike, ki podajajo povezavo aktivnosti različnih ravni upravljanja, posameznih faz proračuna in različnih vlog akterjev v tem procesu.

Taka zasnova daje modelu osnovo metodološkega orodja, ki predstavlja splošno izhodišče za usmerjanje in spremljanje proračunskega procesa. Na ta način je njegova zasnova hkrati dovolj fleksibilna, da posamezni lokalni skupnosti daje odprte možnosti vgrajevanja ustreznih ukrepov in mehanizmov za učinkovito usmerjanje in koordinacijo proračuna ob zasledovanju načel odprtega participativnega proračuna. Pri vzpostavljanju teh dejavnikov posamezna lokalna skupnost izhaja iz potreb in razmer lokalne sredine, kulturnega ozadja, administrativno-organizacijske usposobljenosti in lastne finančne zmogljivosti.

Slika 3.2: Konceptualni model procesa proračunskega upravljanja



V konceptualnem modelu smo zajeli sledeče dejavnike povezave proračunskega procesa:

- Institucionalni okvir: Institucionalno ureditev proračunskega procesa podaja normativni okvir javnih financ, ki določa fiskalna pravila, osnovna proračunska načela, ustrezno opredelitev razmerij med institucionalnimi akterji, osnovne metodološke klasifikacije in strukturo proračuna, normativne mehanizme nadzora in proračunski postopek. V okviru institucionalne ureditve proračunskega upravljanja na lokalni ravni kot pomembno izhodišče učinkovitosti zajemamo tudi sistem fiskalne decentralizacije, ki ureja osnovna razmerja med centrom in lokalno ravnijo pri uporabi javnega denarja.

- Strategija**:** Strateški pristop vgrajuje usmerjanje delovanja k prioritetnim programom in zastavljenim ciljem. S samo strategijo operacionaliziramo določanje ciljev in načinov za njihovo doseganje. Vnos strateške usmeritve predstavlja pomemben dejavnik povezave vertikalne koordinacije in horizontalne koherentnosti proračunskega upravljanja, ki povezuje namere politik in načine kako to doseči. S povezavo med strateškim upravljanjem na najvišji ravni in strateškimi aktivnostmi procesnega managementa se z odprtim pristopom upravljanja vzpostavlja tudi povezavo med alokacijsko učinkovitostjo proračunskega procesa in operativno učinkovitostjo porabe.

- Večletni proračunski okvir: Upravljanje javnih financ ne zajema le opredelitve in pregledne predstavitve tekočega finančnega poslovanja ampak prepoznava tudi bodoče posledice sprejetih odločitev. Kajti večina rezultatov javnih politik in programov je vidna šele skozi daljše obdobje, ki presega okvir letnega proračuna. Večletni pristop z napovedovanjem finančnih tokov in načrtovanjem porabe po posameznih prioritetnih področjih tako postane strokovna zaveza in usmerjevalec politiki za oblikovanje letnega proračuna. Zato kot pomemben dejavnik fiskalne discipline in učinkovitosti opredelimo večletno proračunsko načrtovanje v povezavi s strateško usmeritvijo.

- Praticipacija: Širša javnost in državljani preko različnih oblik neposredne in predstavniške demokracije posredujejo svoje interese, vrednote in potrebe, ki sporočajo kaj so ključni problemi lokalne sredine in kakšne rešitve pričakujejo v zvezi z njihovim obvladovanjem. S participacijo v proračunskem procesu zajemamo različne oblike neposrednega sodelovanja občanov in družbenih skupin kot tudi krepitev vloge predstavniškega organa. Z večjo udeležbo vpliva javnosti se v vzpostavlja vnos informacijskega inputa kot tudi neposreden nadzor nad lokalno oblastjo in implementacijo sprejetih odločitev, kar sproža odziv oblasti in vodi v alokacijsko učinkovitost. Ob izboljšanju alokacijske učinkovitosti

participativni mehanizmi predstavljajo tudi izhodišče krepitve demokratizacije procesa odločanja o kolektivnih ciljih na lokalni ravni.

- Finančni management: Mehanizmi in metode finančnega managementa so prisotni v vseh fazah proračunskega procesa. Zajemajo sodobne metode finančnega načrtovanja, sodobne proračunske tehnike, mehanizme fleksibilnosti izvajanja proračuna, sisteme upravljanja finančnih tokov, management likvidnosti, upravljanje dolga, integrirane informacijske sisteme javnih financ, management učinkovitosti javnih organizacij z merjenjem rezultatov, sistem notranjega finančnega nadzora in notranje revizije. Mehanizmi finančnega managementa so ključni v usmerjanju delovanja na instrumentalno-operativni ravni upravljanja.

- Javno računovodstvo: Proračunsko računovodstvo predstavlja izhodišče operativni učinkovitosti izvedbe proračuna in transparentnosti porabe javnega denarja. Sodobno zasnovano javno računovodstvo omogoča spremljanje preoblikovanja inputov v outpute in merjenje stroškov po učinkih. V ta namen se javno računovodstvo iz načela denarnega toka preusmerja v uvedbo obračunskega načela. Proračunsko računovodstvo, ki je integrirano v informacijski sistem proračuna podaja osnove transparentnega spremljanja proračunskega procesa. Tako zasnovano računovodstvo predstavlja temeljni informacijski sistem, ki je tako pomembno področje proračunskega upravljanja, da se je uveljavilo kot ločena disciplina.

- Poročanje: Poročanje o proračunskih ciljih in o izvajanju proračuna predstavlja osnovni mehanizem povezave različnih ravni upravljanja in povezave lokalne oblasti s širšo javnostjo. Izpostavljen je kot dodatna funkcija javnega managementa in kot pomemben dejavnik transparentnosti proračunskega upravljanja. Z zahtevami po dostopu do informacij javnega značaja in predpisanega poročanja zagotavlja funkcija poročanja osnovni komunikacijski mehanizem in predpogoj odprtega proračunskega upravljanja, ki s sodobnimi informacijskimi tehnologijami pridobiva povsem nove razsežnosti.

- Nadzorni mehanizmi: Nadzorni mehanizmi proračunskega procesa zajemajo instrumente demokratičnega nadzora institucionalne ravni in strokovnega nadzora na pretežno izvršilni ravni. Demokratični mehanizmi nadzora zajemajo vse oblike političnega nadzora preko procesov odločanja in spremljanja porabe, pri katerih je poudarek na institutih predhodnega nadzora v samem procesu odločanja o proračunu. Strokovni nadzor pa opredeljuje predvsem mehanizme na izvršilni ravni, s katerimi se vnaša nadzor nad

javnim managementom. Slednji zajema v prvi vrsti notranji finančni nadzor, ki se navezuje na proces finančnega managementa in notranjo revizijo. Prav tako strokovni nadzor proračunskega procesa vključuje neodvisno zunanjo revizijo.

- Omrežni management: Funkcije omrežnega managementa v današnjih sistemih javnega upravljanja v omrežjih predstavljajo novo dimenzijo koordiniranja delovanja javnega sektorja. Proračunski proces ne poteka na enem mestu niti zgolj v pristojnosti enega subjekta, ampak posega na različne ravni v občini in širok krog avtonomnih akterjev, zato predstavlja koordiniranje teh razmerij in procesov pomembno izhodišče v usmerjanju proračuna. V tem okviru zajemamo različne instrumente bolj recipročnih mehanizmov koordinacije od metod programskega razvojnega načrtovanja, managementa pogodbenih razmerij, javno-zasebnega partnerstva, javnih naročil in urejanja medinstitucionalnih razmerij med različnimi ravnmi oblasti.

Model podaja povezavo managerske in institucionalne ravni proračunskega upravljanja skozi vse faze proračunskega procesa ter vpet v metodološki okvir omrežnega upravljanja tudi povezavo tega procesa z okoljem lokalne skupnosti. S povezavo vidikov demokratičnosti in učinkovitosti podaja interaktivnost in dinamičnost povezave razmerij procesa od vhoda do izhoda. Pri tem institucionalna ureditev postavlja osnovna pravila igre, uvajanje procesnega managementa usmerja predvsem obvladovanje učinkovitosti proračuna navznoter, medtem ko participacija in omrežni management usmerjata proračunski ciklus v odnosu do okolja lokalne skupnosti in širše javnosti. Tak model nas kot metodološki kažipot vodi skozi celoten proračunski ciklus oblikovanja in izvajanja proračuna na vseh ravneh proračunskega upravljanja in ne podaja zgolj postopka v časovno tehničnem in proceduralnem vidiku sosledja posameznih faz proračuna. Znotraj teh razmerij in povezav se umeščajo potrebne aktivnosti, dokumenti, metode, postopki (procedure), odnosi med udeleženci in njihove vloge v proračunskem procesu.

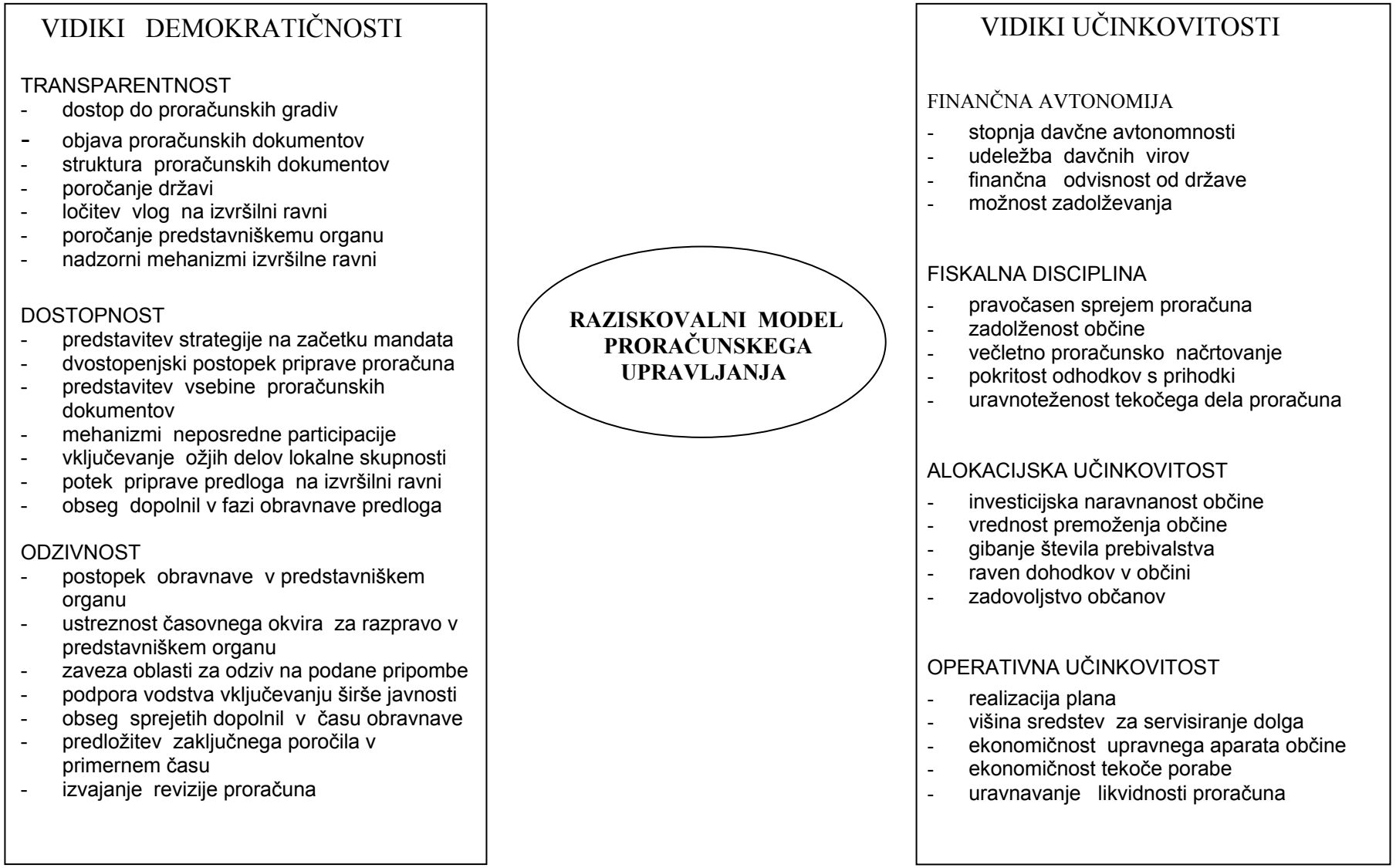
3.7.4 RAZISKOVALNI MODEL INDIKATORJEV DEMOKRATIČNOSTI IN UČINKOVITOSTI PRORAČUNSKEGA UPRAVLJANJA

Glede na to, da nobena teorija doslej ni uspela podati optimalne normativne alokacije proračuna, je prisotna potreba po nadaljnjih raziskavah proračunskega procesa. Analiza proračunskega procesa nam pomaga pojasnjevati značilnosti tega procesa in njegove izide. V ta namen smo v nadaljevanju zastavili raziskovalni model proračunskega upravljanja na osnovi spremljanja indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega procesa. Za potrebe empiričnega preverjanja in spremljanja procesa proračunskega upravljanja in njegovih rezultatov je ob upoštevanju najpomembnejših dejavnikov vpliva potreben skrben izbor indikatorjev, da bi ti odražali relevantne informacije o demokratičnosti proračunskega procesa in podali oceno njegovih učinkov. Prav tako je potrebno izbor prilagoditi posebnostim posameznih družbenih sredin, ureditvi sistema lokalne samouprave in sistema javnih financ.

Raziskovalni model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega procesa (slika 3.3) smo zastavili na osnovi opredeljenega pristopa odprtega participativnega proračuna podanega v konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja. V njem smo nabor indikatorjev za spremljanje demokratičnosti proračunskega procesa in učinkovitosti rezultatov zasnovali izhajajoč iz spoznanj teorij proračunskega upravljanja na lokalni ravni in priporočil mednarodnih organizacij o proračunskem upravljanju.

Z raziskovalnim modelom indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti podajamo metodološko podlago za spremljanje vidikov demokratičnosti in učinkovitosti občinskega proračuna. To nam podaja možnost interdisciplinarne analize povezav in vpliva osnovnih dejavnikov proračunskega procesa, ki smo jih zajeli v okviru pristopa odprtega participativnega proračunskega procesa. Njegova aplikacija predstavlja osnovo za nadaljnje analize, kar omogoča spremljanje poteka proračunskega procesa v posamezni sredini, analizo vpliva vidikov demokratičnosti in učinkovitosti, kot tudi iskanje nadaljnjih izboljšav usmerjanja proračunskega procesa.

Slika 3.3: Raziskovalni model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti



Indikatorji demokratičnosti proračunskega procesa

Spremljanje vidikov demokratizacije občinskega proračuna zastavimo na osnovi načel odprtosti proračunskega upravljanja. Indikatorji za spremljanje in presojo vidikov demokratizacije proračunskega procesa zajeti v raziskovalnem modelu sledijo krovnim načelom transparentnosti, dostopnosti in odzivnosti (tabela 3.2). Pri izboru indikatorjev demokratičnosti smo se ob zgornjih načelih naslonili na priporočila mednarodnih organizacij o proračunskem upravljanju. Ta za učinkovito proračunsko upravljanje ob zavezi spoštovanja zakonitosti in učinkovitosti zagovarjajo odpiranje procesa z zagotavljanjem transparentnosti, participacije, predvidljivosti, dostopnosti, odzivnosti institucij in javne odgovornosti (CE 2001, CE 2004: Rec (2004)1, IMF 2001, OECD 2001a).

Z indikatorji transparentnosti analiziramo preglednost proračunskega postopka in v njem sprejetih odločitev:

- Dostop do proračunskih gradiv: Proračunski dokumenti, ki podajajo informacije o nameravani in dejanski porabi javnega denarja morajo biti javnosti dostopni kadarkoli na najbolj ustrezen način. Indikator dostopa do informacij o proračunu podamo z vzpostavljenim kontinuiranim dostopom do vseh proračunskih gradiv preko spleta.
- Objava proračunskih dokumentov: Takoj ko je proračun sprejet, mora biti javno objavljen, kar se praviloma šteje za pogoj njegove uveljavitve. Enako velja za zaključni račun proračuna in medletna poročila. Indikator objave proračunskih dokumentov izkazujemo z zagotovljeno javno objavo poračuna in poročil o njegovi realizaciji v celotnem obsegu.
- Struktura proračunskih dokumentov: Izdatki in prejemki proračuna morajo biti specificirani po vrstah in namenih upoštevaje mednarodne javnofinančne klasifikacije proračuna, tako da omogočajo pregledno in razumljivo podajanje informacij in preprečujejo prekrivanja. Po enotni metodologiji podana struktura proračuna predstavlja osnovni indikator ustreznosti, ki omogoča statistične analize in primerjave.
- Poročanje državi: Redno in ažurno poročanje o vseh finančnih tokovih je predpogoj javnofinančne transparentnosti. Kot indikator podamo vzpostavljeno mesečno redno poročanje za potrebe javnofinančne statistike.
- Ločitev vlog na izvršilni ravni: Jasna razmejitev pristojnosti med posameznimi nosilci funkcij izvršilne veje oblasti v proračunskem postopku je podlaga za transparentno delovanje, ki preprečuje koncentracijo moči v rokah enega subjekta in omogoča

razmejitev odgovornosti posameznih akterjev. Indikator je podan s podano jasno razmejitvijo pristojnosti znotraj izvršilne veje.

- Poročanje predstavniškemu organu: Informiranje predstavniškega organa zajema zavezo poročanja o dokončni izvršitvi sprejetega proračuna po preteku proračunskega leta kot tudi sprotno poročanje o poteku izvajanja proračuna med letom. Indikator opredeljujemo z vzpostavljenim poročanjem med letom in po zaključku leta.
- Nadzorni mehanizmi izvršilne ravni: Sistem notranjega finančnega nadzora, ki zajema sprotne mehanizme managerskega nadzora in neodvisne notranje revizijske funkcije predstavljajo osnove učinkovitega nadzora delovanja izvršilne ravni. Spremljanje tega dejavnika podajamo z vzpostavljenim sistemom notranjega finančnega nadzora.

Indikatorji dostopnosti zajemajo pregled ukrepov in aktivnosti, ki omogočajo vnos pluralnosti interesov in vpliv na proračunske odločitve s sodelovanjem širše javnosti:

- Predstavitev strategije na začetku mandata: Seznanitev javnosti o programu vodstva občine je obravnavano kot element predvidljivosti in spodbujanja vključevanja javnosti v proračunski proces. Podajamo ga s kazalcem vzpostavljene predstavitve strategije občine na začetku mandata z oceno finančnih posledic njene izvedbe.
- Dvostopenjski postopek priprave proračuna: Uvedba dvostopenjskega postopka na lokalni ravni zajema eno od oblik predhodne obravnave proračunskih ciljev in določitve strateških prioritet v širši javnosti ali v predstavniškem organu, ki se opravi na osnovi posredovanih proračunskih usmeritev s predlogom prioritet za naslednje leto in z zajetjem daljšega časovnega okvira. To daje možnost vpliva predstavniškemu organu ali širši javnosti v fazi, ko predlog proračuna še ni dokončno oblikovan.
- Predstavitev vsebine proračunskih dokumentov: Poleg javnofinančnih podatkov o prejemkih in izdatkih tekočega leta naj proračunski dokumenti vsebujejo tudi informacije o finančnih tokovih za večletno obdobje ter podajajo obrazložitev ciljev in rezultatov porabe proračunskega denarja s kazalniki o merjenju javne porabe in učinkovitosti izvajanja javnih služb. Za javnost se priporoča tudi izdelava ustreznih povzetkov, ki na razumljiv in pregleden način podajajo javnosti informacije o proračunu in spremembi davčne obremenitve ali finančnih posledic za občane.
- Mehanizmi neposredne participacije: Zagotovitev možnosti neposrednega vključevanja širše javnosti z zajetjem vsaj ene od oblik neposredne participacije pri oblikovanju proračuna ali njegovega dela, ki se redno in na predvidljiv način izvaja, obravnavamo kot kazalec participacije državljanov v proračunskem procesu.

- Vključevanje preko ožjih delov lokalne skupnosti: Z namenom približati državljanom odločanje o javnih zadevah je vključevanje občanov preko ožjih delov lokalne skupnosti obravnavano kot mehanizem krepitve participacije v lokalnem javnem upravljanju (CE 2001). Obstoj te oblike sodelovanja v proračunskem procesu bomo obravnavali kot indikator participacije.
- Potek priprave predloga na izvršilni ravni: V pripravo predloga proračuna mora biti na ustrezen način vključena stroka, tako da ima možnost neodvisnega strokovnega doprinosa v oblikovanju proračuna. Pri tem mislimo na udeležbo vseh resorjev občinske uprave, predstavnikov izvajalcev javnih služb kot tudi neodvisnih zunanjih strokovnjakov. Indikator je podan z vključenostjo različnih strokovnih vidikov preko sodelovanja različnih strokovnih akterjev.
- Obseg dopolnil v fazi obravnave predloga: Možnost predstavniškega organa, da spreminja predlog bomo podali z kazalnikom obsega podanih dopolnil v fazi obravnave predloga proračuna. Indikator bomo izrazili s številom podanih pripomb ali / in deležem podanih dopolnil glede na obseg proračuna.

Indikatorji odzivnosti podajajo aktivnosti, ki spodbujajo sodelovanje in vpliv na proračunske odločitve in nadzor rezultatov:

- Postopek obravnave v predstavniškem organu: Aktivna vključitev predstavniškega organa v oblikovanje in sprejem proračuna mora omogočati temeljito razpravo o predloženem predlogu, možnost podajanja vprašanj in prejetja odgovorov ali dodatnih pojasnil. To predstavniškemu organu omogoča le postopek obravnave v več fazah. Indikator je podan z zagotovitvijo vsaj dveh faz obravnave predloga proračuna v predstavniškem organu pred sprejetjem.
- Ustreznost časovnega okvira za razpravo v predstavniškem organu: Primeren časovni okvir obravnave predloga proračuna v predstavniškem organu se izpostavlja kot nujen pogoj možnosti temeljite analize in razprave o proračunu. Indikator za spremljanje tega dejavnika bomo podali v razpoložljivem času od predložitve predloga proračuna do sprejema, ki omogoča predstavniškemu organu dovolj časa, da lahko poda svoj input na predlog. Ta čas smo povzeli po priporočilih Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo, ki predlaga najmanj 15 -20 dnevni rok razprave (CE 2004: Rec (2004)1).
- Zaveza oblasti za odziv na podane pripombe: V postopku javne razprave in obravnave predloga proračuna v predstavniškem organu mora biti vzpostavljena zaveza lokalne

oblasti, da se na ustrezen način opredeli do podanih predlogov in dopolnitev v obravnavi ter poda odgovore na zastavljena vprašanja. Obstoj normativne zaveze lokalnih oblasti za odziv na podane pripombe obravnavamo kot kazalec, ki daje udeležencem v razpravi ustrezen odziv na podan input in vzpostavlja medsebojno komunikacijo.

- Podpora vodstva vključevanju širše javnosti: Pri odpiranju proračunskega procesa je ob institucionalni ureditvi izredno pomembna tudi podpora vodstva. Izraženo podporo vodstva in promoviranje udeležbe širše javnosti v proračunskem procesu z različnimi mehanizmi spodbud štejemo za kazalec podpore vodstva.
- Obseg sprejetih dopolnil v času obravnave: Spremljanje sprejetih dopolnil je eden od načinov prikaza dejanskega vpliva predstavniškega organa. Indikator za spremljanje odziva na podana dopolnila k predlogu poračuna je podan s številom in/ali deležem sprejetih dopolnil v fazi obravnave. Pri tem pa ne smemo izločiti posrednega vpliva, ki ga lahko vnaša sama razprava in lahko rezultira v posrednem odzivu lokalne oblasti.
- Predložitev zaključnega poročila v primernem času: Predložitev zaključnega računa proračuna predstavniškemu organu v razumnem roku podajamo z kazalcem vzpostavljene obravnave tega dokumenta v času, ki omogoča razpravo o poročilu preteklega leta pred predložitvijo predloga proračuna za naslednje leto.
- Izvajanje revizije proračuna: Zagotavljanje neodvisne zunanje revizije proračuna z vzpostavljeno javno objavo izsledkov in možnostjo razprave v predstavniškem ali nadzornem organu podaja enega od izhodišč odzivnosti lokalne oblasti.

Tabela 3.2: Indikatorji demokratičnosti proračunskega procesa

OPAZOVANA ZNAČILNOST	INDIKATOR
TRANSPARENTNOST	
dostop do proračunskih gradiv	omogočen je stalen dostop do vseh proračunskih gradiv preko spleta
objava proračunskih dokumentov	zagotovljena je javna objava proračuna in proračunskih poročil v celoti
struktura proračunskih dokumentov	proračun je podan v enotni metodološki strukturi
poročanje državi	vzpostavljen je sistem rednega mesečnega poročanja za javnofinančne statistike
ločitev vlog na izvršilni ravni	vzpostavljena je jasna razmejitev pristojnosti med posameznimi nosilci izvršilnih funkcij
poročanje predstavniškemu organu	zagotovljeno je poročanje med letom in po zaključku proračunskega leta
nadzorni mehanizmi izvršilne ravni	vzpostavljen je notranji finančni nadzor
DOSTOPNOST	
predstavitev strategije na začetku mandata	na začetku mandata je vzpostavljena predstavitev strategije vodilne opcije s finančnimi učinki
dvostopenjski postopek priprave proračuna	izvaja se predhodna razprava o ciljih in prioritetah v predstavniškem organu ali v širši javnosti
predstavitev vsebine proračunskih dokumentov	proračun zajema večletni okvir ter informacije o ciljih in rezultatih s kazalniki in povzetki za javnost
mehanizmi neposredne participacije	javnost je vključena vsaj v eno od rednih oblik neposredne participacije
vključevanje ožjih delov lokalne skupnosti	vzpostavljeno je vključevanje občanov v proračunski proces preko ožjih delov lokalne skupnosti
postopek priprave predloga na izvršilni ravni	v pripravo so vključeni vsi resorji kot tudi zunanji izvajalci javnih služb
obseg dopolnil v fazi obravnave predloga	število pripomb in / ali vrednost podanih dopolnil v deležu od proračuna
ODZIVNOST	
postopek obravnave v predstavniškem organu	zagotovljeni sta vsaj dve fazi razprave predloga proračuna
ustreznost časovnega okvira za razpravo v predstavniškem organu	zagotovljen čas obravnave predloga proračuna najmanj 15 – 20 dni
zaveza oblasti za odziv na podane pripombe	vzpostavljena je zaveza oblasti, da se opredeli do podanih pripomb v postopku obravnave
podpora vodstva vključevanju širše javnosti	izražena je podpora vodstva vključevanju širše javnosti z mehanizmi spodbud
obseg sprejetih dopolnil v času obravnave	število in / ali delež sprejetih dopolnil k predlogu proračuna
predložitev zaključnega poročila v primernem času	poročilo preteklega leta je predloženo v razpravo pred obravnavo predloga naslednjega proračuna
izvajanje revizije proračuna	vzpostavljena je redna zunanja revizija proračuna z objavo izsledkov

Indikatorji učinkovitosti proračunskega procesa

Medtem ko se indikatorji demokratičnosti nanašajo predvsem na procesne dejavnike, nam kriterij učinkovitosti podaja input-otput razmerje s poudarkom na rezultatih proračunskega procesa. Med merili učinkovitosti zajemamo indikatorje inputov, outputov in končnih rezultatov glede na tri osnovne proračunske cilje, ki se nanašajo na fiskalno disciplino, alokacijsko in operativno učinkovitost. Za oceno uspešnosti delovanja občine namreč nimamo enoznačnega merila kot je to profit v podjetjih, zato se poslužujemo nabora različnih kazalnikov učinkovitosti proračunskega upravljanja v povezavi s cilji delovanja občine kot samoupravne lokalne skupnosti.

Pri izboru indikatorjev učinkovitosti smo se omejili na razpoložljive podatke, ki jih je možno pridobiti relativno hitro in poceni. Poleg proračunskih kazalnikov, ki nam podajajo vidik materialne zmogljivosti občine skozi finančni potencial, smo za presojo učinkovitosti zajeli še vsebinske kazalnike, s katerimi dopolnjujemo finančno presojo in podajamo povezavo vpliva učinkovitosti proračunskega procesa na uspešnost delovanja občine kot celote. Predpogoj učinkovitosti proračunskega upravljanja se nanaša na finančno avtonomijo zajeto v filozofiji Evropske listine o lokalni samoupravi in načelih fiskalne decentralizacije, zato z indikatorji fiskalne avtonomije dopolnjujemo spremljanje izhodišč učinkovitosti proračunskega upravljanja.

Ob upoštevanju značilnosti proračunskega upravljanja na lokalni ravni izbrani indikatorji učinkovitosti v raziskovalnem modelu zajemajo spremljanje osnovnih treh ciljev proračuna in finančne avtonomije občin (tabela 3.3). Izbrani indikatorji učinkovitosti izhajajo iz specifik sistema delovanja slovenskih občin in naše ureditve proračunskega upravljanja, kar pomeni, da bi bilo potrebno za primerjave z ureditvami drugih javnofinančnih sistemov morda nekatere dopolniti oziroma z njihovo modifikacijo prilagoditi osnove za primerjavo.

Finančna avtonomija predstavlja predpogoj učinkovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni. V tem okviru bomo podali osnovne kazalnike finančne avtonomije:

- Davčna avtonomnost: Stopnja davčne avtonomnosti podaja izhodiščni kazalnik fiskalne decentralizacije. Izražamo jo z deležem izvirnih (lastnih) davčnih prihodkov v skupnih prihodkih občinskega proračuna.

- Udeležba davčnih virov: Delež davčnih prihodkov v skupnih prihodkih občine predstavlja osnovo finančne avtonomnosti občine, saj so davčni viri najbolj kakovosten vir financiranja kateregakoli nivoja oblasti.
- Finančna odvisnost od države je indikator, ki ga podajamo z razmerjem transfernih prihodkov iz državne ravni v skupnih prihodkih občine. Z njim dopolnjujemo sliko finančne suverenosti lokalne skupnosti.
- Možnost zadolževanja podaja možnost dostopa občin do trga kapitala, kar predstavlja pomemben dejavnik finančne fleksibilnosti, ki omogoča občini prilagajanje obsega finančnih virov razvojnim potrebam. Na ravni občine ga podaja indikator stanja zadolženosti znotraj predpisanih limitov, ki pove ali ima občina v okviru opredeljenih limitov še možnost financiranja razvoja z zadolževanjem.

Kazalniki fiskalne discipline podajajo zagotavljanje ustrezne ravni sredstev za kritje zakonskih obveznosti in programov občine, obvladovanje dolgoročne fiskalne vzdržnosti ter predvidljivost proračunske porabe v okviru pričakovanih finančnih virov brez prekomerne zadolžitve. Fiskalno disciplino spremljamo z naslednjimi indikatorji:

- Pravočasen sprejem proračuna predstavlja izhodiščni cilj javnih financ, ki naj zagotovi kontinuiteto financiranja javnih potreb in učinkovito implementacijo sprejetega proračuna. Kot indikator pravočasnega sprejema opredelimo sprejetje in uveljavitev proračuna pred začetkom leta, na katerega se nanaša.
- Zadolženost občine: Obvladovanje obsega zadolžitve predstavlja osnovo finančnega zdravja občine. Spremljali ga bomo z indikatorjem deleža zadolžitve glede na letni obseg prihodkov in/ali višine dolga na prebivalca lokalne skupnosti.
- Vključitev večletnega proračunskega okvira v proračunskih dokumentih občine predstavlja izhodišče konsistentnosti javnega financiranja z razvojno politiko. Kot indikator fiskalne discipline podajamo zajetje večletnega investicijskega ali razvojnega programa s projekcijo finančnih tokov potrebnih za njegovo realizacijo.
- Pokritost odhodkov s prihodki: Količnik razmerja prihodkov in odhodkov podaja pokritost odhodkov s prihodki in izkazuje proračunski presežek oziroma primanjkljaj. To je osnovni kazalnik finančne zmogljivosti in uravnoteženosti proračuna, kajti proračunski primanjkljaj lahko vodi v zadolževanje. S spremljavo gibanja teh kategorij dobimo osnovo za učinkovito napovedovanje finančnih tokov in upravljanje z dolgom.
- Uravnoteženost tekočega dela proračuna: Pokritost tekočih izdatkov s tekočimi prihodki je pomemben kazalnik, ki podaja pregled finančne zmogljivosti občine glede na

obveznosti za pokrivanje sprotnih potreb in zanje razpoložljivimi viri. Razlika med tekočimi prihodki in odhodki izkazuje tekoči presežek ali tekoči primanjkljaj. Zaradi pomena tega razmerja se v nekaterih državah prakticira ločen tekoči in investicijski del proračuna. Indikator za spremljanje uravnoteženosti tekočega dela proračuna je izražen s koeficientom razmerja med tekočimi prihodki in odhodki za tekoče namene porabe.

Alokacijska učinkovitost pomeni razporeditev proračunskega denarja skladno s prioritetami lokalne oblasti in preferencami prebivalcev. Z izbranimi kazalniki alokacijske učinkovitosti podajamo tudi povezavo učinkovitosti proračunske politike z uspešnostjo občine kot celote. Spremljali jo bomo z naslednjimi indikatorji:

- Investicijska naravnanost občine predstavlja ob zagotavljanju obveznih nalog in zakonskih pristojnosti občin pomembno izrazno merilo razvojnega potenciala občine. Izrazili jo bomo s stopnjo udeležbe investicijskih izdatkov v skupnih proračunskih odhodkih.
- Vrednost občinskega premoženja je pomembna osnova za zagotavljanje lokalnih javnih služb in generiranje javnih prihodkov, kar ga povezuje z učinkovito alokacijo proračunskih sredstev. Indikator, s katerim spremljamo gibanje vrednosti premoženja, je vrednost premoženja na prebivalca ali/in indeks rasti vrednosti premoženja.
- Gibanje števila prebivalstva podamo z indikatorjem prirasta stalno prijavljenih občanov, s katerim zajemamo dodaten parameter alokacijske učinkovitosti občine. Z njim se naslanjamo na Tibeuotovo tezo, ki pravi, da občani glasujejo tudi z nogami in svojo nezadovoljstvo izražajo s selitvijo v drugo lokalno skupnost.
- Raven dohodkov v občini: Glede na to, da za občinsko raven ne razpolagamo s podatki o višini BDP niti o ustvarjeni dodani vrednosti, bomo uporabili nadomesten kazalnik družbenoekonomske razvitosti občine s kazalcem višine povprečne čiste plače na zaposlenega v občini.
- Zadovoljstvo občanov: V zvezi z učinkovitostjo proračunskega upravljanja mednarodne organizacije priporočajo vzpostavitev rednega spremljanja zadovoljstva občanov. V ta namen smo kot kazalnik alokacijske učinkovitosti proračunske porabe zajeli povprečno oceno zadovoljstva občanov o učinkovitosti proračunske porabe.

Operativna učinkovitost proračunske porabe predstavlja ekonomičnost, produktivnost in racionalnost občinske porabe. Podali jo bomo z naslednjimi proračunskimi kazalci:

- Realizacija plana: Stopnja izvršitve sprejetega proračuna predstavlja osnovni kazalnik operativne učinkovitosti in najenostavnejši indikator uspešnosti proračuna. Izrazili ga bomo s stopnjo realizacije sprejetega proračuna in zmožnostjo občine, da izpelje sprejeti proračun brez potrebe po sprejetju rebalansa tekom leta. Zmožnost občine, da oblikuje dobro zasnovan proračun, ki ne zahteva dopolnitev med letom obravnavamo kot dejavnik operativne učinkovitosti in administrativne zmogljivosti občine.
- Višina sredstev za servisiranje dolga zajema sredstva za odplačilo najetih posojil in obresti, kar pomeni odtegnitev sredstev za druge tekoče namene oziroma nove prioritete. Indikator servisiranja dolga je izražen v deležu sredstev občinskega proračuna, ki se namenja za odplačilo glavnice in obresti.
- Ekonomičnost občinskega upravnega aparata predstavlja enega od pokazateljev tehnične učinkovitosti proračuna oziroma racionalnosti administracije. Indikator učinkovitosti upravnega aparata bomo izrazili z deležem stroškov za plače v skupnih odhodkih proračuna.
- Ekonomičnost tekoče porabe podaja višino stroškov za tekoče delovanje občine. Izrazili jo bomo s višino tekočih izdatkov na prebivalca.
- Uravnavanje likvidnosti proračuna pomeni zmožnost sprotnega plačevanja zapadlih obveznosti, ki se uravnava z managementom likvidnosti v posamezni občini. Indikator uravnavanja likvidnosti bomo izrazili z odsotnostjo potrebe po kratkoročnem zadolževanju za potrebe premoščanja likvidnostnih težav.

Vpeljava raziskovalnega modela indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti predstavlja metodološko orodje, ki omogoča spremljanje osnovnih dejavnikov proračunskega upravljanja v posamezni občini. Spremljanje opredeljenih indikatorjev transparentnosti, dostopnosti in odzivnosti predstavlja podlago za evalvacijo poteka proračunskega procesa. Indikatorji učinkovitosti pa podajajo osnove za spremljanje učinkov in rezultatov tega procesa. Vsi indikatorji v raziskovalnem modelu se nanašajo na mikro raven in omogočajo spremljanje proračunskega procesa v posamezni lokalni skupnosti. Z aplikacijo raziskovalnega modela je podana možnost analize posameznih dejavnikov demokratičnosti in učinkovitosti kot tudi analize povezav njihovega medsebojnega vpliva. Z njegovo uporabo lahko zastavimo primerjalne analize demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega procesa med občinami tudi v drugih družbenih ureditvah, kar mu daje splošno veljavnost.

Tabela 3.3 Indikatorji učinkovitosti proračunskega procesa

Opazovana značilnost	INDIKATOR
FINANČNA AVTONOMIJA	
stopnja davčne avtonomnosti	delež izvirnih (lastnih) davčnih prihodkov v skupnih prihodkih
udeležba davčnih virov	delež davčnih prihodkov v skupnih prihodkih
finančna odvisnost od države	delež transfernih prihodkov v skupnih prihodkih
možnost zadolževanja	zadolženost občine je v okviru predpisanega limita
FISKALNA DISCIPLINA	
pravočasen sprejem proračuna	proračun sprejet in uveljavljen pred začetkom leta
zadolženost občine	delež zadolžitve v skupnih prihodkih proračuna (obseg zadolžitve na prebivalca)
večletno proračunsko načrtovanje	proračun zajema investicijski oz. razvojni program uokvirjen v večletno projekcijo finančnih tokov
pokritost odhodkov s prihodki	količnik razmerja prihodkov in odhodkov proračunski presežek (primanjkljaj)
uravnoteženost tekočega dela proračuna	koeficient razmerja tekočih prihodkov in odhodkov tekoči presežek (primanjkljaj)*
ALOKACIJSKA UČINKOVITOST	
investicijska naravnanost občine	delež investicijskih izdatkov v skupnih odhodkih
vrednost premoženja občine	indeks rasti vrednosti premoženja občine (vrednost premoženja na prebivalca)
gibanje števila prebivalstva	stopnja porasta stalnega prebivalstva
raven dohodkov v občini	povprečna čista plača v občini
zadovoljstvo občanov	povprečna ocena zadovoljstva občanov z učinkovitostjo
OPERATIVNA UČINKOVITOST	
realizacija plana	stopnja realizacije sprejetega proračuna (izpeljava brez dopolnjevanja z rebalansom)
višina sredstev za servisiranje dolga	delež za servisiranje dolga v skupnih izdatkih
ekonomičnost upravnega aparata občine	delež sredstev za plače v skupnih izdatkih
ekonomičnost tekoče porabe	tekoči izdatki na prebivalca
uravnavanje likvidnosti proračuna	odsotnost kratkoročnega likvidnostnega zadolževanja

* Upoštevaje javnofinančne sheme v Sloveniji zajemajo tekoči prihodki skupino davčnih in nedavčnih prihodkov, na strani odhodkov pa skupino tekočih odhodkov in tekočih transferov.

4 ANALIZA PRORAČUNSKEGA PROCESA V SLOVENSKIH OBČINAH

Temeljni cilj empirične raziskave proračunskega procesa slovenskih občin je predstaviti osnovne značilnosti proračunskega procesa. Analizirali bomo katera načela in cilje zasleduje, metodološko strukturo in sestavo proračuna, kako poteka proračunski proces v občini, vloge in razmerja med akterji v tem procesu in mehanizme managementa proračunske porabe zajete v institucionalni ureditvi. Dalje želimo ugotoviti, kateri koncept proračunskega upravljanja zaznamuje slovenske občine glede na opredeljeno klasifikacijo tipskih modelov. Na osnovi modela za razvrščanje proračunskih sistemov (tabela 3.1) bomo na osnovi analize normativno institucionalne ureditve preverili ali naša ureditev sledi usmeritvam odprtega participativnega proračunskega upravljanja ali katerega drugega proračunskega sistema.

Naš namen je bil pridobiti čimbolj celovit vpogled v proračunski proces, ki je v svoji naravi zelo fragmentiran in kompleksen, zato smo kombinirali različne metode analize. Hkrati primerjava podatkov iz različnih virov in z različnimi metodami zagotavlja večjo stopnjo veljavnosti podanih ugotovitev analize. Pri interpretaciji bomo izhajali iz teoretskih predpostavk managementa proračunske porabe podprtega s priporočili mednarodnih organizacij o odprtem participativnem proračunskem upravljanju, ki smo ga podali v konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja (shema 3.2). Na ravni vseh občin v Sloveniji smo izvedli tudi analizo kvantitativnih finančnih kazalcev proračunskega upravljanja po izbranih parametrih. S študijo primera (poglavje 5) pa bomo dodatno raziskali potek proračunskega procesa v posamezni občini po podanih indikatorjih demokratičnosti in učinkovitosti.

4.1 ANALIZA NORMATIVNO INSTITUCIONALNO UREDITVE

Proračunski proces lahko opredelimo kot pravno formalizirano proceduro, s katero se iz leta v leto razdeljuje proračunska sredstva in kontrolira njihovo porabo (Le Loup 1999a, Schick 2001). Že v zgodnjem obdobju razvoja proračunskega upravljanja so bila uveljavljena splošna standardizirana načela in proceduralna pravila, ki se spreminjajo glede na spremenjeno vlogo proračuna v družbi in glede na specifičnost političnega, upravnega in ekonomskega okolja. Posamezna država z javnofinančnim pravom opredeljuje niz pravil,

postopkov in procedur ob upoštevanju lastnih specifik in osnovnih mednarodno uveljavljenih proračunskih standardov. V institucionalni okvir proračunskega upravljanja zajemamo osnovna pravila opredeljena v sklopu predpisov in strokovnih standardov javnofinančnega poslovanja. Hkrati institucionalni okvir javnih financ predstavlja osnovni nadzorni mehanizem, ki omejuje vsakokratno oblast pri porabi javnega denarja in s tem postavlja izhodišča fiskalni disciplini in učinkovitosti proračunske porabe.

4.1.1 NORMATIVNI IN METODOLOŠKI OKVIR OBČINSKEGA PRORAČUNA

Analiza normativnega okvira

Javnofinančni sistem predstavlja pomembno področje javnega upravljanja, ki sega v sam začetek delovanja države. Normativni okvir, ki ureja to področje je pravi konglomerat predpisov. Že v Ustavi se določajo splošna pravila, osnovna razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo na področju javnih financ ter med centralno in lokalno ravnijo oblasti. Sistemski zakon opredeljuje osnovna proračunska načela in pravila upravljanja z javnimi financami ter hkrati daje vladi oziroma izvršnemu organu pooblastilo predpisovanja podzakonskih aktov. Dalje to področje zaokrožujejo specialni zakoni in izvedbeni predpisi, ki natančneje urejajo posamezna področja javnofinančnega poslovanja.

Skladno z izhodišči teorije managementa proračunske porabe se v splošnem sistemskem zakonu ureja osnove oblikovanja, sprejema, izvrševanja in nadzora proračuna. V fazi priprave proračuna se z njim določa metodološka pravila predstavitve proračunskih bilanc, osnovno proceduro oblikovanja proračuna kot tudi predložitve morebitnih sprememb med letom in predpisov o uveljavitvi letnega proračuna (Allen in Tommasi 2001, 116-117). Posebej morajo biti določena pravila o pogojih začasnega financiranja v primeru, da proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša. Glede izvrševanja proračuna splošni zakon opredeljuje osnovna načela izvrševanja in nadzora proračuna, način poročanja o izvajanju med letom kot tudi roke in način priprave končnega poročila. Glede zadolževanja lokalnih oblasti naj splošni zakon opredeljuje možnosti zadolževanja, fiskalne omejitve oziroma limite zadolževanja ter zlato fiskalno pravilo (ibid)[70]. S splošnim zakonom se opredelijo tudi pravila

[70] Morebitna predhodna odobritev zadolževanja občin s strani Ministrstva za finance je tudi vsebina splošnega sistemskega zakona.

za revizijo javnofinančnih bilanc in načela notranjega nadzora. Opredeljene morajo biti tudi sankcije v primeru kršitve proračunskih predpisov (ibid).

Normativni okvir javnega financiranja in finančnega poslovanja občin v Sloveniji zajema več nivojev pravnih aktov od ustave, splošnega zakona o javnih financah in zakona o lokalni samoupravi, specialnih zakonov (zakona o financiranju občin, zakona o izvajanju letnega proračuna, zakona o računovodstvu, zakona o računskem sodišču) in drugih izvedbenih predpisov izdanih v obliki uredb, navodil, pravilnikov ali instrukcij, ki opredeljujejo izvajanje določb osnovnih zakonov. Javnofinančno pravo zaokrožujejo v Sloveniji še drugi specialni zakoni, ki urejajo posamezna področja: zakon o javnih skladih, zakon o javnih uslužbencih, zakon o javnih naročilih, zakon o plačnem sistemu v javnem sektorju, zakon o nadzoru državnih pomoči, zakon o upravljanju in razpolaganju s stvarnim premoženjem države, pokrajin in občin, zakon o javno zasebnem partnerstvu, zakon o urejanju finančnih odnosov in ločenem evidentiranju dejavnosti pravnih oseb, ki se financirajo iz proračuna ... in še vrsta izvedbenih predpisov, ki natančneje določajo pravila upravljanja z javnim denarjem.

Osnove proračunskega upravljanja lokalnih skupnosti so postavljene že v Ustavi. Slovenska Ustava določa osnovni okvir javnih financ lokalne skupnosti, ki temelji na lastnih virih lokalne skupnosti in na zavezi zagotavljanja dodatnih sredstev države po načelu vnaprejšnje izravnave razlik med občinami. Občinam daje možnost, da predpisujejo davke v okviru pogojev, ki jih določata Ustava in zakon. Proračun je opredeljen v prvem odstavku 148. člena, ki določa: »*Vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih.«* Ustava je s tem uvedla temeljno proračunsko načelo enotnosti in načelo popolnosti proračunov države in občin (Korpič-Horvat 2006, 10). Drugi odstavek 148.člena ustave pa opredeljuje začasno financiranje, ki ureja, da se financiranje države in občin, v primeru nepravočasnega sprejetja proračuna, izvaja na podlagi zadnjega sprejetega proračuna.

Zakon o lokalni samoupravi v poglavju »Premoženje in financiranje občin« opredeljuje osnovna izhodišča gospodarjenja s premoženjem občine in osnovna izhodišča sistema financiranja občin. Opredeljuje finančne vire lokalnih skupnosti, zagotavljanje dopolnilnih sredstev države in definira osnovni okvir občinskega proračuna. ZLS določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, dodatnih sredstev države in iz zadolžitve. Opredeljena je pripadnost osnovnih davčnih virov in drugih dajatev, ki so podlaga za financiranje občin. Pomembna je tudi opredelitev pristojnosti občinskih organov in

razmerja med organi glede odločanja o predpisovanju dajatev, o upravljanju s premoženjem, predlaganju, sprejemu in nadzoru proračuna, o zadolževanju in o sprejemanju zaključnega računa, kot tudi določbe glede delovanja ožjih delov občine (krajevnih in četrtnih skupnosti). ZLS ureja tudi razmerja med državo in občino pri prenosu nalog iz državne pristojnosti in virov za njihovo financiranje.

Zakon o javnih financah sprejet leta 1999 (v nadaljevanju ZJF), je v Sloveniji splošni sistemski zakon, na področju javnega financiranja, ki celovito ureja vprašanja upravljanja z javnimi financami. S proračunskimi načeli je ZJF postavil izhodišča zasnove reforme javnih financ v državi, ki je proračunsko upravljanje preusmerilo iz legalističnega klasičnega proračunskega pristopa v proračunski pristop usmerjen v učinkovitost in spremljanje vrednosti za porabljen javni denar. ZJF celovito ureja pripravo in metodološko strukturo proračunskih dokumentov, sprejem in uveljavitev proračuna, izvajanje in nadzor proračuna Republike Slovenije in občin, upravljanje finančnega premoženja države in občin, zadolževanje in dajanje poroštev, upravljanje javnega dolga, računovodstvo javnega sektorja in proračunski nadzor. Določbe zakona veljajo tudi za ožje dele občin, ki so samostojne pravne osebe (krajevne skupnosti). ZJF opredeljuje splošne pojme, enotno ureja postopke usklajenega načrtovanja in izvrševanja javne porabe pri vseh subjektih, ki spadajo v statistični sektor država[71], osnovna razmerja med organi občine pri odločanju o javnofinančnih zadevah, razmejitev pristojnosti pri upravljanju s proračunom ter pravila uporabe proračunskih sredstev.

Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO) se je uveljavil ob uvedbi nove lokalne samouprave v letu 1995 z namenom opredelitve osnovnih elementov sistema financiranja občin. ZFO predstavlja v normativni ureditvi specialni predpis, ki natančneje definira splošna ustavna izhodišča in določbe zakona o lokalni samoupravi glede načina financiranja občin, določa osnovne finančne vire, zadolževanje lokalnih skupnosti ter razmerja med državo in občinami glede osnovnih vprašanj financiranja občin. Njegova vsebina je natančneje podana v poglavju o sistemu financiranja slovenskih občin (pogl. 2.7.3).

[71] Tako ZJF določa tudi pravila, ki se uporabljajo za javne sklade, javne zavode in agencije pri sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanju denarnih sredstev, zadolževanju, dajanju poroštev, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in proračunskem nadzoru, saj se njihova dejavnost pretežno financira iz proračunskih sredstev.

Letni zakoni o izvrševanju državnega proračuna določajo vrsto specialnih določb glede načina izvrševanja proračuna države in nekatere posebnosti za občinske proračune v posameznem proračunskem letu. Večkrat rešuje ta letni zakon »napake« v drugi sistemski zakonodaji[72] ter določa posebne določbe, ki se v celoti ali smiselno uporabljajo tudi za občine (plačilni roki, vrednosti nabav in storitev, ki definirajo vrsto postopkov javnih naročil, postopke zasebnih vlaganj v javno infrastrukturo, posebnosti zadolževanja itd.).

Navedeni zakoni predstavljajo osnovni pravni okvir javnofinančnega sistema tudi za občine. Na podlagi navedenih predpisov pristopajo občine k oblikovanju svoje politike javnih financ in sprejema splošnih aktov, ki urejajo področje predpisovanja in zajemanja občinskih dajatev. Hkrati predstavljajo ti zakoni okvir za pripravo, sprejem in izvrševanje proračuna občine ter za poročanje, revidiranje in pripravo zaključnega računa proračuna.

Proračunske reforme v Sloveniji

Reforme upravljanja z državnim denarjem so se po navedbah Kranjca (2003, 320) v večini držav praviloma izvajale skozi tri različne etape:

- prva etapa zajema vzpostavljanje sistema rednega in sorazmerno natančnega spremljanja izdatkov in njihove zakonitosti,
- druga etapa predstavlja izgradnjo sistema državnega knjigovodstva in začetek upravljanja s terjatvami, obveznostmi, dolgom in državnim premoženjem,
- in tretja etapa, ki zajema vzpostavitev sistema strateškega načrtovanja na osnovi povezave računovodskega sistema s sistemi za ocenjevanje upravičenosti javnih izdatkov ter upravljalskih informacijskih sistemov za analizo proračunske politike.

Tudi v Sloveniji se od osamosvojitve leta 1991 izvajajo intenzivne reforme javnih financ, ki sledijo tem etapam. Javnofinančne reforme zajemajo poleg reforme proračuna še drugi prav tako pomemben in hkrati občutljiv del javnofinančnega sistema, to je davčni sistem. Znotraj postavitve javnofinančnega sistema uvrščamo tudi reformo fiskalne decentralizacije, ki ureja odnose in razporeditev javnofinančnih virov med različnimi ravnmi oblasti.

[72] Tako je Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 v 46. členu vseboval določbo o začasni ureditvi financiranja javnih skladov (isto tudi zakon za leti 2003 in 2004); v 39. členu je urejal posledice spremembe zakona o davku na dodano vrednost zaradi izpada prihodkov iz naslova davka na promet nepremičnin in podobne rešitve.

Prvi koraki reforme javnih financ v Republiki Sloveniji segajo v leto 1990, ko je Slovenija z ukinitvijo sistema samoupravnih interesnih skupnosti prekinila s tedanjim sistemom družbenega samoupravljanja in z združitvijo številnih posamičnih »proračunov«, ki so imeli vsak svoj vir financiranja, zastavila enoten integralni proračun. V času osamosvajanja je bil na osnovi Ustavnih amandmajev leta 1990 sprejet Zakon o financiranju javne porabe. Leta 1991 je nova slovenska Ustava opredelila osnove proračunskega financiranja. Sledila je uvedba sodobnega davčnega sistema primerljivega z državami Evropske unije. Z uvedbo dohodnine v letu 1991 in davka na dobiček pravnih oseb v letu 1992 je bil ukinjen dotedanji način zbiranja javnih sredstev s številnimi prispevki za posamezna področja javne porabe. Leta 1993 je pripravo proračuna urejal Zakon o proračunu, postopke izvrševanja in druga vprašanja tekočih javnih financ pa so bila urejena z letnimi zakoni o izvrševanju proračuna. V naslednjih letih je sledilo prilagajanje davčnega sistema in institucij za nadzor javnih financ. Leta 1994 je bilo ustanovljeno Računsko sodišče in reformirana tedanja Služba družbenega knjigovodstva v Agencijo za plačilni promet. Centralizacija fiskalnega sistema z ustanovitvijo enotne davčne službe v letu 1996 je zagotovila nadzor celotnih javnih financ na enem mestu. V letu 1997 pa je sledila enotna institucionalna klasifikacija enot sektorja države in uvedba drugih metodoloških klasifikacij javne porabe usklajene z mednarodnimi izhodišči.

V letu 1999 je bila zastavljena nova celovita reforma javnih financ z namenom vpeljave učinkovitosti in transparentnosti v proračunskem upravljanju, ki je bila zasnovana v duhu prilagajanja sistema javnih financ za vstop Slovenije v EU. Dotedanji način upravljanja proračuna po proračunskih postavkah in po institucionalnih enotah porabe se je osredotočal na vire sredstev in centralni finančni nadzor vložkov. Izvajanje proračuna je potekalo ob striktnem upoštevanju omejitev na posamezni proračunski postavki, ki je dovoljevala porabo do višine opredeljenih pravic porabe za točno določen input. Z letom 1999 se začne proces proračunskega upravljanja usmerjati v pristop k rezultatom usmerjenega proračuna z osnovnim namenom zagotoviti večjo učinkovitost javnega sektorja, racionalnejšo porabo denarja davkoplačevalcev in transparentnost porabe (Cvikl in Zemljič 2000, 18). V to reformo smo zakorakali z novim Zakonom o javnih financah sprejetim ob upoštevanju usmeritev Evropske Unije in priporočil OECD. Z njim je postavljen konsistenten okvir urejanja proračunskega upravljanja v celotnem proračunskem ciklusu na državni in lokalni ravni.

Proračunske reforme gredo ob bok celovitim reformam javne uprave v državi, ki so se naslanjale na izhodišča paradigme NJM. Osnovno težišče se usmerja na vidike učinkovitosti

in transparentnosti z namenom utemeljiti javnosti kaj za porabljeni denar dobijo davkoplačevalci oziroma kakšno korist ustvarimo s temi sredstvi. Reformni ukrepi so bili usmerjeni predvsem na področje notranje učinkovitosti in finančnega managementa, v preglednost javne porabe, makroekonomsko vzdržnost javnih financ in odgovornost do javnosti. Pomembna kvaliteta, ki jo je uvedel ZJF, je prehod na večletno proračunsko načrtovanje, ki se v občini uresničuje z obvezno sestavo načrta razvojnih programov, večletnimi projekcijami proračunskih tokov in tudi možnostjo sprejetja proračuna za dve leti[73].

Vzpostavitev proračunskega sistema, ki temelji na nadzoru rezultatov porabljenega javnega denarja zajema sistematičen pristop, katerega namen je politične cilje in prioritete povezati z razporejanjem proračunskih sredstev, cilje in naloge s programi porabe in merljive rezultate z operativnim izvajanjem proračuna oziroma produkcijo javnih storitev pri porabniških enotah. Ob vzpostavljenih izhodiščih tega prehoda je cilj nadaljnjih korakov reforme javnih financ v Sloveniji dograjevanje programskega in k rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja, ki se postopno uvaja v vseh teh letih. Glede na ugotovitve podane v poročilih Računskega sodišča, da proračunski uporabniki ne sledijo v zadostni meri ciljem in rezultatom, je Ministrstvo za finance pri pripravi proračuna za leti 2006-2007 v prilogah k proračunskemu priročniku pripravilo posebne usmeritve za vzpostavitev k rezultatom usmerjenega proračuna (Andoljšek 2005, 2). S temi usmeritvami so proračunski uporabniki zavezani, da uporabo proračunskih sredstev opravičijo s cilji in rezultati na osnovi kazalnikov, ki bodo merili doseganje postavljenih ciljev. Na tem slonijo naslednji ukrepi reforme državnega proračuna, ki so umerjeni v dograjevanje programskih prioritet in opredeljevanje kazalnikov za spremljanje rezultatov vladnih aktivnosti, jasno določitev ciljev, merjenje učinkov in izidov ter dograjevanju programske klasifikacije.

Navedenim reformnim korakom sledi tudi upravljanje občinskih proračunov, za katere se smiselno uporabljajo pravila splošnega ZJF in ostalih predpisov s področja javnofinančnega poslovanja. Na teh normativnih temeljih slovenske občine v okviru svojih kadrovsko-organizacijskih zmogljivosti upravljajo z okrog 5 % družbenega bruto produkta, kar ne predstavlja zanemarljivega deleža javnofinančnih in gospodarskih tokov. Finančna zmogljivost občin je v precejšnji meri odvisna od ustreznosti sistema fiskalne decentralizacije, ki je predpogoj uspešnega upravljanja občinskih financ. Na drugi strani pa jo dopolnjujejo in

[73] Ta opcija je bila uvedena šele z novelo ZJF v letu 2001.

determinirajo odločitve lokalnih organov v okviru institutov lokalne demokracije ter učinkovitih mehanizmov managementa proračunske porabe.

Analiza metodološke strukture občinskega proračuna

Upoštevaje načelo transparentnosti se z institucionalnim okvirom občinskih javnih financ opredeljuje strukturo proračuna in enotno metodologijo njegove sestave. Proračunske klasifikacije in jasna javnofinančna metodološka struktura proračuna predstavljajo osnovne dejavnike fiskalne discipline. S tem namenom ZJF opredeljuje proračun kot akt, ki zajema vse prejemke in izdatke države ali občine v enem letu. Vendar ima, tako kot proračuni v drugih demokratičnih ureditvah zelo strukturirano zgradbo, tako da težko govorimo o proračunu kot enem dokumentu oziroma zgolj formalnemu zakonskemu aktu.

Struktura proračunskih dokumentov po veljavnem javnofinančnem okviru v Sloveniji določa naslednjo sestavo občinskega proračuna:

- splošni del – zajema bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.
- posebni del – sestavljajo ga finančni načrti neposrednih uporabnikov
- načrt razvojnih programov – zajema letne načrte oziroma plane razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi.

Po opredelitvi sistemskega zakona je proračun predvsem finančni načrt prejemkov in izdatkov države oziroma občine za eno leto, ki ga spremlja obrazložitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju. Obrazložitve finančnih načrtov in načrta razvojnih programov so spremljevalni dokumenti pojasnjevalne narave, katerih namen je utemeljitev predlagane razporeditve sredstev v proračunu in ciljev, ki bodo s tem realizirani. Po svoji vsebini predstavljajo program izvršne veje oblasti. Preglednost in fiskalna disciplina nalagata, da se pri predstavitvi predloga proračuna občinskim organom v splošnem in posebnem delu predloga proračuna prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto in ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto. Bistven je načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, ki je predmet sprejemanja na občinskem svetu. Ostali del proračunskih dokumentov se nanaša na prikaz potrebnih spremljajočih ukrepov in aktivnosti, ki so potrebni za izvršitev proračuna in jih mora predlagatelj predložiti skupaj s predlogom proračuna. Na

strani prejemkov vsebuje proračun oceno oziroma plan prejemkov, ki bodo vplačani v proračun in ne daje izvršilni veji možnosti neposrednega uvajanja novih davkov ali dodatnih dajatev. Celoten obseg javnofinančnih transakcij je v Sloveniji zajet v treh medsebojno povezanih računih oziroma bilančnih shemah (Kranjec 2003, 313):

- bilanca prihodkov in odhodkov (bilanca A)
- račun finančnih terjatev in naložb (bilanca B)
- račun financiranja (bilanca C), katere sestavni del je tudi pozicija D – sredstva na računih.

Bilanca prihodkov in odhodkov zajema vse prihodke vplačane v proračun razčlenjene po vrstah prihodkov in vse odhodke izplačane iz proračuna po vseh ekonomskih namenih porabe. Je najobsežnejši del proračuna in zajema vse tekoče prilive vplačane v proračun posameznega leta, ki izkazujejo tekoče prihodke, kapitalske prihodke, donacije in transferne prihodke. Na strani odhodkov se v tej bilanci izkazujejo vsi odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere.

Račun finančnih terjatev in naložb skladno z mednarodno ekonomsko klasifikacijo proračuna zajema tisti del izdatkov, ki nimajo lastnosti odhodkov (niso nepovratno dana sredstva) ampak zajemajo bodisi dana posojila bodisi finančne oziroma kapitalske naložbe. Ta plačila imajo za posledico nastanek finančne terjatve občine do prejemnika sredstev ali pa vzpostavitev kapitalskega deleža v lastniški strukturi prejemnika sredstev. Na strani prejemkov pa ta bilanca izkazuje vplačila v proračun, ki nimajo lastnosti prihodkov, saj predstavljajo vračila danih posojil ali vplačila od prodaje kapitalskih deležev občine[74].

V računu financiranja se ločeno od tekočih prihodkov in odhodkov prikazujejo finančne transakcije vezane na zadolževanje in odplačilo dolga. Ločeno izkazovanje je opredeljeno ob upoštevanju mednarodnih pravil po GFS, ki za ekonomske in statistične analize ločuje plačilo obresti, ki so tekoči odhodki, od odplačila glavnice, ki ne predstavlja tekočih odhodkov ampak se razvršča v finančne transakcije (Allen in Tommasi 2001, 124). Na strani prilivov se izkazuje prejemke iz naslova zadolževanja, na strani odlivov pa izdatke za odplačilo glavnic najetih posojil. V računu financiranja se kot saldo izkazujejo tudi spremembe stanja sredstev na računih med letom in ob koncu leta. Sredstva na računih se oblikujejo na osnovi prenosa presežka prihodkov in prejemkov nad odhodki in drugimi izdatki preteklih let. Ta

[74] V tej bilanci se izkazujejo tudi sredstva prejetih kupnin iz naslova privatizacije stanovanj po stanovanjskem zakonu (Cvikl in Zemljič 2000, 23).

pozicija javnofinančnih bilanc predstavlja osnovo za saldiranje vseh prejemkov in izdatkov proračuna v vseh treh bilancah javnih financ, tako da je proračun kot celota izravnan in uravnotežen, kar se izkazuje s povečanjem ali zmanjšanjem sredstev na računih.

Načrt razvojnih programov občine je obvezen proračunski dokument, ki v proračunski proces vpeljuje komponento večletnega proračunskega načrtovanja. Po veljavni zakonodaji se sestavlja za obdobje štirih let. V bilančne sheme in razporeditev sredstev letnega proračuna pa se vključujejo le vrednosti projektov tekočega leta, medtem ko načrt razvojnih programov za naslednja tri leta podaja pregled celovitosti izvedbe posameznih projektov, ki se ne končajo v tekočem proračunskem letu in zasnovo novo načrtovanih projektov načrtovanih za naslednja proračunska leta. Skupaj s celoto dokumentov, ki oblikujejo proračun, dobimo tako pregled večletnega delovanja občine, kar ob dobrih analitičnih metodah načrtovanja omogoča vpogled v celovitost izpeljave naložbenih projektov in razvojnih programov občine.

Osnovni dokumenti proračunskega načrtovanja so finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov, ki sestavljajo posebni del proračuna. Proračunski uporabnik v finančnem načrtu zajema prejemke in izdatke v poslovnem oziroma proračunskem letu po vseh predpisanih klasifikacijah javnofinančnih tokov in z njegovo obrazložitvijo utemeljuje porabo načrtovanega denarja za dosego postavljenih ciljev in rezultatov. V proračunu usmerjenem v rezultate so predlogi finančnih načrtov proračunskih uporabnikov sestavljeni na osnovi opredeljenih ciljev, obsega in kakovosti programskih aktivnosti oziroma javne službe in virov potrebnih za njihovo izvedbo z izhodiščnimi kazalci, na katerih temeljijo ocene potrebnih sredstev. ZJF in izvedbeni predpisi nalagajo opredelitev natančne obrazložitve z objektivnimi kazalniki za izračun potrebnih sredstev, ki predstavljajo hkrati tudi program dela in letni izvedbeni načrt proračunskega uporabnika. Predlagatelji finančnega načrta so tisti, ki poznajo svoje delovanje in strukturo stroškov izvedbe aktivnosti in programov, za katere so zadolženi. Zato jim je potrebno v postopku priprave proračuna dati možnost, da na osnovi predloga agregatnega razreza sredstev sami specificirajo namene porabe kot tudi možnost, da v okviru agregatnih kvot predlagajo učinkovitejšo prerazporeditev sredstev za dosego zastavljenih ciljev oziroma programov javnih služb[75]. V ta namen morajo biti predhodno

[75] V nekaterih državah npr. v Skandinaviji so vse pravice porabe proračunskih uporabnikov opredeljene kot enotna postavka za kritje stroškov delovanja vključno z investicijskimi nameni porabe in sredstvi za transfere. Znotraj tega imajo proračunski uporabniki popolno svobodo za fleksibilno razporejanje sredstev (Blöndal 2003, Kristensen in drugi 2002). Najdlje v svobodi managementa javnih organizacij so šli na Švedskem, kjer velja celo za kadrovske vire enak režim kot v zasebnem sektorju in javne agencije lahko najemajo, odpuščajo in plačujejo svoje zaposlene po individualnih pogodbah.

jasno določeni cilji in kriteriji za njihovo vrednotenje. Zaradi povezanosti med neposrednimi in posrednimi uporabniki v našem sistemu javnih financ je izredno pomembna usklajenost obojih v vseh fazah proračunskega procesa in zaveza po enotnem evidentiranju in zajemanju javnofinačnih tokov. Sočasna in usklajena priprava finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov omogoča nemoteno financiranje in delovanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, za izvajanje katerih so ustanovljeni javni zavodi, agencije oziroma javni skladi na občinski ravni.

Krovni akt, s katerim se sprejme proračun občine je pri nas odlok. Formalno je torej proračun občine sprejet z odlokom o izvrševanju proračuna kot normativnim aktom, ki določa osnovna pravila in postopke izvrševanja proračuna. V njem so v agregatni strukturi zajeti prejemki in izdatki občine po vseh bilancah javnih tokov ter osnovne določbe o postopkih upravljanja s proračunskimi postavkami, upravljanje z javnim dolgom, razmerja s proračunskimi porabniki in odnosi med organi občine pri izvrševanju proračuna. Proračun občine, v katerem je opredeljena razporeditev sredstev po področjih porabe in po proračunskih postavkah v vseh shemah javnih financ in predpisani strukturi, pa je ločen dokument. Prav tako predstavlja načrt razvojnih programov ločen dokument.

Klasifikacije občinskega proračuna

Javnofinančni tokovi v Sloveniji se v vseh bilancah proračuna izkazujejo po mednarodno primerljivih standardih. V ta namen smo v Sloveniji opredelili štiri osnovne klasifikacije, ki zagotavljajo poenoteno metodološko podlago tudi za občinske proračune. S prikazom ekonomskih namenov porabe, subjektov porabe in funkcionalne strukture porabe proračuna sledimo osnovnim principom učinkovitosti, preglednosti in mednarodne primerljivosti javnih financ.V občinskem proračunu se podaja ekonomsko, institucionalno, funkcionalno in programsko klasifikacijo.

Institucionalna klasifikacija proračuna opredeljuje organizacijske enote oziroma subjekte javnih financ[76], ki nastopajo kot porabniki proračunskih sredstev in morajo pri svojem

[76] Institucionalna klasifikacija sektorjev nacionalnega gospodarstva v Sloveniji sloni na Evropskem sistemu računov ESA 95 (*European System of Accounts*), ki predstavlja obvezen statistični standard v Evropski uniji (EC, 2002: 10) in je usklajen s mednarodnim statističnim standardom Sistema nacionalnih računov (*System of National Accounts* – SNA 93). Sektor država (G*eneral Government*) zajame institucionalne enote, ki so netržni

poslovanju upoštevati javnofinančni režim. Administrativna ali institucionalna klasifikacija porabe omogoča ugotavljanje odgovornosti ključnih nosilcev javne porabe in služi operativnemu upravljanju proračuna. Izdatki so razporejeni po subjektih, ki so nosilci pravic porabe proračunskih sredstev in se razvrščajo v neposredne in posredne uporabnike občinskega proračuna. Po veljavni institucionalni klasifikaciji sektorja država so neposredni uporabniki občinskega proračuna subjekti, ki se neposredno financirajo iz proračuna občine. Njihovi finančni načrti so sestavni del posebnega dela proračuna občine in morajo biti usklajeni s sprejetim proračunom v splošnem bilančnem delu. Za njih v celoti veljajo pravila, ki veljajo za občinski proračun. Kot neposredne uporabnike občinskega proračuna zajemamo občinske organe ali organizacije ter občinsko upravo. Prav tako se med neposredne uporabnike občinskih proračunov uvrščajo ožji deli občin. Posredni uporabniki proračuna pa so subjekti, ki prejemajo javno finančna sredstva za izvajanje javne službe oziroma dejavnosti v javnem interesu v obliki transferov iz proračuna. Med posredne uporabnike občinskega proračuna uvrščamo javne zavode, javne sklade in agencije, katerih ustanovitelj je občina. Neposredni in posredni uporabniki občinskih proračunov so določeni z aktom ministra za finance, ki je sprejet za celoten institucionalni sektor države in se dopolnjuje z novo ustanovljenimi subjekti porabe javnega denarja.

Ekonomska klasifikacija proračuna je zasnovana po mednarodnih izhodiščih GFS, SNA93 in ESA95 kot podlaga za ekonomske in davčne analize. Predstavlja zelo koristno orodje za analizo proračuna. Ekonomska klasifikacija izdatkov izhaja iz razločevanja med tekočimi in investicijskimi izdatki ter nadaljnjo potrebno členitvijo ekonomskih namenov porabe. Pove nam, kaj smo plačali iz proračuna in predstavlja dobro osnovo za nadzor nad viri. Kot ekvivalent ekonomski klasifikaciji se je v podporo upravljanja proračuna uveljavila klasifikacija po proračunskih postavkah. Klasifikacija proračuna po postavkah se še tradicionalno uporablja kot način priprave in spremljanja inputno orientiranega proračuna, saj omogoča učinkovit notranji management in spremljanje virov, vendar ni usklajena z mednarodnimi standardi (Allen in Tommasi 2001, 125). V ta namen se uporablja tudi v občinskih proračunih.

Uvedena ekonomska klasifikacija občinskih proračunov enotno razvršča in evidentira vse prejemke in izdatke javnih financ ob upoštevanju mednarodnih standardov kar omogoča mednarodno primerljivo izkazovanja javnih financ pri vseh subjektih, ki porabljajo

proizvajalci, se pretežno financirajo iz javnih sredstev, delujejo v redistribuciji nacionalnega dohodka in je njihova ustanoviteljica država (centralna ali lokalna), ki jih tudi nadzira (Vencelj 2003, 114).

proračunski denar. Veljavna ekonomska klasifikacija sloni na načelu denarnega toka in še ni usklajena z prenovljenimi mednarodnimi fiskalnimi standardi GFS iz leta 2000, ki uvajajo modificirano načelo nastanka dogodka (modificirani stroškovni princip), zato jo bo v naslednjih letih potrebno prilagoditi. Bistvena novost GFS 2000 je, da ločuje tekoči in investicijski del proračuna ter upošteva načelo nastanka poslovnega dogodka (ibid, 124). Ekonomska klasifikacija proračuna podrobno razvršča vse prejemke in izdatke proračuna v opredeljenih treh bilančnih shemah in predstavlja podlago za enotno proračunsko planiranje, računovodsko evidentiranje, spremljanje javnofinančnih prejemkov in izdatkov ter za mednarodno statistično poročanje. Predstavlja pomemben element preglednosti, ki omogoča primerjavo vseh javnofinačnih tokov in njihovo medsebojno konsolidacijo.

Funkcionalna klasifikacija odhodkov proračuna – COFOG je mednarodno primerljiv prikaz členitve odhodkov po posameznih namenih porabe, ki nam pove s kolikšnimi sredstvi vlada izvaja svoje funkcije na posameznih področjih svojega delovanja. COFOG klasifikacija je standardiziran kodiran sistem za identifikacijo funkcij in storitev države, ki javnofinančno porabo razvršča 10 področij funkcionalnih dejavnosti in nadaljnjo členitev na oddelke (69 skupin) in pododdelke funkcionalnih dejavnosti (111 podskupin). Nadaljnja členitev je bolj pomembna pri oblikovanju vladnih policy ciljev, zato se funkcionalna in programska členitev proračuna lahko medsebojno povežeta (Allen in Tommasi 2001, 122). Njena pomembna prednost je v tem, da je neodvisna od organizacijske in administrativne organiziranosti javnega sektorja v posameznih državah (ibid). Omogoča pregled alokacije sredstev države v tržnem gospodarstvu med sektorji za potrebe makroekonomskih analiz ter možnost primerjave med leti na mednarodnem nivoju. Velik pomen ima njena odprta mednarodna primerljivost ne glede na politično upravno ureditev. Funkcionalna klasifikacija javne porabe v Sloveniji sloni na enotnih izhodiščih mednarodne COFOG funkcionalne klasifikacije je bila uvedena z letom 2000. Predpisana struktura COFOG funkcionalne klasifikacije se uporablja tudi za občinske proračune. Z njo se v proračunu podaja pregled, za katera področja javnih funkcij se troši proračunski denar. Podaja odgovor na vprašanja, kakšna naj bo funkcija države in kaj naj država financira preko javnih financ ter omogoča analizo makroekonomske umestitve vloge sektorja države v tržnem gospodarstvu (Cvikl in Zemljič 2000, 26-27).

V teoriji ni sistematične povezave med funkcionalno in programsko ter organizacijsko strukturo vlade, vendar navajata Allen in Tommasi (2001, 126), je tako za spremljanje odgovornosti kot učinkovitosti upravljanja pomembno vzpostaviti programsko strukturo

prilagojeno organizacijski razporeditvi odgovornosti. Zato programska klasifikacija ne more biti neka dokončna, unificirana členitev ampak se prilagaja spremembam delovanja javnega sektorja, prioritetam pomembnejših programov ali organizacijskim spremembam posamezne vlade v konkretni sredini. Njena vpeljava lahko prispeva k izboljšanju preglednosti in odgovornosti upravljanja proračuna, saj usmerja upravljanje proračunskega procesa od kontrole vložkov (t.j. stroškov dela, blaga in storitev, ipd.) v spremljanje rezultatov porabe javnega denarja. S programskim načrtovanjem vzpostavlja povezavo izvajanja posameznih politik s konkretnimi cilji in nalogami po posameznih področjih, ki se rezultirajo v proračunskih izdatkih. Pri tem mora imeti program jasno definiran predračun, cilje in aktivnosti in ga je moč razlikovati od politik. Programsko načrtovanje proračunske porabe je hkrati vidik, ki povezuje kratkoročne cilje iz postavk letnega proračuna in večletne proračunske politike, ker zajema financiranje progama kot celote. Pomen tega pristopa je povezan tudi s programskim načrtovanjem v EU. Zastavljeni programski pristop pogojuje jasno postavljene cilje in indikatorje za njihovo sprotno spremljanje oziroma presojo[77]. Hkrati ta pristop predpostavlja relativno avtonomnost porabniških enot in javnih managerjev z delegiranjem pristojnosti na nižje ravni odločanja ob sorazmernem uveljavljanju odgovornosti pristojnih subjektov.

Enotna programska klasifikacija občinskih proračunov se je začela uporabljati z letom 2006, s tem ko je država določila njeno obvezno uporabo pri pripravi in poročanju o izvrševanju proračunov. Ob tem je občinam bila zagotovljena tudi možnost izdelave proračuna z uporabo enotne informacijske aplikacije, ki podpira predpisano programsko klasifikacijo. Nova informacijska podpora zagotavlja tudi avtomatsko prevedbo programske strukture v mednarodno primerljivo funkcionalno klasifikacijo. Do uvedbe enotne programske klasifikacije v letu 2006 so občinski proračuni uporabljali različno strukturo členitve, ki je bolj ali manj slonela na funkcionalni klasifikaciji ali tradicionalni strukturi proračunskih postavk po posameznih vrstah izdatkov. Programska klasifikacija občinskih proračunov je poenotila strukturo načrtovanja občinskih proračunov in vzpostavila osnove uvajanja programskega pristopa v upravljanje s proračunom, kar daje popotnico boljši učinkovitosti upravljanja z občinskim proračunom.

[77] Navedene predpostavke so vgrajene v institucionalno ureditev z zavezo po obrazložitvi ciljev in rezultatov v finančnem načrtu in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih vsake porabniške enote.

4.1.2 VIDIKI DEMOKRATIZACIJE IN RAZMERJA MED ORGANI OBČINE

Dejstvo, da proračun predstavlja osnovni koordinacijski mehanizem javnega sektorja, vzpostavlja številne formalne in neformalne kanale interakcij, ki povezujejo širok krog akterjev, od organov lokalne in državne oblasti, državne in občinske uprave, vplivnih interesnih skupin, proračunskih uporabnikov, posameznih občanov in številnih drugih organizacij. Vsi ti v proračunski proces vstopajo z različnimi interesi, z različnimi medsebojnim vplivom in odnosi, kar vpliva na sam proces kot tudi na njegov rezultat. Zato pravna ureditev proračunskega procesa poleg metodoloških izhodišč ureja osnovno proceduro ter razmejitev pristojnosti in odgovornosti med posameznimi organi občine, občinsko upravo in posrednimi proračunskimi uporabniki kot ključnimi akterji.

Transparentnost, dostopnost in odzivnost

Nova ureditev vzpostavljena z ZJF in njemu komplementarni zakonodaji je močno posodobila institute transparentnosti in fiskalne discipline v proračunskem upravljanju ter usmerila delovanje v vidike učinkovitosti uporabe javnega denarja. Z vidika demokratičnega vzvodja in učinkovitosti proračunskega upravljanja je zelo pomembno, da splošni zakon določa osnovna razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti pri pripravi, predložitvi, sprejemu, izvrševanju in nadzoru proračuna. ZJF strukturira razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom kot tudi osnovna razmerja in delitev pristojnosti znotraj izvršilne veje. Določa osnovna razmerja med udeleženci proračunskega procesa, osnovna pravila predložitve in uveljavitve proračuna, pooblastila in odgovornosti ključnih akterjev (Ministrstva za finance, za občinski proračun pristojnega upravnega organa, župana, pooblaščenega računovodje, revizijskega organa…), rok predložitve in sprejema proračuna v predstavniškem organu in način njegove dopolnitve. Glede izvrševanja proračuna ZJF opredeljuje natančne postopke črpanja pravic porabe, vodenja proračunskih evidenc, pravila za revizijo javnofinančnih bilanc in pravila nadzora javne porabe, način poročanja o izvajanju med letom kot tudi o rokih in načinu priprave končnega letnega poročila.

S predpisi so vzpostavljene ustrezne institucije horizontalnega strokovnega nadzora javne porabe. Z vidika izvajanja nadzora porabe proračunskih sredstev ločimo nadzor zakonitosti porabe, ki preverja skladnost s predpisi, pravili in postopki in nadzor učinkovitosti porabe, ki se nanaša na spremljanje rezultatov delovanja oblasti. Iz državne ravni vršita nadzor nad

proračunsko porabo občine Računsko sodišče, državna revizijska komisija za nadzor javnih naročil, protikorupcijska komisija, resorna ministrstva oziroma inšpekcijska služba Ministrstva za finance za sredstva, ki jih država namenja za sofinanciranje občinskih nalog in programov. Izvršilni organ občine je s predpisi zavezan vzpostaviti sistem notranjega finančnega nadzora s celotnimi ukrepi poslovodenja in notranjo revizijo. Demokratični nadzor nad izvrševanjem občinskega proračuna izvaja na občinski ravni poleg občinskega sveta še nadzorni odbor občine. Občinski svet izvaja politični nadzor nad izvršilnim organom odgovornim za izvrševanje proračuna – ta je župan. Hkrati izvaja nadzor tudi nad upravo, ki izvršuje sprejete programe, naloge in cilje v sprejetem proračunu. Nadzorni odbor je postavljena kot samostojen organ občine, ki opravlja nadzor razpolaganja s premoženjem občine, nadzor namenskosti in smotrnosti porabe proračuna in nadzor pravilnosti in zakonitosti poslovanja uporabnikov proračunskih sredstev[78]. Vendar institut nadzornega odbora, ki ga imenuje občinski svet glede na njegovo sestavo, način imenovanja in pristojnosti ne podaja dovolj resnih izhodišč za možnost objektivnega nadzora izvršilne oblasti in drugih organizacij, ki so financirane iz javnih sredstev.

Z veljavno ureditvijo proračunskega procesa je vzpostavljen konsistenten pravni okvir proračunskih institucij, s katermi so podana izhodišča odpiranja proračunskega procesa v duhu načela transparentnosti. To zajema vse mehanizme poročanja in informiranja s strani lokalne oblasti do javnosti. Normativna ureditev pa ne zajema mehanizmov obojestranskega odpiranja proračunskega procesa, ki na lokalni ravni lahko vzpostavljajo tesnejšo medsebojno povezavo javnosti in lokalne oblasti, s katerimi se vzpostavlja javna odgovornost. Tudi usmeritve Ministrstva za finance in Programi stabilnosti vlade za posamezno leto (Ministrstvo za finance 2006, 2007) v nadaljnji institucionalni ureditvi javnih financ osnovno pozornost namenjajo le transparentnosti in učinkovitosti izrabe sredstev v odnosu do zastavljenih ciljev (ureditev postopkov javnih naročil, pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva, posodobitev poslovanja javnih zavodov in javnih podjetij, povečanje absorbcijske sposobnosti črpanja EU sredstev...) [79].

Participativne mehanizme v lokalni skupnosti preko predstavniškega organa in v neposrednih oblikah sodelovanja občanov smo opredelili kot osnovno gonilo učinkovitosti lokalnega javnega upravljanja. Sodelovanje državljanov v proračunskem procesu na lokalni ravni je v

[78] 32. čl. ZLS

[79] Pri vzpostavljanju mehanizmov vključevanja javnosti v javno upravljanje le v Resoluciji o normativni dejavnosti med cilji najdemo usmeritev o uvajanju državljanske participacije in sodelovanja zainteresirane javnosti pri sprejemanju nove regulative in izvajanju presoje posledic predpisov, kar pa ne zajema proračuna.

naši normativni ureditvi opredeljeno le s posredno participacijo preko predstavniškega organa, ki pa ima v proračunski proceduri relativno omejen vpliv. Zakonodaja se v odpiranju proračunskega procesa omejuje na načelo transparentnosti in ne posveča pozornosti nadaljnjemu odpiranju proračunskega procesa z načelom dostopnosti in odzivnosti. Tako ne predpisuje predhodne razprave o proračunskih ciljih v predstavniškem organu, niti zaveze predstavitve strategije na začetku mandata, ne opredeljuje zaveze po vključitvi mehanizmov neposredne participacije državljanov v proračunskem procesu, zavez spodbujanja vključevanja širše javnosti, niti ustreznih mehanizmov odziva lokalne oblasti. Res je, da tega tudi ne preprečuje oziroma prepušča iniciativi posamezne lokalne skupnosti in njeni lastni ureditvi. Iz pregleda spletnih strani le v nekaj občinah zasledimo prakso javnih razprav o obravnavi predloga proračuna, na osnovi česar lahko povzamemo, da se ideja neposredne participacije v proračunskem procesu in usmeritev v obojestransko odpiranje proračunskega procesa ne širi. Tudi ni veliko primerov praks predhodne razprave o strateških prioritetah in razvojnih ciljih proračuna v predstavniškem organu.

Ob zavedanju, da niti lokalne oblasti niti javna administracija neposredno niso dovolj zainteresirani nad promoviranjem in uvajanjem participativnih oblik udeležbe širše javnosti OECD priporoča, da se pravice državljanov do pridobitve relevantnih informacij, do participacije in do zaveze, da dobijo odziv lokalne oblasti, opredelijo v zakonu ali v sprejeti javni politiki (OECD 2004). Tudi Odbor ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo priporoča državam članicam spodbujanje in promocijo participacije državljanov in socialnih partnerjev v oblikah kontinuiranega posvetovanja o finančnih vprašanjih delovanja lokalne skupnosti (CE 2004: Rec(2004)1).

Poleg formalne procedure postopka pripave predloga proračuna normativni okvir določa tudi način poročanja in informiranja javnosti. Pri tem lahko ugotovimo, da je s predpisi natančno določen način poročanja državi o vseh javnofinančnih transakcijah, ki omogoča pregledno spremljanje finančnih tokov in zadolževanja občin. V duhu načela transparentnosti je v zakonu opredeljena zaveza za redno mesečno poročanje državi ter zahteva izvršni oblasti za predložitev informacij o izvrševanju proračuna predstavniškemu organu tekom leta. Predpisi tudi nalagajo zahtevo po celovitem poročanju, ki poleg finančnih informacij zajema obrazložitev ciljev in rezultatov z navedbo odstopanj od načrtovanega. Zakonsko je opredeljena zaveza župana, da poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna ob polletju in ob zaključku leta in o utemeljevanju odstopanj od prejetega proračuna, kar sledi načelu

transparentnosti. Medtem ko je zelo decidirano določen rok za predložitev polletnega poročila, pa v obravnavenem obdobju[80] zakonska ureditev ni določala roka za predložitev zaključnega računa občinskemu svetu. S tem v sistem ni vgrajeno priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo (CE: Rec 2004), ki kot pomemben element transparentnosti šteje predložitev letnega poročila v primernem roku, ki omogoča seznanitev z realizacijo preteklega proračuna pred začetkom obravnave proračuna za naslednje leto. Taka ureditev predstavlja dodatno zavoro vključitvi predstavniškega organa v razpravo kot tudi aktivnejši neposredni participaciji državljanov, saj obravnava proračuna naslednjega leta brez podatkov o realizaciji proračuna preteklega leta ne zagotavlja udeležencem pravočasnih informacij potrebnih za odločanje.

Ob zavezi poročanja izvršilnega organa občinskemu svetu pa zakon ne vzpostavlja zaveze k zagotavljanju odprtega kontinuiranega dostopa javnosti do proračunskih dokumentov in poročil o njegovi izvršitvi. Zakon ne zavezuje izvršilnih organov k obvezni objavi predlogov proračunskih dokumentov kot tudi ne k objavi celotnega sprejetega proračuna z vsemi spremljajočimi dokumenti. Zavezujoča je le objava sprejetega odloka o proračunu in akta zaključnega računa, ki imajo naravo predpisa. To se izvaja tako, da se v uradnem glasilu objavi le odlok, s katerim se sprejme proračun, ki ne podaja celote proračunskih dokumentov in celovitih informacij o posamezni postavki proračuna, posameznem projektu, aktivnosti ali za občane pomembni naložbi. Zaveza zagotavljanja dostopa do proračunskih informacij in celotnih dokumentov je določena preko zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki se zainteresirani javnosti podajajo le na osnovi podanih zahtev zainteresiranih subjektov.

Ob vplivu medijev danes sodobna informacijska tehnologija v praksi prinaša povsem nove izzive približevanja proračuna širši javnosti. Z javnimi predstavitvami proračunskih ciljev, s poročanjem javnosti o njihovem (ne)doseganju, spletnimi objavami proračunskih dokumentov in e-komunikacijskimi kanali občine presegajo meje institucionalnega okvira in normativnih zavez informiranja javnosti ter s tem utirajo pot večji transparentnosti in dostopnosti do širše javnosti. Tako najdemo ostale proračunske dokumente z vsemi finančnimi načrti neposrednih uporabnikov, načrtom razvojnih programov, obrazložitvami in drugimi dokumenti, ki sestavljajo celoten proračun dostopni na spletnih straneh, ki jih uporablja že večina občin. Njihova uporaba je prepuščena prosti presoji občin, saj jih predpisi k temu ne

[80] Tako je šele z novelo ZJF v letu 2010 predpisano, da je župan dolžan predložiti občinskemu svetu predlog zaključnega računa v aprilu naslednjega leta.

zavezujejo. V statutih posamezne občine je urejena tudi opredelitev javnosti dela občinskih svetov, ki se zagotavlja z delovanjem na javnih sejah, z možnostjo navzočnosti občanov in predstavnikov medijev, z uradnim objavljanjem splošnih aktov občine ter možnostjo vpogleda v dokumentacijo in gradiva, ki so podlaga za odločanje občinskih organov.

ZJF in izvedbeni predpisi natančneje določajo predvsem postopke priprave in oblikovanja predloga proračuna na izvršilni ravni, s katerimi se vnaša vrsto nadzornih mehanizmov nad izvršilno vejo oblasti. Pri tem za občine na ravni izvršilne veje ne določa natančnejših razmerij postopka priprave in usklajevanja, kot je to opredeljeno med neposrednimi uporabniki proračuna na državni ravni, ampak to prepušča posamezni lokalne skupnosti in njeni organiziranosti. Zakon tudi ne posega natančneje v postopek obravnave in načina sprejemanja proračuna v predstavniškem organu, kar je v domeni ureditve posamezne lokalne skupnosti. Veljavna zakonska ureditev glede obravnave in sprejema v predstavniškem organu opredeljuje le pristojnost odločanja o proračunu in postavlja omejitve glede dopolnjevanja proračuna, ki so podane z načelom uravnoteženosti.

Natančnejša razmerja v proračunskem procesu med organi bomo podali v nadaljevanju s pregledom vlog posameznih organov.

Vloga občinskega sveta

Vloga občinskega sveta v proračunskem procesu je predvsem v funkciji reprezentacije preferenc javnosti in nadzora izvršilnega organa. Praviloma ima predstavniški organ v proračunskem procesu omejeno moč v primerjavi z drugimi področji oblikovanja politik oziroma »uzakonjanja« regulative. Formalno lahko moč občinskega sveta v proračunskem procesu opazujemo glede na to koliko lahko vpliva na oblikovanje predloga proračuna, koliko lahko preoblikuje predloženi proračun s strani predlagatelja ali ga ima možnost celo zavrniti oziroma sam predlagati.

ZJF v opredelitvi osnovnih razmerij med županom in občinskim svetom postavlja omejitev pristojnosti predstavniškemu organu, da predlaga predlog proračuna ali njegovo dopolnitev. Občinski svet ima pristojnost potrjevanja proračuna, ki se sprejema z večino glasov, kar je uveljavljen demokratični standard sprejemanja političnih odločitev. Predstavniški organ nima možnosti predlagati proračuna niti ne zaključnega računa proračuna. Ta pravica je v izključni pristojnosti župana. Iz navedenega izhaja, da je občinski svet precej omejen že z zakonsko

ureditvijo proračunskega postopka. Ta določa osnovno proceduro predložitve predloga proračuna kot tudi način predlaganja dopolnitev proračuna ob upoštevanju načela uravnoteženosti proračuna, za kar je potrebno dobro poznavanje vsebine in metodologije proračunskega sistema s strani občinskih svetnikov. Ti pa svojo funkcijo opravljajo nepoklicno in zahtevnim proračunskim dokumentom težko posvetijo ustrezno pozornost, kar dodatno ošibi njihovo vlogo. Skladno z zakonom se občinski svet v proces vključi šele po predložitvi predloga s strani župana, pri čemer ima postavljene tudi omejitve pri dopolnjevanju predlaganega proračuna. Sam postopek obravnave v predstavniškemu organu in možnost dopolnjevanja se ureja v poslovniških določbah posamezne občine. Občinski svet lahko predložen predlog županovega proračuna zavrne, dopolni ali sprejme kot je predlagan.

Z namenom krepitve vloge predstavniškega organa se v mednarodnih priporočilih vse bolj izpostavlja pomen odprtosti procesa že v zgodnjih fazah oblikovanja proračuna, ki naj omogoči predhodno razpravo o izhodiščih proračuna pred določitvijo uradnega predloga. Vendar te usmeritve niso zajete v naši normativni ureditvi, saj ne zahteva predhodnega posvetovanja pripravljalcev proračuna z občinskim svetom. Veljavna normativna ureditev ne zavezuje občin, da zagotovijo dvostopenjski proces oblikovanja proračuna, ki smo ga povzeli kot indikator dostopnosti in je glede na priporočila odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo zamišljen kot razprava o prioritetnih ciljih v predhodni fazi priprave na osnovi odprtega usklajevanja v predstavniškem organu ali tudi s participacijo širše javnosti. To naj bi preprečilo, da se občinskemu svetu predloži že oblikovan predlog proračuna direktno v sprejem, na katerega potem nima več veliko možnosti vplivati. Na lokalni ravni tudi ni zaveze dvofaznega postopka obravnave v predstavniškem organu, kar smo opredelili kot indikator večje odzivnosti. Prav tako z zakonom niso opredeljene zaveze o minimalnem časovnem okviru za razpravo o predlogu proračuna na občinskem svetu. Ta postopek je v celoti prepuščen posamezni občini, ki ga ureja v poslovniških določbah o delu občinskega sveta, kar pomeni, da se ti postopki od občine do občine lahko razlikujejo. Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo predlagajo najmanj 15-20 dnevni rok za razpravo, ki naj omogoči predstavniškemu organu temeljito proučitev predloga proračuna z možnostjo postaviti vprašanja glede nejasnosti in pravico pridobiti pojasnila pred sprejemanjem proračuna (CE 2004: Rec(2004)1).

ZJF pa zavezuje izvršilni organ k pripravi detajlne analitične podlage letnega proračuna z večletnim okvirom javnofinačnih tokov. Prav tako zagotavlja predstavniškemu organu

pravico spremljanja izvrševanja proračuna med letom z zavezo izvršilnega organa, da ob polletju poroča o realizaciji celotnega proračuna ter da sproti poroča o vseh prerazporeditvah sprejetega proračuna med letom. Po zaključku leta je izvršilni organ zavezan predložiti občinskemu svetu detajlno poročilo o finančni in vsebinski realizaciji sprejetega proračuna. Zakonska zaveza, da župan poroča o izvrševanju proračuna ob polletju in pri zaključnem računu je poleg instituta sprejetja proračuna pomembno formalno orodje v rokah občinskega sveta za nadzor izvršilnega organa oziroma opozicije pri nadzoru vladajoče večine.

Iz navedenega izhaja, da formalna ureditev razmerja med izvršilnim in predstavniškim organom pri nas ne sledi uravnoteženemu procesu, ki v fazi obravnave in sprejema proračuna vzpostavlja sorazmeren vpliv obeh organov. Našo ureditev razmerij med predstavniškim in izvršilnim organom bi glede na predhodno podane tri modele razmerij (pogl. 3.5.3) tako razvrstili v model dominacije izvršilne veje s prisotnimi elementi uravnoteženega modela, ki se nanašajo na zavezo izvršilnega organa k detajlni sprecifikaciji predloženega proračuna in možnost dopolnjevanja predlaganega proračuna ob upoštevanju načela uravnoteženosti.

Pri udejanjanju participacije predstavniškega organa v proračunu imajo posebno vlogo delovna telesa občinskega sveta. Pri nas so v postopku sprejemanja proračuna praktično vsa delovna telesa vključena v obravnavo proračuna, saj je proračun dokument, ki zajema vsa področja delovanja občine. Delovna telesa občinskega sveta v postopku obravnave predloga proračuna podajajo mnenja in lahko predlagajo dopolnitve občinskemu svetu. V tem procesu lahko oblikujejo stališča, mnenja ali zaprosijo za dodatne informacije o proračunu, ocenijo oziroma presojajo te informacije, priporočajo, opozorijo lahko na določeno problematiko ter podajo predloge dopolnitve proračuna. S tem lahko pomembno kreirajo razprave o proračunskih vprašanjih in postanejo mesto sooblikovanja proračuna ali pa ostajajo zgolj formalni statisti vladajoče opcije.

Proračun se sprejme z odlokom, v katerem se opredelijo pomembnejša vprašanja izvrševanja in tudi pooblastila izvršilnemu organu za izvajanje proračuna, kar lahko predstavlja pomembno nadzorno orodje v rokah predstavniškega organa. Z odlokom so namreč županu lahko dana široka pooblastila za prerazporejanje sredstev, za prevzemanje obveznosti v breme naslednjih let, za črpanje sredstev rezerv, za vključevanje nenačrtovanih izdatkov v proračun in druga pooblastila za izvrševanje veljavnega proračuna. V kolikor teh pooblastil v odloku ni, mora župan striktno izvrševati proračun v okviru sprejetih višin in namenov porabe, za vsako spremembo pa izpeljati ponoven postopek potrditve celotnega proračuna na občinskem

svetu. Kolikšna bodo ta pooblastila je odvisno od strokovno oblikovanih podlag predloga proračuna kot tudi od razporeditve politične moči med županom in občinskim svetom. Prav tako ZJF zahteva, da se skupaj s predlogom proračuna predloži tudi predloge ukrepov potrebnih za njegovo izvršitev ter program razpolaganja z občinskimi premoženjem. Odločitve o teh sklepih se sprejemajo ločeno od odločanja o proračunu, kar daje občinskemu svetu tudi določeno možnost vplivanja na celoten proračun. Občinski svet ima vpliv na proračun tudi preko sprejema programov in javnih politik, s katerimi se predpisujejo zavezujoče obveznosti za občinski proračun ali potrjujejo večletni projekti.

Kolikšna je dejanska zmožnost občinskega sveta, da predlog proračuna dopolni, preoblikuje ali zavrne je poleg institucionalne ureditve odvisna še od številnih drugih dejavnikov, predvsem pa od razmerij politične moči in odnosov med predlagateljem in politično večino v občinskem svetu. Poleg neposrednega vplivanja na preoblikovanje proračuna je pomembna moč same razprave v predstavniških organih in njihovih delovnih telesih, ki lahko posredno vpliva na proračunske politike in njihovo izvajanje. Ne glede na formalno moč vplivanja lahko razpravo o proračunskih vprašanjih obravnavamo tudi kot mesto za razvoj in oblikovanje politične razprave, ki je pomembna za spodbujanje participativne politične kulture in politične socializacije v družbi.

Vloga župana

Slovenska zakonodaja daje županu v proračunskem procesu močna izvirna pooblastila. Župan je edini predlagatelj proračuna in zaključnega računa proračuna. Župan tudi v celoti odgovarja za uresničevanje in izvršitev proračuna. Z navedenimi pristojnostmi mu zakon formalno daje vlogo osrednjega akterja v proračunskem procesu. Njegova dejanska vloga in moč pa je odvisna tudi od vrste drugih dejavnikov. Poleg zakonsko opredeljenih razmerij med organi je za opredelitev vloge župana v proračunskem procesu pomembna tudi statutarna in poslovniška razmejitev pristojnosti med organi v posamezni občini, ki dodatno ureja medsebojna razmerja in določa osnovna pravila igre.

V naši ureditvi s poudarjeno močno vlogo župana so tudi same osebne karakteristike župana izredno pomemben element vpliva. Župan kot poklicani snovalec proračunske politike in kot tisti, ki zakonsko odgovarja za njegovo izvrševanje, lahko daje proračunskemu procesu in izidom zelo pomembno noto. S tem župan prevzema politično odgovornost do javnosti

glede izpolnjevanja pričakovanj volivcev, saj ga na naslednjih volitvah nezadovoljni občani lahko zamenjajo. Kakšen je pomen obvladovanja proračuna v fazi izvajanja s strani lokalne oblasti smo podali na primeru zamenjave oblasti v Porto Alegre, kjer je nova politična garnitura sicer formalno še naprej ohranila participativni proračunski proces, a mu je hkrati odtegnila administrativno in materialno podporo ter tako zagotovila realizacijo le dobre tretjine programov sprejetih v participativnem proračunu.

Izvršilno telo, ki ga predstavljata župan in občinska uprava je v lokalni skupnosti bolj homogeno kot na državni ravni, zato se v delovanju lažje dopolnjujeta ali pa hitreje razhajata. Umestitev vloge župana, ki kot šef uprave posega v upravno sfero, kot politični funkcionar in ključni akter v proračunskem procesu pa prevzema pomembno politično funkcijo, je potrebno obravnavati tudi v kontekstu razmerja med politiko in upravo. Izvršilni organ po svoji funkciji namreč predstavlja integrativno vez med političnim telesom in operativnim upravljanjem javnih zadev. Tako opredeljena županska funkcija v proračunskem procesu lahko pomaga presegati klasično dihotomijo uprava - politika in lahko podaja izhodišča učinkovitega političnega vodenja in povezave proračunskega procesa. Po drugi strani pa to lahko vodi v politizacijo uprave. V naši ureditvi je finančni resor v vlogi vratarja in organizacijskega koordinatorja procesa, ki zagovarja predvsem strokovne vidike, medtem ko je župan ključni akter, ki nastopa v vlogi meta-managerja, nosilca strategije in usmerjevalca celotnega procesa upravljanja proračuna[81]. Vzporedno taki ureditvi bi bilo potrebno vgraditi še dodatne mehanizme demokratičnega nadzora, ki lahko uravnotežijo močno vlogo župana.

Vloga občinske uprave in javnega managementa

Lahko rečemo, da je strokovno znanje v proračunskem procesu nujen in nenadomestljiv element, brez katerega politika ne more izpeljati svoje vloge v proračunskem procesu. Uprava predstavlja del izvršilnega aparata, ki na instrumentalno-operativni ravni procesa skrbi za implementacijo in operacionalizacijo sprejetega proračuna in v njem opredeljenih politik. Prav tako nastopa uprava v vlogi strokovnega snovalca alternativnih rešitev in pripravljalca predloga. Zaradi navedenega ima občinska uprava že z zakonom opredeljeno formalno vlogo in jasno določene pristojnosti v vrsti postopkov. Tako je po ZJF za finance pristojen organ

[81] V literaturi se izpostavlja, da igrajo finančne službe v sistemih z močno vlogo župana v proračunskem procesu manj pomembno vlogo, saj so le pripravljalci gradiv županu, ki odloči kaj bo predlagal naprej (Lee in drugi 2004, 50-51).

občinske uprave zavezan za določene naloge v postopku priprave in izvrševanja proračuna. V tem procesu ZJF v nekaterih funkcijah daje občinskemu upravnemu organu pristojnemu za finance pristojnosti analogne ureditvi na državni ravni, kot jih ima npr. Ministrstvo za finance. S tako ureditvijo naš sistem sicer skuša slediti mednarodnim priporočilom, ki izpostavljajo neodvisno vlogo finančnega resorja, vendar je postavljena ureditev neustrezna iz več razlogov. Eden od razlogov je v tem, da imajo nekatere manjše občine s strokovno šibkimi upravami za področje financ komaj kakšnega zaposlenega in ne razpolagajo s posebnimi službami. Prav tako ne more slediti vzporednici z državno ravnijo, kjer je položaj ministrstva za finance v strukturi izvršilne oblasti povsem drugačen kot v organiziranosti uprave na občinski ravni.

Formalno je občinski upravni organ za finance zadolžen za vodenje postopka priprave in oblikovanja strokovnih izhodišč proračuna. V domeni finančne službe je izdaja navodila za pripravo občinskega proračuna, strokovno analitična priprava delovnih izhodišč predloga proračuna ter operativna koordinacija celotnega postopka usklajevanja do sprejetja. Sestavni del navodila je tudi opredelitev prioritet s projekcijami in razrezi proračuna po področjih porabe, ki pa so domena političnih akterjev in jih priporočila mednarodnih organizacij usmerjajo v odprte procese oblikovanja s participativnimi mehanizmi in ne v zapiranje znotraj okvira uprave. Navodilo finančnega resorja bi moralo izhajati iz predhodno jasno postavljenih programskih in strateških usmeritev, zato je rešitev, ki to nalaga finančnemu resorju vsebinsko nekonsistentna. Finančni resor ima tudi v fazi izvajanja proračuna vrsto nalog saj nastopa kot izvajalec finančno-računovodske funkcije, vršilec nadzora pravilnosti in zakonitosti predpisanih postopkov izvajanja proračuna, redno spremlja izvajanje proračuna in poroča županu, predlaga županu začasno zadržanje izvrševanja proračuna, predlaga županu črpanje proračunske rezerve, določa predlog kvote za prevzemanje obveznosti in določa mesečni likvidnostni načrt za izvrševanje proračuna.

V postopku priprave sodelujejo tudi drugi upravni resorji, ožji deli občine, javne agencije, javni skladi, posredni uporabniki in drugi javni subjekti, ki pripravljajo predloge finančnih načrtov za določena področja proračunske porabe. Njihov vstop in vlogo v proračunskem procesu prav tako določa že sistemski zakon. Upravni resorji so aktivno vključeni na samem začetku priprave kot predlagatelji finančnih načrtov posameznih področij porabe in sodelujejo v usklajevanju proračunskih dokumentov vse do sprejema proračuna. Odvisno od pomena in teže posameznih problematik pa se v postopek priprave ali izvajanja vključujejo tudi drugi

pomembni razvojni načrtovalci v občini. To so predvsem javna podjetja, zasebni izvajalci javnih služb in nevladne organizacije kot nosilci programov v javnem interesu. Poleg strokovnega znanja upravnega aparata je občinam v proračunskem procesu dana odprta možnost uporabe zunanjih finančnih strokovnjakov. Tako jih občine uporabljajo pri pripravi nekaterih pomembnejših projektov, pri določenih postopkih pa jih zakon celo zapoveduje[82].

Faza operativnega izvrševanja proračuna je pretežno v rokah občinske uprave, kar pomeni, da je njeno delovanje odločilno pri zagotavljanju uspešne implementacije proračuna in operativne učinkovitosti porabe. Notranja razmejitev pristojnosti in odgovornosti pri upravljanju proračuna med politiko in upravo je odvisna od organiziranosti občinskih uprav in stopnje notranje decentralizacije funkcij odredbodajalstva, skrbništva, računovodenja in revizije. Posamezni upravni resorji so aktivno prisotni tudi v fazi izvajanja proračuna, saj so tisti vezni člen v proračunskem procesu, ki povezuje operativno izvrševanje sprejetega proračuna, prevzemanje obveznosti in izplačevanje proračunskih sredstev s posameznimi aktivnostmi delovanja občine in izvedbo projektov. Zato je zmogljivost javnega managementa, da usklajeno izvede v proračunu opredeljene cilje s celotnim instrumentarijem managementa javne porabe izredno pomembna.

Poleg vloge občinske uprave so v proračunu pomembna tudi razmerja med javno upravo, politiko in izvajalci lokalnih javnih služb. Razmerja s proračunskimi uporabniki, ki so nosilci v sprejetem proračunu opredeljenih pravic porabe za izvedbo programov in delujejo kot samostojni pravni subjekti, so za učinkovitost porabe javnega denarja zelo pomembna. Spremljanje rezultatov proračunske porabe in povezava pravic porabe z učinki je vidna večinoma šele po izvršitvi temeljnih dejavnosti, ki se odvijajo ločeno od proračunskega procesa in praviloma izvajajo v avtonomnih subjektih, ki nastopajo kot izvajalci javnih služb ali dejavnosti posebnega javnega interesa. Oni so tudi nosilci specializiranih zanj na posameznih področjih in lahko podajajo iniciative za učinkovitejšo izvedbo javnih služb. Zato si dobre priprave proračuna in učinkovitosti uporabe javnega denarja brez njihovega aktivnega sodelovanja ne moremo predstavljati. ZJF v proračunskem procesu formalno vključuje le tiste izvajalce, ki so določeni kot posredni proračunski uporabniki (javni zavodi, javni skladi in javne agencije), vendar si tudi drugih področij delovanja, predvsem pri

[82] Tako so z zakonom občine zavezane angažirati pravno-finančne svetovalce v postopku zadolževanja, cenilce pri vrednotenju premoženja, naročiti storitve pooblaščenega revizorja, če same ne zaposlujejo notranjega revizorja ipd.

uporabi gospodarske javne infrastukture, ni možno predstavljati brez sodelovanja subjektov, ki zagotavljajo javne službe na teh področjih (javna podjetja ali koncesionarji).

Vloga ožjih delov občine

V opredelitvi aktivnih subjektov izpostavljamo vlogo ožjih delov občine oziroma krajevnih skupnosti, ki je v proračunskem procesu specifična. Že v osnovni statusni ureditvi so krajevne skupnosti, ki so samostojne pravne osebe, opredeljene kot poseben subjekt javnega prava. Financiranje ožjega dela občine poteka preko občinskega proračuna. V proračunskem procesu jim zakon daje poseben status, saj so finančni načrti krajevnih skupnosti sestavni del občinskega proračuna, a hkrati je njihov sprejem v pristojnosti svetov krajevnih skupnosti in občinskega sveta. Če je ožji del občine ustanovljen kot samostojna pravna oseba, sam odloča o uporabi javnih sredstev in o upravljanju s premoženjem v lasti ožjega dela. Ožji del občine v okviru statutarnih pristojnosti sam odloča o razporejanju sredstev v svojem finančnem načrtu. Na tak način delujejo kot mali ločeni proračuni, za katere se tudi pripravi ločeno letno poročilo in zaključni račun. Zakon pa postavlja določene omejitve glede finančne samostojnosti s prepovedjo zadolževanja ožjih delov in z vezavo pravnih poslov ožjega dela na soglasje župana, kajti občina subsidiarno odgovarja za obveznosti krajevnih skupnosti.

Zaradi neposredne bližine prebivalcem v kraju lahko organi ožjih delov lokalne skupnosti s svojim delovanjem vstopajo v proračunski proces kot pomemben povezovalni mehanizem med občinsko upravo, izvoljenimi politiki in državljani, kar lahko učinkovito dopolnjuje mehanizme lokalne predstavniške demokracije. Iz tega vidika jih lahko obravnavamo kot poseben mehanizem bolj neposredne politične participacije, ki se v proračunskem procesu lahko udejani kot pomemben kanal vnašanja preferenc lokalnega prebivalstva. Saj se prav možnosti dostopa širše javnosti do procesov političnega odločanja in odzivnost političnih organov na njihove zahteve šteje kot pomemben dejavnik demokratičnosti procesov odločanja.

4.1.3 MEHANIZMI MANAGEMENTA PRORAČUNSKE PORABE

V normativni ureditvi so zajeti številni koordinativni in integrativni mehanizmi managementa proračunske porabe, ki povezujejo proračunski proces. ZJF podaja vrsto zavezujočih instrumentov, ki usmerjajo tok proračunskega procesa k zastavljenim ciljem. Z ustrezno vgraditvijo procesne usmeritve na izvršilno-instrumentalni ravni s temi mehanizmi v vseh fazah proračunskega procesa vnašamo predvsem dodatno horizontalno koordinacijo organizacijskega delovanja, ki povezujejo posamezne faze in različne organizacijske enote v tem procesu. Prav tako so opredeljeni tudi nekateri mehanizmi omrežnega managementa, ki povezujejo proces na medorganizacijski ravni.

V okviru usmerjenosti v učinkovitost in rezultate v vseh fazah proračunskega procesa se je v preteklih desetletjih vnašalo vrsto novih metod in mehanizmov procesnega managementa, ki vključujejo tudi nekatere metode managementa iz podjetniškega sektorja. V tem okviru zajemamo sodobne metode proračunskega načrtovanja v povezavi s strateško zasnovo proračuna, poročanje, mehanizme notranjega nadzora proračunske porabe, revizije, postopke javnih naročil, dodeljevanja transferov in državnih pomoči, strokovne evalvacijske mehanizme ter številne druge metode in instrumente. ZJF v proračunski postopek vgrajuje vrsto mehanizmov sodobnega managementa proračunske porabe in mehanizmov omrežnega managementa pri urejanju razmerij do izvajalcev javnih storitev in drugih nosilcev programov, ki so potrebni zaradi fragmentirane strukture lokalnega javnega upravljanja in značilnosti samega proračunskega upravljanja.

V teh razmerjih je potrebno upoštevati, da se sistem proračunskega upravljanja v svoji funkcionalni dimenziji ne konča pri občinskih organih in občinski upravi, ampak posega v širši krog celotne mreže izvajalcev javnih služb, ki so večinoma avtonomni pravni subjekti. Vsi ti procesi v občini in v omrežju avtonomnih akterjev so medsebojno tesno povezani, zato je pomembno, da so vzpostavljena jasna in konsistentna razmerja med vsemi akterji. Poleg osnovnih normativno določenih instrumentov vnosa pogodbenih razmerij in javnih naročil so prisotni še številni drugi mehanizmi koordinacije. To zajema preoblikovanje razmerij zaradi spremembe načina izvajanja javnih služb, spremembe načina financiranja javnih potreb, urejanja razmerij javno-zasebnih partnerstev, pogajanja med nosilci regionalnega ravzoja in urejanje razmerij med različnimi ravnmi oblasti. K instrumentom omrežnega

managementa uvrščamo tudi oblikovanje različnih teles za usklajevanje strategij, dogovorov za mobilizacijo virov, različne oblike sodelovanja v organih upravljanja, ipd.

Vzpostavljanje instrumentov omrežnega managementa v proračunskem procesu postavlja izvršilni aparat v vlogo osrednjega koordinatorja ali meta-managerja v celotni mreži akterjev. Lokalna partnerstva kot bolj institucionalizirane povezave se osredotočajo predvsem na razmerja z javnimi podjetji, javnimi zavodi in drugimi izvajalci javnih služb, ki že zaradi svojega statusa tesneje sodelujejo v proračunskem procesu. Njihovi finančni načrti in programi dela morajo biti usklajeni z dotokom sredstev iz proračuna že v zgodnjih fazah priprave proračuna. Prav tako so pomembne vertikalne povezave do države saj imajo pomemben vpliv na razporeditev sredstev v občinskem proračunu predvsem glede sofinanciranja posameznih investicij ali projektov kot tudi glede umestitve investicij na lokalnem območju v državni proračun. Vprašanja javno-zasebnega partnerstva pri sofinanciranju infrastrukture in izvajanju javnih služb so urejena v različnih področnih zakonih in formalno prinašajo paleto možnosti, vendar je njihova uporaba še v povojih.

Priprava občinskega proračuna poteka po predpisanih postopkih ob upoštevanju makroekonomskih izhodišč in državnih fiskalnih okvirjev. Že določbe ZJF predpisujejo, da se s predlogom proračuna za naslednje leto prikaže tudi realizacijo preteklega leta in oceno realizacije tekočega leta. S tem je podan večletni proračunski okvir finančnih tokov proračuna, ki s sodobnimi metodami večletnega drsnega planiranja in celovitimi evalvacijami stroškov in koristi omogoča daljši vpogled v finančne projekcije in obveznosti proračuna. Osnovno proceduro priprave določajo državni predpisi in občinski splošni akti (poslovnik in statut). V tem postopku so dobrodošle enotne usmeritve in priročniki[83]. Lastnim potrebam prilagojeno pa lahko posamezna občina za boljšo povezavo posameznih aktivnosti postopek dodela z vnaprej pripravljenimi obrazci, kontrolnimi listami, dodatnimi navodili, standardi kakovosti ipd.

Že v fazi priprave se vgrajujejo mehanizmi fleksibilnosti z instrumenti prerazporejanja proračunskih sredstev, prevzem obveznosti v breme naslednjih let, razporeditev sredstev za nepredvidene namene s tekočo proračunsko rezervacijo, vgraditev ohlapnejših postavk izvajalcem javnih služb ipd. Z navedenimi ukrepi se vgrajujejo elementi operativne učinkovitosti in uspešnosti doseganja v proračunu postavljenih ciljev in rezultatov. V okviru

[83] Priročnik o pripravi proračuna, ki ga že nekaj let pripravlja Ministrstvo za finance.

proračunskega upravljanja se potem, ko je proračun sprejet, pravo operativno delo šele začne, kajti bore slabe rezultate bi beležili, če bi v tej fazi prepustili proračun, da teče sam po sebi. Izpeljati je potrebno vrsto aktivnosti in ustrezne ukrepe usmerjanja delovanja. Nujno je sprotno spremljati realizacijo, odklone in z ustreznimi odločitvami takoj ustrezno reagirati. S tem ko so številke v sprejetem proračunu zapisane, to ne pomeni niti da bo avtomatično denar pritekel v proračun, niti ni avtomatizma za izplačevanje proračunskih sredstev. Pri zagotavljanju povezav med akterji in različnih ravni upravljanja je neobhoden del učinkovitega procesnega managementa integrirano zasnovan informacijski sistem, ki zagotavlja pomembne informacije notranjemu managementu in omogoča interaktivno komunikacijo z okoljem.

Strategija in večletno proračunsko načrtovanje

Osnovni okvir delovanja občine je podan v njeni strateški usmeritvi, ki podaja ključne cilje in programe delovanja. Zato se predpostavlja, da so cilji določeni ter da so opredeljeni pričakovani standardi in načini za merjenje njihovega doseganja. Proračun, ki je po svoji vsebini hkrati strateški in izvedbeni dokument občine, je tako osnovni instrument povezave strateške usmeritve in operativnega delovanja. V občinskem proračunu osnovno namembnost porabe lahko zaznamo že iz opredelitve proračunskih postavk oziroma namenov porabe, vendar je popolnejše informacije moč povzeti le v povezavi z opredeljenimi cilji, z merjenjem rezultatov in spremljanjem doseganja ciljev. Tak pogled na proračun nam pomaga razložiti njegovo osnovno vlogo v celovitem upravljanju občine kot javne organizacije ter poudarja pomen procesnega managementa oziroma vodenja celotnega procesa proračunskega upravljanja k doseganju zastavljenih ciljev v povezavi z drugimi organizacijskimi procesi v občini. To pa je bistvo strateškega upravljanja.

V praski slovenskih občin so strategije kot posebej opredeljen dokument z načrtom ciljev in aktivnosti redkost, kar pa ne pomeni, da občine v svojem delovanju ne vključujejo pristopa strateškega upravljanja. Tako občinski proračuni, ki so vsebinsko dograjeni z informacijami o ciljih in rezultatih porabe javnega denarja in zajemajo osnovne razvojne projekte občine, najpogosteje predstavljajo osnovni »strateški« dokument občine, ki podaja njeno osnovno strateško usmeritev.

Tu se navezujemo na pomen procesnega managementa s strokovno podprto fazo priprave proračuna, ki je podlaga za kasnejše učinkovito in uspešno izvrševanje (Gianakis in McCue 1999). Opuščanje klasičnega proračunskega financiranja po dvanajstinah in prehod v rezultate usmerjenega proračuna v fazi načrtovanja in priprave proračuna narekuje uporabo dinamičnih metod kratkoročnega in dolgoročnega načrtovanja, nove pristope projektnega in programskega načrtovanja ter uvedbo stroškovnega računovodstva za spremljanje preoblikovanja inputov v outpute. Z večletnim proračunskim planiranjem, ki uveljavlja koncept spremljanja uresničevanja ciljev oziroma veže spremljanje odhodkov na rezultate, povezujemo sled (u)porabljenega javnega denarja z rezultati, ki smo jih z njim dosegli. Poseben pristop je potreben predvsem pri načrtovanju investicij, kjer je pomembno, da postopki priprave proračuna in načrtovanja večletnih projektov potekajo usklajeno ob pripravljenih predhodnih projekcijah za posamezna področja proračunske porabe. Posamezne investicijske naloge in projekti, ki se vključujejo v finančne načrte, morajo biti usklajeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in načrtom razvojnih programov občine za štiri letno obdobje.

Nov pristop večletnega proračunskega načrtovanja so občine prvič uporabile v letu 2001. Poleg večletnih projekcij pri pripravi proračuna ta pristop opredeljuje pripravo načrtov razvojnih programov kot obvezne sestavine predloga proračuna, kjer so opredeljeni investicijski programi in projekti za več let. Dopolnjen ZJF je tudi občinam dopustil sprejetje proračunov za naslednji dve leti, ki pa je možno samo znotraj mandatnega obdobja. Taka rešitev na svojevrsten način pretrga kontinuiteto večletnega proračunskega načrtovanja prav v letih, ko zaradi volitev prihaja do zastojev oziroma zamud pri sprejemanju občinskih proračunov. Povezavo večletnega proračunskega načrtovanja občine z usmeritvijo skladnega razvoja širše lokalne sredine pa zagotavljajo regionalni razvojni programi, ki slonijo na prioritetah opredeljenih v občinskih in državnih dokumentih razvojnega načrtovanja. Povezava dokumentov regionalnega razvojnega načrtovanja s proračunskim načrtovanjem v občini je eno izmed področij, ki je najmanj dodelano, zato prihaja tako pri načrtovanju kot pri izvajanju teh projektov pogosto do neusklajenosti. Posledice tega so posebej zaznane pri črpanju sredstev evropskih strukturnih skladov, kjer niti država niti občine niso dovolj učinkovite (Računsko sodišče 2009).

Osnovni instrument večletnega proračunskega načrtovanja, ki je vgrajen v strukturo proračunskih dokumentov je načrt razvojnih programov občine. Na osnovi veljavnega normativnega okvira v Sloveniji se v načrt razvojnih programov zajema projekte, investicije

in državne pomoči v občini za obdobje štirih let. Vsako leto se veljavni načrt razvojnih programov po sistemu drsnega planiranja dopolni z načrtom za eno leto naprej. Načrt razvojnih programov odraža razvojno politiko občine in povezuje proračun s strateškimi usmeritvami, ne podaja pa razreza proračunskih odhodkov za večletno obdobje po namenih, saj se le letni načrt razvojnih programov tekočega proračunskega leta konkretizira v letnem proračunu na investicijskih postavkah. Načrti razvojnih programov za naslednja tri leta pa predstavljajo razvojne usmeritve občine v naslednjih letih. Projekti zajeti v načrtu razvojnih programov predstavljajo tudi osnovo za prevzemanje obveznosti v breme proračunov naslednjih let. S tem načrt razvojnih programov vnaša povezavo med enoletnim proračunskim obdobjem in zasnovo projektnega upravljanja.

Po navedbi Cvikla in Zemljičeve (2000, 38) je namen večletnega načrtovanja proračuna pridobiti celovito oceno o razvoju in dinamiki prihodkov, odhodkov in zadolževanju nosilcev javnega financiranja v prihodnjih letih kot podlage za analiziranje, načrtovanje in odločanje v pristojnih organih. Prav pri povezavi večletnega načrtovanja v občini z letnim proračunom pa ni vzpostavljena povezava, da se stroški projektov gibljejo v okviru razpoložljivega obsega virov, kar lahko vodi v prekomerno obremenitev naslednjih proračunov. Ali pa se v takih pogojih lahko zgodi, da načrt razvojnih programov postane zgolj seznam želja, ali v najboljšem primeru indikativni dokument o investicijskih potrebah brez realne izvedljivosti[84].

Management likvidnosti

Na osnovi usmeritev EU in MDS se je tudi Slovenija lotila reforme enotnega zakladnega sistema, ki je bil uveden v letu 2002. Takrat je bil izveden prehod proračunskih uporabnikov države in občin na poslovanje preko sistema enotnih zakladniških računov, kar je sovpadalo s prehodom na nov plačilni sistem v državi[85]. S tem so vsi proračunski uporabniki prešli na izvajanje plačilnega prometa preko Banke Slovenije, kar je pomenilo zaokrožitev reforme plačilnega prometa v državi in prehod subjektov na izvajanje plačilnega prometa preko pooblaščenih bank. Za izvajanje plačilnega prometa za javni sektor se je takrat oblikovala

[84] Dodatno se ta neusklajenost kaže tudi pri povezavi večletnega načrtovanja med lokalno, regionalno in centralno ravnijo v neusklajenosti občinskih, regionalnih in državnega načrta razvojnih programov.
[85] Poslovni subjekti zasebnega sektorja pa so istočasno z reformo plačilnega prometa prešli na transakcijske račune pri poslovnih bankah, s čimer je bil plačilni promet vzpostavljen kot nevtralni bančni posel.

Uprava za javna plačila v sestavi Ministrstva za finance, ki zagotavlja tudi integriran informacijski sistem denarnih tokov javnega sektorja .

Občine so skladno z ZJF na podlagi soglasja ministra za finance svoje transakcijske račune proračuna odprle pri Banki Slovenije kot enega izmed podračunov v sistemu enotnega zakladniškega računa. Od tedaj vsi uporabniki občinskega proračuna poslujejo z denarnimi sredstvi v okviru enotnega zakladniškega računa občine, v okviru katerega imajo svoje podračune. Vsi podračuni imajo iz statusnopravnega, obligacijskega, davčnega, računovodskega vidika in vidika predpisov o izvršbi in zavarovanju enak status kot transakcijski računi[86]. To pomeni, da vsak proračunski uporabnik samostojno razpolaga in upravlja s sredstvi na svojem podračunu, ne glede na to da se vsa sredstva vodijo na enotnem zakladniškem računu. S tem je zagotovljena neodvisna poslovna pristojnost in odgovornost proračunskih uporabnikov za finančno poslovanje.

Do sedaj izvedeni koraki predstavljajo pomemben prvi premik k učinkovitejšemu upravljanju celotnih finančnih tokov v občinskih javnih financah. Že v fazi uvajanja zakladniških računov je bilo poudarjeno, da je zakladniški sistem najbolj učinkovit, če temelji na računalniški podlagi in je integriran v finančno upravljalski sistem temelječ na sistemu glavne knjige zakladnice z enotnimi računovodskimi pravili za vse proračunske uporabnike (Umek 2000, 33). Ob enotnem računovodskem sistemu proračunskih uporabnikov je vzpostavljena usmeritev vseh denarnih tokov v okviru enega računa za vse proračunske uporabnike občinskega proračuna in enotno evidentiranje finančnih tokov zakladnice. Ne moremo pa še govoriti o enotnem upravljanju z likvidnostjo, kar je izziv druge faze reforme enotnih občinskih zakladniških računov. Vzpostavljanje občinske glavne knjige zakladnice in finančno upravljanje z denarnimi sredstvi so nadaljnji koraki. Njihova izpeljava zahteva vrsto metodoloških, vsebinskih in organizacijskih sprememb tako v operativnem finančnem poslovanju občine kot v normativni ureditvi razmerij do posrednih proračunskih uporabnikov, ki so samostojne pravne osebe. Predpogoj za nadaljnje korake je tudi usposobitev posameznega proračunskega uporabnika za učinkovito likvidnostno načrtovanje.

[86] 8.člen Zakona o plačilnem prometu, Ur.l. RS št.30/2002, 15/2003.

Pogodbe o izvajanju proračuna in javna naročila

Z namenom prehoda na spremljanje rezultatov je ZJF vzpostavil črpanje proračunskih sredstev na osnovi pogodbenih razmerij do izvajalcev javnih služb in vseh prejemnikov proračunskih sredstev. Pri naročanju dobav blaga in storitev pa so vsi proračunski uporabniki vezani na javna naročila.

Vsi proračunski uporabniki so zavezani sredstva proračuna uporabljati na podlagi pisnih pogodbenih razmerij, pri katerih se upoštevajo predpisani pogoji javnofinančnega režima (plačilni roki, omejitev avansov, javna naročila, spremljanje namena porabe…). Pogodbe o izvajanju predstavljajo mehanizem usmerjanja učinkovitosti porabe in vzpostavitve nadzora nad porabo sredstev pri posrednih proračunskih uporabnikih in drugih izvajalcih javnih služb. Pri tem gre za bistveno drugačna razmerja od tistih, ko občina s proračunskim denarjem nastopa kot kupec na tržišču. Pri sklepanju pogodbenih razmerij teh porabniških enot izhajamo iz namena in višine sredstev, ki ga določa sprejeti proračun, zato ne moremo govoriti o pravih obligacijskih razmerjih. Bistvo pogodb o financiranju in izvajanju je v tem, da z njimi nadzorujemo odgovornost za rezultate porabe proračunskega denarja oziroma zagotavljanje javnih služb občanom in ne zgolj razporejamo porabo v proračunskih postavkah opredeljenega denarja. Tako se jih obravnava kot mehanizem vzporednega notranjega trga v javnem sektorju v okviru pravil izvrševanja sprejetega proračuna. Za doseganje tega namena pa je potrebno po posameznih izvajalcih oziroma javnih službah najprej opredeliti obseg programov, jih realno ovrednotiti, opredeliti standarde in merila za spremljanje njihovega uresničevanja ter predhodno določiti kriterije financiranja posamezne dejavnosti.

Vsaka poraba javnega denarja, ki predstavlja nakup blaga ali storitev mora biti izpeljana preko postopkov javnih naročil. Postopki javnih naročil sledijo zagotavljanju transparentnosti in učinkovitosti proračunske porabe. Predstavljajo zavezujoč instrument, ki je podlaga za porabo javnega denarja, kadar javna organizacija izvaja nabavo blaga ali naroča storitev. Svet Evrope izpostavlja, da sklepanje pogodb za javna naročila predstavlja posebno in pomembno tveganje za nastanek korupcije in kršitve načel javne etike (CE 2004, 52). Tudi za Slovenijo podatki iz raziskave na tem področju kažejo, da so javna naročila pri delovanju občin največji potencialni vir korupcije (Kovač 2006). Zaradi navedenega in z namenom racionalizacije postopkov je to področje v nenehnem dograjevanju pravne ureditve kot tudi pod ostrejšim nadzorom Računskega sodišča in protikorupcijske komisije.

Notranji nadzor proračunske porabe in revizija

Sistem notranjega finančnega nadzora zajema sistem finančnega poslovodenja in naknadno notranjo revizijo poslovanja. Za njegovo izvajanje je zadolženo poslovodstvo občine, ki te procese uredi v internih aktih in vgradi v postopke delovanja upravnih podsistemov. Poleg revizije kot neodvisne oblike preverjanja učinkovitosti in pravilnosti se v osnovni proces poslovanja vgrajuje celovit sistem sprotnega spremljanja in notranjih kontrol. Osnovni namen notranjih finančnih kontrol je zagotavljati zakonitost in učinkovitost finančnega poslovanja, pravilnost vseh evidenc premoženja občine, kontrolo uresničevanja ciljev in ugotavljanja odmikov med uresničenimi in planiranimi ciljnimi vrednostmi. Zato je poleg predpisanih računovodskih evidenc pri finančnem managementu pomembna vzpostavitev ločenih evidenc prevzemanja obveznosti in črpanja pravic porabe, ki nam omogoča celovitejše obvladovanje izvrševanja sprejetega proračuna in upravljanje z denarnimi tokovi. Na tej osnovi lahko ugotavljamo vzroke odklonov in pripravimo ustrezne korektivne ukrepe. V postopkih notranjega nadzora je pomembno opredeliti tudi postopke odprave nepravilnosti in njihovega dokumentiranja.

Z zunanjo ali notranjo revizijo poslovanja ali posameznih procesov vzpostavljamo možnost naknadnega neodvisnega preverjanja delovanja v posameznih procesih poslovanja občine (pisarniško poslovanje, oddaja javnih naročil, prevzemanje obveznosti, preverjanje računalniškega zajemanja in obdelave podatkov, sestave poročil…) ali za celotno poslovanje občine. Občine v Sloveniji so z zakonom zavezane revidirati proračunsko poslovanje oziroma izvrševanje proračuna z zagotavljanjem funkcije notranje revizije. Poleg notranje revizije, ki zagotavlja preverjanje poslovanja v podporo poslovnemu odločanju, je občasna zunanja revizija koristen mehanizem neodvisnega preverjanja sistema delovanja. Te se lahko izvajajo kot naročene občasne revizije, kar pa ni zaveza niti praksa slovenskih občin. Zunanja revizija se izvaja le v obliki institucionalnega nadzora Računskega sodišča, ki v okviru svojih pristojnosti revidira tudi občinske proračune, njihovi izsledki pa se javno objavijo.

Izvrševanje proračuna v občini ob finančni funkciji zajema tudi številne odločitve o reševanju konkretnih problemov na različnih področjih javnega upravljanja. Navedeno nam hkrati pove, da je tudi v tej fazi izredno pomemben proces povezovanja in usklajevanja med operativno in strateško ravnijo upravljanja proračuna, saj izvrševanje proračuna preko implementacije številnih politik podpira širšo uspešnost delovanja lokalne oblasti. Faza izvajanja proračuna je najobsežnejša in natančno definirana z vrsto predpisanih postopkov

določenih v državnih predpisih ter internih aktih. Način koriščenja proračunskih sredstev opredeljenih kot pravice porabe v sprejetem proračunu je vezan na vrsto obveznih izvedbenih dokumentov od investicijskih programov, kadrovskega načrta, finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov, načrtov razpolaganja s stvarnim premoženjem, do s trimesečnimi kvotami predpisanega načrtovanja prevzemanja obveznosti ter mesečnega planiranja plačilne sposobnosti proračuna. Vezan je na vrsto pravil od zakonsko predpisanih rokov plačil iz proračuna, postopkov javnih naročil, dokumentiranja prevzemanja obveznosti in izplačil, idr. Vse te postopke, ki potekajo v različnih upravnih resorjih in časovnih terminih, usklajuje sistem notranjega finančnega nadzora proračuna zasnovan na procesnem managementu. Ta zajema usklajevanje postopkov z delegiranjem pristojnosti in odgovornosti v vseh postopkih izvajanja proračuna od sprožanja javnih naročil, prevzemanja obveznosti do končne odreditve izplačila v breme proračunske postavke, kar prežema delovanje vseh organizacijskih enot.

Vsa opredeljena sredstva proračuna se lahko uporabijo le, če so izpolnjeni vsi z zakonom ali drugim aktom določeni pogoji za uporabo sredstev. Za to morajo biti dokumentirani dogodki in dejstva, ki utemeljujejo kaj je za ta denar izvedeno: opravljena javna služba, naročena storitev ali dobava blaga, izgrajena cesta, vodovod, kanalizacija, izplačane štipendije in subvencije upravičencem... Jasni postopki izvrševanja proračuna, ki udeležencem vnaprej povedo pravila igre lahko pomembno doprinesejo k učinkovitejši izvedbi celotnega proračuna in k učinkovitejši izvedbi operativnih aktivnosti za izpeljavo zastavljenih ciljev.

Med instrumente notranjega nadzora štejemo tudi razmejitev funkcij znotraj izvršilne veje oblasti, postopke odobritve črpanja pravic porabe (prevzemanja obveznosti), postopke izplačil in računovodenja[87], ki jasno razmejujejo pristojnosti in odgovornosti oseb, ki odločajo o porabi javnih sredstev. Zasnova notranjega nadzora javnih financ sloni na podpori vodstva, integrirani informacijski podpori in strokovno usposobljenemu kadru občinskih uprav, kar se izpostavlja kot predpogoj učinkovitega finančnega managementa in notranjega nadzora javnih financ. Ustrezna organiziranost in kadrovska zmogljivost občinske uprave namreč zagotavlja osnovni pogon vseh postopkov v procesu upravljanja občinskega proračuna ali/in predstavlja omejitveni faktor zmogljivosti občine.

Sprotno spremljanje izvajanja in naknadna revizija sta vgrajeni kot funkciji procesnega managementa, ki celotnem procesu vzpostavljata povratno zvezo sprotnega in naknadnega

[87] ZJF je v 92. členu opredelil institut pooblaščenega računovodje, ki neodvisno evidentira poslovne dogodke skladno z računovodskimi pravili in lahko začasno zadrži izplačilo iz proračuna.

nadzora. Ob tem je pri uvajanju notranjega finančnega nadzora potrebno slediti izhodišču, da sistem finančnega nadzora in notranjih kontrol ne pomeni predpisovanja dodatne formalne procedure ampak predstavlja podlago vodstvu za učinkovit management proračunskega procesa v povezavi s spremljanjem doseganja zastavljenih ciljev in izboljšanje operativne učinkovitosti porabe proračuna.

Računovodski sistem občine

Proračunsko računovodstvo predstavlja osnovni informacijski sistem spremljanja delovanja na osnovi proračuna, ki na enoten predpisan način zagotavlja finančne podatke o izvrševanju proračuna. Poleg spremljanja proračuna nam računovodske evidence zagotavljajo finančne podatke o vseh vrstah občinskega premoženja in o gibanju tega premoženja med poslovnim letom. Z namenom spremljanja izvajanja proračuna in učinkovitega nadzora vseh finančnih tokov se v svetu vse bolj uveljavlja računovodstvo po načelu nastanka poslovnega dogodka, ki nadomešča klasično proračunsko računovodstvo vodeno po načelu denarnih tokov. Tako zasnovan informacijski sistem računovodstva zagotavlja spremljanje gibanja širših gospodarskih kategorij in omogoča zagotavljanje sprotnih informacij operativi in vodstvu o stanju in porabi proračunskih postavk, o stroških poslovnih aktivnosti, pregled prevzetih obveznosti in prostih pravic porabe, prispelih in še neplačanih obveznosti ter informacije za uravnavanje likvidnosti. Zato so vodenje predpisanih evidenc, knjigovodskih listin, računovodska poročila in računovodski nadzor dejavniki preglednosti in sestavni del sistema notranjega nadzora javnih financ.

Pomen računovodskih informacij v proračunskem procesu izhaja že iz zahtev mednarodnih smernic javnofinančnega poslovanja in preglednosti proračuna, zato ga posamezne države praviloma zakonsko urejajo. Tako pri nas že ZJF določa osnove proračunskega računovodstva in pristojnosti računovodske službe ter opredeljuje enoten sistem vodenja računovodstva in izdelave letnih poročil za proračun in vse proračunske uporabnike. Natančneje so pravila računovodenja javnega sektorja opredeljena v posebnem zakonu o računovodstvu. Pri vodenju računovodskih evidenc in sestavi računovodskih poročil pa se smiselno uporabljajo tudi Slovenski računovodski standardi.

Proračunsko računovodstvo v Sloveniji še vedno sledi načelu denarnega toka. Knjigovodstvo proračuna je organizirano tako, da prihodke in odhodke, dana in vrnjena posojila ter

zadolževanje in odplačila dolgov zajema po enotni ekonomski klasifikaciji javnofinančnih tokov in po enotnem sistemu kontnega načrta, ki velja za vse proračunske uporabnike. Tako zasnovan računovodski sistem zagotavlja enotno spremljanje porabe posameznih uporabnikov proračunskih sredstev in enotno izhodišče za sestavo proračuna. Hkrati pa računovodska pravila vzpostavljajo tudi nekatere elemente modificiranega obračunskega načela, predvsem pri spremljanju terjatev in obveznosti ter pri sestavi izkazov stanja sredstev in virov sredstev. To je zelo pomembno za upravljanje prihodkovne in odhodkovne strani proračuna kot tudi za zagotavljanje transparentnosti poslovanja javnih subjektov, ki naj podajajo informacije o celotnem premoženjsko finančnem stanju občine. Pomemben del računovodskih poročil predstavlja tudi premoženjska bilanca občine, ki izkazuje evidenco vrednosti premoženja občine. Osnova za sestavo premoženjske bilance je izkaz stanja s pregledom sredstev in obveznosti do virov sredstev. Na tej osnovi se ob upoštevanju predpisane metodologije sestavi premoženjska bilanca kot zbirni izkaz vsega javnega premoženja, kar vključuje tudi evidenco občinskega premoženja v upravljanju javnih subjektov, ki delujejo kot samostojne pravne osebe in katerih ustanovitelj je občina.

Poročanje

Kakovostne računovodske informacije so pripravljene tako, da zagotavljajo ustrezne podlage za odločanje notranjim uporabnikom, podajajo osnovo proračunskega poročanja in informiranja širši javnosti. Ugotovimo lahko, da je enotno zajemanje podatkov osnova za pregledno spremljanje in primerjavo proračunske porabe tako na državni kot tudi na občinski ravni. Poročanje je orodje, ki zajema vse aktivnosti, s katerimi občina predstavlja proračunske cilje, aktivnosti in rezultate porabe javnega denarja. Z ustreznim sistemom poročanja o doseganju ciljev predstavimo rezultate delovanja oziroma porabe javnega denarja, ki je zastavljeno širše od zgolj finančnega poročanja.

Občina na podlagi predpisov sestavlja vrsto obveznih poročil o javnofinančnih tokovih in poročil o upravljanju proračuna. To so predpisana mesečna, polletna in letna finančna poročila o izvajanju proračuna. Poleg predpisanih poročil proračunsko poročanje zajema tudi dodatna poročila za potrebe notranjega managementa ter poročila, ki se navezujejo na namenska oziroma donatorska sredstva. Slednja morajo biti pripravljena skladno z zahtevami donatorjev oziroma financerjev, ki ob finančnih poročilih praviloma zahtevajo natančno vsebinsko spremljanje doseganja ciljev in rezultatov, za katere so bila odobrena sredstva.

Mesečna poročila o vseh prejemkih in izdatkih predstavljajo reden način poročanja občin Ministrstvu za finance na predpisanih obrazcih, ki zajemajo poročanje po ekonomski, programski in funkcionalni klasifikaciji proračuna. Na ta način država sprotno zbira podatke, ki jih vključuje v pregled vseh javnofinančnih tokov v državi. Enotno zajemanje podatkov sloni na enotni metodologiji javnofinančnih računov in enotnem računovodskem sistemu pri vseh neposrednih proračunskih uporabnikih. Navedena poročila predstavljajo osnovo za državno statistiko javnih financ in evidenco javnofinančnih tokov v občinah, ki se mesečno tudi objavlja v Biltenu javnih financ in na spletnih straneh Ministrstva za finance. Prav tako so osnova notranjega managerskega procesa proračunskega upravljanja.

Polletno poročilo o izvrševanju proračuna predstavlja zakonsko zavezo župana, da poroča občinskemu svetu o poteku realizacije proračuna v prvem polletju. Poročilo o polletnem izvrševanju proračuna se dostavi kot informacija o izvrševanju proračuna občinskemu svetu v juliju mesecu. V skladu načeli transparentnosti javnih financ in zakonskimi določbami polletno poročilo podaja detajlno poročilo o realizaciji finančnih tokov v prvem polletju z oceno realizacije do konca leta, podatke o prerazporejanju sredstev, vključitvi novih obveznosti v finančni načrt, prenosu namenskih sredstev iz preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih, izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštva, razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim finančnim načrtom in predloge potrebnih ukrepov za izvršitev proračuna do konca leta. Tako sestavljeno poročilo podaja občinskemu svetu finančno in vsebinsko sliko o izvajanju sprejetega proračuna tekom leta. S tako zasnovanim poročanjem sledimo smernicam in priporočilom mednarodnih organizacij o potrebi medletnega informiranja predstavniškega organa o izvajanju sprejetega proračuna.

Z zaključnim računom proračuna se poda dokončno poročilo o finančni realizaciji proračuna in o realizaciji v proračunu zastavljenih ciljev. To je krovni dokument, ki podaja primerjavo sprejetega proračuna z njegovo dejansko izvršitvijo. Po določbah ZJF je zaključni račun proračuna akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za preteklo leto. Sestavni del zaključnega računa so tudi podatki iz bilance stanja z obrazložitvijo, ki podajajo informacijo o stanju sredstev in obveznosti občine. Poleg poročanja o finančni realizaciji sprejetega finančnega načrta je vsak neposredni proračunski uporabnik zavezan poročati o doseženih ciljih in rezultatih iz svojega področja delovanja. Zaključni račun občinskega proračuna za preteklo leto se sestavi do 31.

marca tekočega leta na osnovi poročil o realizaciji finančnih načrtov posameznih neposrednih uporabnikov občinskega proračuna in se v tem roku dostavi Ministrstvu za finance. Prav tako je župan zavezan, da predlog zaključnega računa občinskega proračuna predloži občinskemu svetu v sprejem. S tem župan, ki je odgovoren za izvrševanje proračuna, poroča občinskemu svetu o izvršitvi sprejetega proračuna, o doseženih ciljih in rezultatih ter o javnih prejemkih in izdatkih, ki so bili porabljeni za dosego teh ciljev.

Z namenom preglednosti poročanja je v metodološka izhodišča vgrajena zaveza, da se zaključni račun sestavi ob upoštevanju členitve, ki velja za sestavo proračuna. Iz zahtevane strukture in vsebinskih pojasnil o načrtovanih ciljih in rezultatih pri sestavi zaključnega računa občine izhaja, da je njegova sestava zastavljena široko in zajema vsebine za detajlno poročanje o rezultatih in ciljih delovanja občine. Vendar se opozorila Računskega sodišča (2009, 12) še vedno nanašajo na neustrezno strukturo zaključnih računov in pomanjkljive obrazložitve o ciljih in rezultatih. Zaključni račun pa bo lahko kakovostno poročilo le, če so bili že na samem začetku zastavljeni cilji jasni, če so določeni indikatorji za njihovo spremljanje in če smo na tej podlagi zagotovili ustrezen sistem spremljanja izvajanja. To pa ostaja še nedodelano področje v rezultate usmerjenega proračuna tako pri sestavi občinskih kot državnega proračuna, ki bo predmet izboljšav in dodelav v naslednjih letih.

Ob zakonskih zahtevah za poročanje o proračunu tudi javnost vse bolj pričakuje nazorno in pregledno predstavitev poslovanja občine. To bo poleg formalnih zavez lokalne oblasti zahtevalo, da se letna poročila dograjujejo in poleg finančnih podatkov zajemajo tudi druge vsebinske informacije in pojasnila. Celovito zastavljeno letno poročilo omogoča predstavitev izvedbe zastavljenih nalog, opredeljenih ciljev kot tudi spremljanje implementacije strateških usmeritev. Hkrati so tu lahko izpostavljeni argumenti za prioritete oziroma alternative prihodnjega proračunskega leta. Celovito poročilo o realizaciji proračuna lahko predstavlja vir izčrpnih informacij, ki organom občine, potencialnim investitorjem v lokalni skupnosti, občanom, dobaviteljem, državnim ustanovam in drugim deležnikom podaja pregled finančnega stanja in realizacije občinskega proračuna. S poročanjem o doseganju proračunskih ciljev, ki predstavljajo program dela občine opredeljujemo hkrati tudi uspešnost poslovanja občine kot celote, zato lahko povzamemo, da je zaključni račun proračuna hkrati tudi poročilo o uspešnosti delovanja občine.

4.1.4 KLASIFIKACIJA PRORAČUNSKEGA PROCESA V TIPSKI MODEL

Na osnovi tipskega modela za razvrščanje proračunskega sistema smo po podanih značilnostih proračunskega procesa z analizo institucionalne ureditve opredelili prisotnost ali odsotnost posameznih parametrov in razvrstili upravljanje občinskih proračunov v Sloveniji v pripadajoči tipski proračunski sistem.

V nadaljevanju povzemamo klasifikacijo občinskega proračunskega sistema v Sloveniji na osnovi modela za razvrščanje. Razvrstitev po osnovnih značilnostih je povzeta v tabeli 4.1:

- Vloga proračuna: Institucionalna ureditev zagotavlja celovit centralni nadzor finančnih tokov ob vzpostavljanju mehanizmov učinkovitosti porabe javnega denarja. Ob tem se še ohranja centralni nadzor dela proračunskih izdatkov. S proračunskimi načeli, postopki in metodologijo proračunskih dokumentov so ob vzpostavljenih osnovnih proračunskih institucijah v proračun vgrajena izhodišča učinkovitosti z zavezo opredelitve in spremljanja rezultatov, ki porabo javnega denarja vežejo na dosežene učinke in rezultate.
- Dominantna proračunska načela: Splošna načela ZJF opredeljujejo zakonitost, transparentnost, gospodarnost in učinkovitost, ki vzpostavljajo spremljanje rezultatov uporabe javnega denarja. Iz analize predpisanih postopkov in opredeljenih razmerij osnovnih akterjev lahko povzamemo, da je dobro zastopano načelo transparentosti, ki usmerja lokalno oblast v predpisane procedure priprave, sprejema, objave, izvajanja, zahtev po poročanju javnosti in postopkov strokovnega nadzora proračuna. S tem so v proračun vnešeni dejavniki enostranskega odpiranja procesa do javnosti. Ne opredeljuje pa preostalih načel dobrega javnega upravljanja, ki podajajo osnove obojestranskega odpiranja proračunskega procesa z večjo dostopnostjo, participativnimi mehanizmi in odzivom lokalne oblasti nanje.
- Osnovni proračunski pristop: V sedanji ureditvi gre za prehod od administrativno-legalističnega pristopa inputnega proračuna k načelom gospodarnosti in učinkovitosti proračuna usmerjenega v rezultate z uvajanjem mehanizmov managementa proračunske porabe. Celoten proces je še vedno javno-centristično usmerjen na urejanje delovanja institucionalnih akterjev, z opredeljevanjem njihovih zavez do javnosti in še prisotnim dominantnim nadzorom virov.
- Časovni okvir načrtovanja: Proračun vgrajuje večletni pristop, ki izhaja iz zavez upoštevanja makroekonomskega okvira, priprave večletnih projekcij finančnih tokov, večletnega načrtovanja projektov ter možnosti sprejema proračuna za dve leti zapored.

Vsi ti instrumenti vnašajo fleksibilnost in večjo predvidljivost, kar usmerja v zasnovo boljše fiskalne discipline in alokacijske učinkovitosti proračuna.

- Potek priprave proračuna: Postopki priprave opredeljujejo razmerja znotraj linij oblasti s sodelovanjem upravnih resorjev, finančne stroke in proračunskih porabnikov. Omogočen je tudi vnos prispevka neodvisnih zunanjih strokovnjakov in vključitev vpliva nosilcev razvojnih aktivnosti in izvajalcev javnih služb. Vključevanje širše javnosti v fazi oblikovanja proračuna je možno, ni pa posebej regulirano.
- Vključevanje javnosti: Proces oblikovanja proračuna v naši normativni ureditvi je omejen na izvoljene predstavniške organe, občinsko upravo in javne organizacije. Javnost institucionalno nima zagotovljenega vstopa v proračunsko proceduro. Sistemski zakon tudi ne postavlja zavez in podpore glede neposrednih oblik participacije in vključevanja širše javnosti v proračunskem procesu.
- Vloga predstavniškega organa: Normativna ureditev ne zajema zaveze vključevanja predstavniškega organa v predhodno razpravo o ciljih in strategijah. Ta se vključuje v potrditev že oblikovanega predloga proračuna posredovanega s strani župana. Prav tako je institucionalno omejena z zahtevo po ohranjanju uravnoteženosti podanih predlogov dopolnitve proračuna in brez podpore postopkom, ki olajšajo aktivno vključevanje in temeljito razpravo na občinskem svetu.
- Vloga izvršilnega organa: Vlogo izvršilnega organa smo opredelili z vlogo župana. Formalno je župan predlagatelj proračuna in odgovorna oseba za njegovo izvrševanje, kar mu daje dominantno vlogo v celotnem procesu. Hkrati pa mu institucionalna ureditev nalaga usklajevanje celotnega procesa, ki se ne nanaša le na razmerja znotraj uprave ampak zajema tudi medorganizacijska razmerja različnih deležnikov v lokalni sredini kot tudi razmerja do državnih organov. Izhajajoč iz podane vloge organov lahko glede na tri osnovna razmerja med izvršilnim in predstavniškim organom, ki jih podaja Mullins pri oblikovanju proračuna (pogl. 3.5.3), proračunski proces v naši ureditvi umestimo med razmerjem uravnoteženih vlog obeh organov in prevladujočo vlogo izvršilne veje v proračunskem procesu.
- Vloga javne uprave: Institucionalno je urejena zastopanost stroke in upravnih resorjev. To omogoča, da javni managerji vstopajo v vlogo sooblikovalcev proračuna, ki postopoma prevzemajo skupno odgovornost do javnosti. Hkrati v sistemu z močno vlogo župana, ki nastopa kot ključni akter v proračunskem proces, ostaja razmejitev nekaterih funkcij in pristojnosti v razmerjih klasične delitve vlog med politiko in javno

administracijo. Vendar so na lokalni ravni aktivnosti uprave in politike tako prepletene, da je njuna razmerja delovanja težko ločiti v smislu te klasične delitve vlog.

- Potek izvajanja: S pristopom v rezultate usmerjenega proračuna je v finančnem upravljanju ukinjen centralizirani način izplačil proračunskega denarja po dvanajstinah in odobrenih proračunskih postavkah. Prevzemanje obveznosti in financiranje se postavlja na pogodbene osnove, postopke javnih naročil in partnerska razmerja z izvajalci javnih služb, nevladnimi organizacijami in privatnim sektorjem.
- Vsebina poročanja: Podana je zaveza poročanja predstavniškemu organu med letom in ob koncu leta s podajanjem celovitih finančnih in vsebinskih informacij o izvajanju sprejetega proračuna, z navedbo odstopanj, ocen o izvršitvi do konca leta in posledicah za naslednje proračune, kar omogoča občinskemu svetu in javnosti vpogled v porabo proračuna in delovanje lokalne oblasti.
- Javno računovodstvo: Uveden je enoten računovodski sistem evidentiranja javnofinančnih tokov po načelu denarnega toka s podlago v enotni ekonomski klasifikaciji prejemkov in izdatkov, kar omogoča integracijo v enoten informacijski sistem proračunskega upravljanja. Ob tem se uvajajo elementi stroškovnega računovodstva s spremljanjem celovitega pregleda terjatev in obveznosti, ki je podlaga za spremljanje rezultatov in celovitega finančnega stanja občine.
- Oblike nadzora: V okviru načela transparentnosti delovanja izvršilne oblasti je vzpostavljen sistem notranjega finančnega nadzora, ki sloni na jasni razmejitvi pristojnosti posameznih vlog znotraj izvršilne veje, sistemu finančnega poslovodenja in zavezi za uvedbo notranje revizije. Funkcijo zunanjega nadzora javne porabe izvaja nadzorni odbor občine ter Računsko sodišče. Ni pa zaveze izvajanja kontinuirane zunanje revizije. Sistem tudi ne spodbuja demokratičnih oblik nadzora z udeležbo državljanov ali širše javnosti. Od teh ureja le sodelovanje uporabnikov pri delovanju javnih služb v organih upravljanja izvajalskih organizacij in v svetih potrošnikov.

Iz analize pregleda po opredeljenih parametrih v modelu za razvrščanje dominirajo značilnosti enostransko odprtega NJM sistema zasnovanega na načelih učinkovitosti in transparentnosti. Zanj je značilno, da proces odpira z vzpostavljanjem enostranskega odnosa lokalne oblasti do javnosti in z notranjo decentralizacijo v izvršilni veji oziroma navzdol do javnega managementa. Med značilnostmi najdemo še vrsto elementov vkoreninjenega centraliziranega klasičnega proračunskega sistema in izjemoma zabeležimo prisotnost elementov odprtega proračunskega upravljanja, ki se nanašajo na funkcionalne oblike

odpiranja z javno-zasebnim partnerstvom v omrežnem upravljanju, sodelovanjem uporabnikov pri delovanju javnih služb in elementov zasnove učinkovitega računovodskega sistema, ki predstavlja osnovo celovitega informacijskega sistema proračuna.

Nova ureditev vzpostavljena z ZJF in njemu komplementarni zakonodaji je močno posodobila institute transparentnosti in fiskalne discipline v proračunskem upravljanju ter usmerila v načela učinkovitosti uporabe javnega denarja. Normativna ureditev proračunskega upravljanja upošteva vrsto priporočil Odbora ministrov Sveta Evrope o proračunskem upravljanju (CE 2004: (Rec(2004)1) in drugih mednarodnih institucij, ki slonijo na teh načelih z vnosom elementov transparentnosti in mehanizmov managementa proračunske porabe na instrumentalno-izvršilni ravni. Ti za učinkovito upravljanje proračuna poleg uravnoteženja ramerij med predstavniškim in izvršilnim organom poudarjajo tudi razmejitev pristojnosti znotraj izvršilne funkcije in zagotovitev neodvisnosti finančnega resorja v proračunskem procesu (OECD 2001a, CE 2004: Rec (2004)1). Z razmejitvijo vlog revizorja, računovodje in odredbodajalca ZJF sledi tem izhodiščem.

Čeprav bi nas uresničevanje poslanstva lokalne samouprave in lokalne demokracije moralo usmerjati v odpiranje proračunskega procesa z vključevanjem občanov in širše javnosti na samem začetku procesa in v bolj odzivno delovanje oblasti pri uresničevanju ciljev, teh značilnosti ne najdemo v slovenski institucionalni ureditvi. V normativni ureditvi proračunskega upravljanja slovenskih občin je mogoče zaslediti le zahteve po transparentnosti, učinkovitosti in zakonitosti. Na osnovi navedenega lahko povzamemo, da normativno-institucionalni režim postavlja še vedno relativno zaprt okvir proračunskega postopka, kjer ima dominantno vlogo izvršilna raven. Pristojnost predstavniškega organa je institucionalno omejena brez možnosti, da predlaga proračun in z zahtevo po ohranjanju uravnoteženosti pri podajanju predlogov za dopolnitev že predloženega predloga proračuna. Prav tako ni zaslediti mehanizmov, ki spodbujajo dostopnost proračunskih izhodišč in dokumentov, neposredno participacijo občanov v proračunskem procesu oziroma odzivnosti lokalne oblasti.

Sistemska ureditev usmerja proračun v zakonitost, fiskalni nadzor, transparentnost in učinkovitost, iz česar izhaja prevlada značilnosti enostranskega odpiranja proračunskega procesa. Medtem ko so elementi dostopnosti in odzivnosti, ki predstavljajo izhodišča obojestranskega odpiranja, pretežno še odsotni. Ureditev proračunskega procesa ob

upoštevanju usmeritev mednarodnih organizacij in zakonske regulative posamezna občina lahko dodatno uredi v svojih aktih, vendar je v odsotnosti normativne zaveze spodbujanja mehanizmov odpiranja proračuna težko pričakovati samoiniciativnost lokalnih oblasti, kar izhaja tudi iz redkih primerov take ureditve v dosedanji praksi.

Povzamemo lahko, da formalno-pravna ureditev proračunskega procesa vzpostavlja konsistenten pravni okvir klasičnih proračunskih institucij z zaslombo na načelu zakonitosti, vendar določa relativno zaprto institucionalno proceduro znotraj organov lokalne samouprave. Ob tem uvaja poudarek na načelu učinkovitosti in transparentnosti proračunske porabe. Bistveno skromneje pa naš pravni okvir povzema zbir institucij in procesov, ki podpirajo demokratične vidike in načela odpiranja proračunskega procesa z obojestransko komunikacijo in vključevanjem oblik neposredne participacije kot izhaja iz izhodišč pristopa odprtega participativnega proračuna.

Navedene ugotovitve o značilnostih proračunskega sistema lahko predstavljajo izhodišča za premislek o usmeritvah ustrezne normativne dopolnitve in spodbud še nezadostno zajetih elementov odpiranja proračunskega procesa slovenskih občin glede na mednarodna priporočila (med temi: zaveza do javne razprave o predlogu proračuna v zgodnjih fazah priprave, zaveze vključevanja širše javnosti v proces oblikovanja proračuna, institucionalizacija odziva lokalne oblasti na pripombe iz javne razprave, opredelitev dvofazne obravnave oziroma zadostnega časovnega okvira za razpravo o proračunu v predstavniškem organu, obvezni minimalni sistem kazalnikov delovanja občin, uvedba redene zunanje revizije občinskih proračunov, možnost pravočasne javne razprave o zaključnem računu, zaveza za javno dostopnost do vseh proračunskih dokumentov in poročil o njegovem izvajanju idr...). Z namenom legitimizacije delovanja političnih akterjev in krepitve učinkovitosti procesov javnega upravljanja je potrebno tudi v prihodnje prednostne ukrepe na področju proračunskega upravljanja usmerjati v krepitev učinkovitosti in transparentnosti delovanja ter podpiranje odprtosti, ki kot načela dobrega javnega upravljanja usmerjajo h končnim ciljem uspešnosti, učinkovitosti in javne odgovornosti lokalnih oblasti. To so tudi usmeritve, ki jih zagovarjamo v okviru pristopa odprtega participativnega proračunskega upravljanja.

Tabela 4.1: Razvrstitev proračunskega sistema v tipski model

ZNAČILNOST	KLASIČNI ZAPRT SISTEM	ENOSTRANSKO ODPRT SISTEM (NJM MODEL)	ODPRT PARTICIPATIVEN SISTEM
vloga proračuna	ohranja centralni nadzor dela proračunskih izdatkov	instrument usmerjen v učinkovito porabo in spremljanje rezultatov	
dominantna proračunska načela	zakonitost, fiskalna pravila	učinkovitost, gospodarnost, uspešnost in transparentnost	
osnovni proračunski pristop	delno gre za administrativno inputni proračun	pretežno outputno ali v rezultate usmerjen proračun	
časovni okvir načrtovanja		zajema večletni proračunski okvir z načrtovanjem razvojnih projektov	
potek priprave proračuna	ključen je postopek znotraj institucionalnih akterjev oblasti	v strokovno pripravo so vključeni upravni resorji in izvajalci javnih služb	
vključevanje javnosti		enosmeren odnos z zavezo informiranja javnosti	
vloga predstavniškega organa	ni zaveze predhodne razprave o predlogu proračuna	dopolnitve k predlogu lahko podaja v okviru načela uravnoteženosti	
vloga izvršilnega organa		koordinator z dominantno vlogo	in omrežni manager
vloga javne uprave	deloma ostaja vgrajeno klasično razmerje politika-uprava	deloma uprava sooblikuje proračun in prevzema skupno odgovornost do javnosti	
potek izvajanja		zajema mehanizme managementa vezano na pogodbena razmerja	in različne oblike partnerskega sodelovanja izvajalcev javnih služb
vsebina poročanja		poročila podajajo ob finančnih podatkih tudi obrazložitev ciljev in rezultatov	
javno računovodstvo		enotno računovodstvo po denarem toku z elementi stroškovnega računovodstva	in celovitim zajetjem terjatev in obveznosti proračuna
oblika nadzora		vzpostavljen sprotni notranji nadzor, merjenje učinkovitosti in uspešnosti	in funkcionalna participacija uporabnikov javnih služb

4.2 FINANČNI RAZREZ OBČINSKIH PRORAČUNOV

Analizo proračunskega upravljanja podajamo tudi s pregledom finančno– ekonomskih tokov občinskih proračunov. Na osnovi finančne analize bomo povzeli določene kazalnike učinkovitosti in uspešnosti proračunskega procesa. Empirična analiza finančnih kazalnikov proračunskega procesa, ki jo povzemamo v disertaciji je zajela obdobje 2000-2007. Za enako obdobje smo podali tudi analizo finančnih kazalcev v študiji primera dveh občinah v poglavju 5. S tem smo vzpostavili primerjalno osnovo za vzporejanje kazalcev učinkovitosti na ravni posamezne občine in na ravni države.

Finančno avtonomijo smo izpostavili kot predpogoj učinkovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni. Najpogosteje se finančna avtonomija lokalne samouprave podaja obsegom lokalne porabe. Gibanje vrednosti proračunov po letih vključuje inflacijo, zato je bolj zgovoren pregled deleža občinskih javnih financ v BDP. Ta je podan v tabeli 4.2 in kaže realen delež porabe občin v BDP v obravnavanem obdobju, ki se vzdržuje na ravni okrog 5 % BDP. To je tudi relevantna osnova za primerjave z drugimi državami. Tako iz primerjave tega kazalca znotraj EU v obdobju 2000-2006 razvidno, da se je poraba lokalne ravni v EU gibala med 11,6 do 12,6 % BDP (tabela 2.1). Obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah se v Sloveniji giblje med 11 in 12 odstotki celotne javne porabe (UMAR: Letna pomladanska poročila). Tudi ta primerjava z EU za Slovenijo ni ohrabrujoča, saj se je višina lokalne javne porabe v skupni javni porabi v državah EU v istem obdobju gibala med 25 do 27 % (tabela 2.1). S temi kazalci se Slovenija uvršča med države z relativno nizko stopnjo fiskalne decentralizacije. Tudi če upoštevamo odsotnost druge ravni lokalne samouprave, je Slovenija med sedemindvajseterico krepko v spodnji polovici lestvice glede deleža fiskalne decentralizacije.

Tabela 4.2: Delež javne porabe slovenskih občin v BDP

LETO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% v BDP	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,9	4,8	5,3

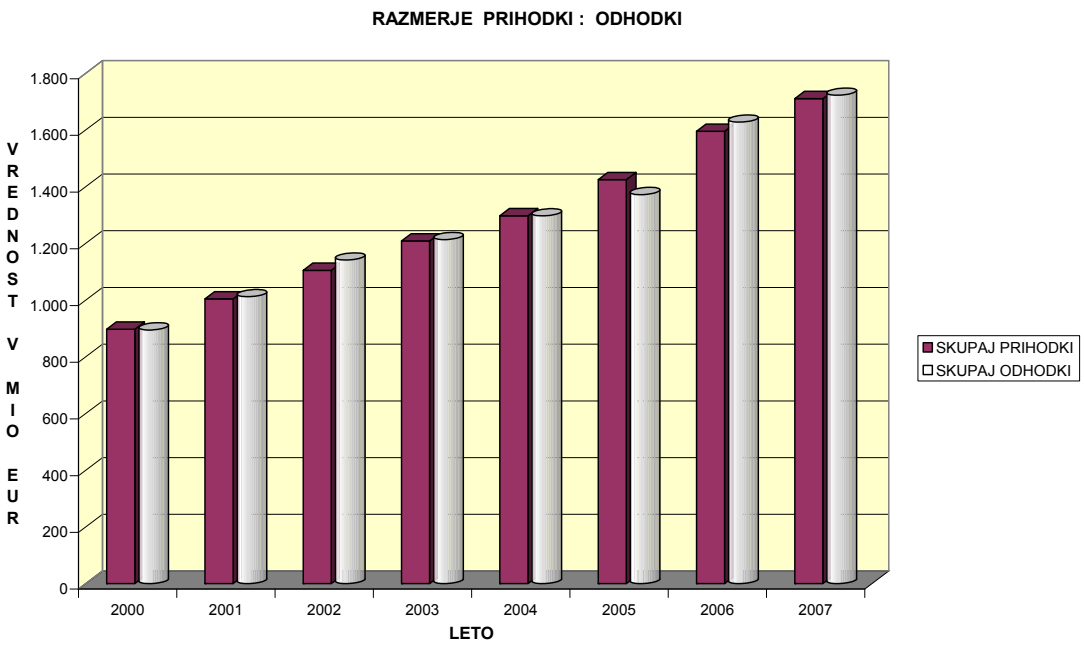
Vir: UMAR: Letna pomladanska poročila; Bilten javnih financ 10/2008.

Celotno vrednost proračuna občine podajajo prejemki in izdatki v vseh treh bilančnih shemah, ki zajemajo vse prihodke in odhodke ter prejemke in izdatke proračuna. Zato v nadaljevanju povzemamo razrez vseh prejemkov in izdatkov proračunov občin po navedenih bilančnih shemah. V bilancah javnih financ se prihodki in prejemki izkazujejo pred odhodki in izdatki (tabela D.5), saj predstavljajo osnovo za realizacijo izdatkov. Prav zato je za delovanje občin, ki svojih prihodkov ne ustvarjajo na trgu izrednega pomena zakonsko zagotovljen ustrezen sistem financiranja z rednim dotokom sredstev, ki omogoča kritje zakonsko poverjenih obveznosti in osnovnega poslanstva delovanja občin.

Vsi prejemki in vsi izdatki predstavljajo celoten obseg proračuna v posameznem letu. Razlika med njima se ne izkazuje kot podjetniški dobiček ali izguba, ampak s spremembo sredstev na računih. V primeru, da prejemki v proračunu posameznega leta presegajo vse izdatke, se sredstva na računih povečajo. Nasprotno se sredstva na računih črpajo, kadar celotni izdatki presegajo skupne prejemke v tekočem proračunskem letu. Skupaj z vsemi tremi bilančnimi shemami in s pozicijo sredstev na računih se proračun kot celota uravnoteži, saj proračun izkazan po načelu denarnega toka ne more izkazovati končnega primanjkljaja. Celotno sliko proračuna lahko povzamemo le skozi finančne pozicije v vseh bilančnih shemah proračuna ter bilanci stanja, ki skupaj podajajo realno sliko ekonomskih in finančnih kategorij poslovanja občine.

V bilanci prihodkov in odhodkov (bilanca A) se izkazuje vse prihodke in odhodke tekočega obdobja. Iz slike 4.1 (podatki v tabeli D. 8) je razvidno, da so proračuni v prvem letu obravnavanega obdobja izkazovali presežek proračuna, v naslednjih dveh letih pa so proračuni občin izkazovali primanjkljaj prihodkov nad odhodki. V letu 2004 so se prihodki in odhodki približali ravnovesju, medtem ko v letu 2005 občine zopet izkazujejo presežek. V preostalih dveh letih obravnavanega obdobja je bilanca A ponovno izkazovala primanjkljaj. Ta primanjkljaj se pokriva z viri iz naslednjih dveh bilanc ali s črpanjem sredstev na računih. V primeru, da primanjkljaj te bilance presega razpoložljiva sredstva na računih in nima virov v pokritju prvih dveh bilanc, se mora občina zadolžiti. Zato je obvladovanje pokritosti porabe s sprotnimi prihodki izredno pomemben kazalnik fiskalne discipline. Spremljanje gibanja teh kategorij na ravni posamezne občine tekom leta pa predstavlja osnovo za učinkovit management denarnih tokov, likvidnosti proračuna in operativne učinkovitosti porabe.

Slika 4.1: Gibanje prihodkov in odhodkov po letih



Vir: Tabela D. 8

V precep smo vzeli primerjavo strukture prihodkov za izhodiščno leto 2000 in leto 2007 (tabela 4.3), ki zajemata učinek sprememb sistema financiranja občin v letu 1999 in letu 2006. Med prihodki predstavljajo najpomembnejši finančni vir občin davčni viri. Iz podatkov v tabeli D.1 izhaja, da predstavljajo davčni prihodki v letih 2000 do 2006 med 58 % in 62% celotnih prihodkov. Po spremembi ZFO so v letu 2007 porasli na 67,6 %. Taka udeležba je po projekcijah predvidena tudi za naslednja leta. Navedena struktura zagotavlja občinam dobro izhodišče financiranja, saj predstavljajo davčni prihodki najkvalitetnejši vir. To spremembo lahko povzamemo kot enega od elementov zvišanja stopnje finančne avtonomije občin. Nedavčni prihodki v obravnavanem obdobju dosegajo od 13,6 % do dobrih 15 % v strukturi vseh prihodkov. Tudi ti viri kažejo na krepitev finančne zmogljivosti, ki predstavlja dodaten potencial odvisen prav od »poslovne« angažiranosti občin ter od zmožnosti učinkovitega upravljanja z občinskim premoženjem. Kapitalski prihodki so prilivi od prodaje občinskega stvarnega premoženja, ki so v letih od uvedbe lokalne samouprave postopno rasli in predstavljajo v teh letih od 4% do 9%-tni delež v skupnih prihodkih. Kapitalski prihodki predstavljajo odločitve izvajanja politike upravljanja z občinskim stvarnim premoženjem, ki ga morajo občine upravljati po načelu dobrega gospodarja in ohranjanja vrednosti. Zato so zavezane vse prilive iz tega naslova vračati nazaj v naložbe občinskega premoženja. Vsebinsko jih povezujemo z avtonomijo občin pri sprejemanju ukrepov in pristojnosti iz svojega področja delovanja. Med donacijami do leta 2003 se izkazujejo tudi sredstva prejeta iz EU. V strukturi prihodkov se donacije gibljejo do 0,5 % vseh prihodkov občin. Po vstopu v

polnopravno članstvo EU od leta 2004 dalje se ta sredstva v veljavni klasifikaciji javnih prihodkov izkazujejo kot transferni prihodki, ker jih občine prejemajo preko upravljalskega organa iz državnega proračuna. Ti viri lahko močno podprejo predvsem finančne konstrukcije investicijskih naložb občin, saj sredstva evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada v programskem obdobju 2007-2013 predstavljajo kar 10% investicijskih izdatkov lokalnih ravni (Godet 2008, 126). Navedeni viri predstavljajo pomemben dodatni potencial investicijski aktivnosti slovenskih občin, vendar je uspešnost njihovega črpanja odvisna od finančne in upravljalske zmogljivosti občin.

Tabela 4.3: Struktura prihodkov slovenskih občin za leti 2000 in 2007

Zap.št.	VRSTA PRIHODKA	2000 v mio EUR	Struktura 2000 v %	2007 v mio EUR	Struktura 2007 v %
1	Davčni prihodki	525,44	58,6	1.155,94	67,6
1a	– dohodnina	379,20	42,2	885,18	51,8
1b	– nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	65,76*	7,3*	136,85	8,0
2	Nedavčni prihodki	122,05	13,6	258,17	15,1
3	Kapitalski prihodki	36,64	4,1	120,07	7,0
4	Donacije	4,07	0,4	8,52	0,5
5	Transferni prihodki	209,17	23,3	167,08	9,8
6	**Prihodki skupaj**	**897,38**	**100**	**1.710,50**	**100**

Vir: Ministrstvo za finance 2008, 2008d.
* uporabljen je podatek o kalkulativni višini nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Višina skupnih transfernih prihodkov iz državne ravni predstavlja v strukturi občinskih prihodkov v zadnjih obravnavanih letih zelo variabilen delež. Ta skupina prihodkov zajema finančno izravnavo, evropske vire in druge namenske transfere iz državne ravni. Med namenskimi transfernimi sredstvi prejemajo občine delež za sofinanciranje občinskih investicij, ki predstavljajo zagotavljanje zakonskih nalog občine. Ta sredstva se delijo občinam glede na prijavljene investicijske projekte v ustreznem deležu upravičenih stroškov po kriterijih opredeljenih v ZFO. Dejstvo, da država z zakonom posebej zagotavlja sredstva za investicije pomeni, da občine nimajo dovolj lastnih virov, da bi lahko krile svoje zakonske obveznosti iz naslova naložb vezanih na te naloge. Posledično so vse občine odvisne od državnega sofinanciranja in predstavljajo ta sredstva v bistvu dodatno finančno izravnavo občinam za obseg zakonskih obveznosti, ki pa nima značaja nenamenskega transfera.

Izraženo v višini skupnih transferov znašajo v letu 2007 državna sredstva 9,8 % od skupnih prihodkov občin, medtem ko so v letu 2000 znašala 23,3 % (tabela 4.3). Da pridemo na enako osnovo moramo iz zneska skupnih transferov v letu 2007 izločiti sredstva pridobljena iz EU v višini 18,5 mio €. Na osnovi teh podatkov lahko izrazimo stopnjo finančne odvisnosti občin od države, ki tako za leto 2007 znaša 8,7 %. V primerjavi z letom 2000, ko je višina državnih transferov znašala 23,3 %. Iz podanega izhaja bistveno nižja odvisnost občin od države. Ob tem pa smo izpostavili, da je ob znižanem obsegu transferov del državnih sredstev za sofinanciranje investicij postal namenski transfer, katerega namen porabe diktira država.

Iz razreza strukture prihodkov slovenskih občin za leto 2007 v tabeli 4.3 izhaja, da je med davčnimi viri in med skupnimi prihodki še vedno najpomembnejši vir odstopljena dohodnina, ki je predstavljala v letu 2000 42,2 % vseh prihodkov oziroma 72,2 %-tni delež od davčnih virov, v letu 2007 pa se poviša na 51,8 % od vseh prihodkov oziroma 76,6 %-tni delež od davčnih virov. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, kot izvirni davčni vir občin v letu 2007 predstavlja 8 % od celotnih prihodkov občin. Na osnovi navedenih podatkov lahko z razmerjem med izvirnimi davčnimi viri in skupnimi prihodki občin izrazimo stopnjo davčne avtonomnosti občin. V ta delež bi morali zajeti tudi prihodke iz naslova občinskih taks, vendar tega podatka v statistiki javnih financ ni na razpolago[88]. Zato bomo stopnjo davčne avtonomnosti občin v Sloveniji izrazili le ob upoštevanju podatkov o višini nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Ob upoštevanju navedenih izhodišč je stopnja davčne avtonomnosti slovenskih občin za leto 2007 znašala 8 %. V primerjavi z letom 2000, ko je znašala 7,3 %, se je stopnja davčne avtonomosti okrepila.

Razpon stopnje davčne avtonomnosti v državah EU je od 0 % na Malti in Latviji do čez 50 % v Nordijskih državah (Godet 2008). Pri tem je potrebno poudariti, da nam ta podatek ne pove vsega o strukturi sistema financiranja lokalnih ravni. Med državami se namreč srečamo z zelo različno opredelitvijo posameznih vrst lastnih virov občin, z zelo raznolikimi deleži lastnih virov, z različnimi deleži odstopljenih davkov in različno višino in vrsto transferov iz višjih ravni oblasti.

V pregled zagotavljanja finančne izravnave občinam smo zajeli obdobje od leta 1999, ko je v veljavo stopil dopolnjen sistem financiranja, do spremembe ZFO v letu 2007. Na sliki 4.3 nazorno vidimo, kako je finančna izravnava konstantno pritiskala navzgor ter s spremembo zakona v letu 2007 bistveno upadla.

[88] Iz analize proračunov nekaj občin izhaja, da je priliv taks od 0,0 do 0,02% vseh prihodkov, ka pomeni, da z vidika ugotavljanja davčne avtonomnosti ta podatek ne predstavlja bistvene spremembe.

Tabela 4.4: Pregled skupne porabe in primerne porabe na prebivalca

LETO	ŠTEVILO PREBIVALCEV	IZDATKI SKUPAJ		PRIMERNA PORABA	
		v MIO EUR	na prebivalca	v MIO EUR	na prebivalca
2000	1.980.700	912,39	460,64	572,72	289,15
2001	1.990.520	1.028,11	516,51	631,00	317,00
2002	1.990.772	1.156,67	581,02	682,90	343,03
2003	1.993.781	1.231,94	617,89	740,13	371,22
2004	1.999.327	1.313,61	657,02	779,39	389,83
2005	2.002.360	1.388,59	693,48	858,67	428,83
2006	2.006.420	1.646,39	820,56	899,38	448,25
2007	2.009.927	1.749,34	870,35	938,46	466,91

Vir: Ministrstvo za finance 2008 in 2008d

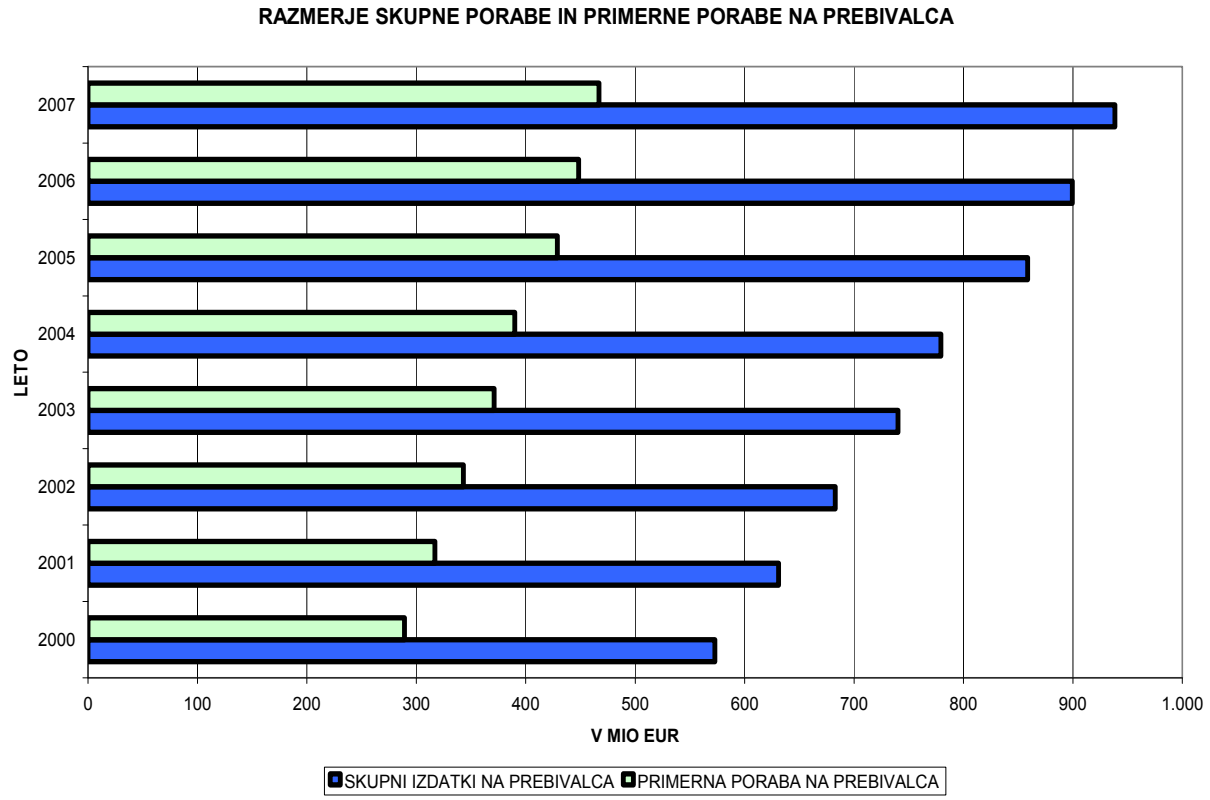
Tabela 4.5: Pregled finančne izravnave

v mio EUR

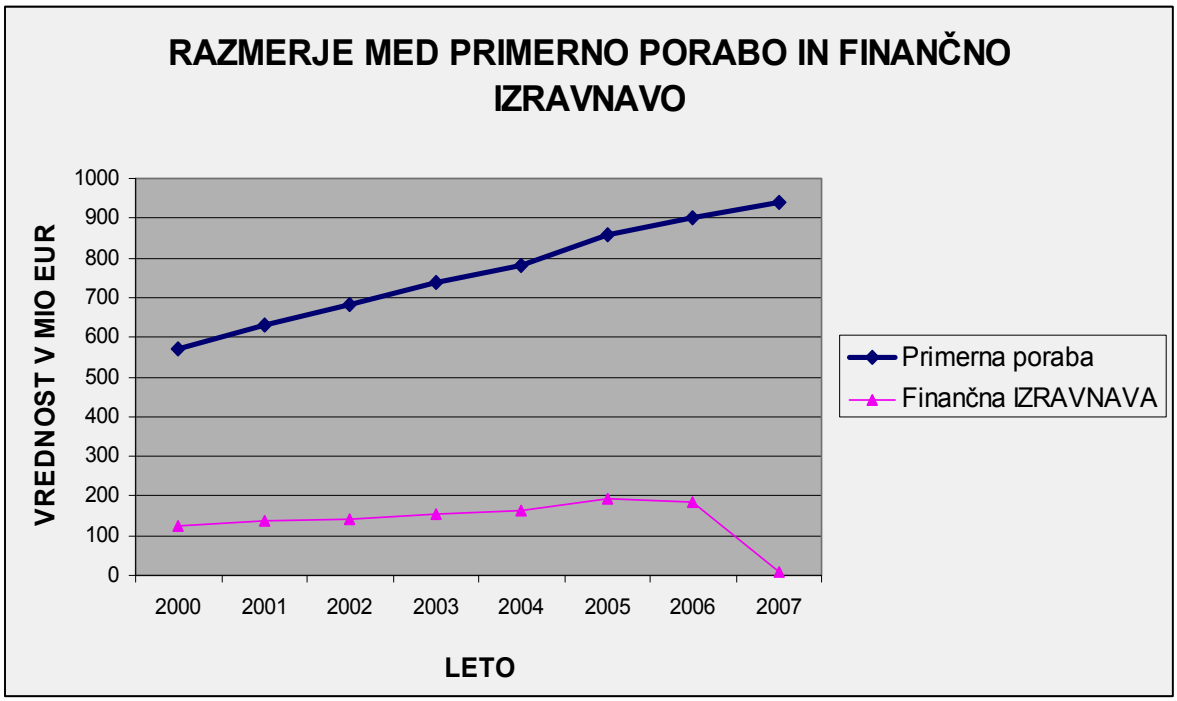
LETO	PRIMERNA PORABA	FINANČNA IZRAVNAVA	% FINANČNE IZRAVNAVE OD PRIMERNE PORABE	ŠTEVILO OBČIN BREZ FINANČNE IZRAVNAVE
1999	538,72	120,60	22,39	-
2000	572,72	123,94	21,64	29
2001	631,00	137,29	21,76	28
2002	682,90	141,86	20,77	27
2003	740,13	154,29	20,85	28
2004	779,39	161,67	20,74	25
2005	858,67	193,69	22,56	20
2006	899,38	186,31	20,71	23
2007	938,46	9,80	1,04	104

Vir: Ministrstvo za finance 2008 in 2008d
*ni podatka

Slika 4.2: Primerjava skupne porabe na prebivalca in primerne porabe na prebivalca



Slika 4.3: Razmerje med primerno porabo in finančno izravnavo občin



Če primerjamo raven vseh izdatkov na prebivalca z višino primerne porabe na prebivalca vidimo, da so skupni izdatki občin skoraj enkrat višji od ravni primerne porabe (tabela 4.4). Iz navedenega izhaja, da je raven primerne porabe, ki naj bi zagotavljala kritje zakonskih obveznosti občine nerealno nizko opredeljena osnova, ki ne krije dejanskih stroškov teh javnih služb, saj se njena višina omejuje zgolj na kritje tekočih izdatkov za te namene. Slika 4.2 prikazuje razmerje med skupnimi izdatki na prebivalca, ki jih realizirajo občine za vse svoje potrebe in primerno porabo na prebivalca, ki zajema zgolj tekoče izdatke za delovanje lokalnih javnih služb.

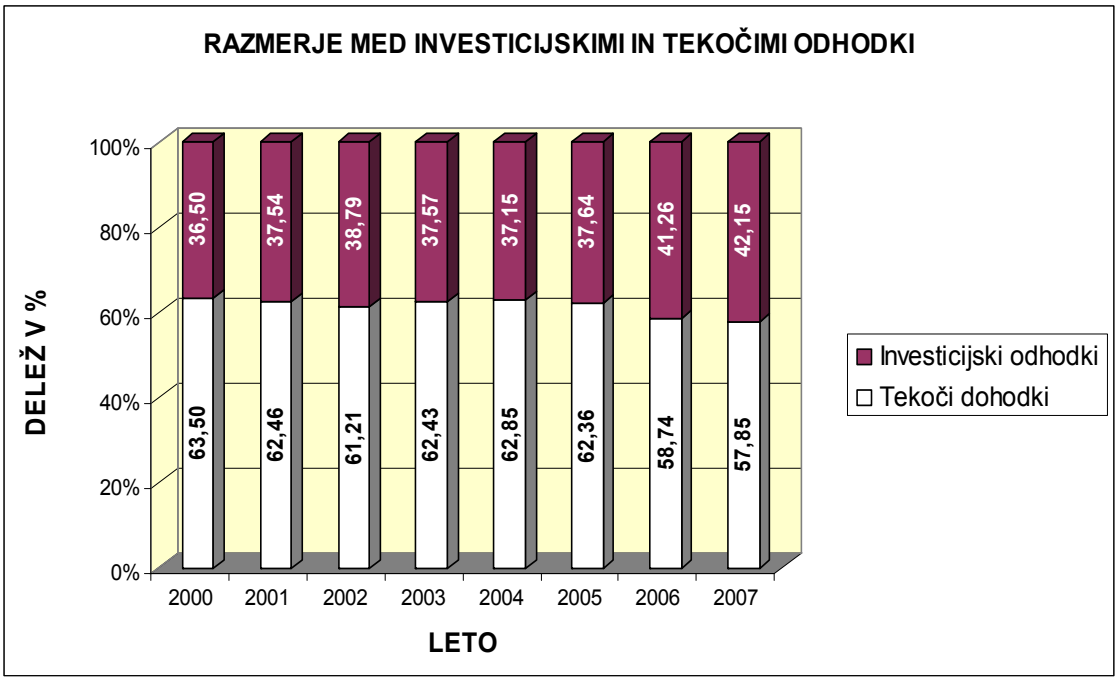
Tabela 4.5 podaja pregled primerne porabe in dodatnih sredstev države občinam dodeljenih s finančno izravnavo. Na nivoju Slovenije je predstavljala finančna izravnava v prvem letu delovanja slovenskih občin kar 31,6% od obsega zagotovljene porabe občin oziroma 22,4 % od vseh prihodkov občin. Ta delež se je do leta 1999 gibal na ravni nekaj pod 30% (Milunovič 2005). Po uveljavljeni spremembi ZFO v letu 1999, se je finančna izravnava znižala na 22,4% od primerne porabe. Njeno znižanje je nadomestil višji delež odstopljene dohodnine, ki se je v tem letu povečal iz 30 na 35 odstotnih točk. Po podatkih ministrstva za finance je v letu 2000 finančno izravnavo prejelo 163 občin v skupni višini 123,9 milijonov EUR, le 29 občin pa ni bilo upravičenih do finančne izravnave. Iz tabele 4.5 vidimo, da se je njena višina od leta 1999 do leta 2006 gibala med 20 - 22% od primerne porabe.

S prehodom na nov sistem financiranja v letu 2007 je viden drugi pomemben prelom v višini finančne izravnave. Nazorno prehod pokaže slika 4.3, na kateri je v tem letu viden drastičen padec višine finančne izravnave iz 21% na vsega 1% od primerne porabe. Iz podatkov Ministrstva za finance izhaja, da je finančno izravnavo do spremembe sistema financiranja v letu 2006 prejemalo okrog 90 % občin. V letu 2006 je tako brez finančne izravnave shajalo le 23 od 210 občin. Njena višina je znašala 186,3 milijonov EUR, kar je predstavljalo skoraj 21% od višine primerne porabe. Po spremembi sistema financiranja v letu 2007 pa je bilo do finančne izravnave upravičenih 106 od 210 občin, pri čemer so bili zaradi višje ravni lastnih prihodkov zneski pripadajoče izravnave posamezni občini bistveno nižji. Skupna višina finančne izravnave se je v letu 2007 znižala na manj kot 10 milijonov EUR zaradi učinka spremembe financiranja, ki je občinam dodatna sredstva prerazporedil z odstopljenim deležem dohodnine.

Iz navedenega lahko povzamemo, da je sprememba sistema financiranja občin uspela odpraviti pomemben del anomalij v vertikalni in horizontalni davčni strukturi. To pomeni, da občine prejemajo višji znesek in enakomernejšo strukturo odstopljenih davčnih virov, kar

je zelo znižalo finančno odvisnost občin od države. Ne moremo pa govoriti o večji stopnji davčne avtonomnosti, saj občine s tem sistemom nimajo večjega obsega adekvatnih izvirnih davčnih virov. Pri dograjevanju sistema financiranja bi v duhu načel fiskalne decentralizacije kazalo napore usmeriti v krepitev davčne avtonomije občin na eni in čimvečjo avtonomnost pri uporabi dodeljenih sredstev na drugi. S tem bi omogočali vzpostavljanje večje povezave med odločitvami organov o porabi in davčnih obveznostih občanov za njeno kritje.

Slika 4.4: Razmerje tekočih in investicijskih odhodkov občinskih proračunov



Vir: tabela D. 2

Bistveni razrez strukture odhodkov podaja razmerje med tekočo in investicijsko porabo občin (tabela D.2), ki jo ponazarja slika 4.4. Iz nje je razvidna postopna a konstantna krepitev višine naložb občin skozi vsa leta. Ti so v prvem letu delovanja občin znašali 29,2 % (Milunovič 2005, 124). V letu 2000 so dosegli raven 36,5 % ter v letu 2007 presegli 42 % od skupnih odhodkov. Trend rasti investicijskih izdatkov v deležu javne porabe občin je konstanta od ustanovitve občin. Na osnovi tega kazalnika lahko povzamemo, da se alokacijska učinkovitost proračunske porabe občin izboljšuje. Iz primerjave prihodkov od prodaje občinskega premoženja, ki so v zadnjih dveh letih obravnavanega obdobja znašali od 7,3 do 9,4 % občinskih prihodkov in obsega zadolževanja v višini od 2,2 do 2,4 % od občinskih prihodkov z višino sredstev za investicijske izdatke, ki v teh dveh letih predstavljajo od 41,3 do 42,2 % višine občinskih proračunov, lahko potrdimo, da občine tudi sledijo načelu ohranjanja vrednosti premoženja, ki jim je dano v upravljanje. To razmerje prikazuje, da so naložbe v premoženje občin bistveno višje od tega kar se proda in od najetih

posojil. To tudi pomeni, da je zlato proračunsko pravilo v celoti upoštevano. Osnovo te zmožnosti občin pojasnjuje tudi kazalnik pokritosti tekočih izdatkov s tekočimi prihodki, ki se izkazuje kot tekoči proračunski presežek ali primanjkljaj (tabela D.5).

V strukturi odhodkov so se posledično konstantno zniževali tekoči izdatki (tabela D.7). Med temi je najbolj upadel delež tekočih transferov, ki krijejo izdatke za delovanje javnih služb in transferov posameznikom. Ti nihajo kot posledica prenosa nalog na občine ali iz občin na državo. Njihov delež v celotni strukturi izdatkov občin pa je tudi posledica višje rasti skupnega obsega proračunov glede na rast primerne porabe, ki zaostaja za to dinamiko. Skupni izdatki proračunov so se v obravnavanem obdobju povečali kar za 119 % (tabela D.5), medtem ko se je obseg primerne porabe v enakem obdobju povečal le za 74% (tabela 4.4). Ne glede na to, predstavljajo tekoči transferi kot skupina odhodkov pomemben delež lokalne porabe. V prvem letu delovanja občin so znašali 53% (ibid, 125). V nadaljnjih letih beležimo njihov upad v celotni strukturi odhodkov, tako da v letu 2003 znašajo 38,8 %, v letu 2006 je njihov delež padel na 35,5%, kar ostaja tudi raven teh izdatkov v letu 2007. Ti izdatki se nanašajo pretežno na opravljanje zakonskih nalog občin vezanih na tekoče delovanje javnih služb in zakonska upravičenja posameznikov na področju socialnega, zdravstvenega in otroškega varstva ter izobraževanja[89]. Občine namreč izvajajo vrsto zakonsko reguliranih javnih služb, ki narekujejo tudi obseg in pravila financiranja, kar vnaprej določa porabo za te namene. Prav tako je del občinskega proračuna že vnaprej rezerviran za pokrivanje rednih upravičenj posameznikov, ki upravičencem zagotavljajo zakonsko raven pravic. V pogojih, ko morajo občine upoštevati tudi mednarodne zahteve oziroma standarde EU na določenih področjih, se delež zakonsko vezanih izdatkov ponovno povišuje. Iz evropskih analiz vpliva predpisov za primer okoljskih direktiv izhaja, da se več kot 80% bremena izvajanja predpisov EU nalaga občinam (Logon 2000).

Višina transfernih izdatkov nam pove, kolikšen del občinskega proračuna je že vnaprej rezerviran za pokrivanje obveznosti javnih služb in zakonskih upravičenj posameznikov. V zvezi s tem se izpostavlja problematika dveh paralelnih proračunov: prvi, ki se nanaša na letne proračunske odločitve o dejanski odobritvi sredstev oziroma namenov porabe in drugi, ki je voden z normativnimi pravili, ki opredeljujejo pravice in pri katerih proračun zgolj registrira ta izplačila (Schick 2002, 33). Pri teh izdatkih torej ne moremo govoriti o popolni avtonomnosti občin pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi, saj so bistveni elementi, na

[89] Izdatki, ki se nanašajo na zakonska upravičenja, so izkazani kot transferi posameznikom in beležijo najhitrejšo rast v tej skupini . Njihov obseg je v obravnavanem obdobju 2000-2007 porasel za 2 in pol krat (Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 10/2008, 86)

osnovi katerih za proračun nastane zaveza izplačila, določeni že z zakonskimi predpisi neodvisno od odločitve občinskih organov.

Na osnovi podatkov o višini odhodkov za plače občinskega upravnega aparata v primerjavi s skupnimi odhodki občin smo povzeli stopnjo administrativne učinkovitosti (tabela D. 21). Ta je na skupni ravni vseh občin iz 6,3 odstotnega deleža v letu 2000 padla na 6,1 % v letu 2007.

Račun finančnih terjatev in naložb zajema na strani prejemkov prejeta sredstva vračil danih posojil in prilive od prodaje kapitalskih deležev. Na strani izdatkov pa izkazuje povečanje kapitalskih deležev za nova finančna vlaganja ali dana posojila. V okviru teh sredstev občine lahko razpisujejo posojila, ki jih dodelijo za različne namene spodbujanja razvoja oziroma največ za izvajanje stanovanjske politike. V tej občinski bilanci je zaznati najmanjša nihanja v deležih prejemkov in izdatkov skozi leta. Skupna udeležba te bilance v celotnem proračunu občine je relativno nizka. Prejemki se gibljejo med 0,6 do 1,9 % vseh prejemkov občin v opazovanem obdobju, izdatki v računu finančnih terjatev in naložb pa med 0,2% in l,1 % vseh izdatkov občinskih proračunov (tabela D.6 in D.7).

Tabela 4.6: Servisiranje dolga

v mio EUR

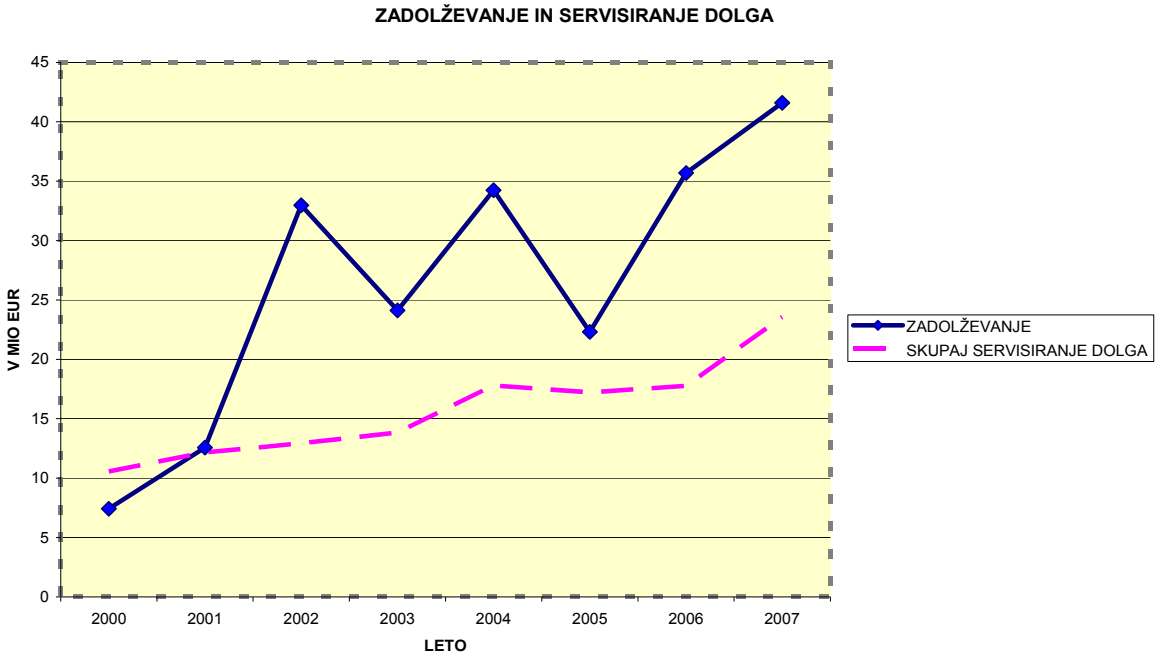
LETO	ZADOLŽEVANJE	ODPLAČILO DOLGA	ODPLAČILO OBRESTI	SKUPAJ SERVISIRANJE DOLGA
2000	7,42	8,11	2,46	10,57
2001	12,57	9,41	2,75	12,16
2002	32,97	9,41	3,53	12,94
2003	24,12	9,68	4,15	13,83
2004	34,24	13,81	4,00	17,81
2005	22,31	13,28	3,93	17,21
2006	35,69	13,42	4,35	17,77
2007	41,60	17,44	6,13	23,57

Vir: Ministrstvo za finance 2008.

Račun financiranja kot tretja bilanca javnofinančnih tokov zajema zadolževanje in odplačilo dolgov. Restriktivni limiti zadolževanja občin so vse do leta 2000 skorajda onemogočali najemanje novih posojil. Po sprostitvi limitov s spremembo ZFO v letu 2006 se obseg

zadolžitve občin v zadnjih dveh letih obravnavanega obdobja sicer poviša, vendar raven zadolženosti občin ostaja relativno nizka. V letih 2006 do 2007 je na sliki 4.5 viden porast obsega zadolžitve občin. Višina zadolževanja občin v zadnjem obravnavanem letu 2007 je dosegla 2,4 % skupnih prihodkov proračunov občin, medtem ko je bila v letu 2000 nižja od 1% (tabela D.4). Skupen obseg dolga vseh občin je v letu 2007 znašal 241,33 mio €, kar predstavlja zgolj 0,7% BDP-ja (Ministrstvo za finance: Poročilo o upravljanju z javnim dolgom oktober 2008) oziroma 14,1 % od letnega obsega prihodkov občinskih proračunov. Medtem ko je leta 2000 obseg dolga slovenskih občin znašal 17,6 mio (ibid), kar je predstavljalo 0,1 % BDP-ja in zgolj 2 % prihodkov proračunov občin v tem letu.

Slika 4.5: Zadolževanje in servisiranje dolga



Vir: tabela D.4.

Pri pregledu zadolžitve je za oceno finančnega zdravja občine poleg višine obsega zadolžitve pomembna tudi višina letne obremenitve za servisiranje odplačila prejetih posojil, ki jo podaja tabela 4 6. Realizirana sredstva za servisiranje dolga, ki zajemajo odplačilo glavnic in obresti, so v letu 2007 znašala 1,4 % od skupnih prihodkov. Primerjava višine te obveznosti s preteklimi leti nam pove, da se strukturna obremenitev proračunov zaradi odplačevanja dolga ni poslabšala. Ta delež se v obdobju 2000-2007 giblje med 1,1 do 1,4 % od vseh prihodkov. V naslednjih letih je pričakovati nadaljnje povečanje črpanja virov z zadolževanjem, kot posledico sproščenih limitov zadolževanja na eni strani in visokih potreb po investicijskih vlaganjih na drugi strani. To bo zahtevalo tudi višje zneske pri servisiranju odplačila dolga in večji delež teh izdatkov v skupnih izdatkih občinskih proračunov v naslednjih letih. Če

upoštevamo zakonski limit, ki določa, da letno odplačilo ne sme presegati 8% letne ravni prihodkov lahko povzamemo, da z udeležbo 1,4 % izdatkov za skupno servisiranje dolga v letu 2007 občinam v naslednjih letih še ostajajo odprte možnosti za uporabo zadolževanja pri kritju investicijskih potreb ne da bi pri tem ogrozili tekoče pokrivanje obveznosti občinskih proračunov.

Povzetek revizij Računskega sodišča o poslovanju občin

K analizi finančnih pozicij občinskih proračunov podajamo še ugotovitve iz revizij Računskega sodišča o poslovanju občinskih proračunov. Revizije Računskega sodišča so bile v prvih letih usmerjene predvsem v revizijo skladnosti poslovanja s predpisi, kar je razvidno tudi iz povzetka ugotovljenih kršitev in nepravilnosti. Te revizije se nanašajo na skladnost s predpisi, delovanje notranjih kontrol in preverjanje računovodskih izkazov (Korpič-Horvat 2000, 151).

Računsko sodišče je na podlagi izvedene analize revizijskih poročil o poslovanju občin v letih 2000 do 2002 povzelo najpogostejše kršitve občin predvsem iz javnofinančnega področja (Računsko sodišče 2005, 12-15). Med izsledki revizij o pravilnosti poslovanja občin povzetih v omenjeni analizi je poudarek na kršitvah določb zakonov ter drugih predpisov iz delovnega področja občin. Ugotovljene kršitve imajo po svoji vsebini naravo nepravilnosti ali napak, kot to opredeljujejo smernice Računskega sodišča. Ne kažejo pa na znake obsežnejših nepravilnosti ali koruptivnih dejanj. Ugotovljene kršitve podajajo postopkovne nepravilnosti evidentiranja javne porabe, nepravilnost postopkov javnih naročil, napake evidentiranja sredstev in obveznosti do virov sredstev, vsebinske kršitve pri pripravi in izvrševanju proračunov, vodenju evidenc in upravljanju s premoženjem, ter izvajanja delovnopravne zakonodaje za občinske javne uslužbence in občinske funkcionarje. Računsko sodišče je pri tem posebej ocenjevalo pravilnost računovodskih izkazov, ki je v pristojnosti računovodje in posebej pravilnost upravljanja z celotnim proračunom, kar je v pristojnosti župana.

Izsledki analize revizijskih poročil o poslovanju občin so uporabni tako za revidirance same, nadzorne institucije, kot za državne organe pri dograjevanju institucionalnega okvira, v katerem revidiranci poslujejo. Revidiranci in njihove odgovorne osebe pregled najbolj tipičnih nepravilnosti lahko uporabijo kot informacije za izboljšanje svojega poslovanja in pregled dogodkov, ki se jim lahko vnaprej izognejo z uvedbo ustreznih ukrepov (vzpostavitev notranjih kontrol, ki zajemajo predpisane postopke, obrazce, priročnike, razvoj informacijske

podpore, drugih tehničnih in tehnoloških rešitev, izobraževanje javnih uslužbencev, vzpostavitev notranje revizije itd.). Organi nadzora tako notranji kot zunanji pa navedene ugotovitve lahko uporabijo za lociranje tveganj in načrtovanje revizij (Računsko sodišče 2005, 23). Zakonodajalec lahko iz podanih ugotovitev dobi informacije o tem, katere določbe so najpogosteje kršene, kar je lahko razlog za prevetritev takih določb predpisa (npr. nejasna dikcija, potreba po podrobnejši ureditvi, ipd.).

Poseben učinek revizij Računskega sodišča ima objavljanje poročil in javne predstavitve o izsledkih izvedenih revizij, s čimer se javnosti predstavijo nepravilnosti, podajo se informacije o napačnih praksah in napakah v poslovanju občin, prav tako pa so lahko tudi osnova za preverbo ustreznosti regulativnih rešitev. Na osnovi ugotovitev nepravilnosti in tendenc ugotovljenih iz poročil o revizijah v občinah je Računsko sodišče tudi predlagalo dopolnitve in spremembe v zakonodaji, ki bi omogočile reševanje nekaterih problematičnih vprašanj in učinkovitejše proračunsko poslovanje občin. Ti predlogi so zajemali predvsem korekcije v evidentiranju občinskih prejemkov in izdatkov, področje upravljanja z javnim dolgom in zadolževanja občin ter ureditev vprašanja prevzemanja obveznosti v breme prihodnjih let (ibid 30). V obdobju konsolidacije proračunskih institucij je pomembna tudi svetovalna vloga Računskega sodišča. Zanimiv prispevek v tej smeri predstavlja Poročilo o regijskih posvetih predstavnikov Računskega sodišča z občinami, v katerem so predstavljene pozitivne prakse občin kot tudi problematična področja, ki zahtevajo dodatno regulativo oziroma okrepitev učinkovitosti delovanja občinskih struktur (Računsko sodišče 2009).

V zadnjih letih pa se Računsko sodišče pri svojih revizijah usmerja tudi v revizijo smotrnosti poslovanja. V letu 1999 je predsednik Računskega sodišča izdal smernico za revizijsko poročanje, v kateri je določen pojmovnik, ki revizijo izvajanja nalog pojmuje kot smotrnost poslovanja, kar zajema preveritev gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja (Korpič-Horvat 2000, 151-152). Te revizije so zahtevnejše saj poleg zakonitosti zajemajo preverjanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja proračunskih uporabnikov in se s tem dotikajo tudi rezultatov političnih odločitev, kar je včasih težko merljivo. Take revizije podajajo poglobljene izsledke o pravilnosti in učinkovitosti upravljanja s proračunskimi sredstvi v smislu celovitih evalvacij, kjer je poseben poudarek posvečen poslovanju revidiranca v povezavi z doseganjem ciljev. Zahtevajo pa dobro usposobljenost revizorjev in vnaprej postavljene objektivne standarde oziroma merila delovanja javnih subjektov, na osnovi katerih je možno presojati učinkovitost in uspešnost njihovega delovanja.

5 ŠTUDIJA PRIMERA

Analiza normativno institucionalnega okvira podaja osnove, ki usmerjajo proračunski proces, vendar ne more pa podati celotne slike tega procesa. V tem sicer formaliziranem procesu se soočijo strokovna izhodišča, konfliktni politični interesi in vrednote udeležencev, kar posamezen proračun ob istih formalnih pravilih vodi skozi različen potek procesa do različnih izidov. Z namenom spoznati dejanski potek proračunskega procesa smo v študiji primera dveh slovenskih občin s poglobljeno analizo poskušali dodatno pojasniti in razložiti njegov potek in vpliv na učinke tega procesa.

Naš namen je s poglobljenim vpogledom raziskati kako v resnici poteka proračunski proces z analizo njegovih značilnosti in dobiti vpogled o vpeljavi dejavnikov odprtega participativnega proračunskega procesa opredeljenih v konceptualnem modelu proračunskega upravljanja (slika 3.2). Iz poskusov naključnih vzorčenj smo že ugotovili, da se občine ne odzovejo na daljše anketne vprašalnike oziroma, da preko ankete ni možno dobiti stališč od vodilnih oseb, ki so jim naslovljene, ker jih te osebe enostavno ne izpolnjujejo ampak prepustijo svojim podrejenim. Tako smo se odločili za metodo študije primera, ki omogoča poglobljen vpogled v dejanski poteka upravljanja občinskega proračuna in analizo konkretnih razmer. Omogoča zbrati različne informacije iz različnih virov o obravnavnem pojavu z različnimi metodami. Na ta način bomo pridobili potrebne informacije za preverbo opazovanih značilnosti proračunskega procesa, s katerimi dopolnjujemo sliko formalno institucionalnega okvira proračuna v slovenskih občinah. S študijo primera smo v pričujoči raziskavi preverjali značilnosti, ki obeležujejo proračunski proces slovenskih občin na osnovi aplikacije metodoloških izhodišč proračunskega upravljanja podanih s to raziskavo.

Študije primera so opredeljene kot analize primerov iz prakse, s katerimi želi raziskovalec razumeti določen pojav ali poglobiti znanje o določenem dogodku, procesu ali pojavu in v kateri lahko uporabljamo različne raziskovalne metode tako kvantitativne kot kvalitativne vključno z neposrednimi oblikami vključitve raziskovalca v obravnavani proces (Merriam 1998, 19). Prav tako nam zagovorniki študije primera poudarjajo, da ta metoda ponuja možnost najbolj poglobljene analize pojava in s tem razumevanje konteksta ozadja ter je posebej primerna za razumevanje procesov (Easterby, Thorpe in Lowe 2005, 70-71). Kritiki študija primera pa navajajo predvsem omejenost veljavnosti te metode v primerjavi s pozitivističnimi študijami in nezmožnost statističnega posploševanja (Merriam 1998).

Poznamo enojno študijo primera, ki se uporablja kot izbor za proučevanje kritičnega primera. Naša raziskava pa obravnava analizo dveh izbranih občin. Tako smo lahko aplicirali metodo namensko izbranega vzorca (Merriam 1998, 61), ki po splošnih značilnostih predstavljata dve kontrastni občin. Dve študiji primera podajata primerjalni okvir za vpogled v proračunski proces v dveh sredinah, ki delujeta v istem normativno institucionalnem okviru, pa vendar se tako sam proces kot izidi tega procesa med njima razlikujejo. S tem pristopom sledimo izhodišču, da je na področju družboslovnih ved, kjer problema ni moč analizirati kot eksperiment v izoliranem laboratoriju in neodvisno od vpliva raziskovalca, primerjalna analiza lahko dobra metoda proti subjektivnosti in pot do bolj objektivnega videnja raziskovalnega problema (Ferfila 2000, 13). S študijo primera smo izbrali dve občini, ki imata različno izhodišče delovanja:

- Študija primera »občina A« zajema občino, ki sodi v krog manjših občin in je bila po uvedbi lokalne samouprave ustanovljena z izločitvijo iz prejšnje večje občine.
- Študija primera »občina B« pa se nanaša na občino, ki sodi med večje občine in deluje kontinuirano iz starega sistema pred uvedbo lokalne samouprave na enakem območju kot prejšnja občina.

Za izločanje pristranskosti in doseganje večje veljavnosti ugotovitev smo v raziskavi študije primera uporabili različne vire podatkov, obravnavane v longitudinalnem pristopu kot tudi različne metode raziskovanja. S študijo primera smo analizirali normativno ureditev proračunskega procesa v občini, opredelitev razmerij med organi, institucionalno-metodološka izhodišča, potek proračunskega procesa, ekonomsko-finančne kazalce proračuna občine, vsebino proračunov in realizacijo zaključnih računov občine. Poleg proučitve splošnih aktov občine, proračunskih dokumentov in drugih dokumentov, ki podajajo informacije o proračunu smo v intervjujih z vodilnimi v občini pridobili poglobljen vpogled v proračunski proces v posamezni občini. Dodatno smo proračunski proces osvetlili še z anketo, v kateri smo pridobili mnenja občanov o proračunskem upravljanju v obeh proučevanih občinah.

Glede na kompleksnost proračunskega procesa, ki je lahko od primera do primera različen tako v poteku kot v rezultatih in izhajajoč iz konstruktivistično zastavljenega pristopa v raziskavi tega procesa smo to metodo ocenili za primeren raziskovalni pristop proučevanja obravnavane problematike in preverjanja določenih spremenljivk procesa.

Normativno institucionalni okvir proračunskega procesa in finančno sliko proračuna smo pridobili z natančno analizo občinskih aktov in proračunskih dokumentov v posamezni študiji primera. Proučevani dokumenti zajeti z analizo posamezne študije primera zajemajo:

proračune občine za leta 2000 – 2007 z obrazložitvijo, navodilo za pripravo proračuna občine za leto 2007 in 2008, načrt razvojnih programov za obdobje 2007-2010 in 2008 – 2011, zaključne račune občine za leta 2000 – 2007, rebalanse proračuna občine za leta 2000 – 2007, statut občine, poslovnik o delu občinskega sveta, premoženjske bilance občine za leto 2001 in 2007, izdaje občinskega glasila, ki zajemajo predstavitev proračuna, zapisnike sej občinskega sveta in delovnih teles o obravnavi proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna ter objave odlokov o proračunu, rebalansu in zaključnem računu po posameznih letih.

Pregled formalnih dokumentov in poteka oblikovanja proračuna po poslovniških določilih nam ne pove veliko o dejanskem poteku procesa in aktivnostih, o vsebini in širini diskusije v obravnavi. Prav tako z analizo formalnega postopka ne dobimo vpogleda o dejanskem sodelovanju posameznih akterjev v proračunskem procesu, niti iz kroga institucionalnih akterjev, kot ne tistih iz sfere civilne družbe. Za poglobljen vpogled v potek proračunskega procesa smo zato poleg analize dokumentarnega gradiva in finančnih podatkov uporabili metodo družboslovnega intervjuja. Intervju smo izvedli z županoma obeh občin, z direktoricama občinske uprave in s finančnikom, ki je zadolžen za pripravo in finančno izvajanje proračuna. Izvedbo intervjuja smo zasnovali na metodi polstrukturiranega intervjuja z vnaprej pripravljenimi vprašanji, ki so jih intervjuvanci prejeli pred intervjujem[90]. Ob tem so se tekom intervjuvanja posameznim intervjuvancem postavila določena dodatna vprašanja, odvisno od vsebine podanih odgovorov in od potrebe raziskovalca za pridobitev dodatnih informacij oziroma potrditve razumevanja podanih pojasnil s strani intervjuvancev. Intervju s posamezno osebo je potekal od 45 do 90 minut. Intervjuji so posneti in se hranijo na elektronskem mediju. Z informacijami pridobljenimi v intervjujih smo lahko dodatno osvetlili in pojasnili potek proračunskega procesa v posamezni občini ter tako dogradili sliko formalno opredeljenega postopka. Dodatno so bili s posameznimi intervjuvanci odgovori na posamezna vprašanja dopolnjeni še v elektronski in telefonski komunikaciji.

Na osnovi stališč iz intervjujev, da je prav faza priprave in sprejemanja proračuna najpomembnejša za uspešnost proračuna, in ob upoštevanju dejstva, da bi bila analiza celotnega proračunskega procesa zaradi obsežnosti dokumentov v celem proračunskem procesu preobsežna, smo se odločili, da v analizi študije primera fazo izvrševanja proračuna poglobljeno ne bomo proučevali. Analizo stopnje izvajanja proračunskega procesa smo omejili na deskriptivni prikaz osnovnih aktivnosti in analizo finančnih kazalnikov o realizaciji

[90] Vprašanja intervjuja so podana v prilogi B in C. Dodatna vprašanja pa so zajeta v prilogi Č: vprašalnik o postopkih operativne priprave in izvajanja proračuna.

občinskih proračunov v povezavi z opazovanimi značilnostmi poteka procesa v raziskovalnem modelu.

Z anketo med občani smo glede na zasnovani metodološki pristop odprtega proračunskega upravljanja želeli dopolniti sliko proračunskega procesa z vidika tistih, ki so najbolj neposredno tangirani – to so občani. V ta namen smo izpeljali metodo anketnega vprašalnika naključnega vzorca. Anketo smo izvedli na terenu s pomočjo študenta. Anketo je izvajal osebno tako, da jo je razdelil med mimoidoče oziroma jih poprosil za izpolnitev. Anketni vzorec je obsegal naključni vzorec mimoidočih občanov v občini A in B. Velikost vzorca je obsegala 70 anketirancev, ki smo ga povzeli glede na možnost zajetja števila anketirancev v teku enega dneva. Čas zbiranja podatkov je bil en delovni dan. Za kraj anketiranja pa smo izbrali največje naselje v občini.

Anketa je vsebovala 11 vprašanj. Anketiranci so lahko pri vprašanjih, s katerimi so podajali svoje mnenje, izbirali med odgovori da, ne in me ne zanima. Pri vprašanjih, s katerimi so podajali svojo oceno o proračunskem upravljanju, pa so odgovore lahko umestili po Likertovi lestvici zadovoljstva od zelo dobro, dobro, srednje dobro, slabo in zelo slabo. Anketo smo oblikovali kratko in racionalno z namenom, da mimoidočih občanov ne odvrnemo od pripravljenosti za sodelovanje. Z vsebino anketnih vprašanj smo želeli pridobiti mnenja občanov o seznanjenosti s proračunom, o njihovi zainteresiranosti za sodelovanje pri odločanju v proračunskem procesu, njihovi dejanski vključenosti v oblikovanje proračuna, stališča o ustreznosti obveščanja o proračunski porabi ter mnenje glede učinkovitosti proračunskega upravljanja.

Zavedamo se, da z izvedbo enkratne ankete ne moremo dobiti splošno veljavnega vpogleda v to, kako občani ocenjujejo proračun in delovanje občine. Za tako oceno je potrebno kontinuirano spremljanje stališč občanov. Vendar v okviru pričujoče raziskave nismo imeli sredstev za obsežnejšo izvedbo ankete in njeno kontinuirano izvajanje. Ne glede na navedeno, smo s to metodo vsaj delno osvetliti še en vidik, vidik volivcev oziroma »lastnikov« denarja, ki se s proračunom razporeja in s tem pokazali na pomembnost spremljanja stališč občanov pri razjasnitvi povezav v procesu proračunskega upravljanja. Ta stališča postavljamo ob bok vidiku lokalne oblasti, ki je poklicana, da v imenu občanov skrbi za učinkovito uporabo proračunskega denarja. Mnenja smo, da mora preverjanje zadovoljstva občanov postati konitnuirana oblika evalvacije proračunskega upravljanja, kar zajemajo tudi priporočila mednarodnih organizacij.

5.1 ŠTUDIJA PRIMERA OBČINE A

5.1.1 PREDSTAVITEV OBČINE A

Občina A je bila ustanovljena leta 1998 z izločitvijo iz večje občine. Kot samostojna lokalna skupnost je pričela delovati s 1. januarjem 1999. Obsega pet naselij, ki so organizirana v štiri krajevne skupnosti, ki nimajo statusa pravne osebe. Občina se razprostira na območju 12,54 km^2 .

Število prebivalcev v letu 2007 je bilo 6.288. V opazovanem obdobju 2000-2007 se je število prebivalcev povečalo za 7,7 %, kar je v primerjavi z 1,5 %- nim povečanjem na ravni države v enakem obdobju izredno visok porast. Ta kazalec lahko obravnavamo tudi kot odraz uspešnega razvoja občine, ki privablja nove občane.

Tabela 5.1: Demografska slika občine A

Leto	2000	2007
Število* prebivalcev	5.838	6.288
Indeks rasti	100,0	107,7

*Vir: Ministrstvo za finance 2008d

Naloge občine A s področja lokalnih zadev javnega pomena (izvirne naloge) so v statutu razvrščene v normativne naloge, upravljanje občinskega premoženja, spodbujanje gospodarskega razvoja občine, ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj in povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj, skrb za gospodarske lokalne javne službe, zagotavljanje in pospeševanje javnih služb družbenih dejavnosti ter skrb za varstvo okolja in javni red. Med osnovnimi nalogami je v statutu posebej opredeljena skrb za informiranost občanov prek občinskega glasila in lokalnega informativnega TV programa.

Krajevne skupnosti

Zaradi zadovoljevanja posebnih skupnih potreb občanov na območju naselij so v občini kot ožji deli ustanovljene štiri krajevne skupnosti, ki niso pravne osebe. Organ krajevne skupnosti je svet krajevne skupnosti, ki ga izvolijo krajani s stalnim prebivališčem. Skladno s statutom je poleg izvoljenih članov sveta eden od članov sveta krajevne skupnosti tudi tisti član

občinskega sveta, ki je dobil največ glasov na volitvah za občinski svet iz te krajevne skupnosti. Poleg navedenega se na seje svetov posameznih krajevnih skupnosti obvezno vabijo člani občinskega sveta, ki so bili izvoljeni iz pripadajoče krajevne skupnosti. Če iz določene krajevne skupnosti ni bil izvoljen noben član v občinski svet, pa se na seje občinskega sveta vabi predsednika sveta krajevne skupnosti. Te določbe zagotavljajo zanimivo institucionalno povezavo delovanja občinskega sveta in sveta krajevne skupnosti. Krajevne skupnosti sodelujejo pri opravljanju številnih javnih zadev v občini. V statutu določene naloge ožjih delov občine predstavljajo zanimiv izziv navajanja načinov angažiranja sodelovanja krajanov pri soodločanju o lokalnih javnih zadevah in tudi iniciativo za povezovanje ustvarjalnih potencialov v lokalni skupnosti[91].

Sredstva za delovanje in opravljanje nalog svetov krajevnih skupnosti se zagotavljajo v proračunu občine. Pogoje za delo krajevne skupnosti (prostore, opremo in materialna sredstva) zagotovi in z njimi upravlja občina, ki tudi izvaja strokovna in administrativna opravila za potrebe svetov krajevne skupnosti. Navedena statutarna ureditev nakazuje na zelo racionalno delovanje. Za uresničevanje posebnih skupnih potreb in interesov prebivalcev z območja krajevne skupnosti lahko občina pridobiva sredstva iz prostovoljnih prispevkov njihovih prebivalcev, podjetij, zavodov in drugih organizacij ter samoprispevkov. Tako pridobljena sredstva je občina dolžna posebej evidentirati in namensko porabiti.

Občinski svet šteje 16 članov. Med nalogami občinskega sveta izpostavimo za našo raziskavo pomembne pristojnosti: sprejme plane razvoja občine, občinski proračun in zaključni račun ter odloke o uvedbi občinskih dajatev. Vsak član občinskega sveta občine A lahko predlaga

---

[91] Krajevne skupnosti po statutu: dajejo predloge in sodelujejo pri pripravi razvojnih programov občine na področju gospodarske javne infrastrukture na svojem območju; sodelujejo pri izvajanju komunalnih investicij in sodelujejo pri nadzoru nad opravljenimi deli; pri pridobivanju soglasij lastnikov zemljišč za dela s področja gospodarskih javnih služb; dajejo predloge za sanacijo divjih odlagališč komunalnih odpadkov in sodelujejo pri njihovi sanaciji, dajejo predloge za ureditev in olepševanje kraja in pri tem sodelujejo; dajejo pobude za dodatno prometno ureditev; oblikujejo pobude za spremembo prostorskih, planskih in izvedbenih aktov ter jih posredujejo pristojnemu organu občine; dajejo mnenja glede spremembe namembnosti kmetijskega prostora v druge namene; podajajo mnenja glede predvidenih gradenj večjih proizvodnih in drugih objektov v skupnosti, za posege v kmetijski prostor, pri katerih bi prišlo do spremembe režima vodnih virov; seznanjajo pristojni organ občine s problemi in potrebami prebivalcev na področju urejanja prostora in varstva okolja; sodelujejo pri organizaciji kulturnih, športnih in drugih prireditev; spremljajo nevarnosti na svojem območju in o tem obveščajo štab za civilno zaščito in sodelujejo pri ostalih nalogah s področja zaščite in reševanja; dajejo soglasja k odločitvam o razpolaganju in upravljanju s premoženjem občine, ki je bilo pred uveljavitvijo tega statuta last krajevnih skupnosti; obvezno dajejo mnenja k predlogom prostorsko izvedbenih aktov, ki posegajo v njihovo območje.

občinskemu svetu v sprejem odloke in druge akte iz njegove pristojnosti, razen proračuna in zaključnega računa proračuna ter drugih aktov, za katere je v zakonu ali v statutu občine določeno, da jih sprejme občinski svet na predlog župana.

Stalna delovna telesa občinskega sveta so: odbor za šolstvo, kulturo in šport, odbor za socialo in zdravstvo, odbor za finance in gospodarstvo, odbor za kmetijstvo, odbor za komunalo, prostorsko planiranje in varstvo okolja, odbor za mladino in statutarna komisija. Komisije in odbori občinskega sveta vsak v okviru svojega delovnega področja v skladu s poslovnikom občinskega sveta obravnavajo predlog proračuna ter dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge. Med ostalimi odbori v občini A izstopa statutarna pristojnost odbora za mladino, ki lahko obravnava ter daje občinskemu svetu mnenja in predloge že pri oblikovanju predloga proračuna občine glede sredstev namenjenih za mlade. Ostali odbori obravnavajo proračun vsak za svoje delovno področje in podajajo mnenja k predloženemu predlogu župana. Le matični odbor za finance in gospodarstvo obravnava predlog proračuna kot celoto.

V občinskem svetu stranka, ki ji pripada župan, v celotnem obravnavanem obdobju ni imela politične večine. Razporeditev članstva občinskem svetu je pisana, vendar ne deluje na osnovi koalicije. Delovanje organov občine je vsa leta od ustanovitve lokalne skupnosti zasnovano na partnerskem in programskem sodelovanju pri reševanju življenjskih vprašanj v lokalni sredini, ki uspeva presegati strankarsko delitev.

Župan predstavlja in zastopa občino in občinski svet. V času raziskave aktualni župan je bil izvoljen v treh zaporednih mandatih in skozi vsa leta deluje brez politične večine oziroma politične koalicije v občinskem svetu. Osnovno vodilo njegove strategije je prispevati k razvoju kraja za boljše življenje po meri ljudi na vseh življenjskih področjih. Tako kot osnovo oziroma vizijo svojega delovanja navaja: »Občina je kot veliko podjetje in župan je kot direktor tega velikega podjetja. S tem, da ne delamo izdelkov, ampak je naš cilj izboljšati ljudem življenje...delujemo tam, kjer lahko ljudem pomagamo olajšati življenje«. Njegov pristop v proračunskem procesu je zasnovan na partnerskem sodelovanju med občinskim svetom in županom, pri čemer navaja: »Proračun ne more dobro delovati in občina tudi ne, če ni sodelovanja med županom in občinskim svetom«.

Občina ima skladno s statutom enega podžupana, ki tudi nadomešča župana v primeru odsotnosti. Ta lahko funkcijo opravlja poklicno ali nepoklicno. Zaradi obravnave določenih skupnih vprašanj in nalog župan skladno z določili statuta občine oblikuje svet predsednikov svetov krajevnih skupnosti, kot svoj posvetovalni organ.

Nadzorni odbor ima 5 članov. Člane nadzornega odbora imenuje in razrešuje občinski svet izmed občanov. Kot zanimivost povzemamo tudi statutarno določilo, da morajo člani imeti praviloma najmanj srednjo strokovno izobrazbo in izkušnje iz finančno-računovodskega ali pravnega področja. V ostalem so določbe o delu in pristojnostih nadzornega odbora opredeljene skladno z zakonodajo.

Občinska uprava opravlja upravne naloge iz občinske pristojnosti ter strokovna, organizacijska in administrativna opravila za občinske organe in za krajevne skupnosti. Organizirana je kot enovit upravni organ. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi direktor občinske uprave, ki ga imenuje in razrešuje župan. V občinski upravi se kot posvetovalno telo župana oblikuje kolegij župana, ki obravnava pomembnejša vprašanja z delovnega področja občinske uprave in ga sklicuje župan praviloma tedensko.V letu 2007 je bilo v upravi zaposlenih 15 javnih uslužbencev[92], s tem da uprava poleg izvajanja nalog za krajevne skupnosti v svoji režiji skrbi tudi za vzdrževanje javnih površin ter za upravljanje občinske telovadnice.

Tabela 5.2: Struktura zaposlenih po stopnjah strokovne izobrazbe občine A

Število zaposlenih 1.1. 2007	**izobrazba**				
	poklicna ali manj	srednja	višja	visoka	ostalo (spec., mag., dr.,)
15	2	6	-	7	-

Tabela 5.2 prikazuje stanje zaposlenih po stopnjah strokovne izobrazbe v letu 2007. Delo občinske uprave občine A je zelo racionalno organizirano in zahteva intenzivno angažiranost vsakega od 15 zaposlenih, ki za opravljanje potrebnih nalog velikokrat delajo več kot polni delovni čas. Zato je vodstvo uprave kadrovsko podhranjenost izpostavilo kot akutno potrebo, čeprav je usposobljenost in kompetentnost obstoječe ekipe javnih uslužbencev visoka. Večina zaposlenih se tudi dodatno strokovno usposablja v okviru svojih delovnih področij.

Informiranje javnosti

Občina posveča informiranju in obveščanju občanov veliko pozornost. Tako ima to dejavnost posebej opredeljeno v statutu. Občina ima pregledno spletno stran, katere osnovni namen je zagotoviti občanom in širši javnosti dostop do vseh pomembnejših informacij o delovanju

[92] SVRL: zaposleni po občinah 1.1.2007

organov občine, delovnih področjih in pristojnostih občine. Zanimivost, ki jo velja izpostaviti je, da ima občina svoj lastni televizijski lokalni program, preko katerega obvešča občane o dogajanjih in delovanju občinskih organov. Sprejeti proračuni in zaključni računi za posamezna leta na agregatni ravni so dostopni na spletni strani.

Od leta 2001 občina A izdaja občinsko glasilo, ki ga prejemajo vsa gospodinjstva brezplačno. Glasilo izhaja praviloma tromesečno, lahko pa tudi pogosteje. Osnovni namen občinskega glasila je obveščanje občanov o delovanju občine, krajevnih skupnosti, vseh javnih institucij v občini ter o delovanju društev, ki delujejo v občini. Na osnovi pregleda izdaj občinskega glasila v elektronski obliki ter v povezavi z zavzemanjem vodstva občine za razvoj civilne družbe je moč povzeti, da občina veliko pozornosti posveča delovanju društev na vseh področjih. Ta podpora je vidna v proračunskih postavkah kot tudi vsebinsko skozi predstavitve delovanja društev v občinskem glasilu ter s prisotnostjo župana na vseh pomembnih aktivnostih oziroma prireditvah društev.

5.1.2 PRIKAZ PRORAČUNSKEGA PROCESA V OBČINI A

Osnovna procedura in razmerja med organi v proračunskem procesu so glede na zakonsko regulativo urejena enotno za vse občine v državi. Zato v analizi študije primera povzemamo le statutarne in poslovniške posebnosti v posamezni občini, ki natančneje opredeljujejo razmerja v proučevani občini znotraj zakonskega okvira.

Opredelitev občinskega proračuna v statutu

Osnovno statutarno določilo o proračunu v občini A navaja: »*Prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine so predvideni v proračunu občine*.« ter «*Občinski svet sprejme proračun z odlokom o proračunu občine*« Statutarne določbe o proračunu so natančno opredeljene upoštevaje zakonsko ureditev sestave proračuna, postopka priprave, sprejema, izvrševanja, nadzora in sestave zaključnega računa proračuna. Svoje zakonske pristojnosti za izvrševanje proračuna lahko župan s pooblastilom prenese na podžupana ali posamezne delavce v občinski upravi. V statutu je posebej opredeljena tudi določba o načinu dopolnjevanja predloga proračuna, ki povzema zakonsko omejitev, da morajo predlogi za povečanje izdatkov proračuna obsegati predloge za povečanje prejemkov proračuna ali za

zmanjšanje izdatkov proračuna v isti višini, pri čemer ti ne smejo biti v breme proračunske rezerve ali splošne proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja. Ni pa v statutu posebej opredeljena vsebina in postopek obravnave zaključnega računa proračuna. Ta je zajet le z zavezo, da župan pripravi predlog zaključnega računa in ga predloži občinskemu svetu v sprejem. V ostalem izhaja, da se uporabljajo določbe zakona.

Poslovnik o delu občinskega sveta

Natančneje je postopek obravnave in sprejemanja proračuna določen s poslovnikom občinskega sveta. Ta določa, da župan pošlje vsem članom občinskega sveta predlog proračuna skupaj s sklicem seje, na kateri občinski svet opravi splošno (prvo) razpravo o predlogu proračuna. Na seji občinskega sveta župan predstavi predlog proračuna občine po sklopih. Predstavitev predloga proračuna časovno ni omejena. Na predlog župana posamezne dele proračuna predstavijo zaposleni v občinski upravi. Na sami seji občinski svet po opravljeni splošni razpravi sprejme sklep, da se predlog proračuna posreduje v razpravo delovnim telesom občinskega sveta ter določi rok, do katerega lahko posamezni člani občinskega sveta in delovna telesa podajo pripombe na predlog proračuna. Rok za razpravo znaša praviloma 10 dni. Ta rok lahko občinski svet ustrezno skrajša, vendar ne manj kot na sedem dni. V času razprave delovna telesa občinskega sveta obravnavajo predlog proračuna, ki svoje dopolnitve na predlog proračuna posredujejo županu v roku obravnave. V desetih dneh po izteku roka razprave župan pripravi predlog proračuna občine za drugo obravnavo. V tej fazi lahko člani občinskega sveta vložijo amandmaje v pisni obliki najkasneje tri dni pred sejo občinskega sveta, v katerih morajo upoštevati načelo ravnovesja. Le župan lahko vloži amandmaje še na sami seji, na kateri se sprejema proračun.

V uvodni obrazložitvi druge obravnave je župan dolžan pojasniti, katere pripombe članov občinskega sveta in delovnih teles je sprejel in vključil v predlog proračuna in katerih ni upošteval ter podati utemeljitve zakaj jih ni upošteval. Nadalje župan pojasni katere amandmaje sprejema in katere ni možno upoštevati ter lahko še na sami seji vloži svoje amandmaje. Po podanih stališčih župana k predloženim amandmajem lahko predlagatelji umaknejo svoje amandmaje, sicer se o njih glasuje. Najprej se glasuje o amandmajih, ki jih je vložil župan, nato pa o amandmajih, ki so jih vložili člani občinskega sveta**.** Po glasovanju o amandmajih župan ugotovi, kateri amandmaji so bili sprejeti in preveri ali je proračun medsebojno usklajen glede prihodkov in odhodkov in drugih obveznosti. Če župan ugotovi, da sprejeti amandmaji posegajo v sredstva, ki jih občina mora zagotoviti v skladu z ustavo in

zakonom ali v sredstva, ki jih občina mora zagotoviti po sklenjenih pogodbah ali sodnih in drugih odločbah ali, da bi sprejeti amandmaji imeli škodljive posledice za izvajanje določenih dejavnosti, lahko prekine sejo in zahteva, da strokovna služba občinske uprave prouči nastalo situacijo in v določenem roku pripravi potrebne dopolnitve. Če proračun ni sprejet, občinski svet določi rok, v katerem mora župan predložiti nov predlog proračuna. Nov predlog proračuna obravnava občinski svet in o njem odloča po določbah poslovnika, ki veljajo za hitri postopek sprejema odloka.

Sprejeti proračun se objavi na internetnih straneh občine in v občinskem glasilu. Poslovnik zajema tudi določbe glede začasnega financiranja opredeljene skladno z ZJF. Poslovniške določbe glede rebalansa proračuna določajo, da sprejme občinski svet rebalans po določbah poslovnika, ki veljajo za hitri postopek. Občina praviloma proti koncu leta, najpogosteje v mesecu oktobru sprejme rebalans, s katerim občinski svet potrdi sprejete prerazporeditve med letom in hkrati izvede potrebno uravnoteženje prvotno sprejetega proračuna.

Dejanski potek oblikovanja proračuna

Postopek priprave proračuna se začne v občini z navodilom o pripravi proračuna, kot ga določa ZJF. Občina praviloma konec oktobra ali v začetku novembra odpošlje proračunskim uporabnikom poziv za predložitev predlogov za financiranje iz proračuna, ki se šteje kot navodilo o postopku priprave proračuna. Iz navodila za pripravo proračuna za leto 2008, ki ga je občina poslala v začetku novembra, so bili proračunski uporabniki seznanjeni z opisom načrtovanih politik občine v naslednjem letu ter z osnovnim finančnim razrezom sredstev po programski klasifikaciji na nivoju podprogramov. Za predložitev predlogov finančnih načrtov so imeli deset dnevni rok. Kot zanimivost povzemamo pristop občine, da je župan tisti, ki pozove proračunske uporabnike k predložitvi predlogov za financiranje iz proračuna ter seznani proračunske uporabnike z načrtovanimi politikami in cilji občine v naslednjem letu[93]. Tak pristop je glede na izhodiščna razmerja in pristojnosti med institucionalnimi akterji na občinski ravni vsebinsko bolj konsistenten kot z zakonom določena procedura, saj »predlagatelj« osnovnih politik in prioritet ne more biti občinska administracija, ki za to nima ustrezne legitimacije.

[93] ZJF namreč uporablja analogijo, ki velja za državno raven in opredeljuje, da v občini navodilo izda za finance pristojen organ občinske uprave, kot to na državni ravni stori ministrstvo za finance.

Pri pripravi proračuna v obravnavanem obdobju občina ne uporablja razpoložljive enotne računalniške aplikacije na državni ravni ampak ima vse baze proračunskih dokumentov sestavljene v lastnih rešitvah v Excel preglednicah. Občina prikazuje strukturo proračuna po treh veljavnih klasifikacijah: institucionalni, ekonomski in programski strukturi. V obrazložitvi proračuna so občinske naloge, ki se financirajo iz proračuna navajane taksativno kot seznam aktivnosti in projektov ali programskih nalog. Kazalniki proračunskega financiranja zanje se navajajo le primeroma. V občini ocenjujejo uvedbo programske strukture kot pozitiven premik k enotnemu izkazovanju strukture odhodkov in učinkovitejšemu izvajanju javnih služb.Vodstvo občinske uprave meni, da bi uvajanje merljivih ciljev in kazalnikov javnih služb lahko doprineslo k boljšemu pregledu delovanja in izboljšanju operativne učinkovitosti javnih služb, vendar tega ne ocenjuje kot prispevek k izboljšanju alokacijske učinkovitosti, saj bi po njihovem mnenju bolj malo prispevali k drugačni razporeditvi proračunskih sredstev.

Postopek priprave proračuna in operativnega usklajevanja predloženih predlogov za financiranje iz proračuna poteka v tesnem sodelovanju župana, občinske uprave, proračunskih uporabnikov in krajevnih skupnosti. Po tej prvi fazi priprave in čiščenja predlogov za uvrstitev v proračun župan pripravi gradivo »analitične podlage k finančnim načrtom za pripravo proračuna občine za leto…«, ki ga posreduje vsem odborom občinskega sveta v predhodno razpravo. Župan najprej skliče koordinacijo vseh predsednikov odborov, na kateri detajlno predstavi predlog izhodišč za proračun naslednjega leta. Nato poteka razprava v odborih, ki to gradivo obravnavajo vsak iz svojega delovnega področja. Tako župan kot vodilni v upravi ocenjujejo to predrazpravo, ki sicer ni določena v poslovniku, kot konstruktivno podajanje in usklajevanje predlogov za vključitev v predlog proračuna. Predlogi odborov in dopolnitve proračunskega gradiva na osnovi te razprave so zajete v zapisnikih odborov. Ti so predloženi kot gradivo občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za prvo branje, ki ga župan pripravi po povzetju te prve predrazprave. Po tej fazi sledi ponovna široka obravnava predloga proračuna na vseh odborih in plenarna obravnava na občinskem svetu, kar predstavlja prvo formalno opredeljeno obravnavo proračuna.

Na seji občinskega sveta najprej župan skupaj s finančnikom temeljito predstavi cilje in ključne naloge občine ter predlog proračuna. Nato se v razpravo vključijo predsedniki odborov, ki predstavijo razprave in dopolnitve, ki jih je bilo gradivo proračuna deležno na odborih. Ker je bila predhodno pred »uradnim« prvim branjem zagotovljena široka razprava in temeljito usklajevanje na odborih, praviloma na seji občinskega sveta ni večje razprave in ne bistvenih pripomb za dopolnitev predlaganega proračuna. Tako se v vseh letih delovanja

občine predlog proračuna takoj na isti seji občinskega sveta prekvalificira v gradivo za drugo obravnavo in na isti seji tudi sprejme. Kljub pestri politični strukturi občinskih svetov v posameznem mandatu je proračun praviloma sprejet soglasno in v eni obravnavi. Pregled pripomb in dopolnitev dveh proračunov analiziramo v nadaljevanju.

Občina zagotovi, da so vse seje občinskega sveta predvajane na lokalni televiziji. Prenos proračunske seje na lokalni televiziji je dosegljiv tudi direktno na spletni strani občine še cel mesec po sprejetju proračuna. Na osnovi dosegljivih glasil na spletu povzemamo, da je v občinskem glasilu izčrpno in obsežno predstavljen letni proračun s podanimi razrezi prihodkov in odhodkov ter z navedbo posameznih aktivnosti in investicijskih nalog, ki se izvajajo v tekočem letu. Proračun je podan v prvi naslednji izdaji glasila po sprejetju proračuna.

Župan in vodstvo občinske uprave s podanimi stališči v intervjuju ocenjujejo, da je priprava in usklajevanje proračuna izredno pomembna aktivnost, ki ji posvetijo resno strokovno pripravo in temeljito usklajevanje na vseh ravneh v odprtem in konstruktivnem sodelovanju s predstavniškim organom, krajevnimi skupnostmi in civilno družbo organizirano v društveni dejavnosti. Župan svojo navedbo, da je »*Proračun je res najpomembnejši dokument, s katerim v občini želijo, da je opredeljeno vse, kar se bo v občini delalo*«, potrjuje s svojo aktivno vlogo v celotnem procesu priprave in usklajevanja, ki se odraža v presenetljivem konsenzualnem sprejemanju proračuna v vseh letih. Župan to svoje stališče tudi udejstvuje s prisotnostjo, tako v vseh fazah strokovnega usklajevanja predloga znotraj občinske uprave, kot na vseh odborih in sejah občinskega sveta, ko se obravnava proračun.

Pravočasnost sprejema

V občini A proračun praviloma ni sprejet pred začetkom leta na katerega se nanaša, razen za eno leto v obravnavanem obdobju. Zato občina vsako leto uporablja institut začasnega financiranja, vendar trajanje začasnega financiranja ni bilo nikoli podaljšano čez obdobje treh mesecev. Praviloma je proračun za tekoče leto sprejet konec januarja. V občini navajajo, da so razlogi za to v pozno posredovanih izhodiščih iz države glede višine finančne izravnave in drugih informacij o financiranju občinskih projektov iz državnega proračuna ter v tem, da lahko ob koncu leta čimbolj natančno zajamejo dejansko stanje posamezne investicije v teku in v plan naslednjega leta vključijo tako prenešene obveznosti pri izvajanju investicij kot tudi točne vrednosti razpoložljivih sredstev na računih, ki so prenesena kot posledica zamikov financiranja investicij od v proračunu preteklega leta načrtovane dinamike. Ob tem vodstvo

ocenjuje, da enomesečni zamik uveljavitve novega proračuna ne vpliva na učinkovitost, ampak jim to nasprotno omogoča, da z natančnejšim presekom stanja konec leta in natančnimi opredelitvami posameznih postavk zagotovijo bolj nemoten potek izvajanja.

Izvajanje proračuna

Občina za izvajanje proračuna nima sprejetega posebnega internega akta o izvrševanju proračuna. Poleg določil v statutu so določila o načinu izvrševanja opredeljena z odlokom o proračunu, ki je osnova za njegovo izvrševanje. Občina tudi ne sprejema dodatnih izvedbenih aktov za izvrševanje sprejetega proračuna. Tako potrebe za pripravo proračunskih kvot in mesečnih likvidnostnih načrtov izvajanja niso izkazane kot nujnost za izvajanje in obvladovanje proračuna v občini. To nam nakazuje, da določbe ZJF, ki predpisujejo obveznost izvrševanja proračuna na osnovi sprejetih kvot in mesečnih likvidnostnih načrtov za vse občine niso smiselne, saj v manjših lokalnih skupnostih ni potrebe po tako obsežnem predpisovanju dokumentov operativnega finančnega managementa kot v večjih občinah ali na državni ravni. Operativno izvajanje proračuna poteka po usklajenih aktivnostih v okviru procesa dela občinske uprave in z odločitvami v pristojnosti župana. Med problematičnimi dejavniki v fazi izvajanja vodilni v občinski upravi izpostavljajo le postopke javnih naročil, za katere ocenjujejo, da ne dajejo pričakovanih učinkov, ob tem pa povzročajo preobsežno administriranje. Sistem notranjega finančnega nadzora se izvaja v okviru predpisov in prilagojeno organiziranosti občinske uprave.

Strateška usmeritev in večletni proračunski okvir

Občina A tako kot večina občin v Sloveniji nima sprejete strategije občine kot posebnega dokumenta. Ima pa po posameznih področjih izdelane razvojne programe, ki jih predvideva področna zakonodaja in so sprejeti na osnovi prioritet organov občine za posamezno področje. Kot večletni okvir tistega, kar res lahko naredijo s proračunskimi sredstvi vidijo predvsem načrt razvojnih programov, ki zajema razvojne naloge in načrtovane investicije v občini. V intervjuju je bil pri vseh vodilnih načrt razvojnih programov občine označen kot dokument, ki kot sestavni del proračuna v bistvu podaja strategijo razvoja in ga tudi obravnavajo kot vodilo občine, ki določa prioritete glede razvojnih vprašanj občine in glede povezave le teh s tekočim delovanjem.

Načrt razvojnih programov občine A je dokument, ki je zelo natančno strukturiran in zajema vsako posamezno investicijo v občini. Ta je uvrščena v posamezno programsko področje proračunskega načrtovanja. Posamezna investicijska naloga je na osnovi razpoložljive investicijske dokumentacije razčlenjena po letih izvedbe, po vseh virih financiranja in po celotni investicijski vrednosti. Načrt razvojnih programov občine A zajema vsako tudi najmanjšo občinsko naložbo. Prikazane pozicije v načrtu razvojnih programov zajemajo vse metodološke parametre določene za načrtovanje projektov v načrtu razvojnih programov.

Proračunski cilji so v obrazložitvi podani na nivoju podprogramov. Po vseh področjih proračunske porabe so cilji opredeljeni kot programske naloge podpodročja (npr. izvedba programa prireditev, proslav, državnih in občinskega praznika, vzdrževanje občinskih poslovnih prostorov, podpora programom prestrukturiranja v kmetijstvu, spodbujanje razvoja turizma, sanacija in ureditev cest po prioriteti iz načrta razvojnih programov...); kot namere (npr. stalna skrb za ohranitev čistega okolja, skrb za varovanje podtalnice, omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine, skrb za izboljšanje prometne varnosti...); kot izpolnjevanje zakonskih obveznosti (npr: sofinanciranje dejavnosti gasilcev, plačilo stroškov za institucionalno varstvo invalidov in sofinanciranje starostnikov v domovih upokojencev, zagotavljanje pogojev za osnovno šolo, priprava prostorskih dokumentov); kot posamezni projekti ali kot konkretne investicije (npr.: sanacija mostu, ureditev začasnega skladišča baliniranih odpadkov, sofinanciranje nabave gasilskega vozila, postopki za izgradnjo nove pošte, konkretna linija kanalizacije v naselju X, priključitev kanalizacije na centralno čistilno napravo, obnova kulturnega doma, obnova športne dvorane, priprava projektne dokumentacije za širitev vrtca, štipendije, pomoč odvisnikom...). Niso pa v obrazložitvi zajeti kazalniki izvajanja javnih služb niti meritve delovanja izvajalcev javnih služb.

Instrument dvoletnega proračuna občina ne uporablja. Kot razlog za to vodstvo navaja željo, da je sprejeti proračun čimbolj natančen in izvedljiv, da prikazuje čimbolj realno sliko o gibanju prihodkov in odhodkov v proračunskem letu in na to vezane naloge, ki jih je možno s temi sredstvi tudi zares izpeljati.

Poročanje in računovodstvo

Župan poroča občinskemu svetu o prerazporeditvah med letom ob polletju in ob zaključnem računu. Razprava na občinskem svetu o polletnem poročilu poteka na julijski seji. Zaključni račun je predložen v sprejem praviloma v aprilu in na isti seji tudi sprejet. Med drugim občina

sama v poročilih povzema, da priprava t.i. ciljno usmerjenega proračuna še ni razvita, kar je, glede na dejstvo, da se razvija in dopolnjuje še metodologija tega pristopa, po njihovem mnenju razumljivo. Občina še ni oblikovala fizičnih kazalcev za ocenitev uspeha po področjih delovanja, je pa to eden izmed ciljev dograjevanja proračunskega upravljanja v bodočnosti. Občinska uprava izhaja iz stališča, da opredelitev kazalnikov o učinkovitosti javnih služb za ključna področja javnega interesa lahko prispeva k boljši učinkovitosti izvajanja teh dejavnosti ter posledično k smotrnejšemu usmerjanju proračunskih sredstev za te namene.

Za spremljanje uspešnosti proračuna občina v zadnjih letih uporablja tri izbrane kazalnike občinskih proračunov, ki so podani v okviru raziskovalnega programa »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006« v okviru Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani. Občina na osnovi podatkov o realizaciji občinskega proračuna povzema kazalnik finančne suverenosti občine, ki je izračunan kot razmerje nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč v prihodkih občine; kazalnik stopnje finančne povezanosti občine z državo, ki izraža delež sredstev iz državnega proračuna v skupnih prihodkih občine; ter kazalnik investicijske naravnanosti občine, ki podaja razmerje med skupnimi odhodki občine in odhodki za investicije.

Občina A v letnem poročilu posebej navaja nedosežene cilje, delno dosežene cilje na posameznih programskih področjih delovanja ter nerealizirane naloge z opredelitvijo razlogov za to. V zaključnem računu so podane nadaljnje usmeritve delovanja kot stalni cilji, ki poleg uspešnega in učinkovitega izvajanja z zakoni predpisanih nalog opredeljujejo občinsko perspektivo: prispevati k ustvarjanju čim ugodnejših pogojev bivanja in sooblikovanje drugih družbenih okoliščin, prijaznih do občanov; ohraniti razvojno naravnanost občinskega proračuna; ohraniti in povečati stopnjo razvitosti občine; posredno omogočanje pogojev za nadaljnji gospodarski razvoj občine; nadaljujejo z iskanjem novih virov financiranja za investicijske naloge, ki so predvsem državni proračun ter evropska sredstva; ipd. Nadzorni odbor občine A temeljito pregleda zaključni račun proračuna, ki ga obravnava na več sejah ter na osnovi tega poda svoja stališča. Mnenje nadzornega odbora k zaključnemu računu je predloženo občinskemu svetu skupaj z zaključnim računom. Občina zagotavlja tudi notranjo revizijo proračuna v okviru zakonske regulative, ki ne zahteva da so izsledki revizije obravnavani na organih in objavljeni.

Javno računovodstvo se izvaja v sodobnih programskih rešitvah, ki omogočajo povezave s proračunskimi dokumenti in ažurno spremljanje izvajanja proračuna ob upoštevanju uveljavljenih računovodskih standardov in načela denarnega toka. Visoko kvaliteto notranjega nadzora je zagotavljen urejen dostop do realizacije proračunskih postavk na skupni

računalniški mreži, kjer ima vsak strokovni delavec takoj, ko je poslovni dogodek oziroma plačilo iz proračuna knjigovodsko evidentirano tudi dosegljiv dostop do pregleda celotne realizacije izplačil na posamezni postavki za katero je odgovoren. Te informacijske rešitve zagotavljajo tudi ažurno pripravo mesečnih poročil Ministrstvu za finance ter občinskim organom. Računovodski sistem zagotavlja tudi evidenco terjatev in obveznosti občine, stanje dolga in evidenco premoženja, ki ga občina izkazuje v premoženjski bilanci.

Vloge ključnih akterjev v proračunskem procesu

Župan ima v proračunskem procesu ključno vlogo. Nastopa kot usmerjevalec celotnega procesa in predstavlja ključno politično moč v proračunskem procesu. Svojo vlogo župan občine A udejstvuje v vlogi partnerskega usklajevalca interesov znotraj institucionalnega kroga akterjev občinske politike, promotorja prioritetnih ciljev razvoja občine in podpore civilne družbe. Kako se vidi direktorica občinske uprave ponazorijo sledeče besede »…proračun je treba izvajati, realizirati naloge«. Z navedenim tudi podaja osnovno vlogo občinske uprave v proračunskem procesu v občini A. Finančnik pa svojo vlogo vidi v strokovno metodološkem pomenu, kot usklajevalec finančnih projekcij in pozicij proračunskih postavk, ne pa kot oblikovalec prioritet in politik proračuna. To je po njegovem mnenju v domeni političnih organov, župana, občinskega sveta in njegovih odborov ter svetov krajevnih skupnosti. V razmerjih med akterji, ki se vključujejo oziroma vplivajo na proračunski proces vodstvo izpostavlja tudi pomen koordinacije z državo in institucijami regionalnega razvojnega načrtovanja predvsem pri sofinanciranju investicij v občini.

Iz intervjujev z vodilnimi razberemo, da v občini A posebno pozornost posvetijo fazi strokovne priprave proračuna kot tudi političnemu usklajevanju proračunskih prioritet pred pripravo »uradnega« predloga proračuna, ki poteka v obširni razpravi s posvetovanjem na odborih občinskega sveta. Ugotovimo lahko, da navedeni proces v praksi dejansko sledi priporočilom Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo (CE 2004: REC (2004)1), da se omogoči čimbolj zgodnja vključitev predstavniškega organa v proračunski proces.

Občina skozi pripravo in usklajevanje proračuna zajema tudi stališča in pobude civilne družbe organizirane v društveni dejavnosti, vendar ne uvaja neposrednih participativnih oblik sodelovanja javnosti v proračunskem procesu. Teh pristopov tudi ni institucionalizirala v svojih aktih.

5.1.3 ANALIZA OBRAVNAVE IN DOPOLNITEV PRORAČUNA

Za oceno dejavnikov demokratizacije in vloge občinskega sveta smo analizirali potek in vsebino razprav v postopku obravnave proračuna. Na osnovi zapisnikov in razpoložljivih proračunskih gradiv smo v okviru obravnave predloga proračuna na občinskem svetu in njegovih odborih povzeli pripombe in dopolnila k proračunu. V precep smo vzeli analizo pripomb na predlog proračuna v dveh proračunskih letih in sicer za volilno leto 2006 in za povolilno leto 2007.

Pripombe in dopolnitve proračuna za leto 2006

Ker se razprava o proračunu na občinskem svetu v občini A začne že s tem, ko župan pošlje odborom v predhodno obravnavo analitične podlage proračuna, bomo v analizo obravnave in dopolnitev proračuna zajeli dopolnitve predlagane že v tej fazi, čeprav še ne gre za obravnavo formalnega predloga proračuna, kot je določen s poslovnikom občinskega sveta. Župan praviloma v oktobru ali novembru pošlje vsem odborom izhodiščno proračunsko gradivo v predhodno razpravo. Od predložitve teh analitičnih podlag do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu traja približno mesec ali več. Na ta način predlagatelj omogoči zgodnjo vključitev delovnih teles v oblikovanje predloga proračuna, saj na teh sejah poteka široka razprava in odprta diskusija usklajevanja predloženih izhodišč proračuna.

Na sejah odborov niso zagotovljeni zapisi razprav ampak samo sprejeti sklepi, na osnovi katerih smo lahko povzeli vsebino pripomb. Dodatno smo vsebino razprav povzeli z intervjuji in obrazložitvijo dopolnil v zapisnikih seje občinskega sveta. V predhodni razpravi proračuna za leto 2006 so bile na odborih podane naslednje dopolnitve in stališča: zagotovi naj se ureditev dostopa za invalide v zdravstveni dom, zamenjava oken in sanitarij v kulturnem domu in nabava prometne signalizacije. Podan je bil tudi predlog, da se zagotovi sredstva za izdelavo načrtov za dograditev kulturnega doma, kar je bilo zagotovljeno z zmanjšanjem sredstev za vzdrževanje javnih spomenikov in obeležij v višini 2.086,00 €. Vsi podani predlogi so bili vključeni v predlog proračuna.

Predlog proračuna za leto 2006 je bil predložen občinskemu svetu s predlogom za sklic januarske seje v letu 2006. Gradivo predloga proračuna je župan po poslovniku dolžan posredovati občinskemu svetu v splošno razpravo. Predlog proračuna se dostavi praviloma 10 dni pred sejo. V času do seje občinskega sveta se zvrstijo seje odborov in statutarne

komisije. Seje občinskega sveta potekajo praviloma popoldan. Predlog proračuna obravnavajo vsi odbori občinskega sveta, statutarna komisija in nadzorni odbor. V nadaljevanju so povzeta stališča, predlogi in vprašanja podana v razpravi na občinskem svetu in na odborih ob obravnavi proračuna za leto 2006.

K predlogu proračuna so bila podana sledeča stališča in predlogi odborov:

- Odbor za finance in gospodarstvo se je seznanil z vključitvijo pripomb v predhodni obravnavi in podprl predlog proračuna. Soglašal je tudi s predlogom, da se ga sprejme v prvi obravnavi.
- Odbor za komunalo, prostorsko planiranje in varstvo okolja je sicer povzel stališče, da so se na nekaterih postavkah sredstva izjemno zmanjšala. Ker pa je to v večini posledica investicije v šolo in izgradnjo večnamenske dvorane, so člani dejstvo sprejeli z razumevanjem in podprli predlog proračuna.
- Odbor za mladino je izrazil zadovoljstvo za prejete dodatne obrazložitve različnih rasti posameznih postavk na področju družbenih dejavnosti.
- Podan je bil predlog, da se na področju šolstva uredi ograjo pri podružnični šoli, kar se je vključilo v sredstva za investicijsko vzdrževanje šol.
- Tudi člani odbora za socialo in zdravstvo so postavili vprašanja za pojasnilo glede višine posameznih postavk na področju družbenih dejavnosti z bistveno višjimi indeksi.
- Člani odbora za socialo in zdravstvo so razpravljali o nabavi aparata za oživljanje in njegovi namestitvi ter sprejeli stališče, da se to poveri društvu, ki naj zagotovi tudi akcijo nabave in usposabljanja skupaj z krajevno organizacijo Rdečega križa.
- Odbor za šolstvo, kulturo in šport je ob ugotovitvi, da so bili njegovi predlogi zajeti že v predlaganem proračunu, soglašal z proračunom in s sprejetjem v prvi obravnavi.
- Odbor za kmetijstvo se je seznanil s potekom projekta Vita in podprl proračun.

V svojih stališčih so vsi odbori občinskega sveta, statutarna komisija in nadzorni odbor podprli predlog proračuna za leto 2006 vključno s predlogom za skrajšani postopek brez predlaganih dopolnitev. Razprava o proračunu po seji občinskega sveta naj bi trajala najmanj 10 dni, vendar se to praviloma ne izvede, saj se proračun dokončno sprejme na isti seji občinskega sveta. Na isti plenarni seji občinskega sveta v drugi obravnavi so bili podani naslednji predlogi, pobude in vprašanja k predlogu proračuna za leto 2006:

- Podano je bilo vprašanje, zakaj se pri gradnji kanalizacije ne upošteva terminski plan.
- Sledilo je vprašanje, zakaj v proračunu ni zajeta širitev konkretne ceste v naselju.

- Na vprašanje zakaj ni predvidena osvetlitev stopnišča in pokopališča pod cerkvijo župan pojasni, da jo bo, glede na to da ne gre za veliko investicijo, možno vključiti ob ureditvi javne razsvetljave na bližnjem območju.
- Podano je bilo vprašanje ali je predvideno preimenovanje ulic. Župan pojasni, da so stroški vezani na to predvsem breme občanov ter da je bila imenovana posebna komisija, ki bo ugotovila, kje je preimenovanje ulic potrebno.
- Podano je bilo vprašanje zakaj ni predvidena ureditev avtobusnega postajališča pri osnovni šoli. Župan pojasni, da je ta investicija predvidena v naslednjem letu skupaj z ureditvijo bližnjega križišča.
- Podano je bilo vprašanje, zakaj so sredstva na področju kmetijstva namenjena izobraževanje kmetov povečana, če planirana sredstva v preteklem letu niso bila porabljena.
- Podan je bil pomislek, da aparat za oživljanje ni bil predstavljen občinskemu svetu, zato svetniki niso seznanjeni ali takšen aparat resnično zadostuje potrebam.
- Podano je bilo vprašanje ali so predvidena kakšna vlaganja v dvorano kulturnih društev.
- Podan je bil predlog, da je pri športni dvorani potrebno postaviti stojala za kolesa.
- Podan je bil predlog, da se v letu 2007 prioritetno prične z izgradnjo določenih sekundarnih kanalov in šele nato z izgradnjo črpališča.
- Podan je bil predlog za postavitev hitrostnih ovir v naselju, ki ga je župan sprejel v reševanje v okviru rebalansa proračuna za leto 2006.
- Podan je bil predlog za ureditev javne razsvetljave v določeni ulici v naselju, ki ga je župan prevzel v proučitev reševanja v okviru možnosti rebalansa proračuna.
- Podan je bil predlog za ureditev krožnega prometa med avtobusnima postajama, za kar je bila tudi dana zaveza župana za proučitev in vključitev v rebalans v okviru možnosti.

Pred glasovanjem o proračunu so bili podani še naslednji amandmaji:

- Amandma prvega svetnika: Iz postavke financiranje političnih strank se 2.195,00 € prenese na postavko kulturna društva.
- Amandma drugega svetnika: Iz postavke financiranje političnih strank se 2.195,00 € prenese na postavko financiranje vseh društev.

Po razpravi o podanih amandmajih prvi svetnik umakne svoj amandma in poda nov predlog amandmaja. Nov amandma prvega svetnika glasi:

- Iz postavke financiranje političnih strank se 2.195,00 € prenese na postavko štipendiranje.
- Nato amandma vloži še tretji svetnik. Njegov amandma glasi: Iz postavke financiranje političnih strank se 2.195,00 € prenese na postavko sociale.

Na koncu razprave župan poda na glasovanje kompromisni predlog, da se znižajo pravice porabe za financiranje političnih strank v znesku 2.195,00 € in v istem znesku povečajo pravice porabe za financiranje vseh društev v občini. Predlog župana ni bil sprejet, zato je občinski svet oblikoval nov predlog, da se za predlagano znižanje financiranja političnih strank v istem znesku povečajo pravice porabe za štipendiranje. Šele ta predlog je bi sprejet z večino glasov. Nakar so svetniki glasovali še o celotnem proračunu in ga sprejeli s 15 glasovi za in enim proti.

Sprejeta dopolnitev predlaganega proračuna predstavlja v deležu od celotnega proračuna zanemarljiv delež (0,05%). Ugotovimo lahko, da večji delež in težo predstavljajo dopolnitve podane v predhodni obravnavi izhodišč proračuna, ki so bile vnešene z aktivnim usklajevanjem tega gradiva na odborih. Kot je razvidno iz zapisnikov, gre za pomembne vsebinske uskladitve, žal pa o njihovi višini v zapisnikih nimamo točnih podatkov.

Še večji pomen kot vrednosti podanih pripomb, gre pripisati diskurzu in postopku predhodnega usklajevanja, ki poteka v odprtem procesu sodelovanja vseh institucionalnih akterjev. Če predlogi niso sprejeti, se v delovnih telesih uskladijo glede načina kako se bodo reševali v bodoče oziroma utemelji zakaj jih ni možno sprejeti. Prav tako je iz razprave in odziva lokalne oblasti razvidno, da je poleg možnosti neposrednih dopolnitev predlaganega proračuna pomembno tudi posredno vplivanje, ki zavezuje lokalno oblast k reagiranju na posredovane predloge, pobude in vprašanja. Na osnovi predlogov podanih v obravnavi proračuna je bila kasneje v rebalansu zajeta dodatna izvedba in vzdrževanje ovir za umirjanje prometa in dodatna ureditev pred osnovno šolo in športno dvorano. Medtem ko je bila ureditev krožišča prenešena v proučitev za naslednja leta. Iz analize predloga proračuna za naslednje leto je razvidno, da je bila ta pripomba vključena že v izhodiščnem predlogu proračuna.

Pripombe in dopolnitve proračuna za leto 2007

Predlog proračuna za leto 2007 je bil podan občinskemu svetu s predlogom za sklic januarske seje v letu 2007. Čeprav je to povolilno leto, vidimo, da vodstvo občine sledi predvidljivosti delovanja, saj se predlog proračuna vselej posreduje na januarski seji tekočega leta.

V predhodni razpravi k predlogu proračuna so bile podane in sprejete naslednje dopolnitve in stališča: odbor za komunalo je predlagal izdelavo projekta za ureditev osvetlitve prehoda za pešce, ureditev robnikov za ceste na prehodih za pešce in opravil uskladitev prioritet za investicije na cestah; odbor za mladino je predlagal ukrepe za reševanje nezainteresiranosti mladih za obiske e-točk; odbor za zdravstvo se je seznanil z ugotovitvijo, da so v proračunu za leto 2007 vključene prenešene obveznosti za ureditev klimatske naprave v zdravstvenem domu. V razpravi so bile na odborih podane in sprejete naslednje dopolnitve in stališča:

- Odbor za finance in gospodarstvo je predlagal, da se povečajo sredstva za nakup igral za otroško igrišče v višini 41.000,00 € in za enak znesek znižajo sredstva na področju turizma na postavki za izdelavo replik. Odbor za finance in gospodarstvo tudi predlaga, da se zaradi slabe odzivnosti na razpisu za subvencije obrestnih mer gospodarstvu spremenijo razpisni pogoji s podaljšanjem roka razpisa.
- Odbor za komunalo, prostorsko planiranje in varstvo okolja je ugotovil, da so pripombe, ki so jih podali upoštevane in soglašali s predlogom.
- Odbor za mladino je soglašal s predlogi sprememb, ki so bile vnešene na področju družbenih dejavnosti.
- Člani odbora za socialo in zdravstvo so se seznanili s spremembami na področju družbenih dejavnosti in soglašali s predlogom.
- Odbor za šolstvo, kulturo in šport je ob ugotovitvi, da so bili njegovi predlogi podani v predhodni razpravi, naj se v proračunu predvidi določena sredstva za investicijsko vzdrževanje za opremo športnih društev upoštevani, soglašal s proračunom in s sprejetjem v prvi obravnavi.
- Odbor za socialo in zdravstvo je predlagal, da se v proračunu predvidi določena sredstva za investicijsko vzdrževanje opreme tudi za druga društva v občini in ne le za športna društva in društva upokojencev.
- Odbor za kmetijstvo se je seznanil predlogom in podprl proračun.
- Statutarna komisija je predlagala spremembo 13. člena odloka, ki se nanaša na ureditev postopkov javnih naročil, dodeljevanja subvencij pravnim osebam in dotacij fizičnim osebam. Predlog statutarne komisije je bil zajet v predlogu proračuna.

V okviru obravnave na sami seji občinskega sveta so bili podani naslednji predlogi, pobude in vprašanja k predlogu proračuna za leto 2007: predlog za ureditev krožišča, vprašanje o izgradnji obrtne cone v občini, predlog za izgradnjo igrišča, predlog za izgradnjo klubskih prostorov v enem naselju, predlog za izgradnjo telovadnice v podružnični šoli, predlog za ureditev ekoloških otokov z zabojniki, predlog za varovanje javnega premoženja z video nadzorom in predlog za ureditev ulice v naselju.

Na osnovi podanih predlogov iz razprave je župan predlagal sledeče dopolnitve k proračunu:

- V načrt razvojnih programov za izvedbo v naslednjem letu se uvrsti varovanje javnega premoženja z video nadzorom v višini 12.000,00 €.
- V načrt razvojnih programov se za izvedbo v naslednjem letu uvrsti ureditev igrišča v višini 7.000,00 €.
- Predlog za ureditev konkretne ulice bo posredovan odboru za komunalo, porstorsko planiranje in varstvo okolja, da ga prouči in v okviru možnosti zajame v rebalansu.

S predlaganimi rešitvami dopolnjen proračun je bil na isti seji sprejet soglasno ob prisotnosti vseh svetnikov. Skupaj sprejeta dopolnila niso pomenila povečanje predloga proračuna dotičnega leta. Za reševanje podanih predlogov je bil v skupni višini 19.000,00 € dopolnjen načrt razvojnih programov, kar pomeni v bistvu sprejeto dopolnitev za naslednji proračun. Skupaj te dopolnitve predstavljajo 0,4% od vrednosti celotnega proračuna.

Iz evalvacije celotnega poteka oblikovanja proračuna obeh let in razprav na občinskem svetu lahko povzamemo ugotovitev, da je proračunska razprava v občini A v okviru kroga institucionalnih akterjev odprta in demokratična. V ta krog so zajeti organi občine in delovna telesa občinskega sveta, izvajalci javnih služb, krajevne skupnosti, regionalne institucije in državnimi organi. Ugotovimo lahko, da postopek poteka po ustaljenih okvirih in s previdenimi načini vključevanja posameznih akterjev. Na drugi strani pa ugotovimo, da ne poteka striktno po formalnih poslovniških določilih. Z načinom, ki se prakticira vsa leta, je vodstvo našlo obliko konstruktivne razprave in način konsenzualnega dopolnjevanja proračuna, ki razpravo o proračunu razširja čez zaveze v poslovniku. Prav tako je iz primerjave podanih pripomb v predhodni razpravi in pripomb v okviru obravnave na občinskem svetu razvidno, da je v fazi predhodne razprave vsebinsko podanih in zajetih več dopolnitev kot v »uradni« obravnavi na občinskem svetu.

Iz vsebine razprave in pripomb ob obravnavi proračuna je razvidno, da je to pravzaprav široka razprava o celotni problematiki delovanja občine. Prav tako lahko povzamemo, da

odzivnost oblasti na preference javnosti ni možno določiti le z obsegom sprememb predloga proračuna v okviru razprave na predstavniškem organu, saj iz podanega poteka procesa oblikovanja proračuna izhaja, da se proračun kot končni dokument izgrajuje s številnimi fragmentiranimi odločitvami skozi celoten proces od izdaje navodila do njegove končne realizacije. Kajti tudi v fazi izvajanja proračuna tekom leta še vedno prihaja do dopolnjevanja in usklajevanja s prerazporeditvami in končno z rebalansom, s katerim občina A vsako leto dopolni začetno sprejet proračun s potrebnimi spremembami med letom.

5.1.4 FINANČNA ANALIZA PRORAČUNA OBČINE A

S finančno analizo proračuna in zaključnega računa občine A v obdobju 2000-2007 smo povzeli nekatere ključne razreze, ki nam podajajo izbrane parametre proračunskih tokov v obravnavanem obdobju in osnovo za kazalce učinkovitosti proračunskega upravljanja.

Tabela 5.3: Prejemki in izdatki občine A

v 000 EUR

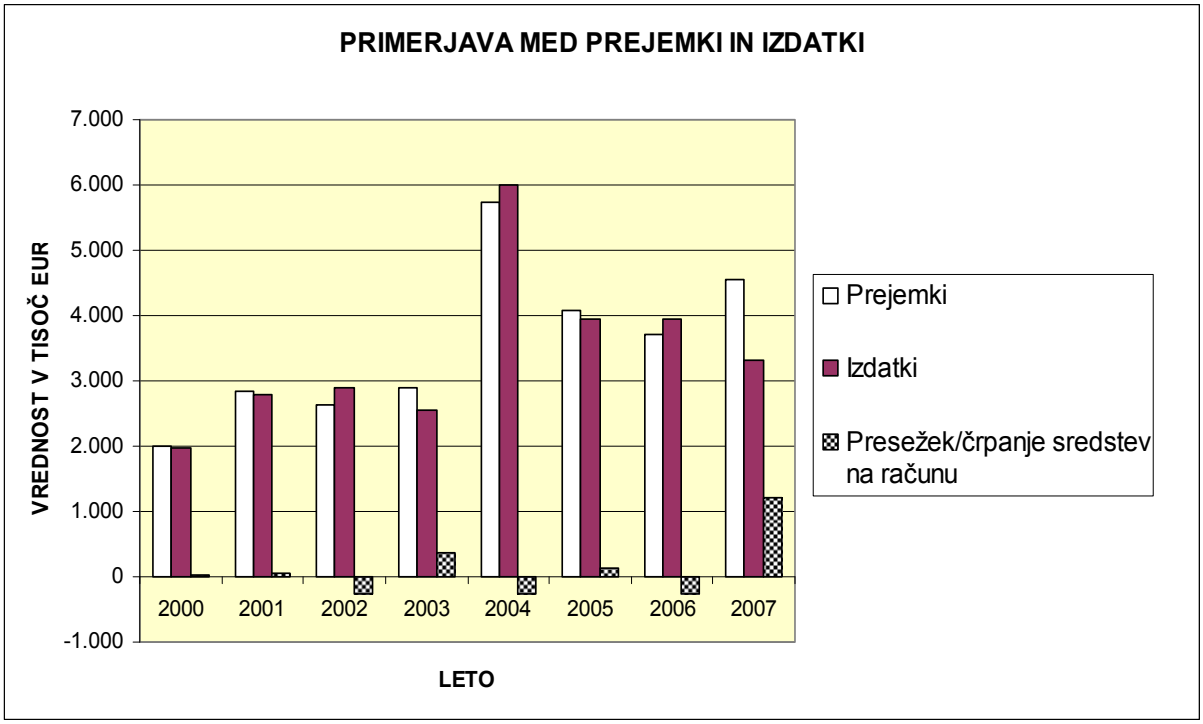
LETO	PREJEMKI	IZDATKI	Povečanje/črpanje sredstev na računu	Delež povečanja/črpanja sredstev glede na prejemke v %
2000	1.989,13	1.973,61	15,52	0,78
2001	2.839,71	2.784,80	54,91	1,93
2002	2.629,30	2.897,31	-268,01	-10,19
2003	2.902,44	2.542,60	359,84	12,40
2004	5.737,99	5.998,45	-260,46	-4,54
2005	4.069,90	3.941,67	128,23	3,15
2006	3.698,45	3.948,93	-250,48	-6,77
2007	4.541,89	3.324,04	1.217,85	26,81

Vir: zaključni računi občine A

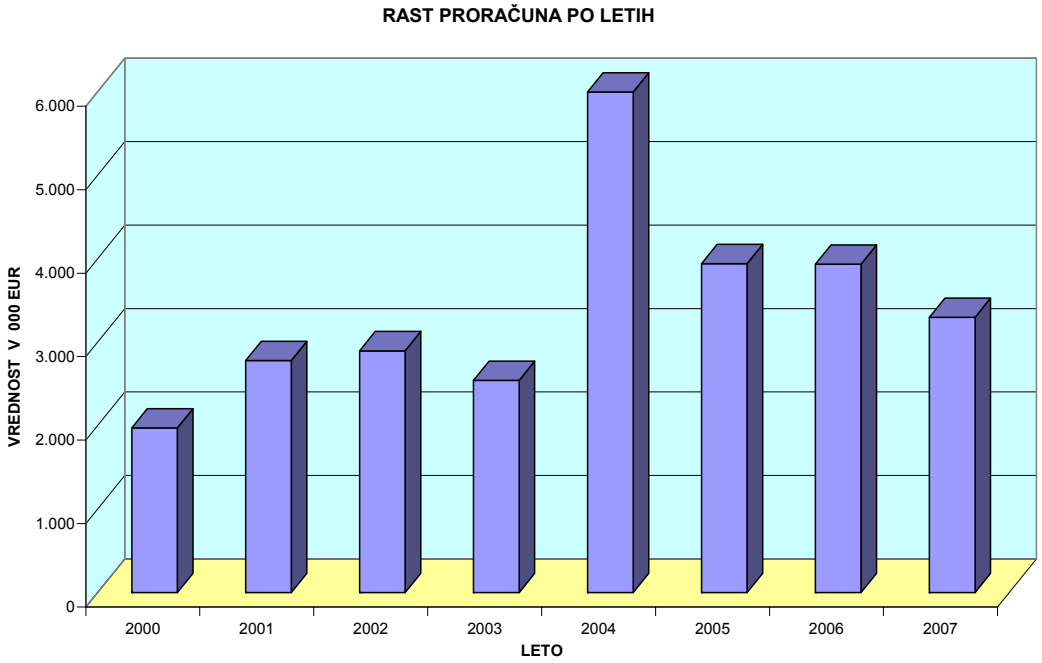
V tabeli 5.3 je prikazan sumaren pregled gibanja skupnih proračunskih prejemkov in izdatkov občine A v obravnavanem obdobju. Iz podatkov lahko, razen v letu 2000, razberemo razgibanost med prejemki in izdatki proračuna posameznega leta, ki se izkazuje kot presežek prihodkov v tekočem letu ali kot črpanje sredstev na računih. Ta razhajanja, ki podajajo

visoka odstopanja v prejemkih in izdatkih proračuna občine, so posledica investicijske dinamike občine in načina izkazovanja prihodkov in odhodkov po denarnem toku.

Graf 5.1: Prikaz prejemkov, izdatkov in sredstev na računu občine A



Graf 5.2: Rast proračuna občine A po letih



Na grafu 5.2 pa je podan prikaz gibanja proračunske porabe občine A po letih, ki kaže precejšnjo razgibanost. Višina proračunov občine A ne podaja linearne rasti kot to izkazuje povprečje v Sloveniji. Iz dinamike je razvidna specifičnost proračuna manjše občine, kjer obseg posamezne investicije bistveno vpliva na skupni obseg izdatkov proračuna. Vsako leto ima zato svojo dinamiko. V letih 2004 in 2005, ko je občina gradila novo šolo, vidimo nesorazmerno povečanje proračuna glede na predhodno leto. Prav tako je v letu 2007 zaradi zamika izvajanja ene večje investicije viden nižji obseg porabe ter temu ustrezno visok prenos sredstev na računih (graf 5.1) za dokončanje te investicije v naslednje leto. To lahko pojasnimo z uveljavljenim načinom vodenja investicijskih izdatkov, ki se v javnofinančnih bilancah izkazujejo kot odhodki ter načinom zagotavljanja virov za investicije iz sprotnih prihodkov, kar zahteva predhodno akumulacijo sredstev pred začetkom izvajanja investicije.

Tabela 5.4: Pregled skupne porabe in primerne porabe na prebivalca občine A

LETO	ŠTEVILO PREBIVALCEV	IZDATKI SKUPAJ		PRIMERNA PORABA	
		znesek v 000 EUR	na prebivalca	znesek v 000 EUR	na prebivalca
2000	5838	1.973,61	338,06	1.472,78	252,28
2001	5872	2.784,80	474,25	1.628,86	277,40
2002	5957	2.897,31	486,37	1.778,56	298,57
2003	6035	2.542,60	421,31	2.028,56	336,13
2004	6149	5.998,45	975,52	2.094,42	340,61
2005	6186	3.941,67	637,19	2.321,56	375,29
2006	6221	3.948,93	634,77	2.445,27	393,07
2007	6288	3.324,04	528,63	2.555,22	406,36

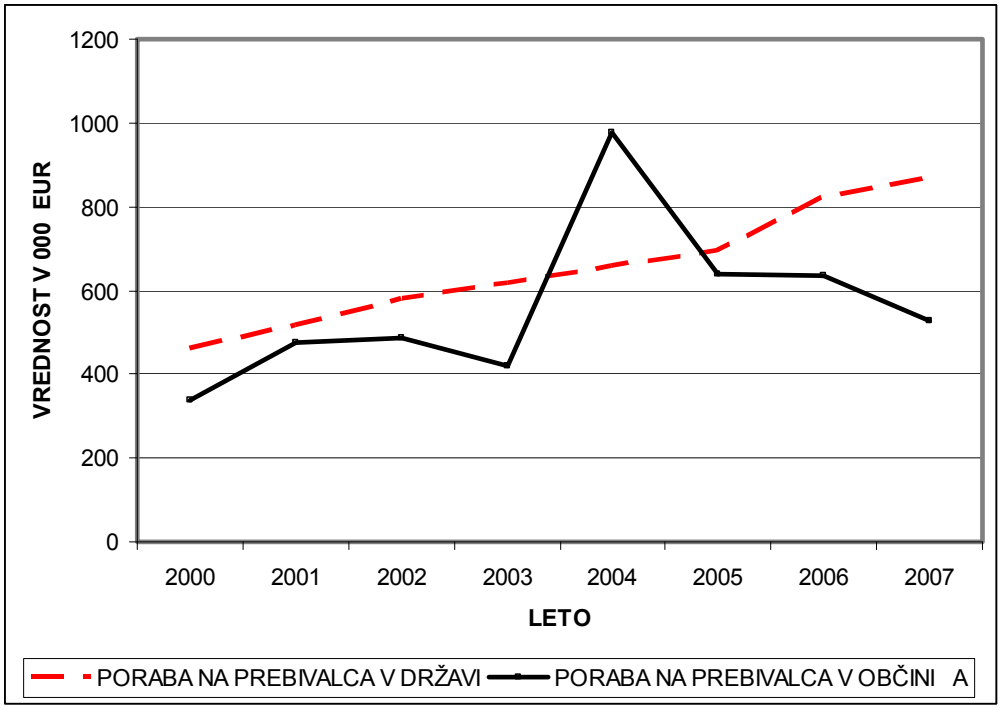
Vir: zaključni računi občine A, Ministrstvo za finance 2008d.

Iz primerjave višine porabe na prebivalca v občini s povprečno porabo na prebivalca občin na državni ravni vidimo, da je poraba na prebivalca v občini A pod povprečno porabo občin v državi. Odstopata le leti 2004 in 2005, ko je občina izvedla veliko investicijo v izgradnjo nove šole in športno dvorano. Če ta kazalnik povežemo z visokim deležem investicijskih izdatkov v skupni strukturi porabe (tabela 5.8), nakazuje to razmerje na racionalno in gospodarno proračunsko porabo v občini in s tem posledično nižjo raven stroškov javnih služb, ki jih občina zagotavlja svojim občanom. To ugotovitev bi na osnovi analiz

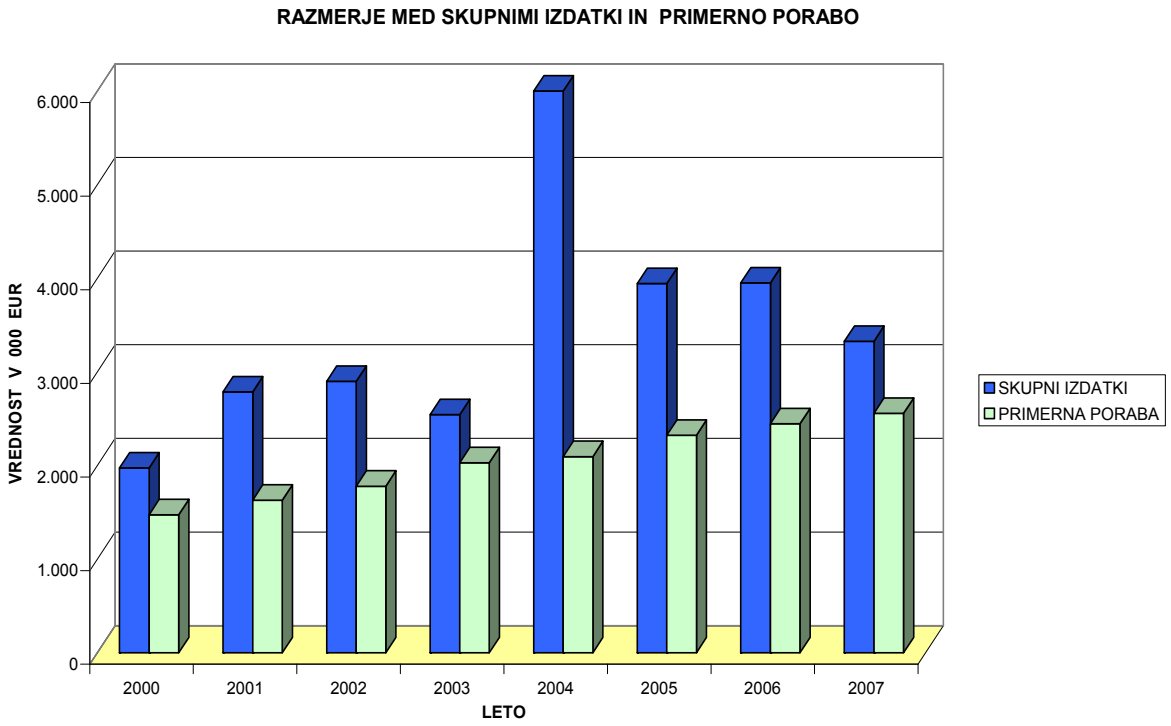
proračunskih podatkov lahko dodatno argumentirali s primerjavo kazalnikov stroškov in kakovosti posamezne javne službe med občinami.

V tabeli 5.4 pa lahko spremljamo raven skupne porabe in višine izdatkov na prebivalca v občini ter obsega primerne porabe občine in primerne porabe na prebivalca. Iz podatkov je razvidno, da delež primerne porabe v skupnih izdatkih niha od 74% v letu 2000 do zgolj 35% v letu 2004, ko skupno raven izdatkov dvigne občinska investicija v novo šolo. V obdobju 2000-2007 je bila dinamika rasti skupnih izdatkov na prebivalca bistveno drugačna od rasti primerne porabe v enakem obdobju. V celotnem obdobju je bila višna primerne porabe občine na prebivalca nižja od primerne porabe v državi (tabela 4.4) . Skupna poraba na prebivalca pa je presegla povprečno raven le v letu 2004, ko je občina izvajala investicijo v novo šolo. Tako kot niha višina skupne porabe po letih, je tudi v sliki 5.4 vidno visoko razhajanje razmerja med skupnimi izdatki proračuna po letih in višino primerne porabe občine po letih.

Graf 5.3: Razmerje povprečne porabe na prebivalca v občini A in v državi



Graf 5.4: Razmerje med skupnimi izdatki in primerno porabo občine A



V nadaljevanju smo analizirali strukturo prihodkov proračuna občine A, kot izhodišče zmožnostne porabe na strani izdatkov. S primerjavo prihodkov presečnih let 2000 in 2007 smo pogledali v detajlnejšo sestavo prihodkov občine A, ki je podana v tabeli 5.6 in v razrezih grafov 5.5 in 5.6.

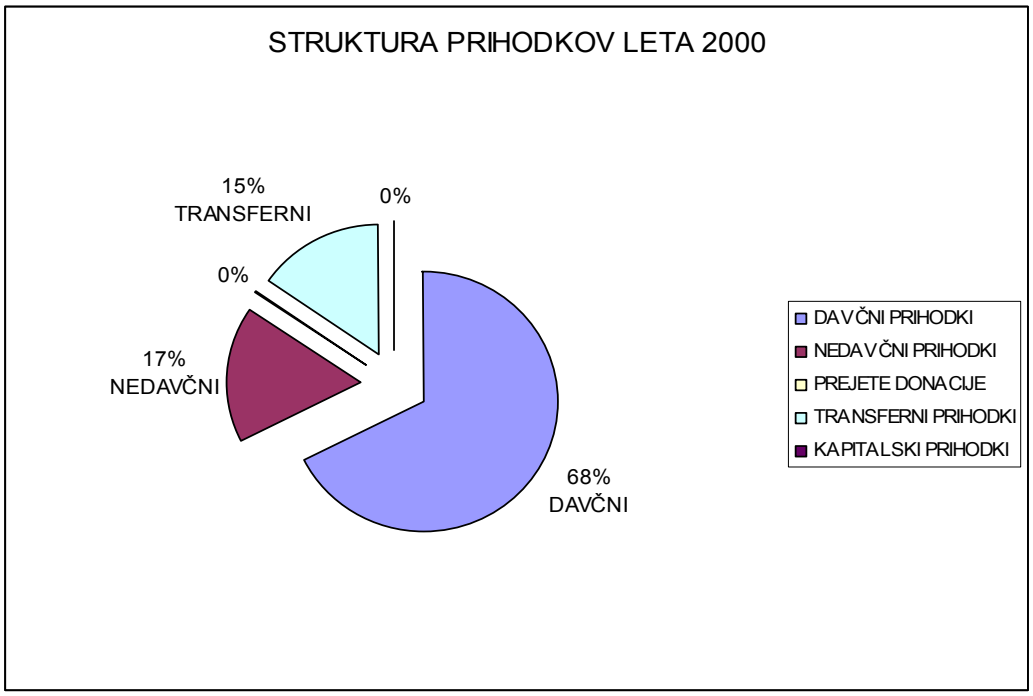
Tabela 5.5: Pregled prihodkov občine A

v 000 EUR

LETO	SKUPAJ	DAVČNI PRIHODKI	NEDAVČNI PRIHODKI	KAPITALSKI PRIHODKI	PREJETE DONACIJE	TRANSFERNI PRIHODKI
2000	1.989,13	1.344,83	337,30	0,83	4,61	301,56
2001	2.839,71	1.479,55	369,63	6,49	6,86	977,18
2002	2.629,30	1.783,52	364,92	4,26	0,27	476,33
2003	2.902,44	1.887,69	207,84	0,00	0,00	806,91
2004	5.702,35	1.760,28	365,34	2.503,76	0,42	1072,55
2005	3.681,82	2.063,80	362,02	518,75	-	737,25
2006	3.698,45	2.212,69	342,39	253,13	-	890,24
2007	4.047,77	3.123,51	355,93	5,09	67,26	495,98

Vir: zaključni računi občine A

Graf 5.5: Struktura prihodkov občine A za leto 2000



Graf 5.6: Struktura prihodkov občine A za leto 2007

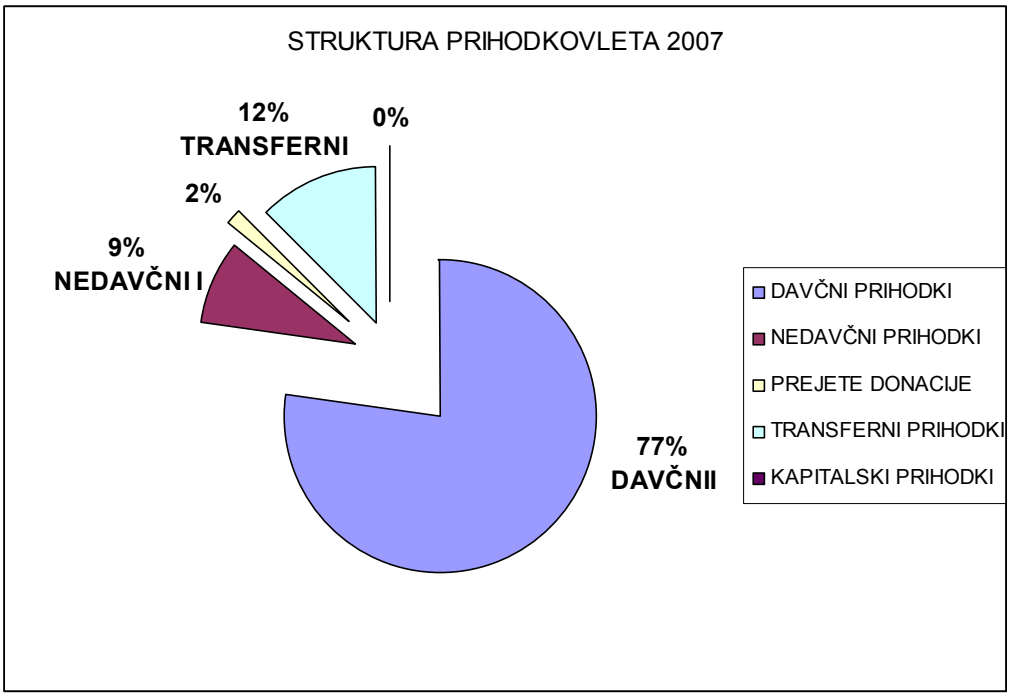


Tabela 5.6: Struktura prihodkov občine A za leti 2000 in 2007

Zap. št.	VRSTA PRIHODKA	LETO 2000		LETO 2007	
		v 000 EUR	struktura v %	v 000 EUR	struktura v %
1	Davčni prihodki	1.344,83	67,61	3.123,51	77,17
1a	-dohodnina	828,16	41,63	2.550,44	63,01
1b	- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	419,01	21,06	275,70	6,81
2	Nedavčni prihodki	337,30	16,96	355,93	8,79
3	Kapitalski prihodki	0,83	0,04	5,09	0,13
4	Donacije	4,61	0,23	67,26	1,66
5	Transferni prihodki	301,56	15,16	495,98	12,25
5a	-sredstva pridobljena iz EU	0,00	0,00	387,65	9,58
5b	- finančna izravnava	177,89	8,9	0,00	0,00
6	Prihodki skupaj	1.989,13	100,00	4.047,77	100,00

Vir: zaključni računi občine A

Na osnovi analize strukture prihodkov bomo izrazili stopnjo davčne avtonomnosti občine, ki izraža razmerje med skupnimi prihodki in izvirnimi davčnimi viri. Med izvirne davčne vire občine zajemamo le dva vira: nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in občinske takse. Ker občina A nima prihodkov iz naslova občinskih taks, je bila za izračun njene stopnje davčne avtonomnosti relevantna le višina nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v skupnih prihodkih občine. Iz podatkov o strukturi prihodkov je razvidno, da je bil delež nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in s tem stopnja davčne avtonomnosti občine v letu 2000 zelo visoka – v višini 21 %. V letu 2007 pa stopnja davčne avtonomnosti izraža le 6,8%-tno udeležbo izvirnih davčnih virov v skupnih prihodkih občine. Visoko nihanje kazalnika davčne avtonomnosti občine odraža nestabilnost sistemskih virov financiranja, ki občini ne zagotavlja predvidljivih pogojev financiranja. Tako velik izpad lastnih virov, kot se je v občini A zgodil zaradi izpada nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča kot posledica vložitve ustavne presoje zavezancev na Ustavnem sodišču, predstavlja za finančno avtonomijo in učinkovitost proračunskega upravljanja pravi šok.

Dalje smo analizirali odvisnost občine od države. V letu 2000 je znašal delež finančne izravnave 9% od skupnih prihodkov, v zadnjem letu, ko je občina prejemala finančno

izravnavo (leto 2006) pa kar 13%. Od spremembe sistema financiranja s 1. 1. 2007 občina A ni več upravičena do finančne izravnave. Se je pa na drugi strani povečala udeležba dohodnine iz 42%-tne udeležbe v strukturi celotnih prihodkov na 63%-tno udeležbo v letu 2007. Tudi te ugotovitve kažejo na veliko nihanje strukture virov financiranja in nepredvidljive spremembe sistema financiranja, ki vplivajo na konsistentnost finančne politike občine. Na osnovi teh podatkov bomo izrazili tudi stopnjo finančne odvisnosti občine od države, ki je bila za leto 2000 15,2%, v letu 2007 pa se je v tej občini znižala na 2,7 %[94] in se nanaša le na namenska sredstva države pri sofinanciranju investicij, saj občina ni bila upravičena do finančne izravnave. V primerjavi s povprečjem vseh občin, je bila v občini A stopnja finančne odvisnosti bistveno nižja, saj je bilo poprečje v državi v letu 2007 8,7 % .

Iz podatkov v tabeli 5.7 je razvidna osnovna struktura odhodkov po osnovnih ekonomskih skupinah porabe. Zgovorno nam razrez teh podatkov prikaže graf 5.7, ki podaja investicijsko naravnanost občine A.

Tabela 5.7: Struktura odhodkov občine A

V 000 EUR

LETO	SKUPAJ	TEKOČI ODHODKI	TEKOČI TRANSFERI	INVESTICIJSKI ODHODKI	INVESTICIJSKI TRANSFERI
2000	1.973,61	634,87	660,79	635,31	42,64
2001	2.780,54	768,83	703,65	1.199,43	108,63
2002	2.897,31	866,70	786,37	1.125,53	118,71
2003	2.542,60	754,28	852,51	832,99	102,82
2004	5.998,45	1.392,58	880,96	3.371,55	353,36
2005	3.941,67	863,60	917,95	1.801,94	358,18
2006	3.935,55	1.052,76	1.021,40	1.749,26	112,13
2007	3.297,28	966,82	1.026,75	1.199,36	104,35

Vir: zaključni računi občine A

Na osnovi podatkov o višini odhodkov za plače občinskega upravnega aparata v primerjavi s skupnimi izdatki smo povzeli še stopnjo administrativne učinkovitosti. V občini A je stopnja administrativne učinkovitosti iz 9,5 % v letu 2000 porasla na 12,4 % v letu 2007, kar kaže na poslabšanje tega indikatorja, ki na ravni povprečja občin v državi v letu 2007 dosega 6,1 % -tni delež od vseh izdatkov občin (tabela D.21 v prilogi D).

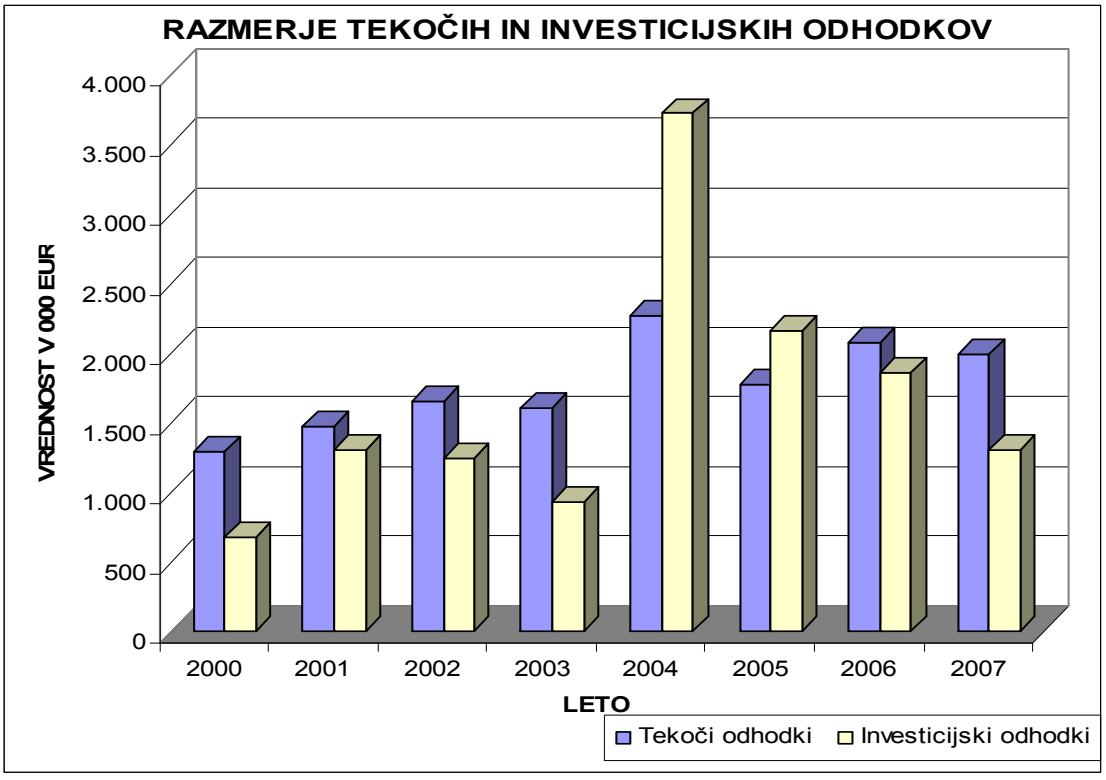
[94] Za izračun stopnje finančne neodvisnosti smo izvzeli transfer za prejeta EU sredstva.

Tabela 5.8: Tekoči in investicijski izdatki občine A

LETO	SKUPAJ	Tekoči odhodki		Investicijski odhodki	
		znesek v 000 EUR	struktura v %	znesek v 000 EUR	struktura v %
2000	1.973,61	1.295,66	65,65	677,95	34,35
2001	2.780,54	1.472,48	52,96	1.308,06	47,04
2002	2.897,31	1.653,07	57,06	1.244,24	42,94
2003	2.542,60	1.606,79	63,19	935,81	36,81
2004	5.998,45	2.273,54	37,90	3.724,91	62,10
2005	3.941,67	1.781,55	45,20	2.160,12	54,80
2006	3.935,55	2.074,16	52,70	1.861,39	47,30
2007	3.297,28	1.993,57	60,46	1.303,71	39,54

Vir: zaključni računi občine A

Graf 5.7: Razmerje tekočih in investicijskih odhodkov občine A



Primerjava med tekočimi in investicijskimi odhodki v tabeli 5.8 pove, da občina namenja za investicije med 34% do 62% celotnega proračuna. Dodatno argumentacijo visoke investicijske naravnanosti občine podaja primerjava deleža sredstev za investicije v občini s povprečjem v državi, kjer se ta delež v enakem obdobju giblje med 36,5 in 42,2%.

Podatki v tabeli 5.9, ki izkazujejo gibanje prejemkov in izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb občine, razen prodaje kapitalske naložbe v letu 2007, izkazujejo zanemarljive vrednosti tako na strani prejemkov kot izdatkov v tej bilanci.

Tabela 5.9: Račun finančnih terjatev in naložb občine A

v 000 EUR

v MIO EUR	PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	NETO POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV
2000			
2001		4,26	-4,26
2002			
2003			
2004	35,64		35,64
2005			
2006			
2007	494,12		494,12

Vir: zaključni računi občine A

Iz računa financiranja je za obravnavano obdobje razvidno, da se je občina zadolžila v letu 2005, ko je najela kredit za izgradnjo kanalizacije. Posledično v naslednjih letih občina zagotavlja odplačilo glavnice in obresti najetega kredita, kar predstavlja v letu 2006 0,4 odstotni delež prihodkov, v letu 2007 pa 0,7 % od realiziranih skupnih prihodkov proračuna. Iz navedenega izhaja, da občina posluje v okviru omejitev zadolževanja, ki jih določa ZFO ter ima še kreditnega potenciala za nove naložbe. Skupni obseg dolga konec leta 2007 je znašal 8,6 % od prihodkov tega leta.

Tabela 5.10: Zadolževanje in servisiranje dolga občine A

v 000 EUR

LETO	ZADOLŽEVANJE	ODPLAČILO DOLGA	ODPLAČILO OBRESTI	SKUPAJ SERVISIRANJE DOLGA
2000				0,00
2001				0,00
2002		1,10		1,10
2003				0,00
2004				0,00
2005	388,08			0,00
2006		13,38	0,9	14,28
2007	0,00	26,76	3,6	30,36

Vir: zaključni računi občine A

Tabela 5.11: Pregled prihodkov in odhodkov občine A po letih

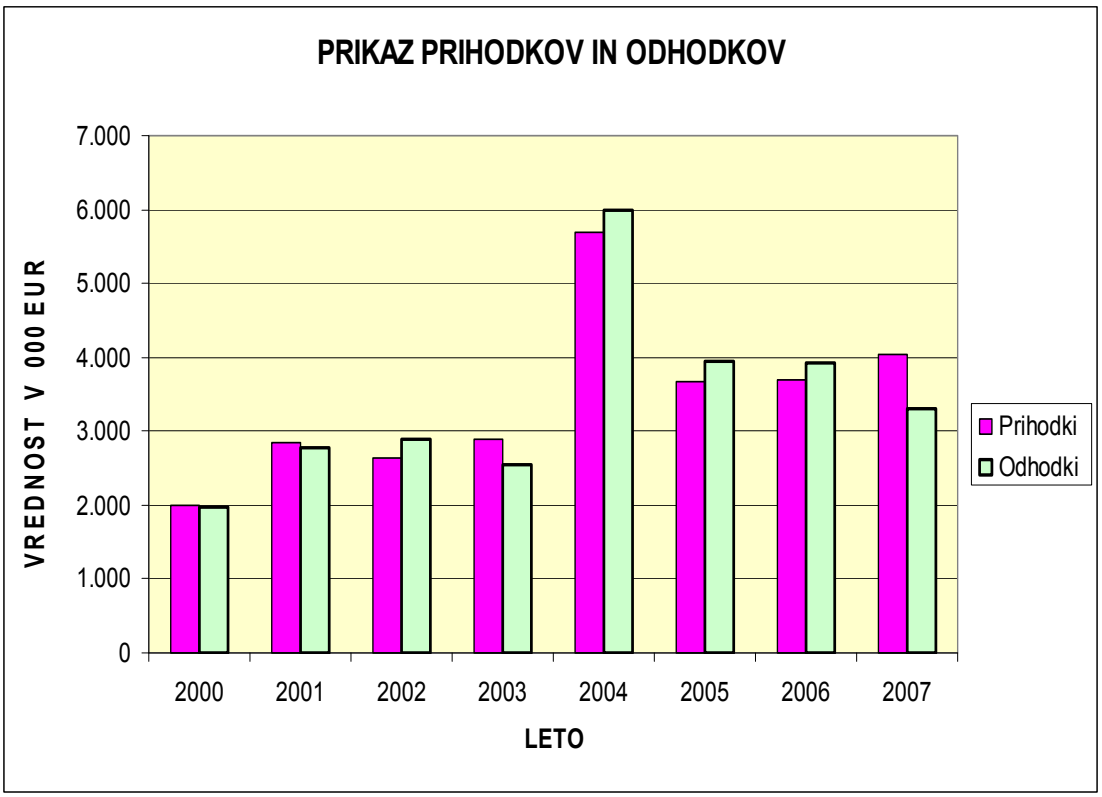
v 000 EUR

LETO	PRIHODKI	INDEKS	ODHODKI	INDEKS
2000	1.989,13	100	1.973,61	100,00
2001	2.839,71	143	2.780,54	141
2002	2.629,30	132	2.897,31	147
2003	2.902,44	146	2.542,60	129
2004	5.702,35	287	5.998,45	304
2005	3.681,82	185	3.941,67	200
2006	3.698,45	186	3.935,55	199
2007	4.047,77	203	3.297,28	167

Vir: zaključni računi občine A

Pokritost prihodkov z odhodki po letih (graf 5.8) podaja razlike v tekoči bilanci A, ki zajema prihodke in odhodke iz prve javnofinančne bilance. Razlike v tej bilanci so pokrite iz virov naslednjih dveh bilanc, kar zajema tudi zadolževanje občine. Razhajanje pokritosti med prihodki in odhodki proračuna se izkazuje kot proračunski presežek ali primanjkljaj.

Graf 5.8: Prikaz razmerja prihodkov in odhodkov občine A



Iz podanih podatkov povzemamo količnik razmerja prihodkov in odhodkov, ki v letu 2000 in 2001 podaja relativno uravnoteženost prihodkov in odhodkov. V letih 2002, 2004, 2005 in 2006 je občina izakazovala proračunski primanjkljaj. Medtem ko je bil količnik pokritosti odhodkov s prihodki v letu 2007 1,23, kar izkazuje visok proračunski presežek. Iz česar lahko povzamemo, da proračunski primanjkljaj v občini ne vodi nujno v zadolževanje, ampak zahteva razumevanje celovitejše strukture finančnih pozicij, kot posledice načina izkazovanja investicijskih izdatkov in uporabe načela denarnega toka.

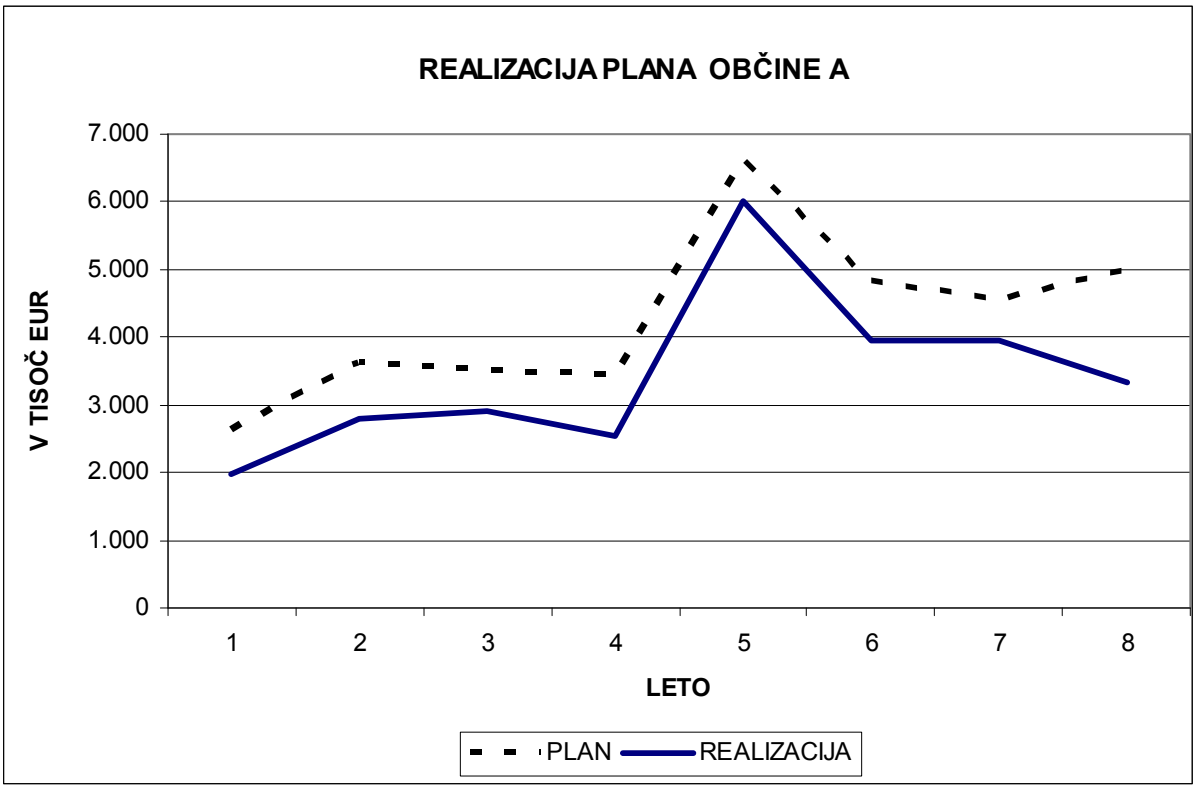
Najenostavnejšo osnovo za oceno uspešnosti predstavlja primerjava planiranega in dejansko izvršenega proračuna, ki je podana v tabeli 5.12 in v grafu 5.9. To je izhodiščni kazalnik spremljanja učinkovitosti proračuna, vendar premalo izrazen za oceno celovite uspešnosti. Informacijska moč tega kazalnika je podana šele v povezavi z drugimi kazalniki učinkovitosti in uspešnosti.

Tabela 5.12: Realizacija plana občine A

LETO	PLAN	REALIZACIJA	INDEKS
2000	2.630,40	1973,61	75,03
2001	3.609,11	2784,80	77,16
2002	3.503,00	2897,31	82,71
2003	3.451,21	2542,60	73,67
2004	6.634,40	5998,45	90,41
2005	4.834,91	3941,67	81,53
2006	4.533,10	3948,93	87,11
2007	4.985,79	3324,04	66,67

Vir: proračuni in zaključni računi občine A

Graf 5.9: Prikaz realizacije plana občine



5.1.5 ANALIZA ANKETE V OBČINI A

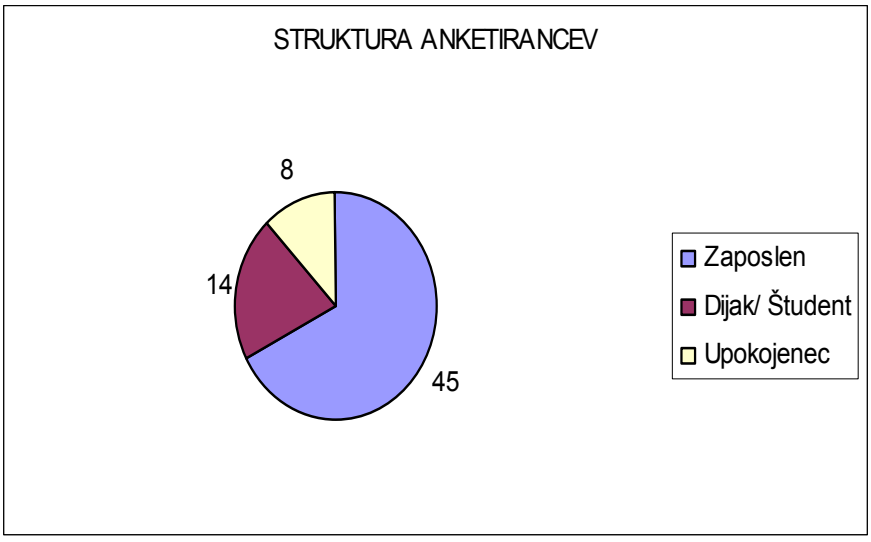
Podatki o anketi:

- Vzorec: naključni vzorec, mimoidoči občani občine A
- Velikost vzorca: 67 anketirancev
- Metoda zbiranja podatkov: naključno anketiranje
- Datum zbiranja podatkov: 9. april 2008
- Kraj anketiranja: največje naselje v občini

Anketa je bila izvedena v enem naselju v enem dnevu z naključno mimoidočimi občani. Med anketiranci sta bili zajeti tudi dve osebi, ki nista občana te občine, zato sta ti dve anketi izločeni iz analize. Velikost vzorca obdelanih odgovorov obsega 67 izpolnjenih vprašalnikov.

Prvo vprašanje se je nanašalo na status anketirancev, pri katerem so anketiranci lahko izbirali med tremi možnostmi: zaposlen, dijak/študent ali upokojenec. V zajetem vzorcu je 67 % anketirancev delovno aktivnih in ima status zaposlitve, 21 % je bilo dijakov oziroma študentov in 12 % anketiranih s statusom upokojenca.

Graf 5.10: Struktura anketirancev občine A

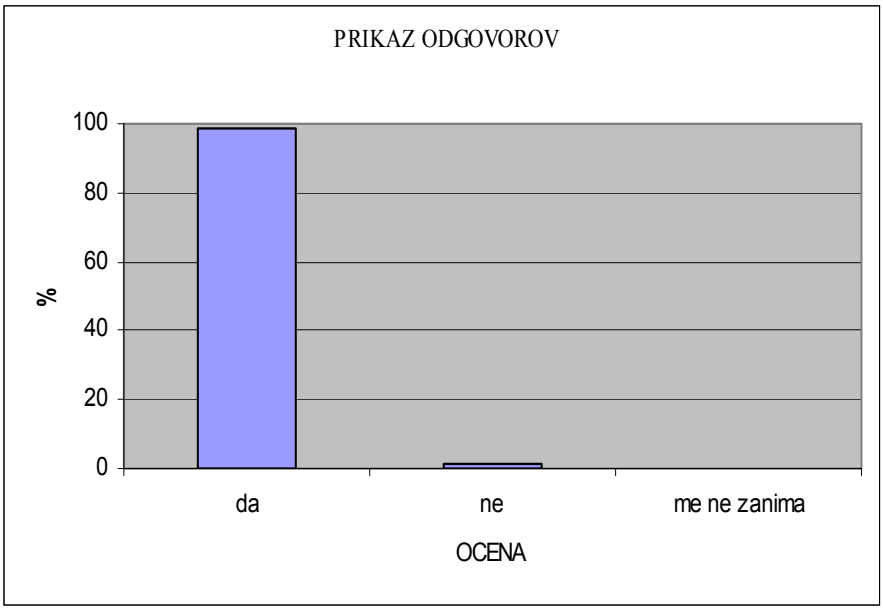


Vir. Tabela D. 9 v prilogi D

Pri vprašanju številka 2 »Menite, da je potrebno, da so občani seznanjeni s porabo proračunskega denarja v svoji občini?« so anketiranci izbirali med odgovori, da, ne in me ne zanima. Odgovori anketirancev so podani v grafu 5.11. Kar 98 % anketirancev ocenjuje za potrebno, da so seznanjeni s porabo proračunskega denarja v svoji občini. Le eden od anketirancev je podal stališče, da to ni potrebno. Navedena stališča rezultati kažejo na visoko

raven zainteresiranosti oziroma zanimanja za proračunsko problematiko, s katero se rešuje večino lokalnih javnih zadev v lokalni sredini.

Graf 5.11: Struktura odgovorov na vprašanje št. 2



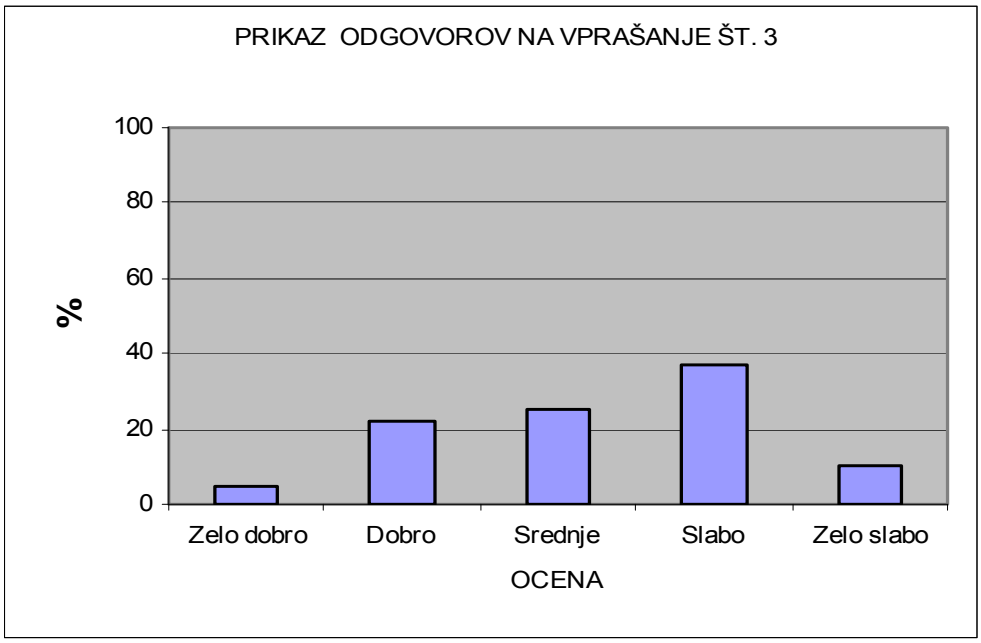
Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

V tretjem vprašanju smo anketirance vprašali kako ocenjujejo, da jih občina obvešča o ciljih proračuna in o porabi proračunskega denarja. Med anketiranci jih le 27 % ocenjuje, da jih občina »zelo dobro« ali »dobro« obvešča o porabi proračunskega denarja. Četrtina anketnega vzorca ocenjuje obveščanje kot srednje zadovoljivo. Preostalih 48 % z obveščanjem ni zadovoljnih, saj je izbralo med oceno »slabo« in »zelo slabo«. Največ vprašanih, 36 % anketirancev, je uporabilo oceno »slabo«. Za tem sledi ocena »srednje« in tej sledi »dobro obvešča«. Odgovore anketirancev podaja graf 5.12.

Pri vprašanju številka 4 smo anketirance povprašali »Ali ste seznanjeni s kakšno občinsko investicijo ali projektom? Če ste odgovorili z DA, prosim navedite katero.« Dobra polovica občanov (51%) je izrazila stališče, da so seznanjeni s kakšno od občinskih investicij. Med temi so občani navajali: izgradnjo vrtca, ureditev kanalizacije, izgradnjo vodovoda, odkup parcel za vrtec, obnovo cest in peš poti, ureditev ribnika, odlagališče smeti, ureditev šole, ureditev mostov, ureditev centra, telovadnico, nogometno igrišče, prostorski plan, ureditev prometne infrastrukture, oprema cest s cestnimi policaji, urejanje parcel, urejanje gozdov, gradnjo avtoceste. Najpogosteje navajane investicije so ureditev vrtca in izgradnja kanalizacije. Iz navajanja in zaznav katere investicije so anketirancem poznane, lahko povzamemo, katera so tista področja oziroma tematike, ki jih občani najbolj vidijo, ki jih najbolj zanimajo in za katere menijo, da prispevajo h kvalitetnemu urejanju kraja. V te je

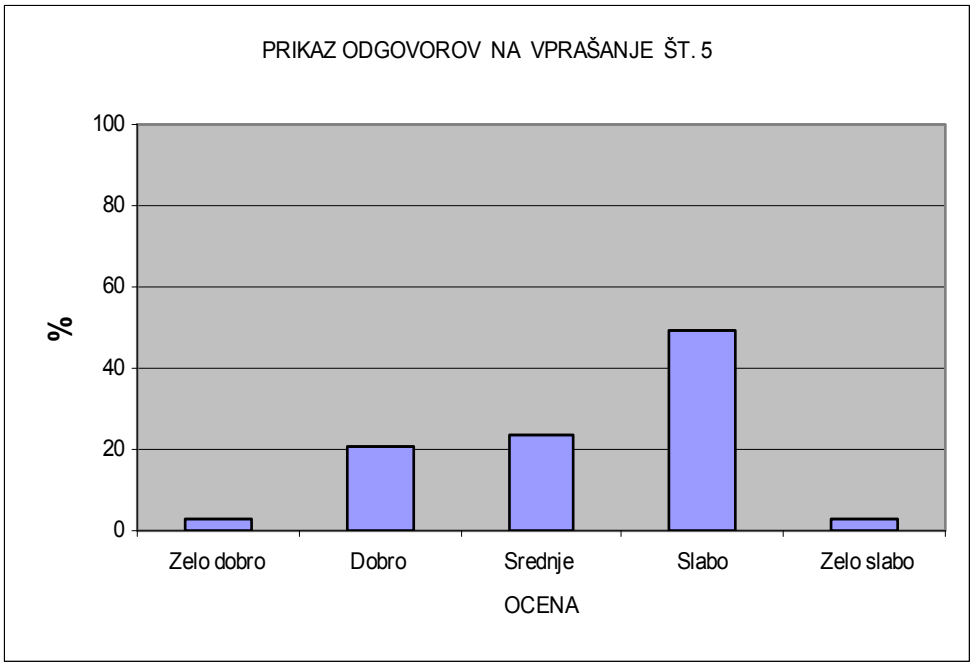
potrebno usmerjati napore občinske politike. Zanimivo, da tudi urejanje avtoceste anketiranci obravnavajo kot pomembno investicijo, čeprav je to skrb države in se ne financira iz občinskega proračuna.

Graf 5.12: Odgovori na vprašanje številka 3



Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

Graf 5.13: Odgovori na vprašanje številka 5

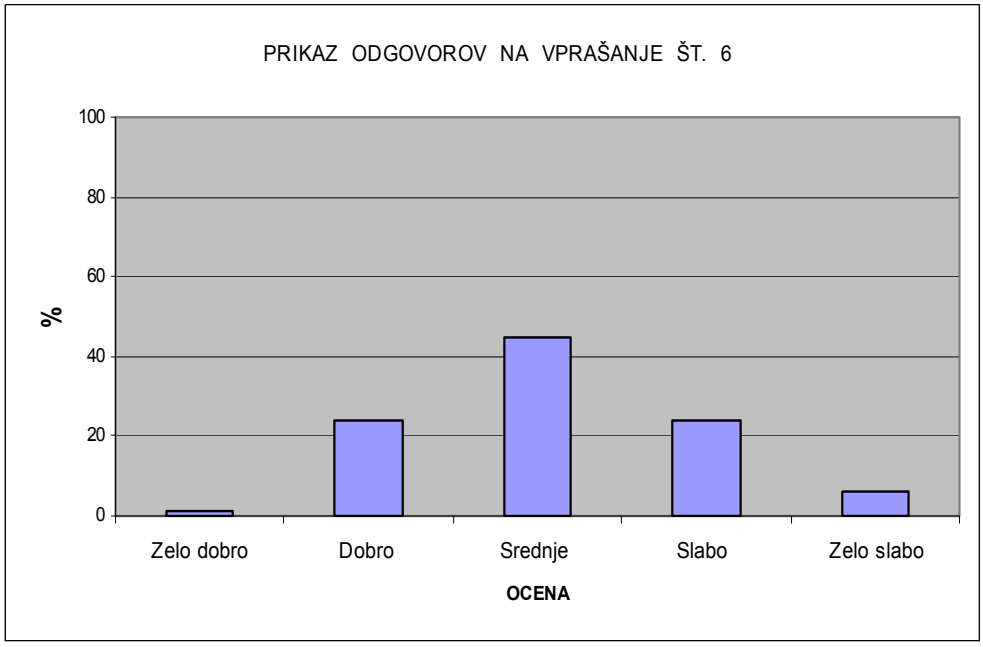


Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

V povezavi s predhodnim vprašanjem, na katerega je dobra polovica odgovorila, da pozna vsaj kakšno občinsko investicijo, je vprašanje številka 5 glasilo: »Ali menite, da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?« Na to vprašanje je večina anketirancev odgovorila, da so »slabo« oziroma »zelo slabo« seznanjeni z najpomembnejšimi občinskimi investicijami. Nezadovoljnih s seznanjenostjo je 52 % anketirancev, ki so izbrali odgovor »slabo« ali »zelo slabo« smo seznanjeni. Le 24 % jih meni, da so »zelo dobro« ali »dobro« informirani. Preostalih 24% je podalo oceno, da so »srednje« seznanjeni.

Vprašanje številka 6 je glasilo: »Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini ?« Odgovore anketirancev podaja graf 5.14. Največ anketirancev je glede gospodarnosti in učinkovitosti porabe izbralo oceno »srednje«. Tako jih meni 45 %. Da občina »dobro« in »zelo dobro« gospodari s proračunskim denarjem je skupaj ocenilo 25% anketirancev. Preostalih 30% anketirancev je svoja stališča povzelo z »slabo« in »zelo slabo«, od teh je oceno »zelo slabo« podalo le 6% vprašanih.

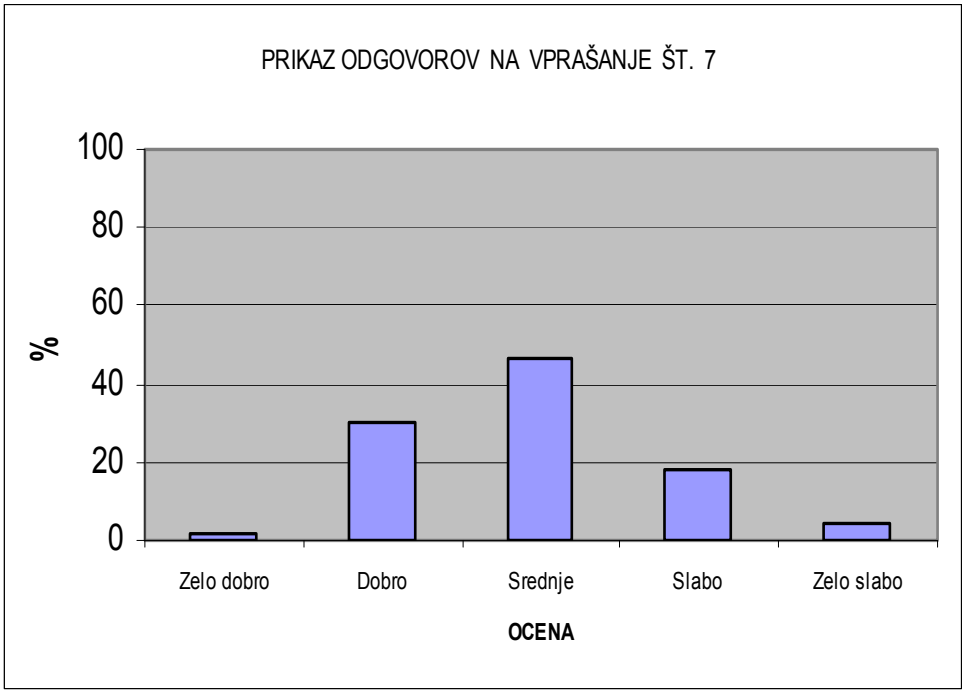
Graf 5.14: Odgovori na vprašanje številka 6



Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

Odgovore anketirancev na vprašanje številka 7: »Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini ?« podaja graf 5.15. Glede razvojne naravnanosti so anketiranci podali najvišjo povprečno oceno (tabela 5. 13 v nadaljevanju). Nadalje je 31 % vzorca ocenilo razvojno naravnanost z »zelo dobro« in »dobro«, 46 % je izbralo sredinsko oceno in le 22 % jih je za oceno razvojne naravnanosti povzelo spodnji dve oceni na lestvici. Navedena stališča lahko povežemo z visoko investicijsko naravnanostjo občinskih izdatkov, ki izhaja iz finančnih kazalcev občinskega proračuna.

Graf 5.15: Odgovori na vprašanje številka 7



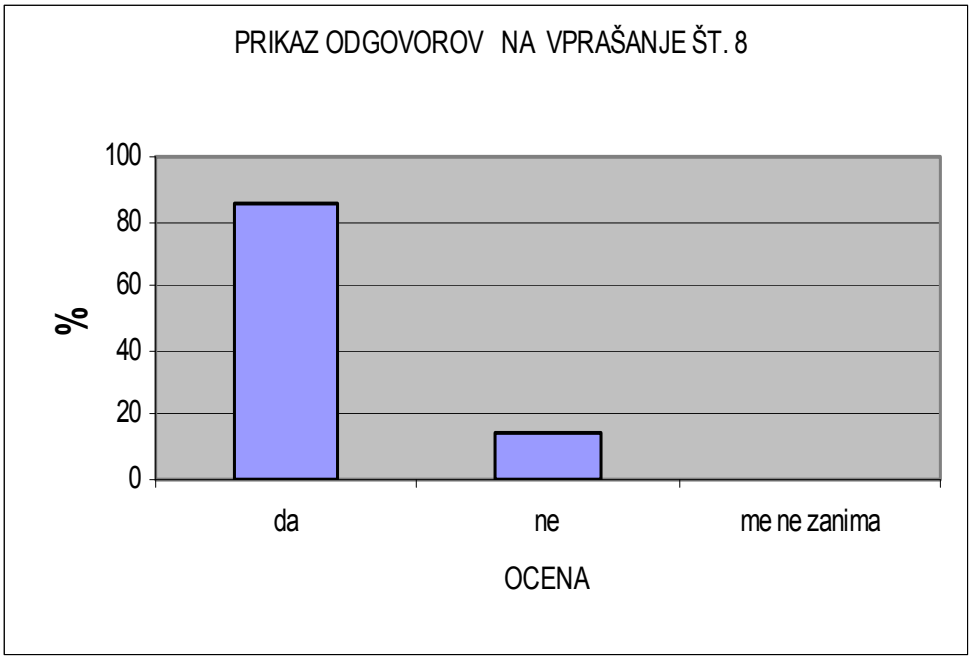
Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

Z naslednjim vprašanjem smo želeli dobiti stališča o zainteresiranosti občanov glede vključevanja v odločanje o proračunu. Vprašanje številka 8 je glasilo: »Ocenjujete za potrebno, da občina vključuje občane pri oblikovanju proračuna?«. Kar 78 % vzorca ocenjuje za potrebno, da jih občina vključuje pri oblikovanju proračuna. Te odgovore lahko povežemo z vprašanjem številka 2, pri katerem visoka večina (98%) anketirancev izraža stališče, da je potrebno, da so seznanjeni s porabo denarja v občini.

Odgovore na vprašanje številka 9: »Menite, da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?« podaja graf 5.17. V povezavi z oceno občanov o tem ali je potrebno, da jih občina vključuje v odločanje o porabi proračuna smo pri tem vprašanju želeli dobiti stališča občanov ali jih občina v zadostni meri vključuje v odločanje o porabi proračuna. Tu je odgovor »slabo« ali »zelo slabo« izbralo 52 % anketirancev. Nasprotno le

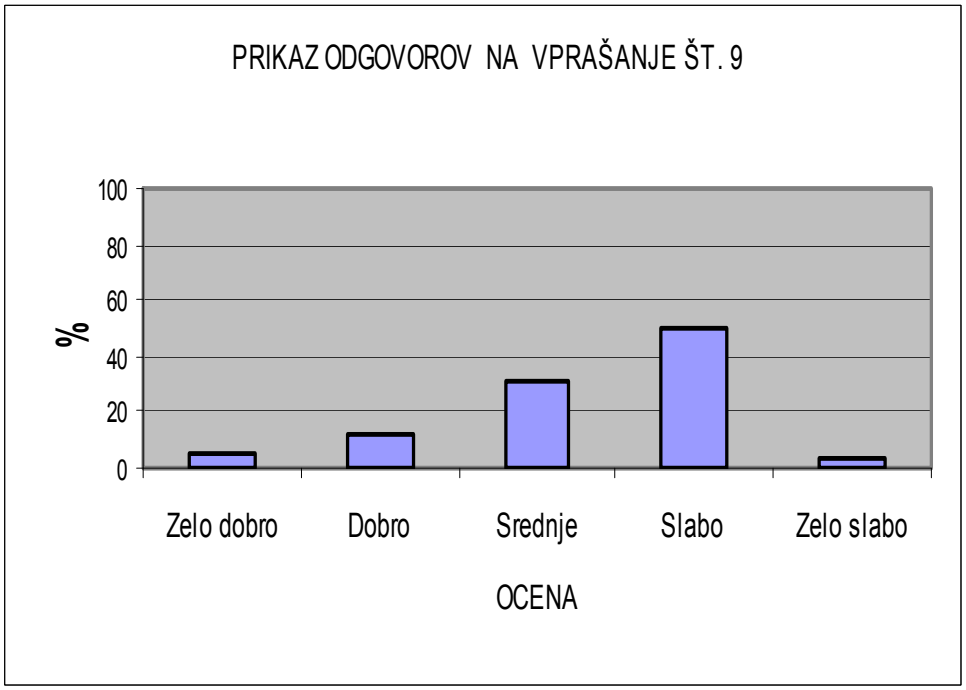
16 % anketirancev odgovarja z oceno »zelo dobro« oziroma «dobro« in 31 % vprašanih je vključevanje v odločanje ocenilo s sredinsko oceno. Pri odgovorih na to vprašanje so anketiranci podali najnižjo povprečno oceno (tabela 5.13).

Graf 5.16: Odgovori na vprašanje številka 8



Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

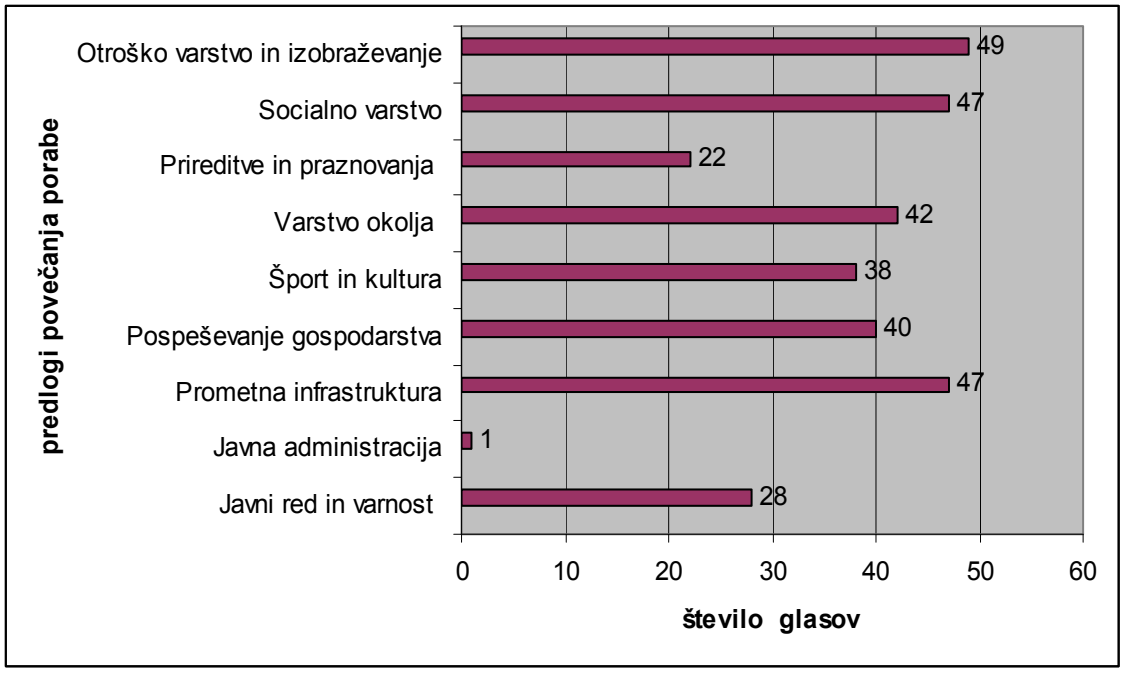
Graf 5.17: Odgovori na vprašanje številka 9



Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

V desetem vprašanju smo anketirance povprašali, katerim področjem oziroma namenom bi namenili več denarja iz proračuna. Med področji so anketiranci lahko izbirali naslednja: javni red in varnost, javna administracija, prometna nfrastruktura, pospeševanje gospodarstva, šport in kultura, varstvo okolja, prireditve in praznovanja, socialno varstvo, otroško varstvo in izobraževanje. Iz odgovorov izhaja, da bi dodatna sredstva najpogosteje dodelili otroškemu varstvu in izobraževanju, sociali in prometni infrastrukturi. Povprečno je vsak anektiranec podal 4,7 predlogov za povečanje porabe različnim področjem. Samo eden od anketirancev ni izrazil nobenega predloga, da bi za kateri namen porabe povečal sredstva.

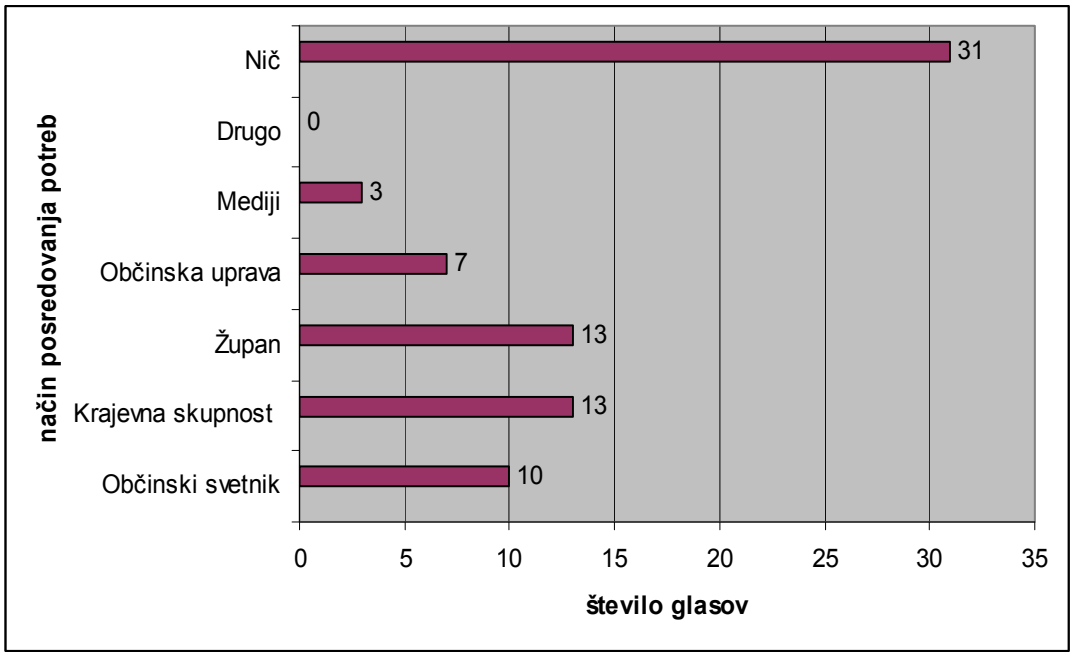
Graf 5.18: Odgovori na vprašanja številka 10



Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

Z enajstim vprašanjem smo anketirance vprašali katerega od načinov posredovanja svojih potreb in želja so že uporabili pri odločanju o proračunu. Anketiranci so lahko izbirali med naslednjimi načini: posredovanje problematike občinskemu svetniku, posredovanje problematike krajevni skupnosti, posredovanje problematike županu, posredovanje problematike občinski upravi, posredovanje problematike medijem ali drugo.

Graf 5.19: Odgovori na vprašanje številka 11



Vir: Tabela D. 9 v prilogi D

Na vprašanje je 46 % anketirancev odgovorilo, da ni uporabilo nobenega od načinov oziroma da ni posredovalo svojih preferenc glede odločanja o proračunu, medtem ko je več kot polovica oziroma 54 % anketirancev že uporabila enega od načinov za posredovanje svojih potreb in želja. Najpogosteje so bili posredovani predlogi preko župana ali krajevne skupnosti, kar je bilo kot kanal za posredovanje uporabljeno v 56 % primerov. Nadaljnjih 22 % pobud je bilo posredovanih preko občinskih svetnikov. Kot najmanj uporabljeno obliko podajanja pobud so anketiranci podali medije, preko katerih je bilo posredovanih le 6 % pobud. Preostalih 15% pobud pa so vprašani podali preko občinske uprave.

Iz anketnega vprašalnika smo povzeli odgovore na vprašanja 3, 5, 6, 7 in 9 z enako lestvico ocenjevanja in jih preverili z nekaterimi statističnimi vrednostmi. Vsi izračuni obdelave ankete so podani v prilogi D.

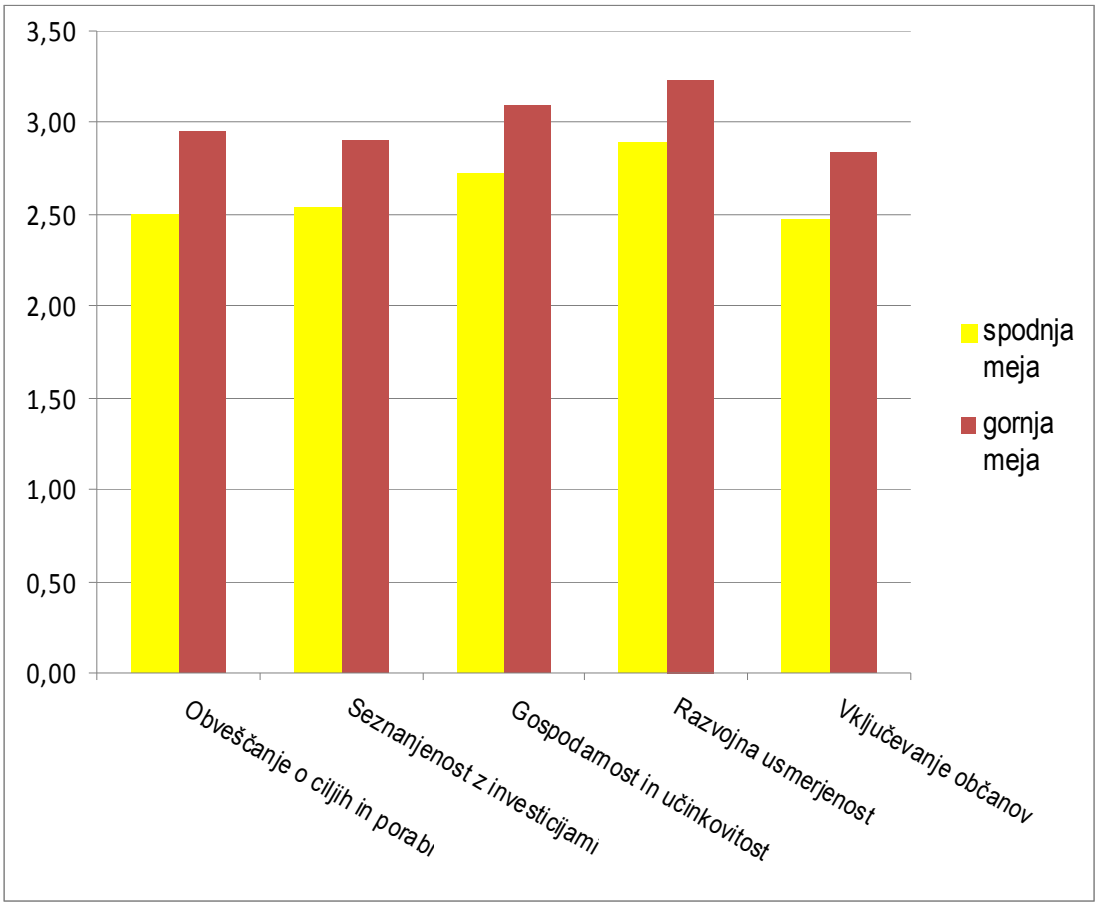
Iz analize ankete in podanih parametrov v tabeli 5.13 izhaja, da se najnižja povprečna ocena občanov nanaša na vključevanje občanov v odločanje o proračunu in znaša 2,66. Nasprotno je najvišja povprečna ocena podana pri stališčih občanov glede razvojne naravnanosti občine, kjer povprečna ocena znaša 3,06.Tej sledi druga najvišja povprečna ocena stališč anketirancev o gospodarnosti in učinkovitosti porabe proračuna.

Tabela 5.13: Statistični parametri analize ankete v občini A

OBČINA A	Povprečje	Std (s_i)	se(y)	Intervalna ocena (α=0,05)	
				sp.meja	gor.meja
3. Kako ocenjujete, da vas vaša občina obvešča o ciljih in porabi proračunskega denarja ?	2,73	0,95	0,12	2,50	2,96
5.Ali menite da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?	2,72	0,77	0,09	2,53	2,90
6. Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini?	2,91	0,75	0,09	2,73	3,09
7.Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini?	3,06	0,71	0,09	2,89	3,23
9. Menite da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?	2,66	0,74	0,09	2,48	2,83

Vir: tabela D. 15 v prilogi D

Graf 5.20: Intervalne ocene stališč občanov občine A



Standardni odkloni od povprečne ocene so sorazmerno majhni, zato tudi interval zaupanja ni tako širok. To pomeni, da so stališča pri ocenjevanju občanov podobna oziroma skoncentrirana okrog povprečne ocene, ki podaja dobro reprezentacijo vzorca. Hkrati nam

to tudi pove, da je ekstremnih stališč tako na pozitivni kot na negativni strani lestvice malo. Iz analize odgovorov izhaja, da je le 1,5 - 4,5 % občanov odgovorilo z oceno »zelo dobro«, medtem ko je pri oceni »zelo slabo« razpon višji, saj je to oceno uporabilo od 3 do 10 % občanov. Spodnjo in zgornjo mejo intervalne ocene stališč prikazuje graf 5.20.

Nadalje smo analizirali kakšen je odnos med stališči občanov o obveščenosti o ciljih, odgovori podanimi na vprašanja o seznanjenosti občanov z investicijami, o gospodarnosti in učinkovitosti porabe, razvojni naravnanosti ter vključevanja občanov v odločanje o proračunu. Za navedene primerjave smo uporabili »z-vrednost« (tabela D.17 v prilogi D). Pri vseh povezavah, ki imajo z-vrednost večjo od 1,96 pri stopnji tveganja $\alpha = 0,05$ lahko trdimo, da so stališča anketirancev različna. In nasprotno velja pri vseh povezavah, ki imajo z-vrednost manjšo od tega mejnega koeficienta, da so si ocene stališč statistično podobne.

Tabela 5.14: Razlike v ocenjevanju stališč v občini A

OBČINA A	Cilji in poraba	Seznanjenost z investicijami	Gospodarnost in učinkovitost	Razvojna usmerjenost	Vključevanje občanov
3.Obveščanje o ciljih in porabi	xxxxxx	0,09	-1,21	-2,26	0,51
5.Seznanjenost z investicijami		xxxxxx	-1,47	-2,18	0,37
6.Gospodarnost in učinkovitost			xxxxxx	-1,18	1,96
7.Razvojna usmerjenost				xxxxxx	3,20
9.Vključevanje občanov					xxxxxx

Vir: tabela D.15 in D. 17 v prilogi D

Iz podanih z-vrednosti (tabela 5.14) izhaja, da so ocene obveščenosti o ciljih podobne stališčem o seznanjenosti z investicijami, stališčem o gospodarnosti in učinkovitosti in stališčem o vključevanju občanov v odločanje. Stališča obveščenosti o ciljih pa niso statistično podobna oceni razvojne usmerjenosti, saj iz z-vrednosti za te odgovore izhaja statistično značilna različnost stališč, ki je podana v visokih ocenah o razvojni naravnanosti in nizkih ocenah o seznanjenosti z investicijami. Razvojno usmerjenost so anketiranci ocenili z najvišjo povprečno oceno, medtem ko iz povezave te vrednosti s stališči o obveščenosti

izhaja, da anketiranci hkrati ocenjujejo, da niso dobro obveščeni o ciljih porabljenega denarja. Prav tako se statistično značilno razlikujejo stališča glede seznanjenosti z investicijami in razvojne usmerjenosti porabe. Iz nadaljnjih primerjav stališč izhaja, da gospodarnosti in razvojne usmerjenosti (vprašanje 6 in 7) anketiranci niso statistično različno ocenjevali, medtem ko se stališča med razvojno naravnanostjo in vključevanjem občanov v odločanje z z- vrednostjo 3,20 statistično značilno razlikujejo. Iz analize je tudi razvidno, da se je ocena razvojne usmerjenosti bistveno razlikovala od stališč o obveščanju in seznanjenosti z investicijami (vprašanje 3 in 5), ne pa od stališč podanih o učinkovitosti in gospodarnosti.

Stališče glede vključevanja občanov v odločanje o proračunu ocenjujejo anketiranci z najnižjo povprečno oceno 2,66. Ta ocena je najbližje povprečni oceni stališč glede obveščanja o ciljih in seznanjenosti z investicijami. Iz povezave ocen teh stališč in nizke ocene o vključevanju občanov lahko povzamemo, da občani ocenjujejo za potrebno, da so seznanjeni s porabo proračunskega denarja in izražajo potrebo po večji vključenosti v odločanje o proračunu. Tudi podani odgovori anketirancev o posredovanju številnih pobud in potreb za vključitev v proračun potrjujejo pričakovanja občanov po večji vključenosti v odločitve o porabi javnega denarja.

5.2 ŠTUDIJA PRIMERA OBČINE B

5.2.1 PREDSTAVITEV OBČINE B

Občina B spada med največje slovenske občine. Je ena od enajstih občin s statusom mestne občine. Ustanovljena je bila leta 1994, kot pravna naslednica prejšnje občine na istem območju. Razprostira se na 311,2 km^2. Skupaj obsega več kot sto naselij. Mestna občina mora poleg splošnih pogojev za delovanje skladno z ZLS izpolnjevati še dodatne pogoje, ki zagotavljajo večjo gostoto omrežja javnih služb (zagotavlja še poklicne, srednje in visoke šole, bolnišnico močnejšo institucionalno organiziranost kulturne dejavnosti, športno rekreativne objekte in raziskovalno dejavnost). Občina B zagotavlja vse te pogoje.

V letu 2007 šteje občina 48.601 prebivalcev. V obravnavanem obdobju analize se je število prebivalcev povečalo za 4,5%. Navedena rast glede na povprečno 1,5 %-tno rast na državni

ravni v enakem obdobju predstavlja trikratnik povprečne rasti. Navedeni kazalnik podaja pozitivno klimo razvoja občine.

Tabela 5.15: Demografska slika občine B

Leto	**2000**	**2007**
Število* prebivalcev	46501	48601
Indeks rasti	100	104,5

*Vir: Ministrstvo za finance 2008d.

Krajevne skupnosti

Velikost občine narekuje tudi potrebo nadaljnje členitve. Tako je občina B kot temeljna lokalna skupnost organizirana v 23 krajevnih skupnosti, ki delujejo kot samostojne pravne osebe. Krajevno skupnost zastopa svet krajevne skupnosti. Krajevna skupnost po svojih organih ureja in opravlja krajevne zadeve, zlasti pa: upravlja s svojim premoženjem in skrbi za razvoj javne infrastrukture in družbenih dejavnosti na območju krajevne skupnosti, sodeluje v postopku oblikovanja in sprejemanja prostorsko izvedbenih aktov, sodeluje pri pospeševanju drugih dejavnosti skupnega pomena in daje predloge organom občine za ureditev zadev, ki se nanašajo na zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev krajevne skupnosti. Med nalogami krajevnih skupnosti najdemo tudi naloge neposrednega izvajanja javnih služb na področju komunalne infrastrukture in varstva okolja.

Za usklajevanje interesov krajevnih skupnosti ter za obravnavo določenih skupnih vprašanj in nalog skladno s statutom oblikuje župan svet predsednikov krajevnih skupnosti kot svoj posvetovalni organ**.** Sredstva za delovanje krajevnih skupnosti so del občinskega proračuna. Finančni viri za delovanje krajevnih skupnosti so poleg proračuna tudi viri, ki jih krajevna skupnost sama pridobi in predstavljajo namenska sredstva, s katerimi samostojno razpolaga. Večina krajevnih skupnosti za opravljanje strokovno-administrativnih nalog zaposluje po enega javnega uslužbenca, določene naloge pa zanje opravlja občinska uprava. Za delovanje imajo zagotovljene lastne prostore in opremo.

Občinski svet ima 33 članov. Njegove naloge so v statutu opredeljene skladno z zakonodajo. V obdobju poteka raziskave ima občinskem svetu večino stranka, ki ji pripada župan. V predhodnem mandatu v letih 2003-2006 je bilo sodelovanje v občinskem svetu zasnovano

na programskem partnerstvu. V letih 2000-2002 pa je občinski svet deloval na osnovi večinske koalicije levo usmerjenih strank. Občinski svet ima po posameznih področjih oblikovane odbore in komisije. Njihova vloga je v statutu opredeljena skladno z zakonodajo. Sestava delovnih teles je odprta in vključuje poleg članov iz občinskega sveta tudi zunanje člane izmed občanov občine. Odbori občinskega sveta so: odbor za finance in gospodarstvo, odbor za družbene dejavnosti, odbor za gospodarske javne službe in promet, odbor za okolje in prostor in odbor za krajevno samoupravo. Med stalnimi delovnimi telesi občinskega sveta deluje tudi statutarna komisija. Poleg stalnih delovnih teles občinskega sveta lahko za proučitev posameznih vprašanj občinski svet ustanovi tudi občasna. Vsa delovna telesa sodelujejo v postopku obravnave proračuna skladno s poslovnikom, tako da podajo svoja stališča in mnenja k predlogu proračuna.

Župan predstavlja in zastopa občino. Njegove naloge in status so opredeljene skladno z zakonodajo. Sedanji župan občine B je bil na volitvah 2006 ponovno izvoljen in opravlja funkcijo župana drugi mandat. V predhodnem mandatu je njegovo sodelovanje z občinskim svetom delovalo na osnovi programskega sodelovanja, medtem ko ima v mandatu proučevanega obdobja njegova stranka večino v občinskem svetu, tako za izvajanje svojega volilnega programa ne potrebuje koalicije z drugimi strankami. Politično večino, ki jo ima v občinskem svetu, župan ocenjuje kot pomemben dejavnik, ki mu omogoča učinkovito izpeljavo zastavljenega programa ter hkrati, kot navaja v intervjuju, pomeni tudi veliko odgovornost do javnosti, da to kar je zastavljeno tudi izpelje. Župan sebe vidi v vlogi »učinkovitega managerja«, ki skrbi za izpeljavo zastavljenega programa, na osnovi katerega je dobil mandat volivcev. To svojo vlogo vidi kot odgovornost, da izpelje zastavljeno vizijo tako, da izboljšuje pogoje življenja ljudem. Kot vizijo navaja: »…postati občina prihodnosti, ki nudi svojim občanom čimveč in za to izkorišča vse danosti, ki jih ima na razpolago«.

Občina ima dva podžupana, eden opravlja funkcijo poklicno, drugi pa nepoklicno. Zaradi velikosti občine in obsežnosti nalog je delo med županom in podžupanoma porazdeljeno sproti glede na potrebe.

Nadzorni odbor *je* občinski organ, ki velja za najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzorni odbor sestavljajo predsednik, namestnik predsednika in 5 članov. Člane nadzornega odbora imenuje in razrešuje občinski svet izmed občanov, pri čemer občinski akti ne postavljajo nobenih pogojev glede strokovnih kompetenc za imenovanje. Določbe o delu in pristojnostih nadzornega odbora so opredeljene skladno z zakonodajo.

Občinska uprava je razvejana in razdeljena na 10 notranjih enot (uradov oziroma samostojnih služb). Občinska uprava izvaja predvsem strokovno-upravne, pospeševalne ter razvojne naloge. Vodi jo direktor občinske uprave, ki za operativno koordinacijo med enotami sklicuje tedenski kolegij direktorja. Za izboljšanje učinkovitosti notranjih procesov je občina že pred leti pridobila standard ISO, ki ga redno recertificira.

V začetku leta 2007 je bilo v občinski upravi 128 zaposlenih [95]. Tabela 5.16 prikazuje stanje zaposlenih po stopnjah strokovne izobrazbe konec leta 2006. Občina B ima močno ekipo občinske uprave z visoko strokovno usposobljenostjo. Kar 76 od 128 zaposlenih ima visoko strokovno izobrazbo ali dodatno izobrazbo nad visoko stopnjo, kar predstavlja 59 %-tni delež od vseh zaposlenih.

Tabela 5.16: Struktura zaposlenih po stopnjah strokovne izobrazbe občine B

Skupno število zaposlenih 1.1.2007	**izobrazba**				
	poklicna	srednja	višja	visoka	ostalo (spec., mag., dr.,)
128	5	38	9	70	6

Informiranje javnosti

V okviru načela transparentnosti delovanja občina B usmerja svoje aktivnosti v informiranje občanov. V ta namen dograjuje aktivnosti obveščanja javnosti ter tem aktivnostim predvsem v zadnjih letih namenja tudi pomemben del proračunskih sredstev. Pri obveščanju javnosti je velik poudarek dan predvsem na urejenosti spletne strani in enotnemu portalu občine, ki občanom in drugim zainteresiranim omogoča temeljit pregled organiziranosti občine in njenega delovanja. Občanom je na razpolago kar nekaj neposrednih e-storitev za občane, ki jih občina razvija preko projektov. V povezavi z ukrepi za boljšo obveščenost občina B od leta 2005 izdaja občinski časopis, ki pa ne izhaja redno. Občinski časopis se brezplačno distribuira po gospodinjstvih, prav tako pa so vse izdaje dostopne na spletni strani občine. Proračun občine po posameznih letih in vse odločitve občinskega sveta so dostopni na spletni strani občine.

[95] SVRL: zaposleni po občinah 1.1.2007

5.2.2 PRIKAZ PRORAČUNSKEGA PROCESA V OBČINI B

Opredelitev občinskega proračuna v statutu

O proračunu občinski statut določa: *»Prejemki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe so zajeti v proračunu občine, ki ga sprejme občinski svet z odlokom. Proračun občine je akt občine, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto.«* Pristojnosti organov v proračunskem procesu so določene v okviru veljavne zakonodaje. Za izvrševanje proračuna je odgovoren župan, ki skladno s statutom za izvrševanje proračuna lahko pooblasti določene osebe. Krog teh oseb s statutom ni omejen na podžupana ali zaposlene v občinski upravi, vendar se je v obravnavanem obdobju uveljavila praksa, da je ta krog omejen na podžupane in upravo.

Zaključni račun proračuna je v statutu opredeljen sledeče: *»Po preteku leta, za katero je bil sprejet proračun, sprejme občinski svet zaključni račun proračuna za preteklo leto. V zaključnem računu proračuna se izkažejo predvideni in doseženi prejemki ter predvideni in doseženi izdatki občine za preteklo leto. Za sestavo in sprejem zaključnega računa se uporabljajo določbe zakona.«*

Občinski statut tudi določa, da je v postopku priprave proračuna župan dolžan sklicati svet predsednikov krajevnih skupnosti, s katerimi se posvetuje o proračunu.

Poslovnik o delu občinskega sveta

Postopek sprejema občinskega proračuna je urejen v poslovniku o delu občinskega sveta. Po tem aktu za postopek obravnave in sprejema proračuna veljajo enaki postopki kot za druge občinske odloke. Za odloke je predviden postopek sprejema v dveh obravnavah. Gradiva se dostavijo občinskemu svetu 10 dni pred sejo, kar velja tudi za proračunsko gradivo. Izjemoma se gradivo lahko dostavi do pričetka seje. Občinski svet v zadnjih letih prejema vsa gradiva v elektronski obliki. Na ta način so vsa gradiva za obravnavo proračuna ter stališča odborov občinskega sveta dostopna v elektronski obliki na spletu. Za potek postopka obravnave in razprave samega proračuna občina B nima posebnih poslovniških določb.

Dejanski potek oblikovanja proračuna

Proces priprave proračuna se formalno začne z izdajo navodila za pripravo proračuna, ki ga pripravi pristojni občinski urad za finance po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo državnega in občinskih proračunov s strani Ministrstva za finance. Navodilo na osnovi tega vsebuje opis načrtovanih ciljev občine, oceno lastnih finančnih okvirjev s projekcijami javnofinančnih tokov celotnega proračuna v prihodnjih dveh letih, okvirni predlog obsega finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika z okvirnim razrezom finančnih sredstev po osnovnih področjih porabe za dve leti naprej, usmeritve za pripravo in strukturo detajlnega finančnega načrta s priloženimi obrazci za pripravo potrebnih izračunov, usmeritve za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov in predlog terminskega plana priprave proračuna. Navodilo je namenjeno vsem predlagateljem finančnih načrtov v okviru občinskega proračuna, kamor sodijo tudi krajevne skupnosti, ki so v občini B samostojne pravne osebe. Na osnovi navodila urada za finance drugi upravni resorji posredujejo posrednim uporabnikom proračuna temeljna izhodišča za pripravo njihovih finančnih načrtov z namenom, da se zagotovi usklajeno finančno načrtovanje z vsemi uporabniki proračunskih sredstev.

Sam postopek priprave proračuna znotraj uprave je urejen z ISO standardom. Skrbnik procesa je odgovorna oseba urada za finance, ki skrbi za celoten postopek in potek priprave proračunskih gradiv. Da se zagotovi pravočasno izpeljavo postopka sprejemanja proračuna pred koncem leta, v občini B natančno opredelijo, kdo je odgovoren nosilec priprav v organizacijski strukturi občinske uprave in roke za pripravo proračunskih dokumentov po posameznih korakih. Na podlagi razreza in globalnih ocen proračunske porabe pripravijo neposredni uporabniki in odgovorni nosilci priprave gradiv vsak za svoje področje predlog detajlnega finančnega načrta z obrazložitvami. Zaradi zahtevnosti javnofinančnega področja opravlja občinska uprava za krajevne skupnosti vsa finančna in računovodska opravila ter v tem okviru v sodelovanju z njimi pripravi tudi osnutke njihovih finančnih načrtov.

Z vgrajeno programsko strukturo proračuna se posamezne aktivnosti umeščajo v programe in podprograme, kar podaja preglednejši prikaz povezave delovanja občine z razporeditvijo denarja v proračunu. Iz pregleda obrazložitev proračuna izhaja, da so cilji zajeti kot splošne namere izpolnjevanja zakonskih obveznosti občine po posameznih področjih delovanja. Konkretizirane cilje s kvantificiranimi merili najdemo le pri navajanju investicijskih nalog občine, posameznih projektov in posameznih programskih aktivnosti, predvsem na osnovi zahtev sofinancerjev. Ne vključuje pa proračunsko gradivo sistematično podajanje

kazalnikov porabe, ki bi omogočali meritve in evalvacije delovanja javnih služb. Iz pregleda sprejetih proračunov izhaja, da občina v zadnjih letih postopoma vključuje predstavitev ciljev in programov po posameznih področjih izvajanja javnih služb.

Postopek priprave proračuna v občini B začne že zelo zgodaj. Praviloma na osnovi polletne analize o izvrševanju tekočega proračuna že konec julija pristopijo najprej k pregledu izvajanja tekočih projektov, oceni zaključevanja oziroma nadaljevanja že odprtih investicij in zasnovi novih, ki se bodo vključili v naslednji proračun. V ta namen župan s posebnim sklepom določi način in postopke priprave predloga načrta razvojnih programov ter določi nosilca priprave skupnega načrta razvojnih programov, ki je praviloma direktor občinske uprave. Priprava načrta razvojnih programov začne pred izdajo navodila o pripravi proračuna za naslednje leto ali vzporedno z njim. Nosilec priprave načrta razvojnih programov skrbi za pripravo, usklajevanje načrtov razvojnih programov posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov in njihovo vključitev v skupen načrt razvojnih programov, ki je osnova za uvrstitev v predlog proračuna za naslednje leto.

Predlagatelji finančnih načrtov do začetka septembra pripravijo svoje predloge. Uradi občinske uprave, ki so opredeljeni kot nosilci priprave finančnega načrta posredujejo predloge finančnega načrta po področjih proračunske porabe v roku treh tednov, krajevne skupnosti pa imajo običajno daljši rok za predložitev predlogov svojih finančnih načrtov. Na osnovi prejetih finančnih zahtevkov finančna služba pripravi delovni predlog, ki je v naslednjih dveh do treh tednih deležen operativnega usklajevanja med resornimi uradi in finančno službo z namenom razjasnitve izhodišč in predlaganih potreb posameznih področij. V tem času se izvede še skupno usklajevanje na enem ali več tematskih kolegijev uprave, ki so posvečeni samo proračunu in načrtu razvojnih programov. Vzporedno s pripravo finančnih načrtov poteka tudi priprava načrta razvojnih programov občine, ki se sestavlja kot skupni načrt vseh proračunskih uporabnikov za naslednja štiri leta. Le da je rok za pripravo predloga načrta razvojnih programov nekoliko zgodnejši z namenom, da se usklajen predlog investicij in projektov lahko vključi v predlog proračuna. Zadnja leta proučevanega obdobja pripravi občina celoten proračun v enotni spletni aplikaciji za pripravo proračuna in načrta razvojnih programov, ki jo vsem občinam zagotavlja država.

Najbolj intenzivno usklajevanje proračuna poteka v zadnjem četrtletju, skupaj s predsedniki svetov krajevnih skupnosti in s končno obravnavo na občinskem svetu. Župan v tem obdobju pripravljalcem sproti sporoča usmeritve glede vključevanja novih projektov in strateških ciljev, medtem ko ostalo delo priprave proračuna poteka na strokovni ravni znotraj občinske

uprave, izvajalcev javnih služb in s krajevnimi skupnostmi. Župan se na koncu vključi v fazi, ko je gradivo strokovno dodelano in intenzivno prerešeta proračun preden posreduje predlog na občinski svet. V tem času poteka intenzivno usklajevanje potreb s krajevnimi skupnostmi, tako glede umestitve predlogov za urejanje krajevne infrastrukture, ki se preko načrta razvojnih programov vključijo v proračun, kot tudi glede operativne priprave in usklajevanja njihovih finančnih načrtov, ki morajo biti v celoti usklajeni s proračunom. V občini prakticirajo, da župan in/ali podžupan že v času priprave predloga proračuna s predsedniki krajevnih skupnosti pregleda njihove potrebe. Na osnovi tega se glede na proračunske možnosti in izvedljivost projektov uskladi, katere investicije bodo v posamezni krajevni skupnosti uvrščene v predlog novega proračuna. V tem usklajevanju sodelujejo tudi člani občinskega sveta, ki so ali predsedniki krajevne skupnosti ali člani svetov v posamezni krajevni skupnosti ali člani občinskega sveta iz posamezne krajevne skupnosti. Na ta način se neposredno povezujejo potrebe kraja z možnostmi proračuna in izvedljivostjo projektov.

Tako usklajeno gradivo je osnova predloga proračuna, ki se skladno s poslovnikom predloži občinskemu svetu v prvo obravnavo. Celotno gradivo predloga proračuna je zadnja leta dostavljeno občinskemu svetu v elektronski obliki in je javno dostopno na spletu. Skladno s statutom v fazi priprave proračuna župan skliče svet predsednikov svetov krajevnih skupnosti z namenom, da se posvetuje o proračunu. S predložitvijo gradiva občinskemu svetu je predlog proračuna podan tudi v obravnavo odborom občinskega sveta in nadzornemu odboru, ki do seje občinskega sveta izvedejo razpravo o predlogu proračuna in predložijo svoja stališča. Stališča in poročila odborov so posredovana občinskemu svetu pred zasedanjem.

Na seji občinskega sveta je najprej podana široka predstavitev izhodišč in prioritetnih usmeritev predlaganih politik župana. Nato sledi strokovno metodološka predstavitev celotnega predloga proračuna in nazadnje še predstavitev konkretnih investicijskih nalog, programov in projektov po posameznih področjih s strani občinske uprave. Podajanje predloga proračuna na seji občinskega sveta je temeljito pripravljeno in že vrsto let pospremljeno z računalniškimi predstavitvami. Proračunske seje so delno ali v celoti predvajane s posnetki na lokalnih TV postajah. Vodstvo občine v intervjujih poudarja, da je bistveno usklajevanje proračuna do priprave predloga, saj mora biti ta uravnotežen. Predvsem pa intenzivno in odzivno usklajevanje namenja krajevnim skupnostim in potrebam, ki jih podajo iz terena. Po mnenju vodstva občine bistvenih dopolnitev proračun po predložitvi tako usklajevanega predloga na občinskem svetu ne more biti deležen.

Iz zapisnikov preteklega mandata je razbrati zelo nepredvidljivo in pestro razpravo o predlogih proračuna. Seje o obravnavi proračuna so lahko zelo kratke ali neizmerno dolge. Tekom razprave so najpogosteje podana stališča, podpore, nasprotovanja in videnja članov občinskega sveta, ki se nanašajo na problematiko vseh področij delovanja občine ter konkretni predlogi za dopolnitev proračuna oziroma amandmaji. Predlagatelj se v obravnavanem obdobju vsa leta odloča, da po opravljeni prvi obravnavi predlog proračuna preoblikuje v drugo obravnavo in se tako proračun sprejme na isti seji občinskega sveta. V nadaljevanju so posebej podane obravnave dveh proračunov v občini B, iz katerih je moč povzeti nekaj osnovnih značilnosti tega procesa.

Sprejeti poračun se skladno s predpisi objavi v uradnem glasilu in predstavi v občinskem časopisu, ki ga občina distribuira vsem gospodinjstvom. Lokalni mediji se na proračun odzivajo parcialno s posameznimi noticami, ki so predvsem novinarsko zanimive kot atraktivne vesti, ne zagotavljajo pa javnosti podajanja celovitejših informacij o proračunu.

Pravočasnost sprejema proračuna

V obravnavanem obdobju je proračun v občini B praviloma sprejet pred začetkom leta na katerega se nanaša. Do kasnejšega sprejema je prišlo le v letih, ki sledijo letu lokalnih volitev. Zato občina zelo redko uporabi institut začasnega financiranja. V letih po volitvah pa je obdobje začasnega financiranja trajalo kar celo tromesečje.

Praviloma je proračun za sprejet v decembru mesecu, tako da je še pravočasno objavljen pred začetkom leta na katerega se nanaša. Vodilo občine pri tem je, da so vse osnove za izvrševanje proračuna, ki pomeni osnovo za kontinuirano in nemoteno delovanje celotnega upravnega in izvajalskega aparata, zagotovljene pravočasno. S tem je omogočena tudi učinkovita izvedba vseh v proračunu načrtovanih nalog in številnih projektov, ki zahtevajo obsežne priprave in ustrezen čas za izvedbo. Pravočasnost sprejema proračuna je tudi osnovni cilj politike kakovosti v okviru ISO standarda.

Izvajanje sprejetega proračuna in sistem notranjega nadzora

Ko je proračun sprejet in objavljen, občina skladno z ZJF in internim pravilnikom o postopkih izvrševanja proračuna za potrebe notranjega finančnega poslovanja in spremljanja proračuna pripravi izvedbene akte, ki so potrebni za njegovo izvajanje. Občina s pravilnikom o

izvrševanju proračuna določa postopke izvajanja proračuna, razmejitev pristojnosti in odgovornosti, sistem notranjih finančnih kontrol ter dokumentacijo in listine, ki so potrebne za izvrševanje proračuna. Pravilnik je obsežen dokument, ki natančno določa postopke in ureja razmerja notranje organizacijske strukture in pooblastil pri izvajanju proračuna. V okviru sistema notranjega nadzora ima občina zagotovljen celoten potek postopkov od javnih naročil, prevzemanja obveznosti in izplačil iz proračuna v elektronski obliki, kar omogoča sprotno spremljanje in ažurno pripravo različnih poročil o izvajanju proračuna. S pridobljenim standardom ISO občina B dodatno regulira proceduro in načela izvajanja, prav tako s tem izkazuje namero za nenehno izboljševanje svojih procesov z namenom povečanja uspešnosti in učinkovitosti delovanja.

Občina ima v odlokih o proračunu vgrajena široka pooblastila prerazporejanja proračunskih postavk, tako da lahko vse spremembe potrebne za izvedbo v proračunu predlaganih nalog izvaja brez rebalansa, če le kot v intervjuju navaja župan »je dovolj denarja zagotovljenega za to«. Če je za izvrševanje proračuna potrebno, da se prejemki in izdatki ponovno uravnotežijo, župan predlaga rebalans proračuna. V obravnavanem obdobju je občina le enkrat v mandatu pristopila k sprejemu rebalansa. Ta se sprejema po enakem postopku kot velja za sprejem proračuna. Večkrat pa je bil uporabljen ukrep dopolnitve načrta razvojnih programov predvsem zaradi prijave projektov na razpise iz EU sredstev, kjer se zahteva natančno pripravljena investicijska dokumentacija in njena usklajenost s proračunskimi dokumenti.

Notranji finančni nadzor in postopki kontrole z vidika zakonitosti potekajo v okviru urada za finance s pregledom in odobritvijo dokumentov, ki so osnova za izvrševanje proračuna. Vsebinsko pa je sistem notranjega nadzora razporejen po pristojnih uradih, ki vsak za svoje področje skrbijo za namenskost in učinkovitost porabe proračuna. Natančen sistem notranjega nadzora je opredeljen v internih aktih, ki urejajo postopke izvrševanja proračuna, vodenja računovodstva, ravnanja s občinskim premoženjem in drugih postopkov, s katerimi se urejajo pristojnosti in odgovornosti posameznih odgovornih oseb. V okviru sistema notranjega finančnega nadzora se zagotavlja tudi izvajanje notranje revizijske funkcije, ki jo občina naroča kot zunanjo storitev.

Strateška usmeritev in večletno proračunsko načrtovanje

Občina B tudi nima posebej sprejete strategije na nivoju občine. Ima pa opredeljene strategije na posameznih področjih delovanja: varstva okolja, razvoja turizma, energetike, ipd. Svojo vizijo razvojne naravnanosti konkretizira občina v sprejetem proračunu in načrtu razvojnih programov. Načrt razvojnih programov je obravnavan kot osnovni strateški dokument, ki določa prioritete, usmerja delo občine in zagotavljanje virov financiranja iz proračuna za razvojne naloge. Postopek njegove priprave poteka sočasno s postopkom priprave proračuna in se letno dopolnjuje z zajetjem še enega naslednjega leta. V načrtu razvojnih programov se prikažejo občinske razvojne aktivnosti in investicijske naloge razčlenjene po posameznem projektu ali posameznih podprogramih za obdobje štirih let.

V občini B še niso pristopili k sprejemanju dvoletnega proračuna. Čeprav so v strokovnih pripravah proračuna za leto 2008 in leto 2009 že zastavili dvoletno načrtovanje, se za sprejem proračuna za dve leti niso odločili. Razlog za to navajajo predvsem v tem, da mora sprejeti proračun predstavljati čimbolj izvedljivo osnovo za njegovo dejansko realizacijo. Zaradi sprememb okoliščin od faze priprave do izvedbe letnega proračuna ter ob nenehnih sistemskih spremembah pogojev financiranja občin, ocenjujejo, da bi učinek dvoletnega proračuna ne bil dosežen, saj je že proračun za eno leto naprej težko izpeljati v načrtovanih okvirih. Kot osnovno izhodišče pristopa k uspešnemu proračunu zato ohranjajo skrbno pripravo, pravočasen sprejem letnega proračuna in fleksibilno zasnovo v izvajanju, ki omogoča prerazporejanje sredstev tekom leta tako, da se zastavljene naloge lahko uspešno realizirajo.

Župan, ki sebe vidi v vlogi učinkovitega managerja med dejavniki učinkovitega proračuna navaja: »Za učinkovitost je pomembno, da imamo zagotovljenih zadosti prihodkov, ki nam omogočajo, da po pokritju tekočega delovanja čimveč ostane za razvoj občine; da imamo projekte in vizijo; da je možno te projekte izvesti tako s prostorsko umestitvijo kot zapleteno postopkovno izvedljivostjo; in da imamo usposobljen kader za izvedbo vseh teh projektov tako v upravi kot izven.«

Poročanje in računovodstvo

Občina ob izvajanju sprejetega proračuna sestavlja redna mesečna poročila, ki se dostavljajo Ministrstvu za finance, polletno poročilo ter zaključni račun proračuna občine. Mesečna poročila o finančni realizaciji proračuna, polletno poročilo in zaključni račun so posredovani tudi nadzornemu odboru, ki jih vključi v obravnavo na svojih rednih sejah. Skladno z

zakonom župan v juliju poroča občinskemu svetu o polletni realizaciji proračuna z dostavo poročila občinskim svetnikom, vendar v zadnjih štirih letih obravnavanega obdobja na sejah občinskega sveta ni bila uvrščena obravnava teh gradiv. Zaključni račun proračuna je praviloma predložen občinskemu svetu v prvem polletju po zaključku proračunskega leta, z izjemo v volilnem letu 2006, v katerem občinski svet ni prejel v obravnavo zaključnega računa preteklega leta. Ta je bil posredovan v sprejem šele v novem sklicu v letu po volitvah. S tem je občina sicer zadostila zakonski zavezi, saj ZJF ne določa roka za sprejem zaključnega računa, vendar glede na mednarodna priporočila to pomeni zaobid osnovnih načel odzivnosti in transparentnosti.

Ob proučevanju kako občina poroča javnosti o rezultatih izvajanja proračuna podajamo zanimivo izjavo župana iz intervjuja: »Z lastnim časopisom in z vidnimi rezultati«. Poročila med letom kot tudi letno poročilo o izvajanju proračuna so v vodstvu občine obravnavani kot poročila o izvajanju programa in delovanju občine. V njih so podane informacije o uresničitvi posameznih nalog in projektov, odstopanja od načrtovanega kot tudi pregled nerealiziranih nalog in razlogov zanje. V povezavi s strukturo proračuna so v poročilih podane realizirane aktivnosti in rezultati po programskih podpodročjih. Konkretne navedbe o izvedbi posameznih nalog so vezane predvsem na realizacijo investicijskih nalog in projektov opredeljenih v načrtu razvojnih programov. Ostali deli obrazložitve realizacije so splošnega značaja brez konkretnih indikatorjev in meril izvajanja.

V okviru sistema notranjega finančnega nadzora se odgovornim osebam za izvrševanje proračuna sprotno zagotavlja pregled stanja proračunskih postavk za katere so zadolženi z informacijami o prevzetih obveznostih, izvedenih izplačilih in stanjem razpoložljivih pravic porabe. Prav tako se jim redno mesečno zagotavlja mesečne realizacije po posameznih finančnih načrtih neposrednih proračunskih uporabnikov.

Proračunsko računovodstvo zagotavlja občina ažurno skladno z veljavnimi predpisi v integriranih programskih aplikacijah, ki so povezane s proračunom. Znotraj sprejetega proračuna se za potrebe operativnega finančnega managementa zagotavlja poglobljena analitična evidenca spremljanja proračunskih postavk, stroškovnih mest in namenskih virov, kar predstavlja dodaten mehanizem notranjega finančnega nadzora občine. V računovodskem sistemu je zagotovljeno tudi vodenje terjatev in obveznosti občine, stanje dolga in evidenca premoženja, ki ga občina izkazuje v premoženjski bilanci.

Vloge in razmerja ključnih akterjev v proračunskem procesu

Župan svojo vlogo v proračunskem procesu vidi kot tistega, ki »daje usmeritve«. Pri tem poudarja: »je zelo pomembna podpora ljudstva in podpora v občinskem svetu, da ta ne nasprotuje mojim predlogom,… pri njegovem nastanku pa morajo obvezno sodelovati vsi strokovnjaki…«. Proračun vidi kot omejitev in hkrati kot spodbudo, ki omogoča občini, da izpelje, kar si je zastavila in »če ne bi bilo proračuna, ljudje ne bi vedeli kaj bodo dobili«, navaja župan v intervjuju.

Občinska uprava vidi proračun kot svoj program dela in ga tako tudi zajema kot bistveni del vodstvenega poročila ISO standarda ter kot osnovo operativnega programa delovanja občinske uprave. Direktorica svojo vlogo v procesu priprave proračuna vidi predvsem v funkciji koordinacije in usklajevanja med vsemi akterji z osnovnim ciljem, da se predlogi porabnikov uravnotežijo. Pri tem izpostavlja pomen usklajevanja interesov na ravni krajevnih skupnosti. Kot ključno nalogo šefa uprave v fazi izvajanja podaja koordinacijo med notranjimi akterji v upravi in zunanjim krogom izvajalcev javnih služb ter drugih partnerjev vključenih v izvajanje proračuna. Občinski finančnik svojo vlogo v proračunskem procesu vidi v funkciji usklajevanja predlogov institucionalnih akterjev, v pripravi strokovne zasnove skladne s fiskalnimi pravili, v natančnem načrtovanju finančnega potenciala in usklajevanja virov s potrebami ter v strokovni pripravi metodološkega dela predloga proračuna. V fazi izvajanja pa svojo vlogo vidi predvsem v smislu varuha zakonitosti in spremljanja izvajanja skladno z namenskostjo porabe sprejetega proračuna.

V občini B največjo težo oblikovanja proračuna posvečajo samemu postopku strokovne priprave, ki je tudi časovno najobsežnejši in zahteven zaradi velikosti občine in številnih javnih služb, ki se v občini zagotavljajo. V procesu usklajevanja proračuna v tej fazi je zajet širok krog institucionalnih akterjev, v katerega so vključeni predvsem izvajalci javnih služb, ki se financirajo iz proračuna, resorni uradi občinske uprave in krajevne skupnosti. V krogu akterjev, ki vplivajo na zasnovo predloga proračuna so vključeni tudi zunanji akterji, za katere vodstvo ocenjuje, da dajejo pozitiven prispevek k pridobitvi ustreznih informacij o potrebah iz širšega okolja ter prispevajo tako k boljši zasnovi podanega predloga. Njihovo vključevanje pa ni institucionalizirano. Občina ni institucionalizirala in tudi ne zagotavlja posvetovalnih mehanizmov s širšo javnostjo, v katerih vodstvo ne vidi doprinosa pri oblikovanju proračuna. Posebej vodstvo izpostavlja potrebo po dobri koordinaciji z državo oziroma posameznimi ministrstvi, ki lahko ključno prispevajo k večji učinkovitosti ali pa nasprotno omejujejo učinkovitost proračuna.

5.2.3 ANALIZA PRIPOMB IN DOPOLNITEV PRORAČUNA

Analogno kot v študiji primera A smo tudi v občini B analizirali podane pripombe v okviru razprave predloga proračuna na občinskem svetu v dveh zaporednih letih 2006 in 2007. Potek razprav in sprejemanje proračuna smo povzeli iz zapisnikov občinskega sveta in magnetograma proračunskih sej.

Pripombe in dopolnitve proračuna za leto 2006

Gradivo predloga proračuna je bilo posredovano s predlogom za sklic decembrske seje občinskega sveta 10 dni pred sejo. Del proračunskih gradiv pa so svetniki prejeli naknadno čez 3 dni. Vsa gradiva za seje so dostopna v elektronski obliki na spletu. Predlog proračuna je bil posredovan v obravnavo in sprejem občinskemu svetu po skrajšanem postopku. V času od sklica do zasedanja seje občinskega sveta so se zvrstile seje odborov in statutarne komisije. V svojih stališčih so vsi odbori občinskega sveta, statutarna komisija in nadzorni odbor podprli predlog proračuna vključno s predlogom za skrajšani postopek brez predlogov za spremembo ali dopolnitev.

V nadaljevanju so povzeta stališča, predlogi in vprašanja podana k predlogu proračuna za leto 2006 v razpravi na sami seji občinskega sveta s strani svetniških skupin in posameznih članov občinskega sveta.

Iz vrst Liberalne demokracije Slovenije (LDS) so bile podane naslednje pripombe, stališča in vprašanja:

- Izrazili so zadovoljstvo s številnimi investicijami in povečanjem sredstev za štipendiranje in dejavnost mladine, a hkrati podali željo po dodatnih sredstvih za širitev socialnih programov, za šport in nevladne organizacije.
- Podali so predlog, da bi se denar od prodaje zemljišč vračal nazaj v opremljanje zemljišč na istem območju in opozorili na nedokončano ureditev pokopališča na določenem območju.
- Kljub priznavanju metodološke in formalne konsistentnosti gradiva, so imeli pripombe na neprimerljivost postavk zaradi uvedbe nove programske klasifikacije.
- Priznavajo učinkovitost, a osporavajo nedemokratičen postopek glede sprejemanja proračuna po skrajšanem postopku in predlagajo obravnavo predloga v dveh fazah.

- Opozarjajo na premalo domišljeno vpetost številnih investicij v prostor in probleme načrtovanja celovitosti podobe okolja.

Člani občinskega sveta iz stranke Socialnih demokratov (SD):

- Izrazijo protest proti obravnavi proračuna po skrajšanem postopku, ki se vrsti iz leta v leto in zaradi prejema dela gradiva po roku določenem v poslovniku.
- Opozarjajo na preobsežno razprodajo občinskega premoženja za izvedbo sicer ambicioznega programa investicij, ki ga v osnovi podpirajo. Namesto prodaje premoženja predlagajo zadolževanje občine.
- Izrazijo stališče, da so nekatere postavke namenjene izključno volilni propagandi tako pri povečanju tekočih administrativnih izdatkov kot z velikimi obljubljenimi investicijami.
- Ob tem podajo še stališča, da bi bilo glede na potrebe na terenu dobro v predlog proračuna zajeti še kakšno investicijo v lokalne ceste.
- Predlagajo več sredstev za kulturo, šport in socialo.
- Postavijo vrsto vprašanj o posameznih proračunskih postavkah: o višini sofinanciranja investicij s strani države, o vrsti materialnih stroškov za delovanje osnovnih šol, glede zagotovitve sredstev za uresničevanje izvajanja novega plačnega sistema javnih uslužbencev, glede novih načrtovanih zaposlitev po kadrovskem načrtu občinske uprave ter zakaj občani te občine plačujejo višje dajatve kot občani v drugi primerljivi občini.
- Nasprotujejo prevelikim pristojnostim župana glede možnosti prerazporejanja proračuna med letom in prevzemanja obveznosti za naslednje leto.
- Izrazijo nasprotovanje investiciji v nakup novih prostorov za upravo kot nepotrebni investiciji in opozorijo na previsoko rast stroškov pisarniškega materiala.
- Postavijo vprašanje ali bo občina za naprej imela dovolj sredstev za kritje povečanih izdatkov novih investicij v okviru tekočih prilivov.
- Predlagajo subvencioniranje oziroma znižanje najemnin pri oddaji občinskih poslovnih prostorov za nekatere vrste deficitarnih storitev.

Iz vrst Demokratične stranke upokojencev Slovenije (De SUS) :

- Ocenijo, da je proračun res investicijsko usmerjen, a premalo pozornosti namenja skrbi za starejše predvsem programu oskrbe na domu, ki lahko prispeva k znižanju stroškov institucionalnega varstva v domovih.
- Podajo oceno, da bi bil proračun boljši, če bi bil obravnavan v dveh fazah in če bi imeli možnost dati svoje pripombe, a hkrati proračun v osnovi podpirajo, ker je naravnan v izboljšanje življenja v občini.

- Predlagajo ureditev balinišča v določeni krajevni skupnosti in ureditev igrišča ob vrtcu v tej krajevni skupnosti.
- Predlagajo asfaltiranje makadamskih krajevnih poti do razpršenih zaselkov.

Člani občinskega sveta Slovenske nacionalne stranke (SNS), Slovenskih krščanskih demokratov (SKD) in neodvisne liste:

- Za ureditev krajevnega športno rekreativnega parka v krajevni skupnosti, za katerega je predviden le odkup zemljišč, pogrešajo sredstva za ureditev območja.
- Predlagajo, da se v proračunu oziroma v razvojnih programih do leta 2009 predvidi tudi nadaljevanje prostorskega urejanja.
- Svetnik Slovenske nacionalne stranke (SNS) izrecno soglaša s skrajšanim postopkom.
- Svetnik neodvisne liste poda pomislek k povečanju transferov javnim zavodom, ki so konzervativne institucije, ki dajo premalo od sebe in predlaga prenos teh sredstev neprofitnim organizacijam ter izrazi stališče, da bi morali dati še nekajkrat več sredstev za delo z mladimi. Izrazi tudi stališče, da pogreša več sredstev za pospeševanje naprednega kmetijstva.
- Svetnik Slovenske krščanske demokracije izrazi zadovoljstvo ob tako razvojno naravnanem proračunu, ki omogoča preboj, ob tem pa poda še stališče, da bi se socialnim transferjem dodalo nekaj več sredstev.

V prvi obravnavi so bili po splošni razpravi podani sledeči konkretni predlogi za dopolnitev predlaganega proračuna s strani »opozicijske« stranke Socialnih demokratov (SD):

- povečanje za 12.518,00 € za sofinanciranje veteranskih organizacij, za enak znesek se znižajo stroški pravnega zastopanja; povečanje za 12.518,00 € za delo z zasvojenimi, za enak znesek se znižajo sredstva za izvedbo občinskega praznika; povečanje za 20.864,00 € za urejanje otroških in zelenih površin v konkretni krajevni skupnosti, za enak znesek se znižajo sredstva za protokolarne obveznosti; povečanje za 83.458,00 € za komunalno vzdrževanje v vseh krajevnih skupnostih in povečanje za 41.729,00 € za komunalno vzdrževanje v urbaniziranih naseljih za košnjo trave, rezanje dreves ipd. s sorazmernim zmanjšanjem tekoče proračunske rezervacije; povečanje za 41.729,00 € za delovanje vseh krajevnih skupnosti, da se zagotovi pokrivanje stroškov za enega polno zaposlenega brez predloga za uravnoteženje; povečanje za 41.729,00 € za konkretno cesto v eni krajevni skupnosti, ki je predvidena s fazno izvedbo z namenom, da se jo zaključi v celoti brez predloga za uravnoteženje; povečanje za 125.187,00 € za projekte za nove

prostore za knjižnično dejavnost, v katero se že desetletja ni resno vlagalo brez predloga za uravnoteženje.

Ob podanih stališčih in izpostavljeni problematiki na številnih področjih je bilo za dopolnitev proračuna podanih 8 predlogov v skupni višini 379.736,00 €, kar predstavlja 0,5% od višine predlaganega proračuna. Za predlog sprejema proračuna v prvi obravnavi je glasovalo 27 članov občinskega sveta, nasprotovali pa so 3 glasovi. Za sklep, da se nadaljuje takoj z drugo obravnavo je glasovalo 18 članov občinskega sveta, 6 članov pa je temu nasprotovalo.

Po odmoru so župan in občinska uprava podali odgovore na vprašanja in stališča ter se opredelili do podanih predlogov v prvi obravnavi: odgovori na vprašanja in pojasnila so podani na štirih tipkanih straneh magnetograma. Z njimi občinska uprava in župan utemeljujejo, zakaj določenih predlogov, želja in pripomb ni možno sprejeti ter podajo stališče, da se bodo določeni predlogi, ki jih ni možno uvrstiti v povečanje predlaganega proračuna vsebinsko proučili z namenom, da se zagotovi sistemski pristop reševanja izpostavljene problematike ali racionalnejše rešitve izvajanja programov in delovanja javnih služb v prihodnje. Predlagatelj osvoji predlog stranke Socialnih demokratov (SD) za povečanje sredstev veteranskim organizacijam za 12.518,00 € ter s tem predlaga dopolnitev proračuna za drugo obravnavo tako, da se to povečanje pokrije s povečanjem prihodkov od premoženja. Povzamemo torej, da je bila sprejeta 1 pripomba od 8 podanih, kar predstavlja dopolnitev predloga proračuna za 0,02 %.

V drugi obravnavi predloga proračuna, ki je sledila v nadaljevanju seje so bili podani naslednji amandmaji stranke Socialnih demokratov (SD), od katerih predlagatelj ni podprl nobenega in noben tudi ni bil sprejet na občinskem svetu:

- Amandma 1: predlaga povečanje postavke za delovanje Regionalne razvojne agencije za 20.865,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka za izdajo časopisa.
- Amandma 2: Postavka sofinanciranje raziskovalnih projektov se poveča za 20.865,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka izdaja časopisa.
- Amandma 3: Postavka sofinanciranje javnih del in drugi ukrepi aktivne politike zaposlovanja se poveča za 12.518,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka izdaja časopisa.
- Amandma 4: Postavka regijski razvojni projekti se poveča za 20.865,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka odnosi z javnostmi.
- Amandma 5: Postavka krajinski park se poveča za 8.346,00 € . Za isti znesek se zmanjša postavka protokolarnih obveznosti.

- Amandma 6: Sredstva za investicije v pokopališča krajevnih skupnosti se poveča za 41.729,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka nakup prostorov za občinsko upravo.
- Amandma 7: Postavka za investicijsko vzdrževanje na področju kulture se poveča za 8.346,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka za protokolarne obveznosti.
- Amandma 8 in 9: Doda se nova postavka za ureditev mladinskih centrov tako, da se obstoječo proračunsko postavko v višini 33.383,00 € razpolovi in se polovico sredstev nameni za konkreten mladinski center v določenem naselju.
- Amandma 10: Postavka za nabavo opreme na področju sociale se poveča za 5.842,00 €. Za isti znesek se zmanjša nakup opreme pri občinski upravi.
- Amandma 11: Postavka izvedba projektov na podeželju se poveča za 62.594,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka ureditev upravne stavbe.
- Amandma 12: Sofinanciranje programov za delo z zasvojenimi se poveča za 12.518,00 €. Za isti znesek se zmanjša postavka občinski praznik.
- Amandma 13: za Športni park v mestu se doda 292.105,00 €. Za to višino se zmanjšajo sredstva za plače občinske uprave višini 166.917,00 € ter za 125.188,00 postavka sofinanciranja turističnih prireditev.
- Amandma 14: na postavki vzdrževanje javnih zelenih površin se doda 41.729,00 € . Odvzame se na postavki mednarodno sodelovanje občin.
- Amandma 15: Predlaga, da se črta 5. odstavek 7. člena odloka o proračunu, ki določa pooblastila županu za prerazporejanje sredstev.
- Amandma 16: Predlaga, da se v drugem odstavku 8. člena zmanjša višina možnega prevzema obveznosti v breme poračuna naslednjega leta iz 50% na 25% .
- Amandma 17: Predlaga, da se črta v celoti četrti, peti in šesti odstavek 8. člena, ki določa način prevzemanja obveznosti v breme proračunov naslednjih let.
- Amandma 18: Predlaga, da se v drugem odstavku 10. člena za besedo razpis postavi pika in črta nadaljevanje, ki določa, da se delitev izvaja na podlagi kriterijev župana.
- Amandma 19: Predlaga, da se črta prvi odstavek 11.člena odloka, ki določa da se dinamika izvrševanja investicijskih izdatkov usklajuje v okviru razpoložljivih prilivov in odlivov ob upoštevanju namenskih izdatkov.
- Amandma 20: Postavka urejanje zadružnih domov se poveča za 25.037,00 € za nadaljevanje obnove spomeniško zaščitenega objekta. Za naveden znesek se zmanjša splošna proračunska rezervacija.
- Amandma 21: Postavko sofinanciranje vzdrževanja komunalnih objektov v krajevnih skupnostih se poveča za 83.458,00 €. Za navedeni znesek se zmanjša splošna proračunska rezervacija.

- Amandma 22: Sredstva za delovanje krajevnih skupnosti se povečajo za 41.729,00 € . Za navedeni znesek se zmanjšajo sredstva za plače javnim uslužbencem.
- Amandma 23: Investicije v ceste krajevnih skupnosti se povečajo za 41.729,00 € za obnovo ceste v konkretni krajevni skupnosti. Za navedeni znesek se zmanjšajo sredstva za investicije v drugo cestno infrastrukturo.

Skupaj je bilo podanih 23 amandmajev v višini 731.931,00 € kar predstavlja 1,1 % od vrednosti predlaganega proračuna. Predlagatelj proračuna amandmajev ni podprl in tudi občinski svet ni sprejel nobene od predlaganih dopolnitev. Dopolnitev v celotni obravnavi predloga proračuna je zajela povečanje sredstev veteranskim organizacijam za 12.518,00 €. Povzamemo torej, da je bila sprejeta ena pripomba, kar predstavlja dopolnitev predloga proračuna za 0,02 %. S to dopolnitvijo je bi predlog proračuna občine za leto 2006 z navzočnostjo 26 svetnikov sprejet z 24 glasovi za in dvema proti.

Iz analize predloga proračuna za naslednje leto je razvidno, da je že v predlogu proračuna vključenih kar nekaj predlogov, ki zajemajo povišanje sredstev za delovanje krajevnih skupnosti, za investicije v ceste na področju krajevnih skupnosti, za urejanje zadružnih domov, urejanje otroških igrišč in športnega parka v krajevni skupnosti. Prav tako so bile določene pripombe in predlogi, ki se niso nanašali na povečanje predlaganega proračuna zajeti v okviru operativnega reševanja izpostavljene problematike ali delovanja javnih služb.

Pripombe in dopolnitve k predlogu proračuna za leto 2007

Leto 2007 je kot prvo leto novega mandata zaznamovano z bistveno spremembo sestave občinskega sveta v občini B, v katerem ima županova lista absolutno večino v občinskem svetu. Zato vse ostale stranke in liste pri analizi pripomb k proračunu lahko obravnavamo kot manjšinsko opozicijsko stran.

Predlog proračuna je župan posredoval občinskemu svetu z gradivom sklica februarske seje občinskega sveta v roku 10 dni pred sejo. Naknadno so svetniki prejeli še del gradiv – načrt razvojnih programov občine. V času do zasedanja seje občinskega sveta so se sestali vsi odbori in statutarna komisija. Tudi predlog proračuna za leto 2007, tako kot predhodni, je bil posredovan v obravnavo po skrajšanem postopku. Vsi odbori občinskega sveta, statutarna komisija in nadzorni odbor so podprli predlog proračuna vključno s predlogom za skrajšani postopek brez predlogov dopolnitev.

V prvi obravnavi so bili v splošni razpravi na občinskem svetu podani sledeči predlogi, vprašanja in pobude za dopolnitev predlaganega proračuna s strani opozicijske manjšine:

- Izhodiščna pripomba se je nanašala na izločanje manjšine in neenako možnost sodelovanja v fazi priprave, na nedemokratičnost postopka obravnave proračuna ter na neprimeren nivo političnega diskurza s strani vladajoče večine. Poudarjeno je bilo stališče, da je občinski proračun najbolj pomemben odlok, za katerega je predvideno, da ga občinski svet sprejema v dveh branjih. V zvezi s tem je bilo izpostavljeno ostro nasprotovanje takojšnjemu prehodu v drugo obravnavo.
- Vprašanja so bila podana glede zelo različnih področij in problematik: vprašanja o višini posameznih vrst načrtovanih prihodkov in odhodkov ter o uravnoteženosti proračuna; glede upravičenosti potrebe in načina nakupa novih upravnih prostorov; vprašanja o višini celotnih obveznosti za objekte zgrajene s finančnim lizingom, o sestavi finančne konstrukcije za večje investicije ter na to navezano vprašanje kolikšne so obveznosti, kjer občina nastopa kot porok; vprašanje o namenskosti porabe posameznih prihodkov; vprašanje ali proračun zajema tudi vzdrževanje spominskih obeležij opredeljenih z občinskim odlokom; vprašanje za pojasnilo glede tehničnih karakteristik dodatnih prostorov zagotovljenih pri gradnji nove osnovne šole; vprašanje za katere šole in na kakšen način se zagotavljajo sredstva za varovanje objektov; zaprosilo pojasnil vsebine nekaterih investicijskih postavk oziroma projektov; vprašanje kdaj bo zagotovljena ureditev določenega območja po lokacijskem načrtu sprejetem že pred leti; ali bodo zagotovljena sredstva za sanacijo kulturnega spomenika v mestu, če občina ne dobi odobrenega sofinanciranja iz države.
- Podani so bili predlogi: da bi v občini uredili krizni center za mladostnike; namenili več denarja za prenovo mestnega jedra; da je potrebno zajeti v izgradnjo čimveč linij kanalizacije v občini in zagotoviti vodovod v naseljih, kjer ga še ni; naj občina predvidi financiranje postavitve javne brezžične internetne mreže po mestnem jedru v višini 12.000, 00 €; naj občina predvidi financiranje ureditve servisa najema koles v vrednosti 80.000,00 €; ter da bi se transferi stanovanjskemu skladu morali povišati.
- Izpostavljena so stališča glede različnih problematik v občini: da se od skupnih vlaganj v cestno infrastrukturo premalo vlaga na podeželje in prevelik delež v center mesta; nasprotovanje rušenju poslovnega objekta v mestu zaradi preureditve tega območja; nasprotovanje načrtovanemu obsegu prodaje občinskega premoženja; pobuda za več sredstev za stroške energentov v osnovnih šolah; stališče, da tako visok proračun ni zasnovan na trdnih temeljih in ni nujno dober; stališča o previsokih stroških občinske uprave, ki ne bi smeli rasti hitreje kot davčni prihodki; ocena o »popolni nesposobnosti«

pri črpanju sredstev iz EU; stališča, da bi morali vlagati predvsem v investicije, ki prinašajo donos; stališče, da so sredstva za delovanje krajevnih skupnosti prenizka in da bi morali zagotoviti vsem krajevnim skupnostim več sredstev; stališče, da je znesek subvencij za povečanje zaposljivosti prenizek; skrb glede slabšanja socialne strukture zaradi povečanega števila upravičencev za regresiranje prehrane otrok; stališče, da bi bilo treba več denarja nameniti za turistično infrastrukturo in za sofinanciranje turističnih društev; mnenje, da je premalo sredstev za samostojne kulturne ustvarjalce še posebej za avdiovizuelne programe neprofitnih organizacij v kulturi; da so sredstva za sofinanciranje programov namenjenih mladini in ureditvi mladinskih centrov prenizka; razmislek o potrebi »kaj več denarja dajati« na postavke za socialno ogrožene ljudi in za ljudi, ki se ukvarjajo s kulturo, kar bi jim lahko bistveno izboljšalo življenje.

S strani večinske liste, ki ima v občinskem svetu 17 od 33 glasov, v razpravi ni bilo podanih nobenih stališč oziroma predlogov. Iz vseh podanih stališč, vprašanj in pobud opozicije lahko izločimo le dva ovrednotena predloga v skupni višini 92.000,00 €, medtem ko za ostale ne moremo povzeti konkretne predlagane višine sprememb proračuna, ker niso ovrednoteni, niti ne podani skladno z načelom ravnotežja. Predlagatelj proračuna ni upošteval nobene pripombe za dopolnitev. Iz celotne razprave in podanih stališč pa lahko povzamemo ugotovitev, da je proračunska razprava, ob tem da je iz nje jasno razvidno razmerje med politično večino in manjšino, pravzaprav razprava o celotni problematiki delovanja občine.

Po razpravi je občinski svet prejel predlog odloka o proračunu za leto 2007 v prvi obravnavi. Od 28 navzočih je 23 članov občinskega sveta glasovalo za in 4 proti. Za podani predlog o takojšnjem in prehodu na drugo obravnavo je od 27 navzočih 21 članov občinskega sveta glasovalo za, 5 članov občinskega sveta pa je temu nasprotovalo.

V nadaljevanju seje, ki je sledila po odmoru, so župan in občinska uprava podali odgovore in stališča do podanih pripomb. Sledila je obravnava predloga proračuna v drugem branju. Po podanih odgovorih in pojasnilih so predstavniki manjšine oziroma opozicije izrazili mnenje, da so z nekaterimi odgovori zadovoljni, z večino pa ne ter izrazili protest, ker na prav nobenem področju ni prišlo do nobenega premika in jim je župan »odrekel« pravico do pisanja amandmajev, s tem ko je sporočil, da amandmaji ne bodo sprejeti, zato so se opredelili, da jih nima smisla vlagati. Po zaključeni razpravi je za sprejem proračuna od 25 preostalih prisotnih na seji 24 svetnikov glasovalo za, noben glas ni bil dan proti, medtem ko so nekateri predstavniki opozicije protestno obstruirali glasovanje o proračunu.

Iz analize predloga proračuna za naslednje leto je razvidno, da je že v predlogu proračuna vključen predlog za ureditev kriznega centra za mladostnike, povečanje sredstev za turistično infrastrukturo, za subvencioniranje podjetništva in podpore zaposljivosti ter pripomba za povečanje sofinanciranja programov namenjenih mladini.

5.2.4 FINANČNA ANALIZA PRORAČUNA OBČINE B

Z analizo finančnih pozicij proračuna občine B za obdobje 2000-2007 bomo skozi časovno serijo podali nekaj ključnih kazalcev in pregled gibanja proračunskih agregatov.

Celotne finančne tokove proračuna v vseh javnobilančnih shemah podamo z vsemi prejemki in vsemi izdatki, ki so podani v tabeli 5.17.

Tabela 5.17: Prejemki in izdatki občine B

v 000 EUR

LETO	PREJEMKI	IZDATKI	povečanje/črpanje sredstev na računu
2000	25.102,00	24.803,00	299,00
2001	32.690,00	30.719,00	1.971,00
2002	32.528,00	33.194,00	-666,00
2003	35.390,00	34.594,00	796,00
2004	43.452,00	37.788,00	5.664,00
2005	49.597,00	40.381,00	9.216,00
2006	83.239,00	64.813,00	18.426,00
2007	50.825,00	67.546,00	-16.721,00

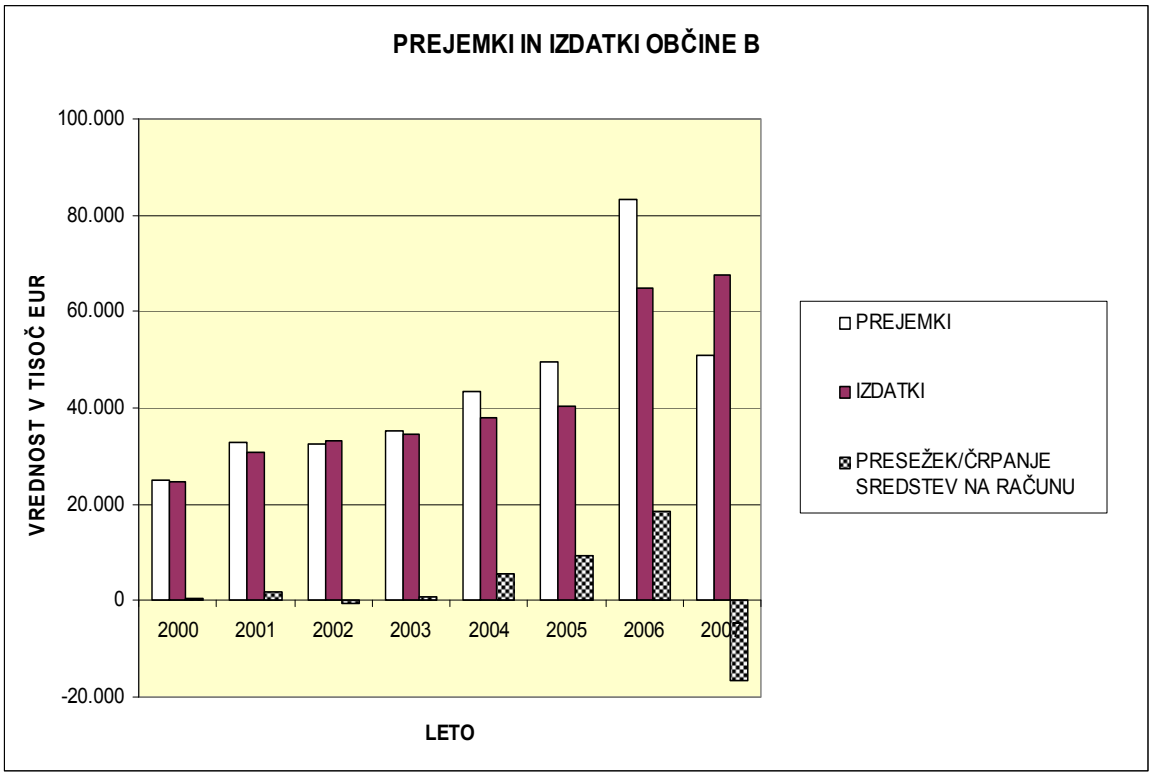
Vir: zaključni računi občine B

Iz podatkov v tabeli 5.17 je razvidno gibanje višine skupnih prejemkov in izdatkov občine B. Razgibanost med prejemki in izdatki ob koncu proračunskega leta je visoka, kar smo zaznali tudi v občini A. Navedena značilnost je pogojena z uporabo načela denarnega toka pri izkazovanju proračunskih prejemkov in izdatkov v povezavi z močno investicijsko naravnanostjo občinskega proračuna, kjer izdatkov ni možno vezati na konec proračunskega leta ampak na izvedbo načrtovanih investicij.

Tako lahko povzamemo, da na koncu leta izkazani proračunski presežek ali primanjkljaj v bilanci A konec leta diktira predvsem naložbena politika, ki narekuje fleksibilnejše upravljanje z denarnimi tokovi pri izvajanju večjih projektov. Izhajajoč iz navedenega razlik v prejemkih in izdatkih na preseku leta ne smemo obravnavati kot negativno ali pozitivno poslovanje občine analogno izgubi ali dobičku v podjetniških izkazih ampak le kot eno od finančnih pozicij proračunskih bilanc.

Ne glede na navedena razhajanja med prejemki in izdatki v posameznem proračunskem letu (slika 5.21) pregled gibanja višine proračunov po letih v občini B (slika 5.22) v obravnavanem obdobju izkazuje konstantno dinamiko rasti.

Graf 5.21: Prikaz prejemkov, izdatkov in sredstev na računu občine B



Graf 5.22: Rast proračuna občine B po letih

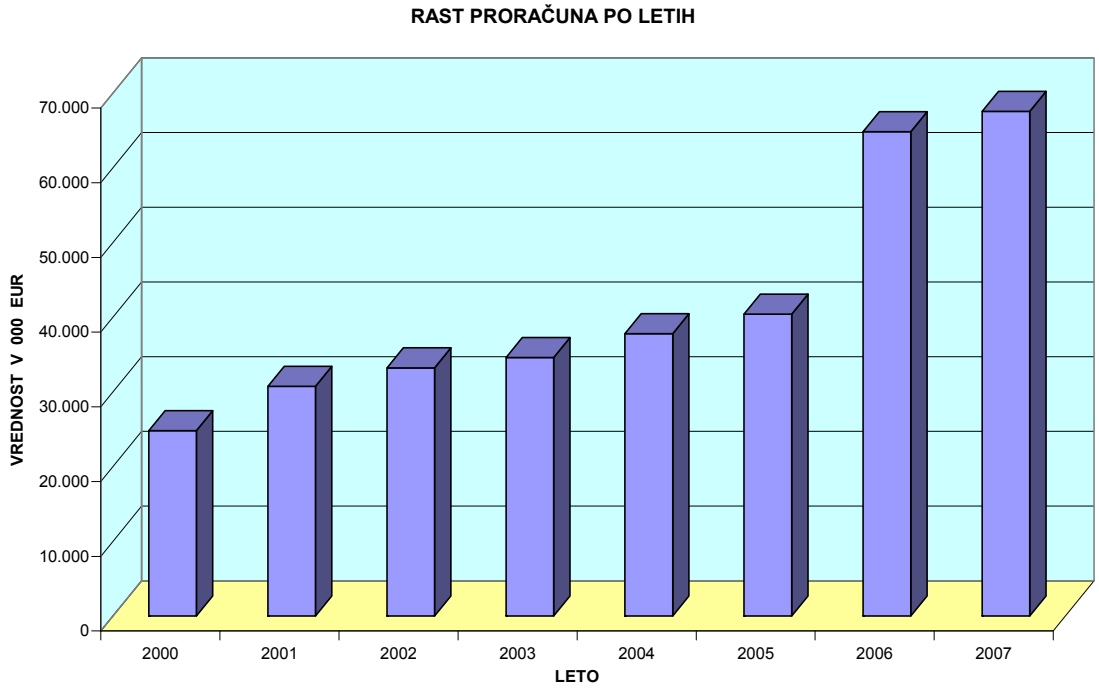


Tabela 5.18: Pregled skupne porabe in primerne porabe na prebivalca občine B

LETO	ŠTEVILO PREBIVALCEV	IZDATKI SKUPAJ		PRIMERNA PORABA	
		znesek v 000 EUR	na prebivalca	znesek v 000 EUR	na prebivalca
2000	46501	24.803,00	533,39	13.178,32	283,40
2001	46784	30.719,00	656,61	14.599,06	312,05
2002	47241	33.194,00	702,65	15.881,93	336,19
2003	47449	34.594,00	729,08	17.261,47	363,79
2004	47741	37.788,00	791,52	18.203,75	381,30
2005	48093	40.381,00	839,64	20.181,08	419,63
2006	48362	64.813,00	1.340,16	21.221,22	438,80
2007	48601	67.546,00	1.389,81	20.382,00	419,37

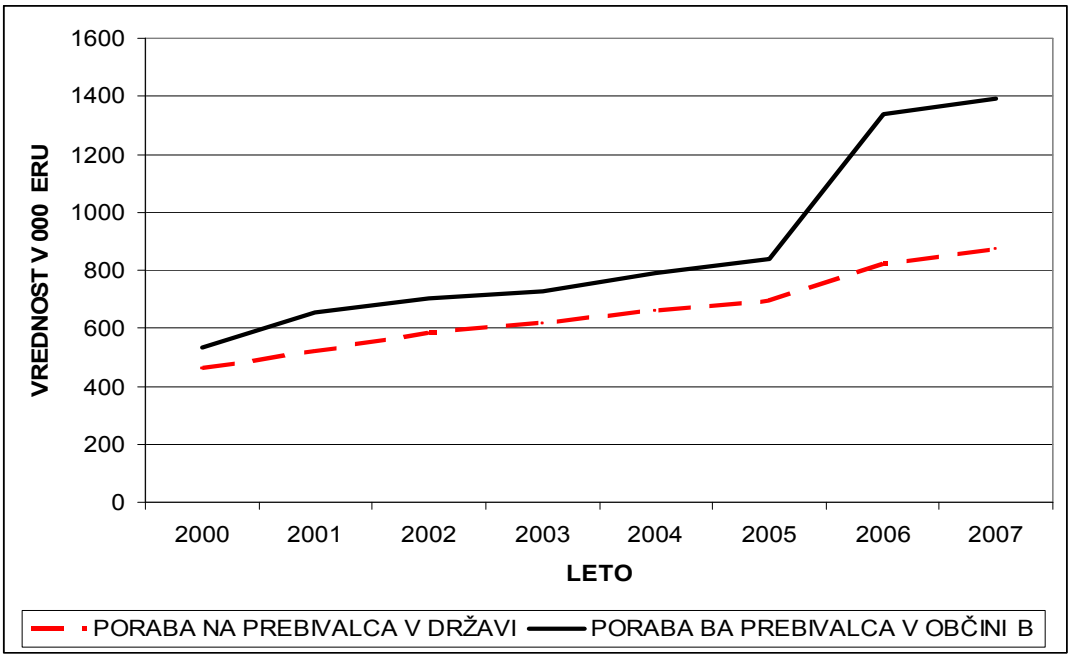
Vir: zaključni računi občine B, Ministrstvo za finance 2008d.

Iz primerjave višine izdatkov na prebivalca v občini B z izdatki na prebivalca na ravni države v grafu 5.23 je razvidno, da poraba v občini B presega povprečje v državi. Temu ustrezno je tudi višina povprečne porabe na prebivalca v občini višja od povprečja v državi in se v časovnem razponu izkazuje kot vse večji razkorak med tema dvema kategorijama. Navedeno

izhaja iz dejstva, da je javni standard, ki ga zagotavlja mestna občina svojim prebivalcem višji od povprečja občin v državi. Iz primerjave skupne porabe v občini in povprečne porabe v državi je razvidno tudi, da delež primerne porabe v skupnih izdatkih v obravnavanem obdobju pada od 53% na le 30% v letu 2007 (graf 5.24).

Razmerje skupnih izdatkov občine B po letih in obsega primerne porabe v sliki 5.24 nazorno prikazuje visoko razhajanje med višino sredstev za kritje zakonskih obveznosti občine B opredeljenih z izdatki za tekoče financiranje nalog obsega primerne porabe in skupno porabo po letih. Prav tako iz navedenih primerjav lahko vidimo tudi vse večji razkorak zaradi zaostajanja deleža sredstev primerne porabe, ki ne sledijo višini rasti skupnih sredstev potrebnih za delovanje občine.

Graf 5.23: Razmerje povprečne porabe na prebivalca v občini B in v državi



Vir: tabela 5.18 in 4.2

Graf 5.24: Razmerje med skupnimi izdatki in primerno porabo občine B

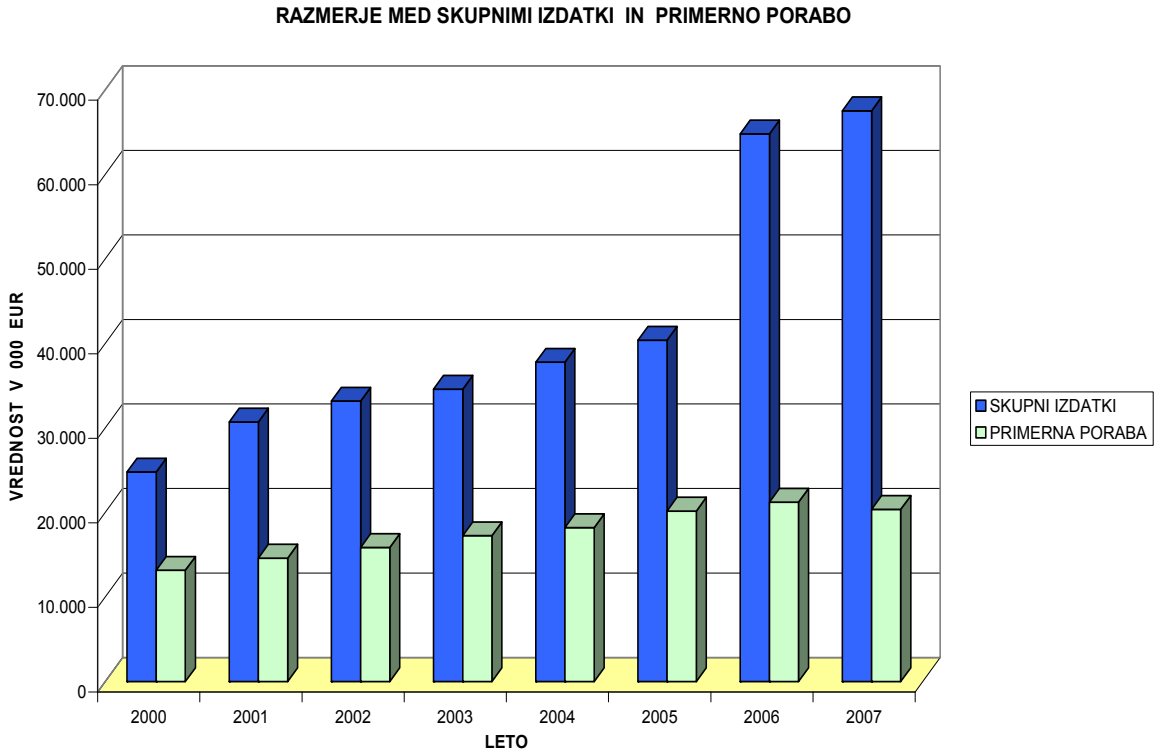


Tabela 5.19: Pregled prihodkov občine B

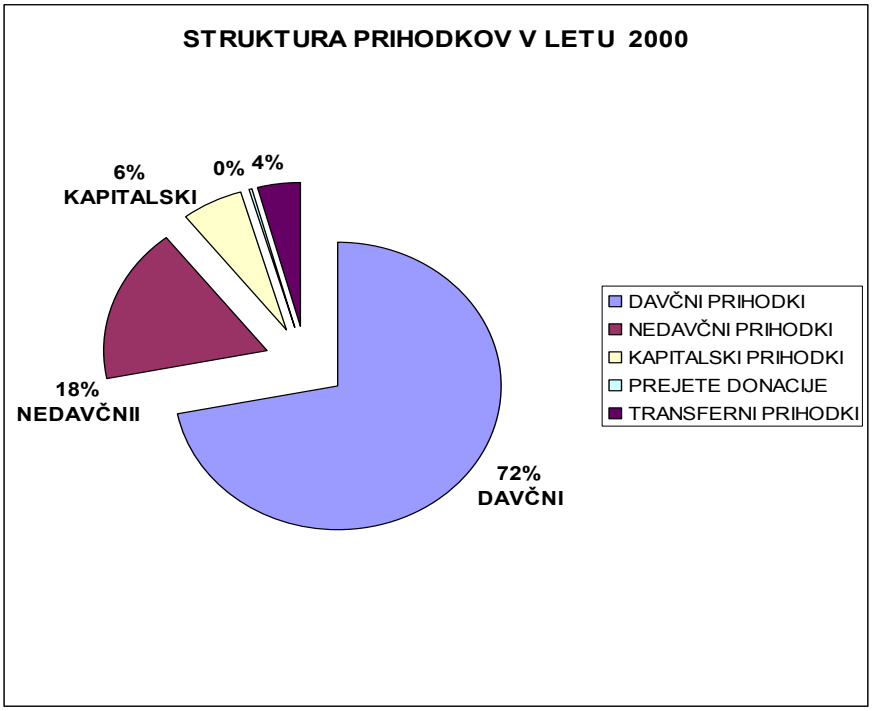
v 000 EUR

LETO	SKUPAJ	DAVČNI PRIHODKI	NEDAVČNI PRIHODKI	KAPITALSKI PRIHODKI	PREJETE DONACIJE	TRANSFERNI PRIHODKI
2000	24.702,00	17.748,00	4.356,00	1.497,00	79,00	1.022,00
2001	32.617,00	19.161,00	5.753,00	6.744,00	98,00	861,00
2002	32.275,00	21.318,00	5.061,00	4.959,00	142,00	795,00
2003	35.172,00	23.556,00	7.299,00	3.926,00	20,00	371,00
2004	43.234,00	25.178,00	6.264,00	11.303,00	133,00	356,00
2005	49.354,00	28.394,00	8.988,00	10.484,00	116,00	1.372,00
2006	70.532,00	33.330,00	6.916,00	26.572,00	3,00	3.711,00
2007	50.691,00	32.467,00	8.258,00	4.670,00	37,00	5.259,00

Vir: zaključni računi občine B

V nadaljevanju bomo podrobneje analizirali strukturo prihodkov v obravnavanem obdobju.

Graf 5.25: Struktura prihodkov občine B za leto 2000



Graf 5.26: Struktura prihodkov občine B v letu 2007

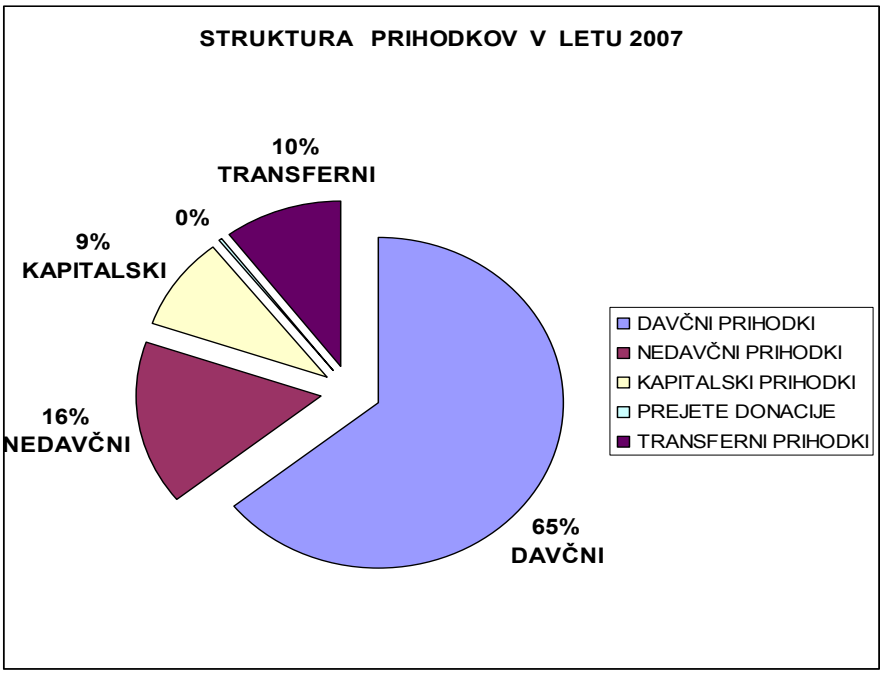


Tabela 5.20: Struktura prihodkov občine B za leto 2000 in 2007

Zap. št.	VRSTA PRIHODKA	LETO 2000		LETO 2007	
		v 000 EUR	struktura v %	v 000 EUR	struktura v %
1	Davčni prihodki	17.748	71,85	32.467	64,05
1a	-dohodnina	10.919,00	44,20	18.135,00	35,78
1b	- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	3.356,00	13,59	9.550,00	18,84
1c	-komunalne takse	244,00	0,99	327,00	0,65
2	Nedavčni prihodki	4.356,00	17,63	8.258,00	16,29
3	Kapitalski prihodki	1.497,00	6,06	4.670,00	9,21
4	Donacije	79,00	0,32	37,00	0,07
5	Transferni prihodki	1.022,00	4,14	5.259,00	10,37
5a	-sredstva pridobljena iz EU	104,00	0,42	3.116,00	6,15
5b	- finančna izravnava	246,00	1,00	0,00	0,00
6	Prihodki skupaj	24.702,00	100,00	50.691,00	100,00

Vir: zaključni računi občine B

V letu 2000 je občini B v prehodnem obdobju dveh let po spremembi sistema financiranja iz leta 1999 pripadala finančna izravnava zaradi statusa mestne občine. Kasneje pa več ne prejema finančne izravnave, ker so prihodki občine zadostni za pokrivanje obveznosti do višine izdatkov opredeljene primerne porabe. Občina posledično ni upravičena do finančne izravnave. To pomeni, da so v občini B vsa prejeta transferna sredstva iz državne ravni namenska sredstva. Iz finančnih kazalcev je razvidno, da višina primerne porabe vsa leta predstavlja manj kot polovico skupnih izdatkov občinskega proračuna.

Stopnjo davčne avtonomnosti občine B izrazimo z razmerjem med prihodki od nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč in prihodki od občinskih taks v skupnih prihodkih občine. Ta se je iz 14,5% v letu 2000 povečala na 19,5% od vseh prihodkov občine, kar podaja okrepitev davčne suverenosti občine. Višji prihodki pa ji hkrati omogočajo večjo investicijsko naravnanosti in višji javni standard, ki ga lahko ponudi svojim občanom. Ta se izkazuje z višjo povprečno porabo na prebivalca, ki vsa leta presega povprečje v državi. Stopnja davčne avtonomnosti občine B se je povišala po spremembi odloka, ki je na novo uredil zajemanje nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, s katerim je občina uspela zajeti širšo davčno bazo

tega vira v urbaniziranih območjih. Zanimivo je, da je bil tudi v tej občini sprožen ustavni spor v zvezi z povišanjem te dajatve, vendar je občina uspela ubraniti svojo ureditev.

Na osnovi podatkov o višini tranferov iz državne blagajne[96] v skupnih prihodkih občine bomo izrazili tudi stopnjo finančne odvisnosti občine od države, ki je v letu 2000 znašala 3,7 %, v letu 2007 pa se je v tej občini kljub temu, da občina ni upravičena do finančne izravnave povišala na 4,2 %, kar je posledica upravičenosti do namenskih sredstev iz naslova državnega sofinanciranja za investicije. V primerjavi s povprečjem v državi, kjer je v letu 2007 stopnja finančne odvisnosti občin znašala 8,7 % je ta v občini B nižja od povprečja.

Tabela 5.21 podaja strukturo odhodkov proračunov občine B po letih. Iz analize izbranih kazalcev in grafa 5.27, ki podaja razmerje tekočih in investicijskih odhodkov, je razvidna konstantna krepitev investicijske naravnanosti občine. Ta je v letu 2000 predstavljala 39% ter v letu 2007 presegla 57 %-tni delež v strukturi skupnih odhodkov proračuna. Iz grafa 5.27 je v letu 2006 viden preobrat, ki razmerje med tekočimi in investicijskimi odhodki obrne v korist slednjih. Tekoči transferi se iz 45% v letu 2000 v strukturi odhodkov leta 2007 znižajo na 31%, kar je nižje od povprečne ravni transferov vseh občin. Bistveno manj se v istem obdobju zniža delež tekočih odhodkov, ki iz 13,5 % v letu 2000 padejo na 11,4 % v letu 2007.

Tabela 5.21: Struktura odhodkov občine B

v 000 EUR

LETO	SKUPAJ	TEKOČI ODHODKI	TEKOČI TRANSFERI	INVESTICIJSKI ODHODKI	INVESTICIJSKI TRANSFERI
2000	24.415,00	3.284,00	11.601,00	9.184,00	346,00
2001	30.227,00	4.004,00	14.951,00	10.768,00	504,00
2002	32.679,00	4.739,00	15.918,00	10.691,00	1.331,00
2003	34.192,00	5.599,00	17.078,00	8.354,00	3.161,00
2004	37.563,00	5.989,00	18.079,00	9.513,00	3.982,00
2005	40.282,00	6.342,00	18.869,00	11.509,00	3.562,00
2006	64.778,00	7.392,00	20.086,00	32.582,00	4.718,00
2007	67.268,00	7.633,00	21.032,00	30.591,00	8.012,00

Vir: zaključni računi občine B

[96] Pri tem iz skupnega obsega transferov izvzamemo EU sredstva

Tabela 5.22: Tekoči in investicijski izdatki v občini B

v 000 EUR

LETO	SKUPAJ	TEKOČI IZDATKI	%	INVESTICIJSKI IZDATKI	%
2000	24.415,00	14.885,00	60,97	9.530,00	39,03
2001	30.227,00	18.955,00	62,71	11.272,00	37,29
2002	32.679,00	20.657,00	63,21	12.022,00	36,79
2003	34.192,00	22.677,00	66,32	11.515,00	33,68
2004	37.563,00	24.068,00	64,07	13.495,00	35,93
2005	40.282,00	25.211,00	62,59	15.071,00	37,41
2006	64.778,00	27.478,00	42,42	37.300,00	57,58
2007	67.268,00	28.665,00	42,61	38.603,00	57,39

Vir: zaključni računi občine B

Iz podatkov o višini odhodkov po posameznih področjih smo povzeli še stopnjo administrativne učinkovitosti. V občini B se je stopnja administrativne učinkovitosti izražena z deležem sredstev za plače upravnega aparata v skupnih izdatkih iz 6,1 % v letu 2000 znižala na 4,8 % v letu 2007, kar kaže na izboljšanje administrativne učinkovitosti. Kazalnik nam pove, da se je delež sredstev za upravni aparat znižal pod povprečje občin v državi, kjer je v letu 2007 znašal 6,1% (tabela D. 21v prilogi D).

V strukturi odhodkov je pomembno razmerje med tekočimi in investicijskimi izdatki občine, ki ga prikazuje tabela 5.22. in slika 5.27. Močna investicijska usmerjenost oziroma razvojna naravnanost občine je razvidna iz pregleda na grafu 5.27, ki podaja konstantno krepitev deleža investicijskih izdatkov v skupni strukturi odhodkov proračuna občine B.

Iz podatkov o strukturi odhodkov in števila prebivalcev lahko povzamemo še kazalnik ekonomičnosti tekoče porabe v občini B. Tekoči stroški na prebivalca so v letu 2000 znašali 320 €, kar je za 11,5 % višje od povprečja v državi. Še večje razhajanje od povprečja tekočih stroškov občin v državi je v občini B izkazano v zadnjem letu obravnavanega obdobja, ko povprečni tekoči stroški na prebivalca znašajo 590 € v primerjavi z 496 € povprečne tekoče porabe na prebivalca.

Graf 5.27: Razmerje tekočih in investicijskih odhodkov v občini B

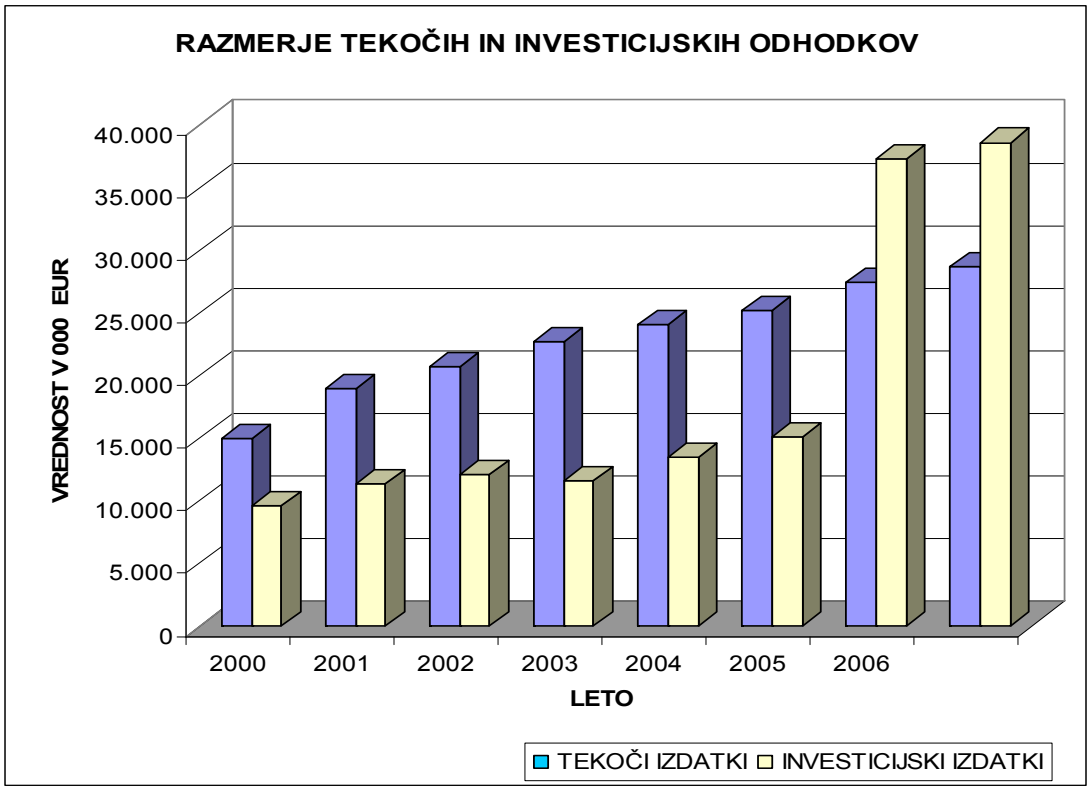


Tabela 5.23: Račun finančnih terjatev in naložb občine B

v 000 EUR

v 000 EUR	PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	NETO POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV
2000	400,00	0,00	400,00
2001	73,00	4,00	69,00
2002	252,00	0,00	252,00
2003	218,00	0,00	218,00
2004	184,00	0,00	184,00
2005	243,00	0,00	243,00
2006	12.707,00	0,00	12.707,00
2007	132,00	13,00	119,00

Vir: zaključni računi občine B

Med prejemki v računu finančnih terjatev in naložb izstopa visok delež prilivov v letu 2006 kot odraz prodaje kapitalskih naložb občine, ki predstavlja izredni vir, s katerim je občina financirala pospešitev vlaganj v osnovne šole. Sproten priliv v tej bilanci po letih pa predstavljajo sredstva od privatizacije stanovanj, ki se kot obročna odplačila stekajo v proračun do dokončnega poplačila od prodanih stanovanj.

Tabela 5.24: Zadolževanje in servisiranje dolga občine B

v 000 EUR

LETO	ZADOLŽEVANJE	ODPLAČILO DOLGA	ODPLAČILO OBRESTI	SKUPAJ SERVISIRANJE DOLGA
2000	0	389	111	500,00
2001	0	488	117	605,00
2002	0	515	84	599,00
2003	0	402	65	467,00
2004	0	225	31	256,00
2005	0	99	19	118,00
2006	0	34	14	48,00
2007	0	264	4	268,00

Vir: zaključni računi občine B

Iz pregleda računa financiranja izhaja, da se občina B v tem obdobju ni zadolževala. Vsa leta pa je zagotavljala sredstva za odplačilo kreditov najetih v prejšnjih letih. Struktura odplačila je podana v tabeli 5.24. Višina sredstev za odplačilo glavnice in obresti v letu 2000 je znašala 2 % vseh prihodkov. V naslednjih letih je delež odplačila glavnice in obresti padal, tako da je v letu 2007 znašal le še 0,5 % prihodkov proračuna v tem letu.

Razmerje med prihodki in odhodki prikazuje slika 5.22. S prihodki in odhodki zajemamo le finančne tokove v bilanci A. Iz razmerja med prihodki in odhodki po letih izhaja proračunski primanjkljaj v letu v letu 2002 in 2007, medtem ko je v ostalih letih izkazan presežek prihodkov nad odhodki, kar je pomenilo, da so se po odplačilu dolga v bilanci C ta sredstva akumulirala kot povečanje sredstev na računih. Visoka razvojna usmeritev v pretežni meri pojasnjuje razgibano dinamiko razmerja prihodkov in odhodkov v občini. Kot posledica izkazovanja prejemkov in izdatkov po načelu denarnega toka in izkazovanja financiranja investicij v tekoči bilanci, za katere morajo občine sredstva zbirati in jih razporejati glede na dejansko izvršena dela in dobave, se ob koncu leta lahko izkažejo visoka razhajanja med

prihodki in odhodki. Hkrati pa na osnovi podatkov iz računa financiranja ugotovimo, da to ni vodilo v zadolževanje občine, saj je negativno razliko oziroma primanjkljaj pokrivala v celoti iz sredstev na računih.

Tabela 5.25: Pregled prihodkov in odhodkov občine B

v 000 EUR

LETO	Prihodki	Indeks	Odhodki	Indeks
2000	24.702,00	100	24.414,00	100
2001	32.617,00	132	30.227,00	124
2002	32.276,00	131	32.679,00	134
2003	35.172,00	142	34.192,00	140
2004	43.234,00	175	37.563,00	154
2005	49.354,00	200	40.282,00	165
2006	70.532,00	286	64.779,00	265
2007	50.693,00	205	67.269,00	276

Vir: zaključni računi občine B

Graf 5.28: Prikaz razmerja prihodkov in odhodkov občine B

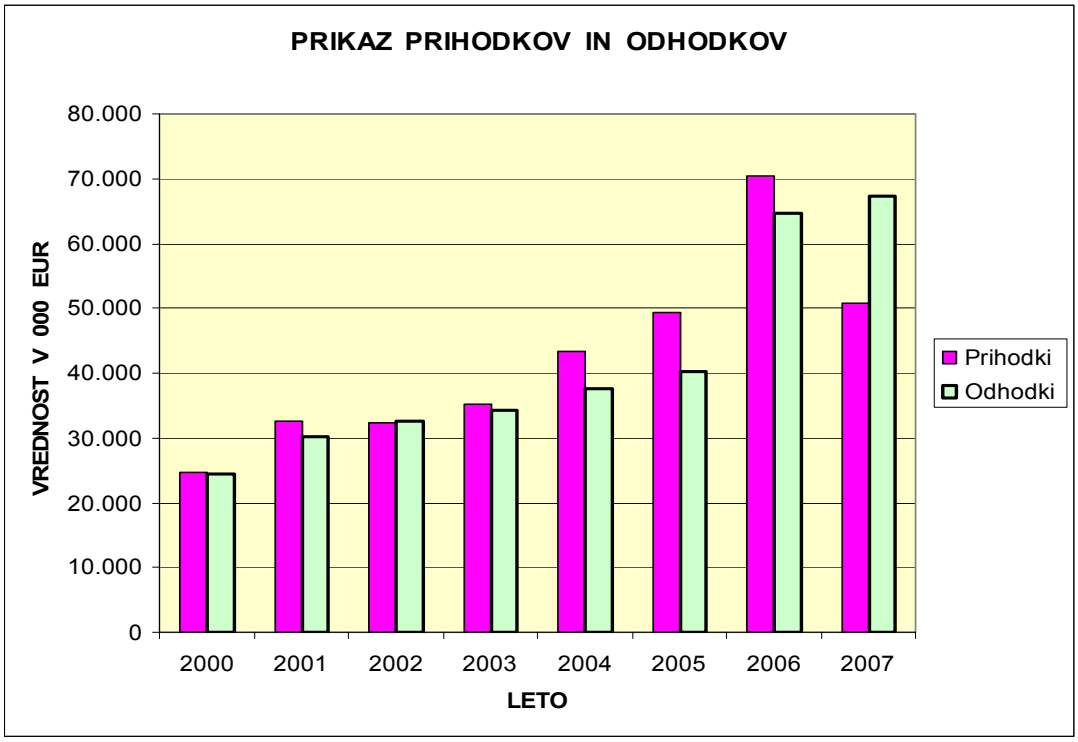


Tabela 5.26: Realizacija plana občine B

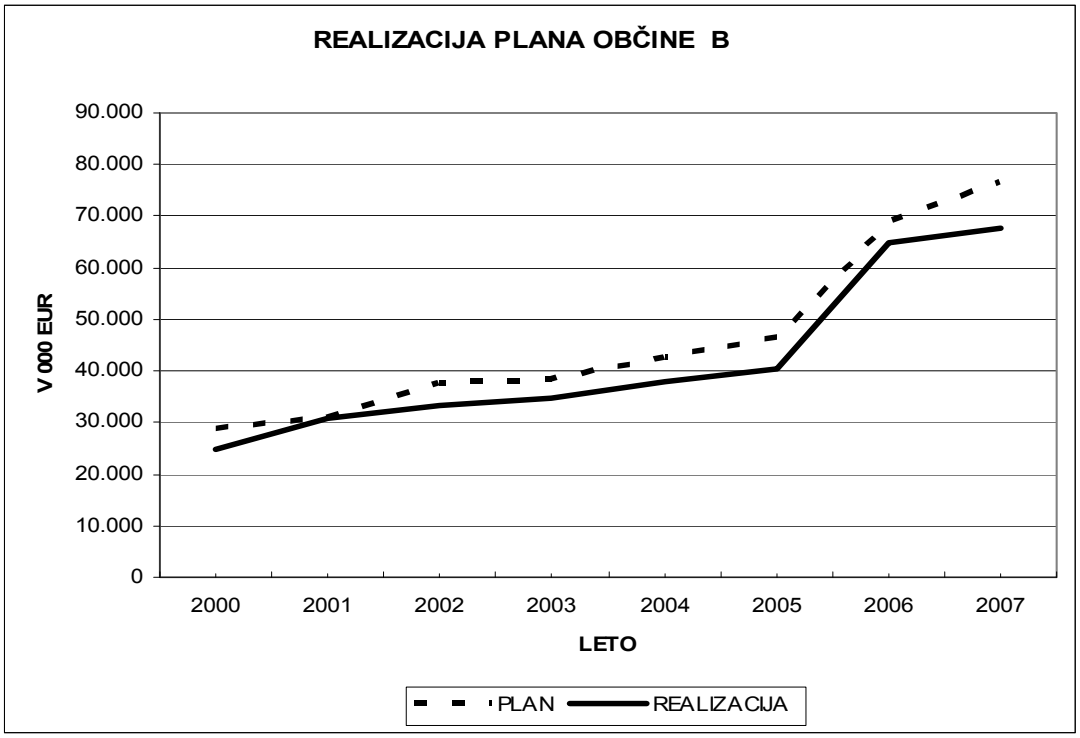
v 000 EUR

LETO	PLAN	REALIZACIJA	Indeks
2000	28.668,00	24.803,00	86,52
2001	30.966,00	30.719,00	99,20
2002	37.473,00	33.194,00	88,58
2003	38.207,00	34.594,00	90,54
2004	42.664,00	37.788,00	88,57
2005	46.561,00	40.381,00	86,73
2006	68.644,00	64.813,00	94,42
2007	76.604,00	67.546,00	88,18

Vir: proračuni in zaključni računi občine B

Delež realizacije plana smo postavili kot izhodiščni finančni kazalnik učinkovitosti proračuna. Vendar nam ta podatek brez obrazložitve razhajanj med planom in realizacijo pove premalo za celovito oceno učinkovitosti in uspešnosti proračuna oziroma doseganja v proračunu postavljenih ciljev. Zato ga vgrajujemo v celoten nabor kazalnikov, ki skupaj pomagajo razlagati učinkovitost proračunskega upravljanja.

Graf 5.29: Prikaz realizacije plana občine B



5.2.5 ANALIZA ANKETE V OBČINI B

Vzorec: naključni vzorec, mimoidoči občani občine B
Velikost vzorca: 70 anketirancev
Metoda zbiranja podatkov: naključno anketiranje
Datum zbiranja podatkov: 10. april 2008
Kraj anketiranja: največje naselje v občini

Skupno je bilo razdeljenih 70 anket, od tega izpolnjenih 70. Nobena anketa ni bila neveljavna ali nepravilno izpolnjena.V nadaljevanju so predstavljeni rezultati ankete z interpretacijo glede na raziskovano tematiko. Anketa je enako kot v občini A izvedena v največjem naselju v enem delovnem dnevu.

Pri prvem vprašanju smo anketirance spraševali po statusu. Izbirali so lahko med tremi možnostmi: zaposlen, dijak/študent ali upokojenec.

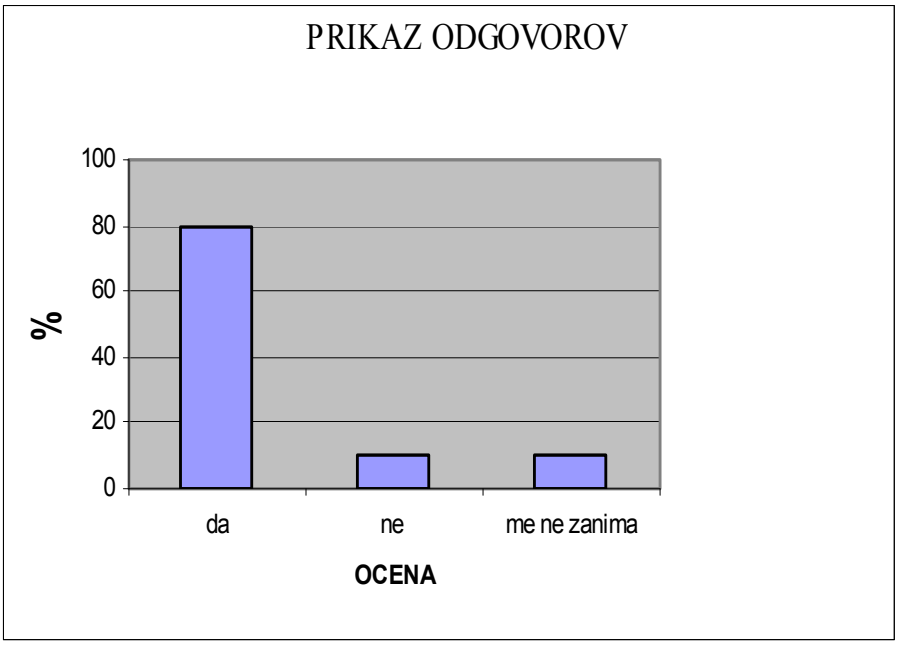
Graf 5.30: Struktura anketirancev občine B



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Odgovore anketirancev podaja graf 5. 30. Analiza anket podaja, da je med anketiranci 51 % delovno aktivnih (sem smo uvrstili tudi enega od anketirancev, ki se je opredelil kot nezaposlen). Študentov in dijakov je bilo 41 % in 7 % upokojencev.

Graf 5.31: Odgovori na vprašanje številka 2



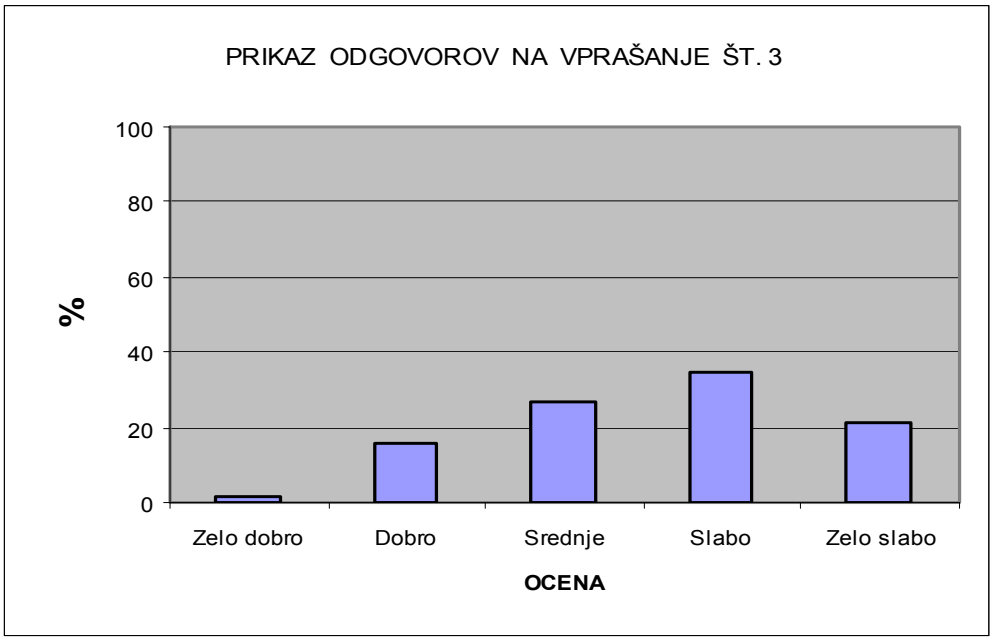
Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Pri vprašanju številka 2 »Menite, da je potrebno, da so občani seznanjeni s porabo proračunskega denarja v svoji občini?« so anketiranci izbirali med odgovori, da, ne ali me ne zanima. Velika večina, oziroma kar 80% anketirancev meni, da je potrebno, da so seznanjeni s porabo proračuna v občini. Nadaljnjih 10% anketirancev navaja, da jih to vprašanje ne zanima in enak delež anketirancev meni, da ni potrebno, da so seznanjeni s porabo denarja iz proračuna.

S vprašanjem številka 3 smo anketirance vprašali kako ocenjujejo, da jih občina obvešča o ciljih proračuna in o porabi proračunskega denarja?

Odgovore na tretje vprašanje podaja graf 5.32. Iz tega izhaja, da le en anketiranec ocenjuje obveščanje občine o porabi »zelo dobro«, medtem kot jih 15 ocenjuje, da je to obveščanje zelo slabo, kar predstavlja 21 % vzorca. Oceno »slabo« obvešča je podalo 34 % anketirancev. Da so dobro obveščeni, je ocenilo 16 % anketirancev, 27 % jih navaja, da so srednje zadovoljni. Strnemo lahko, da večina ali 56 % vzorca ocenjuje, da občina ne zagotavlja zadovoljivega obveščanja občanov o porabi proračuna (ocena slabo in zelo slabo).

Graf 5.32: Odgovori na vprašanje številka 3

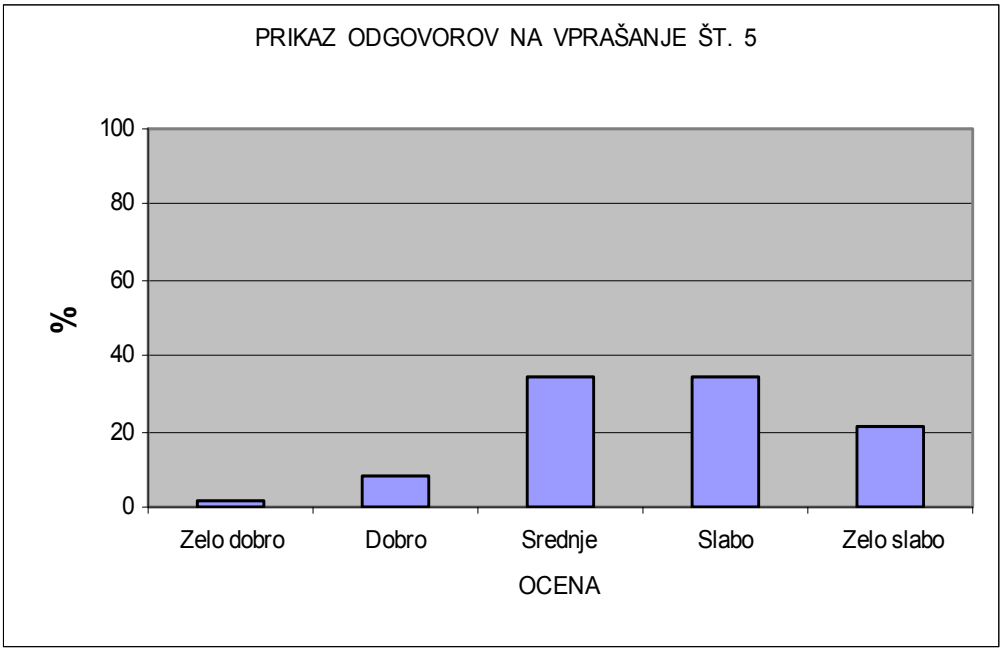


Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Pri četrtem vprašanju smo anketirance povprašali »Ali ste seznanjeni s kakšno občinsko investicijo ali projektom? Če ste odgovorili z DA, prosim navedite katero.« Večina vprašanih je seznanjena z vsaj eno občinsko investicijo, kar je potrdilo 70 % vprašanih, 30 % pa odgovarja, da niso seznanjeni z občinskimi investicijami. Med investicijami, ki jih pogosto navajajo so: javna razsvetljava, krožišča, potniški terminal, mestna obvoznica za kamione, vodovod, bazen, marina, gradnja mostu, izgradnja vrtca, obnova mestnih ulic, gledališče, šola, ceste, kanalizacija, garažna hiša, knjižnica.

Vprašanje številka 5 je glasilo : »Ali menite, da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?« Odgovore anketirancev podaja graf 5.33. To vprašanje je povezano s predhodnim, kjer so anketiranci v visokem deležu izrazili poznavanje vsaj ene občinske investicije. Pri tem vprašanju nasprotno večina anketirancev ocenjuje, da so slabo seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini. Tako meni 56 % vseh anketirancev (ocena slabo in zelo slabo). Je pa ta odgovor v korelaciji z odgovori na vprašanje številka 3, v katerem anketiranci podajajo podobne ocene glede mnenja, kako dobro jih občina obvešča o ciljih in porabi proračunskega denarja.

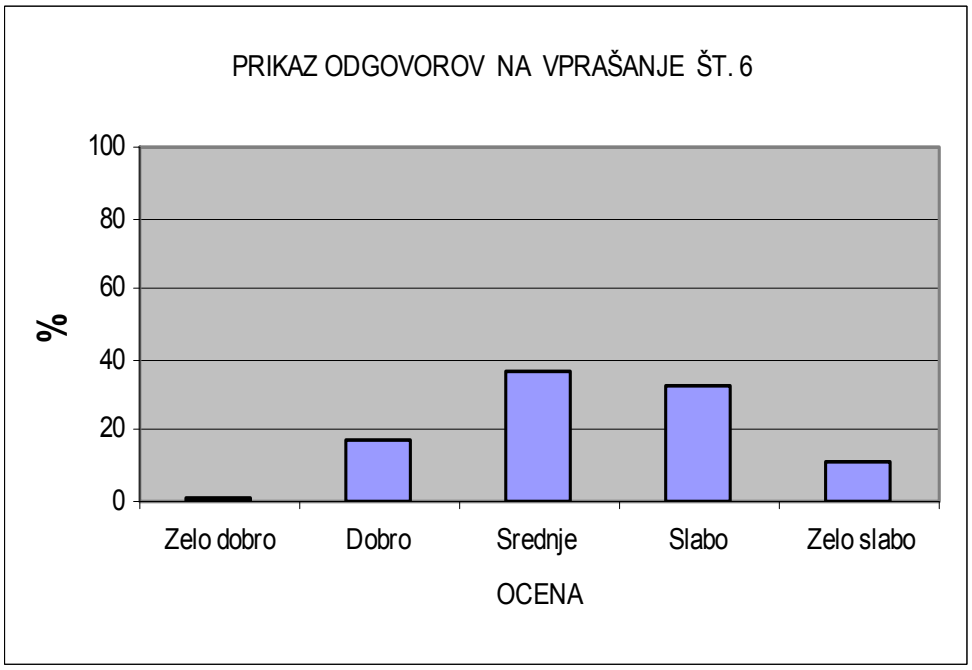
Graf 5.33: Odgovori na vprašanje številka 5



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

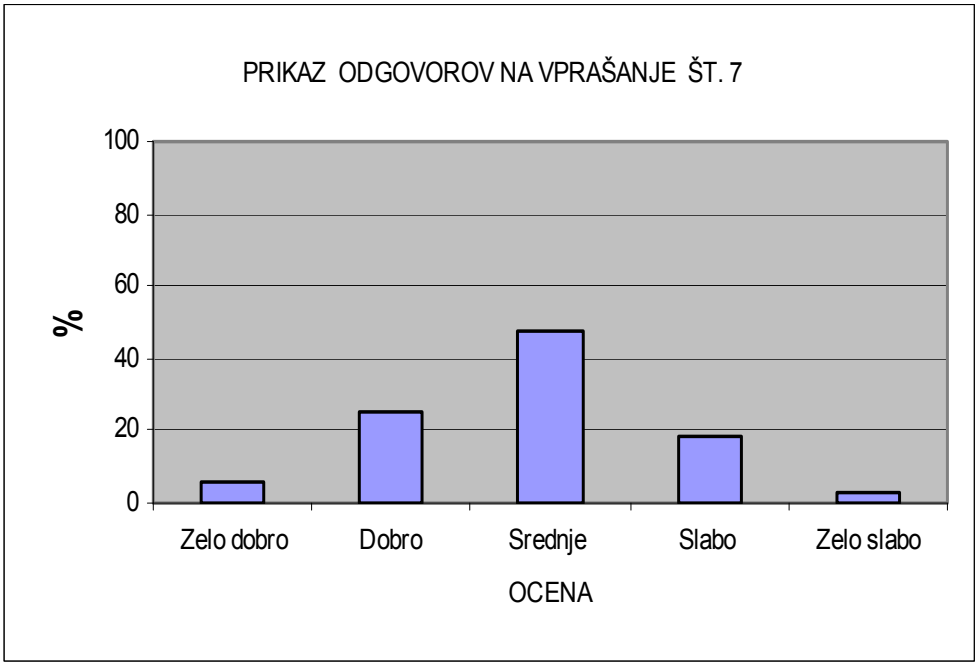
Odgovore na vprašanje številka 6: »Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini ?« podaja graf 5.34. Eden od anketirancev poda oceno »zelo dobro«, nadaljnjih 17 % oceno »dobro« in 37 % »srednje«. Oceno »slabo« je podalo 33 % vprašanih, 11 % pa meni, da si to področje zasluži najnižjo oceno. Povzamemo lahko tudi, da je delež odgovorov »zelo slabo« bistveno višji od ocene »zelo dobro«.

Graf 5.34: Odgovori na vprašanje številka 6



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Graf 5.35: Odgovori na vprašanje številka 7



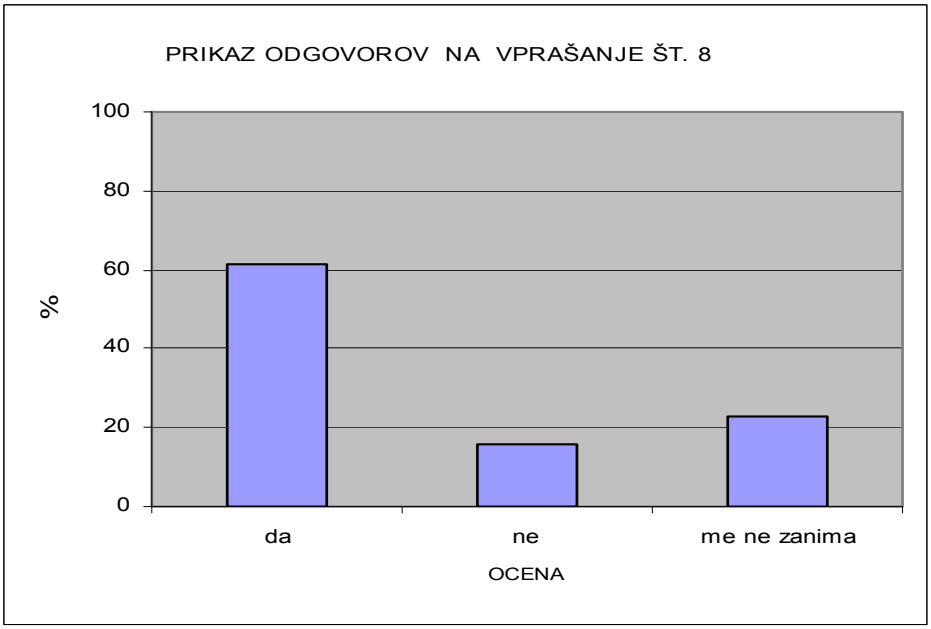
Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Odgovore anketirancev na vprašanje številka 7: »Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini ?« podaja graf 5.35.

Iz odgovorov na to vprašanje izhaja najvišja povprečna ocena anketirancev (tabela 5.27 v nadaljevanju). Najvišjo oceno »zelo dobro« poda 6% anketirancev, nadaljnjih 26% poda oceno »dobro«, 47% je glede investicijske naravnanosti podalo oceno »srednje«. Na nasprotni strani lestvice imamo le dva odgovora z oceno »zelo slabo« in 18% z oceno »slabo« glede razvojne naravnanosti. Tudi pri tej občini lahko ta stališča povežemo z visokimi finančnimi kazalniki investicijske naravnanosti občine B, s katero ocenjujemo enega od vidikov alokacijske učinkovitosti proračuna.

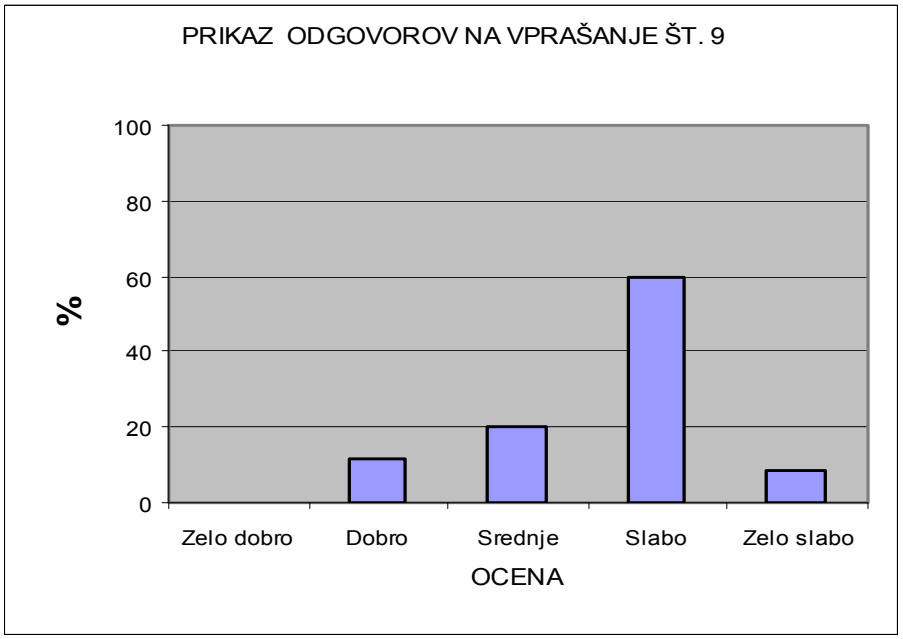
Vprašanje številka 8 je glasilo: »Ocenjujete za potrebno, da občina vključuje občane pri oblikovanju proračuna?«. Večinsko stališče občanov je, da ocenjujejo za potrebno, da jih občina vključuje v odločanje o oblikovanju proračuna. Tako meni 61 % vprašanih, medtem ko jih 16 % ocenjuje, da to ni potrebno in 23 % odgovarja, da jih to ne zanima. Če navedene odgovore povežemo z vprašanjem številka 2, pri katerem nas je zanimalo ali občani menijo, da je potrebno, da so informirani o porabi proračunskega denarja in kjer jih je kar 80% vprašanih izrazilo potrebo, da so seznanjeni s porabo proračunskih sredstev, pa z navedbo o potrebi po participaciji v tem procesu izkazujejo nižjo zainteresiranost za sodelovanje v tem procesu.

Graf 5.36: Odgovori na vprašanje številka 8



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Graf 5.37: Odgovori na vprašanje številka 9



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

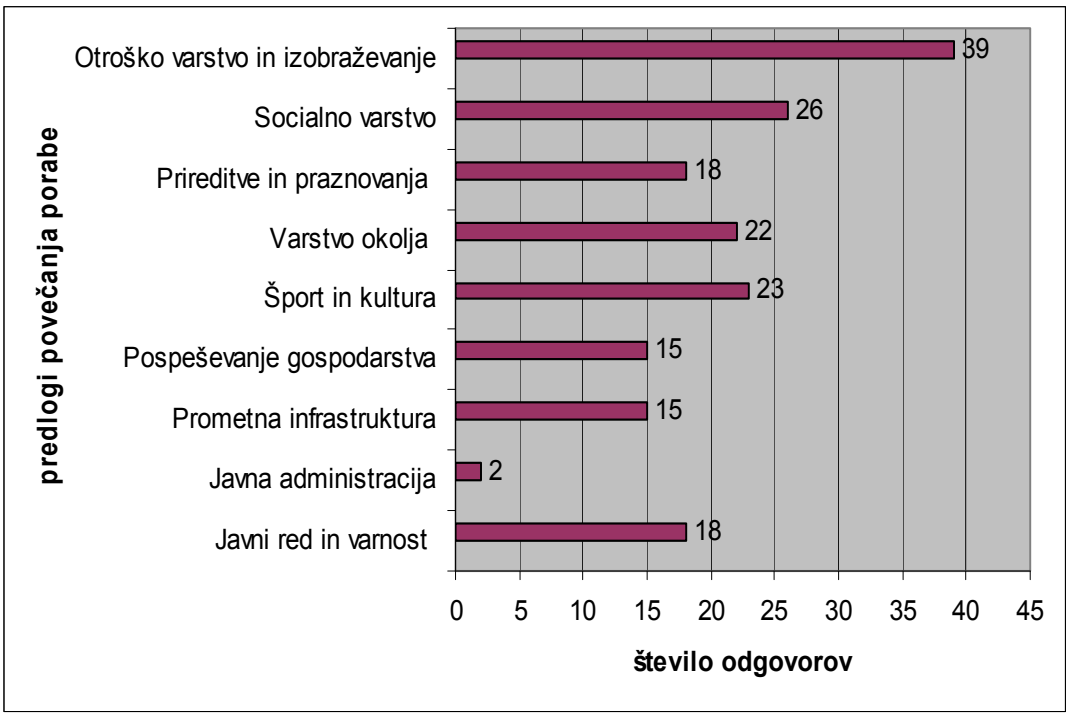
Odgovore na vprašanje številka 9: »Menite, da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?« podaja graf 5.37. V navezavi s predhodnim vprašanjem so anketiranci ocenjevali kako dobro jih občina vključuje v odločanje o proračunu. Večina jih izraža oceno »slabo« in »zelo slabo«, kar skupaj poda 69 % vprašanih. Le 11% odgovorov o

vključevanju občanov v proces odločanja o porabi proračuna podaja oceno »dobro«. Nihče ni izrazil ocene »zelo dobro«. Z oceno »srednje« se je izrazilo 20% anketnega vzorca. Pri tem vprašanju so anketiranci podali najnižjo povprečno oceno (tabela 5.27).

V desetem vprašanju smo anketirance povprašali, katerim področjem oziroma namenom bi namenili več denarja iz proračuna. Med področji so anketiranci lahko izbirali naslednja: javni red in varnost, javna administracija, prometna infrastruktura, pospeševanje gospodarstva, šport in kultura, varstvo okolja, prireditve in praznovanja, socialno varstvo, otroško varstvo in izobraževanje.

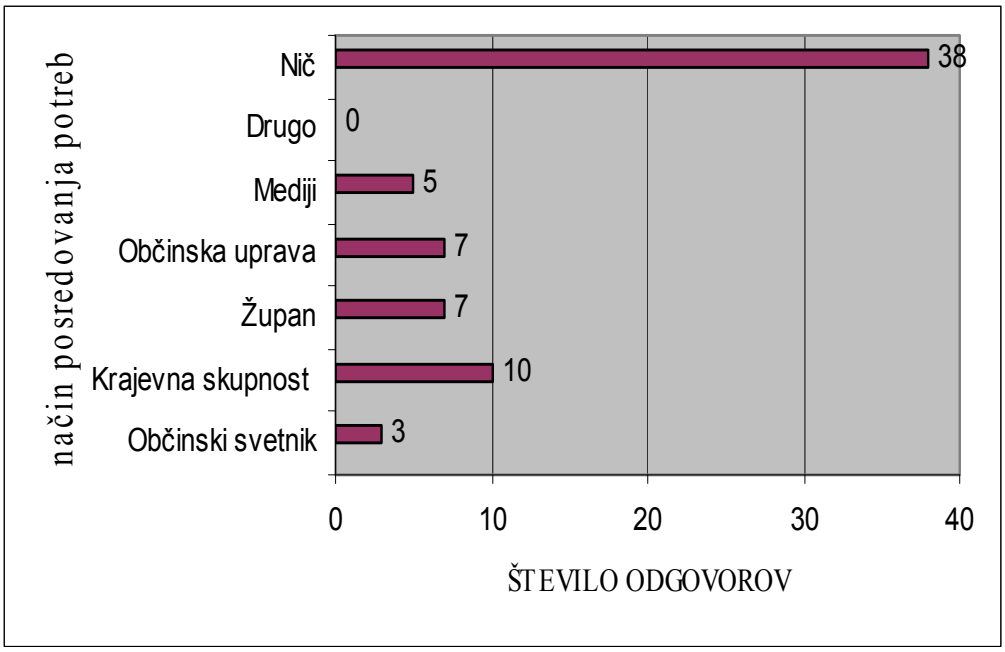
Odgovore anketirancev podaja graf 5.38. V povezavi z izraženim večinskim mnenjem, da so zainteresirani za sodelovanje v proračunskem procesu je tudi veliko število anketirancev podalo predloge, katerim področjem bi namenili več sredstev. Med temi se z največ predlogi umestijo področja po naslednjem vrstnem redu: otroško varstvo in izobraževanje, šport in kultura, socialno varstvo in varstvo okolja. Temu po številu predlogov sledijo javni red in varnost ter prireditve. Povprečno je en anketiranec podal 2,5 predlogov za povečanje sredstev različnim namenom porabe. Vsak izmed anketirancev je podal vsaj en predlog.

Graf 5.38: Odgovori na vprašanje številka 10



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Graf 5.39: Odgovori na vprašanje številka 11



Vir: Tabela D. 10 v prilogi D

Z enajstim vprašanjem smo anketirance vprašali, katerega od načinov posredovanja svojih potreb in želja so že uporabili pri odločanju o proračunu. Anketiranci so lahko izbirali med naslednjimi: posredovanje problematike občinskemu svetniku, posredovanje problematike krajevni skupnosti, posredovanje problematike županu, posredovanje problematike občinski upravi, posredovanje problematike medijem ali drugo.

Odgovore anketirancev podaja graf 5.39.Večina anketirancev (54%) je odgovorila, da še ni posredovala nobenega predloga za uvrstitev v proračun. Ostalih 46 % anketirancev je svoje predloge podalo preko različnih kanalov. Med temi je najpogosteje uporabljen način posredovanja predlogov preko krajevne skupnosti, ki je ljudem v lokalni skupnosti najbližja institucija. Na ta način je bilo posredovano 31% podanih predlogov. Najmanj uporabljena pot je preko občinskega svetnika (9% predlogov), ki jim sledijo mediji s 15 odstotki podanih predlogov. Enako pogosto uporabljen način posredovanja pobud v 22 odstotkih občani navajajo za posredovanje predlogov preko župana ali občinske uprave.

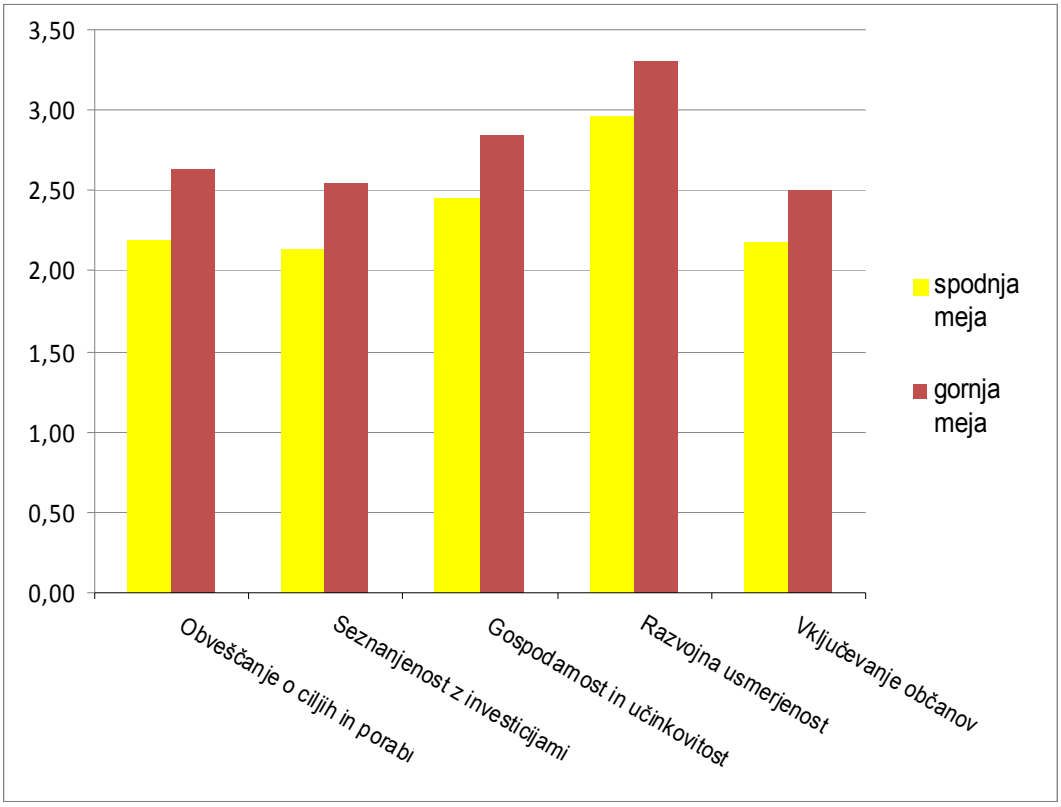
Analogno kot v študiji primera občine A smo za analizo anket povzeli nekaj statističnih vrednosti, za katere so podatki in izračuni podani v prilogi D.

Tabela 5.27: Statistični parametri analize ankete v občini B

OBČINA B	Povprečje	Std (s_i)	se(y)	Intervalna ocena (α=0,05)	
				Sp.meja	Gor.meja
3. Kako ocenjujete, da vas vaša občina obvešča o ciljih in porabi proračunskega denarja ?	2,41	0,96	0,11	2,19	2,64
5.Ali menite da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?	2,34	0,85	0,10	2,14	2,54
6. Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini?	2,64	0,84	0,10	2,45	2,84
7.Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini?	3,13	0,73	0,09	2,96	3,30
9. Menite da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?	2,34	0,69	0,08	2,18	2,50

Vir. Tabela D 16 v prilogi D

Graf 5.40: Intervalna ocena stališč občanov občine B



Rezultati statistične analize ankete v občini B podajajo, da se najnižja povprečna ocena občanov tako kot v študiji primera A nanaša na vključevanje občanov v odločanje o proračunu in znaša 2,34. Najvišja povprečna ocena 3,13 pa je prav tako podana pri stališčih občanov na vprašanje glede razvojne naravnanosti občine. Standardni odkloni od povprečne ocene so tudi v tem vzorcu sorazmerno majhni, kar pomeni, da se stališča

občanov pri ocenjevanju bistveno ne razlikujejo oziroma se vrtijo okrog povprečne ocene. Iz tega tudi izhaja, da so ekstremna stališča izražena v zelo malem številu tako na pozitivni kot na negativni strani lestvice. Oceno »zelo dobro« je uporabilo največ 6% občanov, medtem ko je ocena »zelo slabo« podana v razponu od 3 do 21 %. Spodnjo in zgornjo mejo intervalne ocene po posameznih vprašanjih podaja graf 5.40.

Analiza odnosa med stališči občanov glede obveščenosti o ciljih, stališči o vključevanju občanov v odločanje o proračunu, odgovori podanimi na vprašanja o seznanjenosti občanov z investicijami, o gospodarnosti in učinkovitosti porabe in razvojni naravnanosti je podana s testom »z-vrednosti«. Iz odnosa stališč občanov glede seznanjenosti z investicijami, gospodarnosti in učinkovitosti ter vključevanja občanov v odločanje s stališči obveščanja o ciljih izhaja statistična podobnost stališč. Nasprotno povezava obveščenosti o ciljih in razvojne naravnanosti podaja statistično značilno različnost stališč anketirancev, saj z-vrednost sega krepko čez 1,96. Različnost stališč izhaja tudi iz primerjave seznanjenosti z investicijami in stališči o razvojni usmerjenosti ter stališči o gospodarnosti in učinkovitosti. Največja različnost stališč pa je podana med oceno razvojne usmerjenosti in vključevanja občanov v odločanje ter med seznanjenostjo z investicijami in razvojno naravnanostjo.

Tabela 5.28: Razlike v ocenjevanju stališč v občini B

OBČINA B	Cilji in poraba	Seznanjenost z investicijami	Gospodarnost in učinkovitost	Razvojna usmerjenost	Vključevanje občanov
3.Obveščanje o ciljih in porabi	xxxxxx	0,46	-1,50	-4,96	0,51
5.Seznanjenost z investicijami		xxxxxx	-2,09	-5,87	0,00
6.Gospodarnost in učinkovitost			xxxxxx	-3,65	2,31
7.Razvojna usmerjenost				xxxxxx	6,57
9.Vključevanje občanov					xxxxxx

Vir: tabela D.16 in D.18 v prilogi D

Primerjava z-koeficienta 2,09 pri stališčih o seznanjenosti z investicijami in stališčih o gospodarnosti in učinkovitosti podaja, da so anketiranci gospodarnost in učinkovitost ocenjevali statistično značilno višje kot seznanjenost s cilji. Še bolje so ocenjevali razvojno

naravnanost, ki je deležna najvišje povprečne ocene. Ta ocena v primerjavi z drugimi statistično različnimi stališči pove, da anketiranci visoko ocenjujejo razvojno naravnanost, a hkrati izražajo stališče, da niso dobro obveščeni o ciljih porabe, niso dovolj dobro seznanjeni z investicijami in premalo vključeni v odločanje.

Anketiranci so z najnižjo povprečno oceno 2,34 ocenili vključenost v odločanje o proračunu in za tem z drugo najnižjo povprečno oceno 2,41 podali seznanjenost z investicijami. Anketiranci so hkrati izrazili visok interes do seznanjenosti in potrebo, da jih občina bolje obvešča o porabi proračuna (odgovori na vprašanje št. 2) in bolj vključuje v soodločanje pri oblikovanju proračuna (odgovori na vprašanje št. 8). Iz odgovorov anketirancev tudi izhaja, da izmed njih večina (54%) še ni uporabila nobenega od načinov posredovanja svojih predlogov v okviru obstoječih institucionalnih kanalov (odgovori na vprašanje št. 11). Iz odnosa teh stališč lahko povzamemo, da so komunikacijski kanali v občini B v procesu proračunskega upravljanja med lokalno oblastjo in širšo javnostjo relativno zaprti, medtem ko so stališča o pričakovanjih občanov po obveščenosti o porabi in vključitvi v proračunski proces visoka.

5.3 PRIMERJALNA ANALIZA ŠTUDIJE PRIMERA

Ugotovitev, ki izhajajo iz posamezne študije primera ne moremo posplošiti, lahko pa povzamemo značilnosti po opazovanih karakteristikah in na osnovi navedenega primerjamo proračunski proces med občinama ter vzporejamo te ugotovitve s teoretičnimi izhodišči proračunskega upravljanja na lokalni ravni oziroma s priporočili mednarodnih organizacij. S tem namenom na osnovi izvedene analize proračunskega upravljanja v študiji primera povzemamo primerjavo posameznih značilnosti procesa po indikatorjih v raziskovalnem modelu demokratičnosti in učinkovitosti ter nekaterih vidikov institucionalne ureditve v povezavi z modelom za razvrščanje proračunskih sistemov. S primerjavo povzamemo značilnosti dejanskega poteka procesa v posamezni občini po indikatorjih demokratičnosti (tabela 5.29) ter rezultatov proračunskega procesa po indikatorjih učinkovitosti (tabela 5.30). Kot izhodišče za primerjalno presojanje obeh študij primera pri indikatorjih demokratičnosti vzamemo institucionalno ureditev proračunskega procesa v državi. Pri indikatorjih učinkovitosti pa rezultate proračunskega procesa v posamezni občini primerjamo s povprečnimi vrednostmi kazalnikov v državi.

Primerjava po indikatorjih demokratičnosti

Tabela 5.29: Primerjava proračunskega procesa po indikatorjih demokratičnosti za 2000/2007

INDIKATOR	Občina A	Občina B	Na ravni vseh občin v državi
TRANSPARENTNOST			
omogočen je stalen dostop do vseh proračunskih gradiv preko spleta	ne/ ne	ne/ ne	ni zaveze
zagotovljena je javna objava proračuna in proračunskih poročil v celoti	ne/ ne	ne/ ne	ni zaveze
proračun je podan v enotni metodološki strukturi	da/ da	da/ da	zakonska zaveza
vzpostavljen je sistem rednega mesečnega poročanja za javnofinančne statistike	da/ da	da/ da	zakonska zaveza
vzpostavljena je jasna razmejitev pristojnosti med posameznimi nosilci izvršilnih funkcij	da/ da	da/ da	zakonska zaveza
zagotovljeno je poročanje med letom in po zaključku proračunskega leta	da/ da	da/ da	zakonska zaveza
vzpostavljen je notranji finančni nadzor	da/ da	da/ da	zakonska zaveza
DOSTOPNOST			
na začetku mandata je podana predstavitev strategije vodilne opcije s finančnimi učinki	ne/ ne	ne/ ne	ni zaveze
zagotovljena je predhodna razprava o ciljih in prioritetah v občinskem svetu	da/ da	ne/ ne	ni zaveze
proračun zajema večletni okvir ter informacije o ciljih in rezultatih s kazalniki in povzetki za javnost	delno	delno	zakonska zaveza
javnost je vključena vsaj v eno od rednih oblik neposredne participacije	ne/ ne	ne/ ne	ni zaveze
vzpostavljeno je vključevanje občanov preko ožjih delov lokalne skupnosti	da/ da	da/ da	ni zaveze
v strokovno pripravo so vključeni vsi resorji kot tudi zunanji izvajalci javnih služb	da/ da	da/ da	zakonska zaveza
vrednost podanih dopolnil v deležu od proračuna za leti 2006/2007	0,04 / 0,4 %	1,6 / 0,1 %	–
ODZIVNOST			
zagotovljeni sta vsaj dve ločeni fazi razprave predloga proračuna na občinskemu svetu	da/ da	da/ ne	poslovniška določba*
zagotovljen čas obravnave predloga proračuna najmanj 15 – 20 dni	ne/ ne	ne/ ne	poslovniška določba 10 dni
obstoji zaveza oblasti da se opredeli do podanih dopolnil v postopku obravnave	da/ da	da/ da	poslovniška določba
izražena je podpora vodstva vključevanju širše javnosti z mehanizmi spodbud	ne/ ne	ne/ ne	ni zaveze
delež sprejetih dopolnil za leti 2006/2007	100 / 100 %	1 / 0 %	–
poročilo o izvršitvi proračuna je predloženo pred obravnavo predloga naslednjega proračuna	da/ da	da/ ne	ni zaveze
izvaja se redna revizija z objavo izsledkov	ne/ ne	ne/ ne	ni zaveze

Op: * poslovniška zaveza velja le za obravnavani občini

Primerjava proračunskega procesa med občinama glede na načelo transparentnosti:

- Dostop do proračunskih gradiv: Ker razen vzpostavljene pravice dostopa do informacij javnega značaja ni zaveze za kontinuiran dostop do vseh proračunskih dokumentov, se v občinah različno ureja in izvaja javna dostopnost gradiv o proračunu in informiranje občanov. Tako v občini B s spletno objavo gradiv občinskega sveta zagotavljajo javno objavo večine proračunskih dokumentov takoj, ki so predloženi občinskemu svetu, vendar ni zagotovljen stalen dostop do vseh gradiv. V občini A pa ni zagotovljene objave niti dostopa do vseh dokumentov in do celotnega proračuna.
- Objava proračunskih dokumentov: V povezavi z določbo, da se proračun sprejme z odlokom in zavezo po objavi sprejetih splošnih aktov občine, v uradnem glasilu, se uradno objavljanje sprejetega proračuna in zaključnega računa ne izvaja v celoti ampak le na ravni agregatnih finančnih pozicij opredeljenih v sprejetem odloku ali sklepih občinskega sveta. Polletna poročila, ki nimajo značaj akta praviloma niso objavljena. Zato ne moremo pa govoriti o celovitem informiranju javnosti o proračunu.
- Struktura proračunskih dokumentov: V obeh občinah je proračun podan v enotni predpisani metodološki strukturi, kar je tudi praksa vseh občin v državi. S tem se zagotavljajo predpisani podatki za javnofinančne statistike in primerjavo med občinami.
- Poročanje državi: V obeh občinah je vzpostavljeno redno mesečno poročanje državi v predpisani strukturi in z enotnim načinom na e-medijih.
- Ločitev vlog na izvršilni ravni: Skladno z zakonsko opredelitvijo je v obeh občinah vzpostavljena razmejitev nalog in pristojnosti akterjev, ki odločajo o porabi proračunskega denarja. Razmejitev pristojnosti je opredeljena z ločitvijo vloge računovodje, odredbodajalca in revizorja ter z interno določitvijo odgovornih oseb za posamezne namene proračunske porabe na operativni ravni.
- Poročanje predstavniškemu organu: Skladno z zakonom obe občini zagotavljata poročanje o proračunu ob polletju in ob koncu leta. Vendar je iz analize dokumentov razvidno, da to v občini A poteka ustaljeno z vidika razprave in rokov predložitve, medtem ko v občini B niso predvidljivi roki predložitve kot ne način razprave o poročilih na občinskem svetu.
- Nadzorni mehanizmi izvršilne ravni: V okviru organizacijske strukture in potreb posamezne občine so v obeh občinah vzpostavljeni mehanizmi notranjega finančnega nadzora, ki sledijo načelom zakonite, transparentne in učinkovite proračunske porabe.

Glede na načelo dostopnosti povzemamo naslednje ugotovitve primerjav:

- Predstavitev strategije na začetku mandata: V nobeni od obravnavanih občin se ne izvaja praksa, da vodilna opcija na začetku mandata v predstavniškem organu predstavi svojo strategijo s finančnim okvirom njene uresničitve.
- Dvostopenjski postopek: Čeprav sama zakonska določila ne zahtevajo dvostopenjske obravnave proračuna s predhodno razpravo o ciljih in prioritetah v predstavniškem organu, to občina A prakticira s svojo neformalizirano a konstantno prakso, medtem ko v občini B ni prisotna predhodna razprava na občinskem svetu.
- Predstavitev vsebine proračunskih dokumentov: V obeh občinah proračun zajema tudi informacije o ciljih in rezultatih porabe javnega denarja, pri čemer je le manjši del ciljev opredeljen s kvantitativnimi kazalniki. Prav tako ni prakse priprave povzetka za javnost, ki na razumljiv način predstavi učinke in posledice sprejetega proračuna. V obeh občinah pa podajajo informacijo o proračunu s povzetki v občinskem glasilu. Podane informacije o doseženih ciljih v poročilih so pretežno opisne brez konkretnih meritev s kazalniki doseganja ciljev. Iz analize letnih poročil v obravnavanem obdobju je razvidno, da se te informacije postopno dograjujejo.
- Mehanizmi neposredne participacije: V nobeni od obravnavanih občin se ne izvajajo organizirane oblike neposredne participacije državljanov v proračunskem procesu[97].
- Vključevanje občanov preko ožjih delov lokalne skupnosti: V obeh občinah je vzpostavljeno delovanje ožjih delov občin, ki se v proračunski proceduri vključujejo z rednim postopkom posvetovanja v fazi priprave proračuna ter z zajetjem njihovih finančnih načrtov in načrtov razvojnih programov v integralni proračun.
- Postopek priprave proračuna na izvršilni ravni: Iz analiz izhaja, da je v obeh občinah v pripravo proračuna na strokovni ravni vključen širok krog javnega managementa in da priprava ni zgolj v rokah proračunske enote. V pripravo proračuna so v obeh občinah aktivno vključeni vsi upravni resorji, izvajalci javnih služb in drugi pomembnejši nosilci razvoja (agencije, javna podjetja, javni skladi, zbornice …).
- Obseg dopolnil v fazi obravnave predloga: Podana dopolnila v postopku obravnave predloga proračuna na občinskem svetu ne predstavljajo bistvenih sprememb v proračunu. Delež podanih dopolnil v obravnavanih letih 2006/2007, ki zajemajo tudi volilno leto, kar

[97] Občani v obeh občinah lahko z neposrednimi oblikami odločajo o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Lahko pa odločajo na referendumu o samoprispevkih. Možnost o uvedbi samoprispevka je opredeljena v obeh občinah, vendar ta dopolnilna oblika financiranja nalog ni bila uporabljena v nobeni izmed obravnavanih občin v celotnem obdobju njunega obstoja.

praviloma razvihra razprave o proračunu, je v občini A znašal največ 0,4 %, v občini B pa so predlagana dopolnila znašala med 0,1 in 1,6 % vrednosti proračuna[98].

Povzetek primerjave proračunskega procesa glede na načelo odzivnosti lokalne oblasti:

- Postopek obravnave v predstavniškem organu: Čeprav postopek dveh faz obravnave ni predpisan z zakonom, jih obe obravnavani občini zajemata v svojih poslovnikih. Za proračun je v obeh občinah predvidena primerljiva procedura kot za druge splošne akte v občini. Vendar iz analize študije primera izhaja, da se v obeh občinah ta postopek večkrat zaobide tako, da se obe fazi obravnave izvedeta na isti seji občinskega sveta, kar predstavniškemu organu jemlje možnost temeljitejše razprave in premisleka o predloženem predlogu. Ne glede na to, smo pri študiji primera občine A povzeli, da se to vsebinsko nadomešča z možnostjo predhodne razprave na občinskem svetu.
- Ustreznost časovnega okvira za razpravo v občinskem svetu: Iz sprejetih poslovnikov izhaja, da imata obe občini določen rok 10 dni za predložitev predloga proračuna občinskemu svetu, kar je manj od priporočil Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo. Iz analize zapisnikov sej občinskih svetov in razprav o proračunu dalje izhaja, da občina B formalno sicer sledi tej poslovniški določbi, vendar v tem roku občinskemu svetu ni predloženo celotno gradivo proračuna.
- Zaveza oblasti za odziv na podane pripombe: Skladno s poslovniškimi določili obstaja v obeh občinah zaveza, da se predlagatelj proračuna s pomočjo občinske uprave opredeli do podanih vprašanj, pripomb in dopolnitev, ki so predlagani v postopku obravnave predloga proračuna. Iz analize zapisnikov sej in drugih gradiv je razvidno, da se to tudi izvaja.
- Podpora vodstva vključevanju širše javnosti z mehanizmi spodbud: V vodstvih obeh občin ni izražena podpora oblikam neposredne participacije in vključevanja širše javnosti v poračun. Iz stališč v intervjujih izhaja zavedanje, da so občinski uradniki in župani v službi politike in javnega interesa, vendar ne izražajo podpore večjemu vključevanju javnosti v proračunski proces in v tem ne vidijo ustreznega doprinosa.
- Obseg sprejetih dopolnil: Iz analize postopka obravnave in dopolnitev proračuna v občini A v letu 2006 in 2007 izhaja, da so vse predlagane dopolnitve v postopku oblikovanja upoštevane, kar lahko označimo kot visoko odzivnost lokalne oblasti. Nasprotno iz analize dopolnil k predlogu proračuna v občini B izhaja neodzivnost lokalne oblasti, saj so skoraj vse v obravnavi podane pripombe zavrnjene. Iz analize razprav in proračunskih dokumentov izhaja, da je poleg neposrednega odziva s sprejemom podanih dopolnil

[98] Tudi iz stališč vodilnih v obeh občinah izhaja prepričanje, da so možnosti občinskega sveta za dopolnjevanje predloga proračuna od predložitve občinskemu svetu do končnega sprejema majhne.

pomembno tudi posredno vplivanje preko same razprave o problematikah. Tako v občini A zaznamo visoko odzivnost tudi v obliki posrednega vplivanja z vgraditvijo predlogov v naslednji proračun ali v samo izvajanje tekom leta. Ta posredni vpliv je viden tudi v občini B, saj so nekatere od pripomb posredno vgrajene v občinske politike ali naslednje predloge proračuna, čeprav niso bile neposredno zajete v obravnavani proračun.

- Predložitev zaključnega poročila v primernem času: V manjši občini A dosledno obravnavajo zaključni račun v aprilu ali maju. V občini B pa rok obravnave zaključnega računa ni predvidljiv in v praksi ni zagotovljena predložitev v roku, ki bi občinskemu svetu omogočal seznanitev s poročilom o realizaciji preteklega leta pred obravnavo predloga proračuna za naslednje leto[99].
- Izvajanje redne revizije: Slovenske občine niso zavezane zagotavljati redne zunanje revizije proračuna, ki je s strani Odbora ministrov Sveta Evrope za lokalno in regionalno samoupravo priporočena, da se skupaj z letnim poročilom predloži občinskemu svetu (CE 2004: Rec (2004)1). Tudi v obravnavanih občinah se redna zunanja revizija ne izvaja.

Glede na značilnosti opredeljene v modelu za razvrščanje proračunskih sistemov se na osnovi enotne institucionalne ureditve proračunskega procesa občin v Sloveniji in analize poteka obe obravnavani občini razvrstita v enostransko odprt NJM model proračunskega upravljanja. Obe občini gradita odpiranje proračunskega procesa z enostranskim informiranjem javnosti pri večini indikatorjev načela transparentnosti, medtem ko pri večini indikatorjev načel dostopnosti in odzivnosti ne vzpostavljata mehanizmov obojestranske komunikacije in odpiranja proračunskega procesa navzven do širše javnosti. V obeh občinah je prisotno odpiranje procesa navzdol do javnega managementa in v smeri notranje decentralizacije v izvršilni veji. Med obravnavanima občinama pa je zaznana pomembna razlika v razmerjih med predstavniškim in izvršilnim organom.

Ne glede na zakonsko enako določena razmerja med ključnimi akterji in primerljiv poslovniški postopek, lahko iz obravnavanih študij primera ugotovimo, da se potek proračunskega procesa in razmerja posameznih akterjev od občine do občine razlikujejo. Na osnovi poglobljene analize poteka proračunskega procesa v obravnavanih študijah primera lahko najprej razločimo razliko notranjega organizacijskega procesa značilnega za manjšo lokalno sredino od procesa, ki ga »zahteva« večja lokalna skupnost z bolj razvejano

[99] Iz analize zapisnikov sej občinskega sveta in intervjujev izhaja tudi, da v občinah premajhen pomen pripisujejo polaganju računov z obravnavo poročil o izvedbi proračuna, ki so obravnavani zgolj kot izvršeno dejstvo in gredo skozi brez večjih razprav na občinskem svetu, čeprav iz njih izhaja, da vsi cilji niso doseženi ali da niso doseženi tako kot so bili zastavljeni.[99]

organiziranostjo. Razlike med občinama so razvidne tako v samem postopku strokovno-operativne priprave, v časovnih rokih priprave kot v načinu usklajevanja končnega predloga proračuna ter obravnave na občinskem svetu. V obravnavnih občinah intervjuvanci enotno navajajo, da je oblikovanje proračuna najbolj zahteven in kompleksen proces usklajevanja občinskih politik, tako z vidika strokovno metodoloških izhodišč, ki zahtevajo specifična strokovna znanja kot zahtevnega usklajevanja konfliktnih ciljev in interesov v političnem procesu odločanja. Ta faza se obravnava kot poseben ritual, ki vzpostavlja številne interakcije med različnimi akterji in ji tako uprava kot župan pripisujeta ključen pomen v celotnem procesu. Kot osnovne dejavnike učinkovitega proračunskega upravljanja vodstvi obeh občin navajata predvsem dobro pripravo, medsebojno strokovno in interesno usklajevanje ter pravočasnost sprejetja proračuna. Tudi v teoriji upravljanja proračuna predstavlja priprava proračuna najpomembnejšo fazo (LeLoup 1999, Potter in Diamond 1999, Wildavsky 1992), ki je ključna za uspešnost doseganja proračunskih ciljev, čeprav je faza izvrševanja najobsežnejša in časovno tudi praviloma daljša od same priprave.

Izvajanje proračuna se nasprotno, kljub gori predpisov in postopkov (ali pa prav zato), obravnava kot tehnicistično organizacijsko vprašanje operativnega delovanja občine. Tako stališče izražajo tako v manjši občini A, ki deluje z izredno racionalnim kadrovsko-organizacijskim aparatom kot v večji občini B, ki ima zadostne kadrovsko organizacijske zmogljivosti. Izvajanje proračuna v posamezni občini se ob ustreznih mehanizmih finančnega managementa in predpisanih postopkih obravnava kot tekoče delovanje občinske uprave[100]. Sistem nadzora javne porabe v obeh občinah se izvaja preko nadzornega odbora in z vzpostavljenim sistemom notranjega finančnega nadzora, ki je prilagojen organiziranosti občine. Vloga nadzornega odbora kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini je v obeh občinah primerljiva in izhaja iz zakonskih pristojnosti tega organa. V obeh občinah je opredeljeno, da nadzor opravlja praviloma posamezni član nadzornega odbora, ki ga za to zadolži nadzorni odbor. Kljub zakonski možnosti, da posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet, to ni prakticirano. Tudi po dopolnitvi pristojnosti nadzornega odbora v ZLS vodilni v obeh občinah navajajo, da je osnovni problem neustrezna strokovna usposobljenost članov nadzornih odborov za nadzor tako zahtevnega strokovnega področja kot je proračun in vlogo nadzornih odborov v obeh občinah ocenjujejo kot precej nekonsistentno.

[100] Poseben problem, ki ga vodilni v obeh občinah izpostavljajo v fazi izvrševanja proračuna so javna naročila, ki jih sicer ocenjujejo kot potreben instrument preglednosti javne porabe, vendar povzemajo, da ne dajejo pričakovanih rezultatov v smislu učinkovitosti in kakovosti dobav in storitev.

V občini A postopek priprave in usklajevanja poteka tako, da so občinski svet in njegovi odbori mesto, kjer se skupno oblikuje predlog proračuna v najzgodnejših fazah njegovega nastanka. Postopek priprave se začne z izhodišči župana, s katerimi se ob izdaji navodila za pripravo proračuna začne razprava v dialogu z občinskimi svetniki, na odborih občinskega sveta in svetih krajevnih skupnosti. Usklajevanje poteka v komunikaciji znotraj lokalnih organov ter ob sodelovanju uprave in porabniških enot na izvršilno-operativni ravni. V celotnem postopku priprave poleg strokovne podpore občinske uprave že na začetku aktivno sodeluje župan, ki dejansko vodi celoten postopek oblikovanja in usklajevanja do uradnega predloga in njegovega sprejetja. Ves ta postopek pred predložitvijo uradnega predloga proračuna občinskemu svetu v poslovniških določilih ni predviden, vendar poteka v ustaljeni proceduri. Tak pristop oblikovanja proračuna lahko glede na pridobljene informacije iz dokumentarnih virov in intervjujev označimo kot odprt in participativen v komunikaciji znotraj institucij lokalne samouprave. V tej fazi široke razprave in usklajevanja občinsko vodstvo utemeljuje predloženi program, predlagano razporeditev sredstev za njegovo izvršitev in se odziva na podane predloge ter v teh okvirih poskuša zajeti preference širše javnosti posredovane preko predstavnikov ljudstva. Predlog proračuna že vključuje podane predloge institucionalnih akterjev, zato na samem občinskem svetu k predlogu ni večjih pripomb. Tiste ki so podane, pa so večinoma sprejete[101]. Skozi vso proučevano obdobje je predvidljiv tudi potek tako v postopkih kot razmerjih med organi občine in drugimi ključnimi akterji, ne glede na spremembe njegove politične strukture. Na osnovi teh značilnosti lahko razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom v občini A opredelimo kot uravnoteženo.

V občini B proces priprave proračuna ob enaki normativni ureditvi obeležujejo drugačne značilnosti kot v občini A. Priprava proračuna v prvi fazi poteka le na strokovni ravni znotraj občinske uprave in v krogu izvajalcev javnih služb, kar je natančno urejeno s procesom ISO standarda. Navodilo o postopku priprave proračuna in projekcije izda občinska finančna služba. Vzporedno župan s sklepom določi način priprave in usklajevanja načrta razvojnih programov, ki poteka na ravni strokovnih nosilcev priprave in krajevnih skupnosti. Komunikacija v tej fazi priprave poteka med pristojnimi upravnimi resorji ter navzven s proračunskimi uporabniki in drugimi izvajalci javnih služb. Že v tej fazi se v proces priprave vključijo tudi krajevne skupnosti, ki predstavljajo pomemben komunikacijski kanal za prenos problemov in investicijskih potreb iz terena, medtem ko v predstavniškemu organu ni zagotovljena predhodna razprava o ciljih in prioritetah. Vloga občinskega sveta in odborov je

[101] Iz teorije izhaja, da je proračun kot mesto konfrontacije neštetih interesov in konfliktov praktično nemogoče vezati na sprejetje s konsenzom. Vendar z analizo študije primera A zasledimo presenetljivo prakso, ki z izjemo enega leta obravnavanega obdobja (volilno leto), v vseh ostalih letih proračun sprejema s konsenzom.

v celotnem obravnavanem obdobju omejena na formalno institucionalizirano obravnavo in sprejem predloženega predloga. Iz analize podanih dopolnil pa izhaja, da so pripombe k predlogu proračuna večinoma zavrnjene oziroma predstavljajo le minimalne spremembe proračuna ne glede na različne politične sestave občinskega sveta. Iz analize celotnega obravnavanega obdobja lahko razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom v občini B označimo z dominantno vlogo izvršilnega organa.

V obeh občinah imamo poslovniško primerljivo ureditev obravnave predloga proračuna na občinskem svetu. Ta daje občinskemu svetu v obeh občinah možnost, da se v prvi obravnavi temeljito seznani s predlogom proračuna, da postavlja vprašanja ter podaja predloge za dopolnitev, ki pa morajo slediti zakonski zavezi uravnoteženosti. Izvršilni veji pa nalaga, da se odzove na podane pripombe in utemelji njihov sprejem ali zavrnitev. Vendar je iz poglobljene analize razvidno, da se v obravnavnih dveh študijah primera vloga in vpliv občinskega sveta precej razlikuje. To izhaja iz analize postopka obravnave na osnovi indikatorjev dostopnosti in odzivnosti. Čeprav smo v analizi institucionalne ureditve izpostavili močno vlogo izvršilne oblasti v odnosu do institucionalno omejene vloge predstavniškega organa, iz analize študije primera A izhaja, da institucionalno premoč izvršilnega organa v proračunskem procesu na lokalni ravni lahko uravnoteži vzpostavitev predhodne obravnave izhodišč proračuna, s transparentnim in predvidljivim postopkom zasnovanim na participativni politični kulturi.

V analizi obeh študij primera smo ugotovili, da se marsikateri predlog podan v obravnavi proračuna, ki ni bil sprejet ali ga ni bilo mogoče zajeti ali ne v celoti upoštevati, znajde v naboru programov naslednjih let in se kot zaveza do javnosti upošteva pri pripravi naslednjih proračunov. Navedeno nam pove, da je poleg neposredno sprejetih dopolnitev proračuna pomembno tudi posredno vplivanje, ki je prisotno zaradi bližine ljudi v lokalni sredini in pritiska po odzivu vladajoče politike na javno problematiko. Iz zaznanega posrednega vpliva razprav o proračunu v lokalni skupnosti, kjer je problematika blizu ljudem, kjer so poti in odzivni čas krajši kot na državnem nivoju, izhaja, da si vladajoča politika ne more v nedogled zatiskati oči pred artikuliranimi predlogi javnosti (npr. predlog krajanov o nujnosti izgradnje vodovoda, ureditve krajevne ceste, pobudami društev na področju socialnega varstva, kulture, športa...). Na osnovi intervjujev in analize proračunskih postavk iz študije primerov smo ta posredni vpliv prepoznali iz ukrepov lokalne oblasti, s katerimi je pristopila k reševanju v obravnavi proračuna izpostavljenih problematik, čeprav podane pripombe niso bile neposredno zajete v sprejetem proračunu. Tako so se nekateri v razpravi izpostavljeni problemi razreševali s sprotnimi ukrepi, drugi pa so bili vključeni v proračune naslednjih let.

Navedeno utemeljuje pomen mehanizmov dostopnosti, participacije in odzivnosti v proračunskem upravljanju na lokalni ravni ter njihov vpliv na učinkovitost proračuna in delovanja občine kot celote. S tem smo utemeljevali povezavo med instituti lokalne demokracije in alokacijsko učinkovitostjo proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

V obeh študijah primera župan s svojo vizijo in institucionalno opredeljeno vlogo nastopa kot ključni koordinator celotnega proračunskega procesa. Tako pozicijo mu daje osnovna zakonska postavitev razmerij med organi v občini kot tudi vloge v proračunskem procesu. Njegovo institucionalno opredeljeno vlogo v tem interaktivnem in kompleksnem procesu lahko povzamemo s funkcijo izvršne oblasti in omrežnega managerja. Njegova dejanska vloga se razlikuje glede na konkretne razmere v posamezni občini kot tudi glede na osebne karakteristike župana. Čeprav teh nismo posebej raziskovali, se v obravnavanih dveh občinah srečamo z županoma, ki delujeta v različnih stilih vodenja. V študiji primera A aktualnega župana lahko opredelimo kot nosilca idej demokratizacije, kulture sodelovanja, izgradnje zaupanja, odprtosti in dialoga za čimbolj usklajeno doseganje skupnih odločitev v lokalni sredini. V študiji primera B pa aktualni župan deluje kot izraziti karizmatični vodja v duhu kulture podjetniškega vzora, usmerjenega v uresničevanje lastne vizije in učinkovitega doseganja zastavljenih ciljev na podlagi z volitvami pridobljenega mandata. Oba župana s svojo osebnostjo dajeta ključni ton proračunskemu procesu in s tem usmeritvi delovanja posamezne občine, ki se po večini obravnavanih kazalcev učinkovitosti proračuna obe znajdeta nad povprečjem slovenskih občin. Z navedenim se navezujemo na pomen prisotnosti in iskanja ustreznega ravnovesja vidikov učinkovitosti in demokratičnosti v proračunskem procesu, česar ne moremo predpisati z nobenimi pravili.

Nadalje lahko opredelimo delovanje občinske uprave v proračunskem procesu. V obravnavanih primerih lahko osnovne značilnosti razmerja med izvoljenimi organi in občinsko upravo v proračunskem procesu podamo kot tesno sodelovanje, še posebej med županom in upravo. V zvezi s tem povzamemo le misli enega od intervjuvanih županov: »Župan in občinski svet praktično ne moreta biti nasprotnika. Brez strokovnosti in znanja uprave, pa proračuna tudi ne bi spravili skupaj«. Iz intervjujev izhaja, da včasih uprava predloge podane s strani politike jemlje kot poseganje v strokovno avtonomijo, ki jo vidi v skrbi za dolgoročno finančno vzdržnost občinskih financ, za katero meni, da jo politika ne zajema v obzir v zadostni meri. Kot enega od argumentov uprava navaja nesorazmernost razprav pri obravnavi zahtevnih strokovnih gradiv in pomembnih projektov, ki gredo »gladko skozi«, modra celo brez razprave na organih, kar lahko ima posledice na finančno vzdržnost, nasproti obsežnim razpravam o političnih argumentih in interesih o finančno manj

pomembnih zadevah. Iz podanih stališč je moč razbrati, da finančni strokovnjaki svojo vlogo v proračunskem procesu vidijo kot varuha zakonitosti in predvsem zasledovanja strokovnih izhodišč. Njihovo vključevanje v proračunski proces sloni na strokovni analizi in argumentaciji predlaganih politik, ki jih prepuščajo domeni politike ter predvsem zagotavljanju fiskalne discipline in zakonitega izvrševanja sprejetega proračuna. Pri stališčih direktoric občinskih uprav pa je odločilno izražena vloga koordinacije, s poudarkom na učinkovitem procesnem managementu in instrumentalno managerskih metodah operativne učinkovitosti delovanja. Nasprotno pa županu po stališču obeh ravni upravnega managementa »pripada« bolj strateška vloga, ki daje poudarek na povezavi in usklajevanju interesov zunanjih deležnikov in širšega javnega interesa. Vendar klasične vloge birokratov Webrovega modela, ki se izogiba političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjame v strogo delitev med politiko in upravo, če povzamemo Brezovška (2000: 269), v obravnavanih študijah primera ne najdemo več.

Primerjava po indikatorjih učinkovitosti

V nadaljevanju s kazalniki učinkovitosti podajamo primerjavo kakšne učinke podajajo proračuni občin izhajajoč iz razmer v posamezni sredini in enotnega institucionalno pravnega okvira javnih financ v državi. Učinkovitost izidov proračunskega procesa smo v zastavljenem raziskovalnem modelu indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti povzeli s podanimi indikatorji učinkovitosti upoštevaje slovenski javnofinančni okvir proračunskega upravljanja.

Tabela 5.30: Primerjava proračunskega procesa po indikatorjih učinkovitosti 2000/2007

INDIKATOR	Občina A	Občina B	Na ravni vseh občin v državi
INDIKATORJI FISKALNE AVTONOMIJE			
stopnja davčne avtonomnosti	21 / 6,8%	13,6 / 18,8 %	7,3 / 8 %
delež davčnih virov v skupnih prihodkih	67,6 / 77,2%	71,8 / 64 %	58,6 / 67,6 %
stopnja finančne odvisnosti od države	15,2 / 2,7%	3,7 / 4,2%	23,3 / 8,7%
zadolženost občine je v okviru limitov	da	da	možna v okviru zakonskih limitov
FISKALNA DISCIPLINA			
proračun je sprejet in uveljavljen pred začetkom leta	ne / ne	da / ne	–
obseg zadolžitve na prebivalca v EUR	0 / 60	33 / 5	9 / 120
– dolg v % od letnih prihodkov proračuna	0 / 8,6 %	6,2 / 0,5 %	2,0 / 14,1 %**
proračun zajema razvojni program uokvirjen v večletno proračunsko načrtovanje	ne / da	ne / da	ne / da
količnik razmerja prihodkov in odhodkov proračunski presežek (primanjkljaj)	1,01 / 1,23	1,01 / (0,75)	1,00 / (0, 99)
količnik razmerja tekočih prihodkov in odhodkov	1,29 / 1,74	1,48 / 1,43	1,13 / 1,42
ALOKACIJSKA UČINKOVITOST			
delež investicijskih izdatkov v skupnih odhodkih	34,3 / 39,5 %	33 / 57 %	36 / 42 %
vrednost premoženja na prebivalca* v EUR	2284/ 4051	4362 / 7493	2701 / 4037
–indeks rasti vrednosti premoženja	190	178	151
stopnja prirasta prebivalstva 2000/2007	7,7 %	4,5%	1,5 %
povprečna čista plača v občini v EUR	423 / 740	528 / 868	504 / 834
povprečna ocena zadovoljstva občanov z učinkovitostjo (ocene v razponu od 1 do 5)	2,91	2,64	–
OPERATIVNA UČINKOVITOST			
stopnja realizacije plana	75 / 66,7 %	86,5 / 88,2 %	–
– izvedba proračuna brez dopolnjevanja z rebalansom	ne / ne	ne / da	(redkost)
delež sredstev za servisiranje dolga	0,0 / 0,7%	2,0 / 0,5 %	1,1 / 1,4 %**
ekonomičnost upravnega aparata	9,5 / 12,4%	6,1 / 4,8 %	6,3 / 6,1%
tekoča poraba na prebivalca v EUR	222 / 317	320 / 590	287 / 496
odsotnost kratkoročnega zadolževanja	da / da	da/ da	–

* gibanje vrednosti premoženja zajema obdobje 2001/2007 (tabela D. 20)

** Ministrstvo za finance, 2008b.

Iz podatkov v preglednici 5.30 povzemamo kratko razlago primerjalnih kazalnikov učinkovitosti za leti 2000 in 2007.

Pri pregledu finančne avtonomije:

- Stopnja davčne avtonomnosti: Stopnja davčne avtonomnosti občin v državi se je od 7,3% v letu 2000 dvignila na 8% v letu 2007. Obe obravnavani občini sta bili v letu 2000 glede na stopnjo davčne avtonomnosti visoko nad povprečjem. Obe občini sta sprejeli odloke, ki so prinašali visoko povišanje avtonomnega davčnega vira iz nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Vendar je ustavna razsodba v občini A botrovala izgubi pretežnega dela tega izvirnega vira, kar je naenkrat znižalo stopnjo avtonomnosti pod povprečje v državi. V občini B so uspešno prestali ustavno presojo in uspeli bistveno zvišati ta vir in s tem dvigniti stopnjo davčne avtonomnosti.
- Udeležba davčnih virov: V obeh obravnavanih občinah delež davčnih virov v letu 2000 presega povprečje udeležbe davčnih prihodkov v skupnih prihodkih, kar jima predstavlja dobro fiskalno strukturo občinskih proračunov. V občini B se po spremembi sistema financiranja v letu 2006 udeležba davčnih virov zniža pod povprečje v državi, medtem ko se v občini A kot posledica horizontalne davčne izravnave ta delež še poviša glede na prejšnjo ureditev.
- Stopnja finančne odvisnosti od države: V obeh občinah je stopnja finančne odvisnosti nižja od povprečja občin v državi. S primerjavo stopnje finančne odvisnosti od države ugotavljamo, da se je stopnja finančne odvisnosti občine A v povezavi s pridobljenim višjim deležem lastnih virov ob spremembi sistema financiranja v letu 2007 krepko znižala, kar krepi njeno finančno avtonomijo. Medtem ko se je finančna odvisnost večje občine B po spremembi financiranja nekoliko povečala, čeprav ta občina ni upravičena do finančne izravnave.
- Možnost zadolževanja: Obe občini sta v obravnavanem obdobju glede na raven zadolženosti znotraj predpisanega limita zadolževanja, kar pomeni da imata še odprt dostop do trga kapitala za financiranje investicijskih projektov in razvoja občine.

Pri zagotavljanju fiskalne discipline:

- Pravočasen sprejem proračuna: Primerjava pravočasnosti sprejema s kazalnikom o deležu realizacije sprejetega proračuna med občinama kaže na povezavo, da sprejem pred začetkom leta vpliva na uspešnost realizacije proračuna. Stopnje realizacije proračuna v občini A (tabela 5.12), ki v nobenem letu obravnavanega obdobja proračuna ni sprejela v roku, so z izjemo v enem letu za vsa preostala leta obravnavanega obdobja nižja kot v

občini B (tabela 5.26), ki proračun praviloma (razen v povolilnem letu) sprejema pravočasno.

- Zadolženost občine smo izkazali z obsegom zadolžitve na prebivalca in z višino dolga v deležu od letnih prihodkov proračuna. Občina A v letu 2000 še ni bila zadolžena, v letu 2007 pa je njen obseg zadolžitve na prebivalca nižji od povprečja. V občini B je bil letu 2000 obseg zadolženosti na prebivalca višji od povprečja, medtem ko konec leta 2007 občina ni bila več zadolžena. Tudi po deležu zadolžitve glede na višino prihodkov proračuna je bila občina B v letu 2000 nad povprečjem in je v tem letu presegala zakonsko omejitev zadolževanja. Ta kazalnik lahko opazujemo v povezavi s kazalnikom deleža proračunskih sredstev namenjenih servisiranju odplačila dolga podanim v okviru operativne učinkovitosti porabe.
- Večletno proračunsko načrtovanje: Večletno proračunsko načrtovanje se je v slovenskih občinah vzpostavilo od leta 2001 dalje. Od tedaj se v obravnavanih občinah sestavljajo načrti razvojnih programov kot obvezen element proračunskega in širšega razvojnega načrtovanja, ki je tudi osnova za pridobitev sofinancerskih sredstev iz državne ravni in iz EU skladov. Obe občini obravnavata načrt razvojnih programov kot ključni instrument strateškega načrtovanja in ga vgrajujeta kot obvezno sestavino proračunskih dokumentov. Nobena od njiju pa ne sprejema dvoletnega proračuna, saj kot izhaja iz stališč podanih v intervjujih v obeh občinah dvoletni proračun ni obravnavan kot dejavnik, ki prispeva k njegovi učinkovitosti. Iz analize vsebine dokumentov pa ugotavljamo, da načrt razvojnih programov ni usklajen oziroma povezan z večletnimi projekcijami javnofinančnih tokov.
- Pokritost odhodkov s prihodki: Razlika med prihodki in odhodki v posameznem letu po veljavnih shemah javnih financ v Sloveniji izkazuje proračunski presežek oziroma primanjkljaj. Medtem ko koeficient razmerja med prihodki in odhodki na ravni povprečja slovenskih občin ne kaže bistvenih odstopanj (tabela D.8), pa na ravni posamezne občine iz obravnavanih dveh primerov vidimo bistvena odstopanja v razmerju med tema dvema kategorijama po posameznih letih (tabela 5.11 in 5.25). Uravnavanje dinamike prihodkov in odhodkov na ravni posamezne občine je pomemben dejavnik fiskalne discipline, ker lahko vodi v zadolženost. Vendar iz analize proračunskega primanjkljaja v obeh občinah izhaja, da je ta pogojen z investicijsko dinamiko občin, ki ne vodi nujno v zadolževanje, ampak se uravnava tudi s črpanjem sredstev na računih, ki se med leti prenašajo prav zaradi akumulacije sredstev za investicije.
- Uravnoteženost tekočega dela proračuna: Razmerje tekočih prihodkov (skupina 70 in 71po ekonomski klasifikaciji) in tekočih odhodkov (skupina 40 in 41 po ekonomski

klasifikaciji) po veljavnih javnofinančnih shemah v Sloveniji podaja tekoči proračunski presežek ali tekoči proračunski primanjkljaj. Iz kazalnikov pokritost tekočih odhodkov s tekočimi prihodki proračuna obravnavanih občin v primerjavi s povprečjem v državi izhaja, da v obeh občinah tekoči prihodki v celotnem obravnavanem obdobju presegajo višino tekočih odhodkov v visokih razponih, kar predstavlja dobro finančno zmogljivost glede na obveznosti za pokrivanje sprotnih potreb lokalne sredine in zanje razpoložljivimi viri (tabela 5.5, 5.7, 5.19, 5.21 in D.5). Vsak euro presežka tekočih prihodkov nad tekočimi odhodki namreč predstavlja osnovo za investicijske potrebe[102].

Na področju alokacijske učinkovitosti:

- Investicijska naravnanost občine: V danem sistemu delovanja in financiranja občin v Sloveniji je ta indikator pomemben pokazatelj alokacijske učinkovitosti občine. Razen v prvem letu delovanja občine A, je udeležba investicijskih izdatkov v obeh občinah nad povprečjem v državi (tabela 5.8 in 5.22). Iz finančnega razreza občinskih proračunov in rezultatov anket lahko tudi povzamemo, da so v obeh občinah ocene stališč občanov glede razvojne naravnanosti (graf 5.15 in 5.35) v korelaciji s finančnimi kazalniki o deležu investicijske porabe.
- Vrednost premoženja: Poleg investicijske naravnanosti smo kot kazalnik alokacijske učinkovitosti uporabili tudi spremljanje vrednosti občinskega premoženja, ki se glede na načelo ohranjanja vrednosti ne sme zmanjševati. Kazalnik rasti vrednosti premoženja v obravnavanih študijah primera presega povprečno rast vrednosti premoženja občin v državi (tabela D.20). Prav tako je z izjemo prvega leta delovanja občine A vrednost premoženja na prebivalca obeh občin višja od povprečja v državi. Povezava med visoko investicijsko naravnanostjo proračuna in povečanjem vrednosti premoženja se navezuje na povezavo učinkovite proračunske alokacije z uspešnostjo občine kot celote.
- Gibanje števila prebivalstva v občini: Iz primerjave stopenj prirasta prebivalcev lahko za obe obravnavani občini ugotovimo, da sta glede na kazalnik prirasta stalno prijavljenih občanov nad povprečjem v državi. Če se naslonimo na Tibeuotovo tezo o konkurenčnosti med občinami, lahko ta indikator povezujemo z uspešnostjo delovanja obeh občin, ki ob naravnem prirastu privabljata v svojo sredino tudi nove prebivalce iz drugih okolij.
- Raven dohodkov v občini: Višina povprečne plače v občini podaja kazalec družbenoekonomske učinkovitosti, ki v obeh občinah presega povprečje v državi, kar lahko tudi povezujemo z uspešnostjo delovanja lokalne skupnosti in učinkovitostjo proračuna kot njenega bistvenega instrumenta.

[102] Sliko pokritosti tekočih odhodkov s tekočimi prihodki v našem javnofinančnem sistemu izkrivlja sistemsko opredeljeno izločanje amortizacijskih stroškov iz rednega delovanja javne uprave in nekaterih javnih služb.

- Zadovoljstvo občanov: Povprečno oceno občanov o zadovoljstvu z učinkovitostjo in gospodarnostjo proračunske porabe smo pridobili z izvedeno anketo. S povprečno oceno 2,91 v občini A in 2,64 v občini B so občani ocenili učinkovitost porabe razponu ocen od 1do 5. Z vzpostavitvijo kontinuiranega spremljanja zadovoljstva občanov bi zagotovili relevantne ocene stališč občanov, na osnovi katerih bi lahko analizirali povezave med indikatorji učinkovitosti in demokratizacijo proračunskega procesa.

Kazalniki operativne učinkovitosti porabe:

- Delež realizacije plana: Stopnja realizacije plana je osnovni kazalec učinkovitosti implementacije sprejetega proračuna. Iz primerjave pravočasnega sprejema proračuna in stopnje realizacije plana obeh občin v obravnavanih letih izhaja povezava, ki kaže, da občina B, ki praviloma sprejme proračun v roku, dosega višje stopnje realizacije plana, kot občina A, ki proračun ne sprejema pred začetkom leta na katerega se nanaša.
- Zmožnost izpeljati sprejeti proračun brez potrebe po dopolnjevanju z rebalansom smo podali kot dopolnilni kazalnik pravočasnemu sprejetju proračuna Iz analize izhaja, da v občini B sprejemanje rebalansa ni pravilo, medtem ko v občini A nasprotno proračun vsako leto dopolnjujejo z rebalansom.
- Delež sredstev za servisiranje dolga: Po višini stroškov za servisiranje dolga obe občini v obravnavanem obdobju izkazujeta racionalno višino teh pozicij, saj so njuni stroški za ta namen pod predpisanim limitom porabe za servisiranje dolga, ki je postavljen na meji 8% od prihodkov proračuna.
- Ekonomičnost upravnega aparata: Kazalnik operativne učinkovitosti občinskega upravnega aparata merjen s stroški za plače v občinskem proračunu podaja, da je breme teh stroškov v relativnem deležu višje v manjši občini, pa čeprav je zelo racionalno organizirana, kot v večji občini, ki si ob nižjem deležu stroškov lahko privošči dobro kadrovsko zasedbo.
- Ekonomičnost tekoče porabe: Iz višine stroškov tekoče porabe na prebivalca izhaja boljša stroškovna učinkovitost v manjši občini A, kjer je ta nižja od povprečja v državi. Medtem ko so stroški tekoče porabe na prebivalca v večji občini B višji od povprečja v državi. Za realno presojo tega kazalnika v občini B je potrebno upoštevati tudi, da je višja raven stroškov tekoče porabe prisotna v vseh mestnih občinah (Oplotnik in Križanič 2002).
- Uravnavanje likvidnosti: Obe občini v celotnem obravnavanem obdobju nista potrebovali kratkoročnega likvidnostnega premoščanja za pokrivanje zapadlih obveznosti, iz česar izhaja njuna operativna likvidnostna učinkovitost pri izvajanju proračuna.

Iz primerjave med indikatorji učinkovitosti in demokratičnosti izhajajo določene povezave. Primerjava indikatorjev demokratičnosti v občini A, ki podajajo bolj participativen in bolj odziven proces, z indikatorji alokacijske učinkovitosti v obravnavanem obdobju kaže na višjo rast indikatorjev alokacijske učinkovitosti kot v občini B, razen pri indikatorju deleža investicijskih izdatkov, ki je višji v občini B. Tega pa ne moremo trditi v povezavi z indikatorji operativne učinkovitosti. Ti nasprotno, razen pri ekonomičnosti tekoče porabe, izkazujejo višje vrednosti oziroma boljšo operativno učinkovitost v občini B, kljub bolj zaprti proračunski proceduri, ki izhaja iz indikatorjev demokratičnosti v tej občini.

Na osnovi teh ugotovitev lahko povzamemo, da po izbranih kazalnikih alokacijske učinkovitosti iz primerjave v obravnavanem obdobju obstoji pozitivna povezava med demokratičnostjo in večjo alokacijsko učinkovitostjo v občini A. Vendar na tej osnovi še ne moremo verodostojno potrditi vzročno posledične zveze te povezave. Za veljavnost sklepanja te zveze je potrebno nadaljnje spremljanje proračunskega upravljanja s pomočjo zastavljenega raziskovalnega modela indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti ter dodatnih analiz povezav posameznih opazovanih značilnosti.

Primerjava stališč občanov med občinama na osnovi statistične analize

Primerjavo proračunskega upravljanja med občinama smo dodatno osvetlili z analizo statističnih parametrov v ocenjevanju občanov. Na osnovni stališč občanov lahko povzamemo nekatere skupne značilnosti in razlike proračunskega procesa v obeh občinah. V nadaljevanju povzemamo primerjavo nekaterih stališč, ki smo jih opazovali z anketo v obeh občinah.

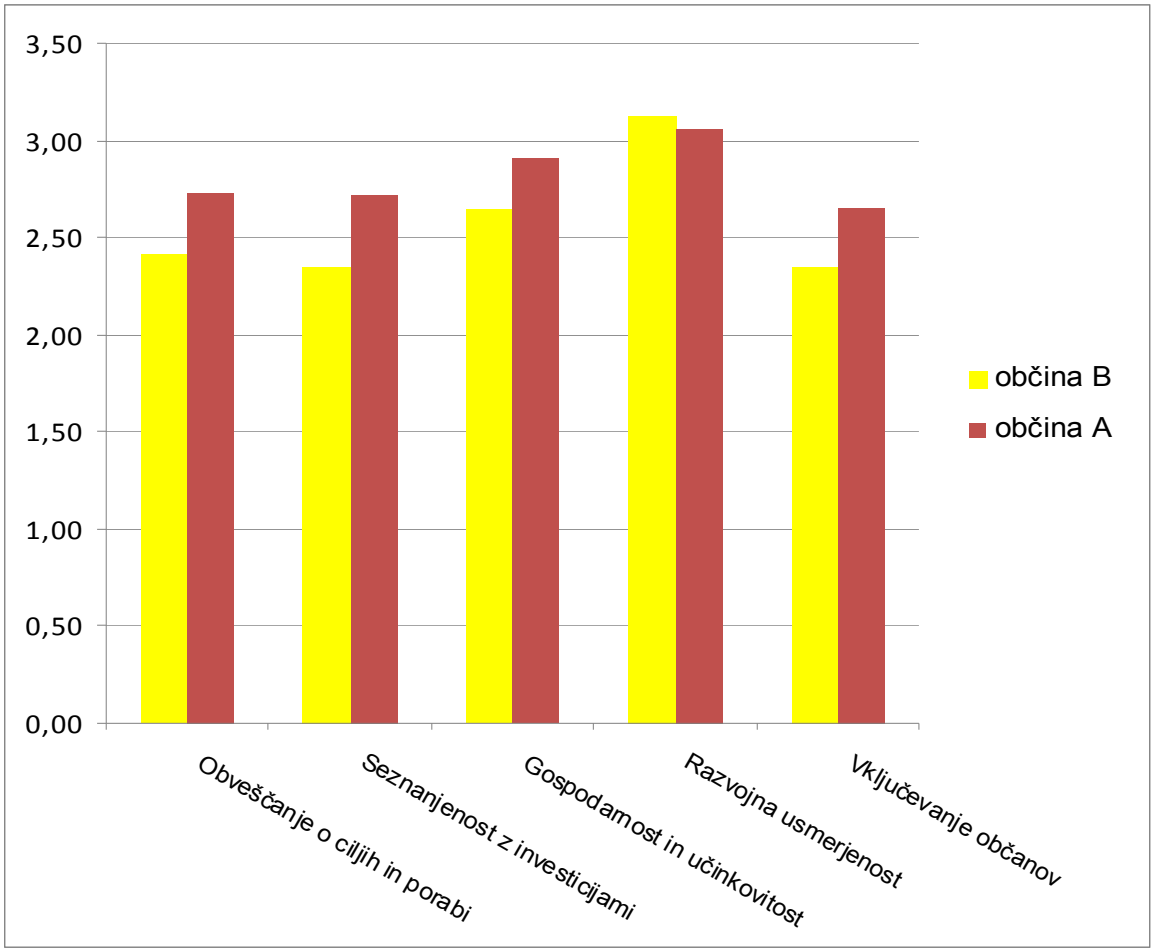
Tabela 5.31: Razlike v ocenjevanju stališč med občinama

Vprašanje	OBČINA B	OBČINA A	VARIANCA B	VARIANCA A	se(y1-y2)	z
3. Obveščanje o ciljih in porabi	2,41	2,73	0,013	0,014	0,164	-1,94
5. Seznanjenost z investicijami	2,34	2,72	0,010	0,009	0,139	-2,69
6. Gospodarnost in učinkovitost	2,64	2,91	0,010	0,008	0,136	-1,96
7. Razvojna usmerjenost	3,13	3,06	0,008	0,008	0,123	0,56
9.Vključevanje občanov	2,34	2,66	0,007	0,008	0,122	-2,56

Vir: tabela D. 17, D. 18 in D. 19

Iz primerjave opazovanih značilnosti izhaja, da stališča občanov v občini B, razen stališč glede razvojne naravnanosti, podajajo nižje povprečne ocene kot v občini A (tabela 5.31). Povprečna ocena razvojne naravnanosti, ki je pri obeh občinah od vseh stališč najvišja, pa dosega najvišjo povprečno oceno prav v občini B. Na osnovi »z –vrednosti« lahko podamo statistično značilnost razlik v stališčih med občinama. Na osnovi podanih statističnih parametrov lahko trdimo, da so pri stopnji tveganja α= 0,05 razlike v stališčih občanov obeh občin pri vseh vprašanjih, izvzemši oceno razvojne naravnanosti, statistično značilne. Vse ostale ocene stališč občanov so s statistično pomembno razliko v občini A višje kot v občini B. Statistično značilne razlike med stališči anketirancev so povsod, kjer je »z« večji od 1,96. Iz navedenega izhaja, da se stališča obeh vzorčnih skupin statistično značilno razlikujejo. Edino za stališča razvojni usmerjenosti pri z-vrednosti 0,56 tega ne moremo trditi.

Graf 5.41: Prikaz statističnih razlik v ocenjevanju občanov med občinama



Pri stališčih glede obveščanju o ciljih, seznanjenosti z investicijami in vključenosti občanov v odločanje o proračunu (vprašanje 3, 5 in 9) so občani obeh občin podali nižje povprečne ocene kot pri ostalih dveh opazovanih značilnostih o gospodarnosti, učinkovitosti in razvojni usmerjenosti (vprašanje 6 in 7). Iz navedenega lahko povzamemo, da občani kljub izraženim

stališčem o zaznavanju zaprtosti proračunske procedure, hkrati zaznavajo učinkovitost upravljanja z občinskim denarjem, predvsem pa visoko razvojno usmerjenost v svojih sredinah, kar potrjujejo tudi kazalniki učinkovitosti proračunskega upravljanja, ki so v obeh občinah nad povprečjem v državi. Ob nizki povprečni oceni stališč podanih k vprašanju 3 - kako ocenjujejo obveščanje o ciljih in porabi proračunskega denarja s strani občine, visok odstotek anketirancev obeh občin meni, da je potrebno, da so seznanjeni s porabo proračunskega denarja (vprašanje 2, graf 5.11 in 5.31). Iz povezave stališč na vprašanje 2 in 3 lahko povzamemo, da pričakujejo boljši odziv občine glede informiranja javnosti o proračunu. Navedene ugotovitve lahko povežemo z zaznavo odsotnosti nekaterih indikatorjev transparentnosti opredeljenih v raziskovalnem modelu. Ob najnižji povprečni oceni glede vključenosti v odločanje o proračunu (vprašanje 9) pa občani hkrati v stališčih na vprašanje 8 - ali ocenjujejo za potrebno, da se jih vključi v oblikovanje proračuna, v visokem odstotku pritrjujejo tej potrebi (graf 5.16 in 5.36). To izkazuje pričakovanja občanov tudi po večjem vključevanju v proračunsko odločanje. Najnižje povprečne ocene anketirancev obeh občin o tem ali jih oblast dovolj vključuje v oblikovanje proračuna kažejo na »demokratični deficit« v proračunskem procesu. Navedena stališča lahko povežemo z ugotovitvami o odsotnosti večine indikatorjev dostopnosti, participacije in odzivnosti po raziskovalnem modelu. Na osnovi navedenega lahko povzamemo, da je proračunski proces v obeh občinah pri odpiranju širši javnosti in vnosu participativnih mehanizmov še v povojih.

Vprašanja glede obveščanja o ciljih, seznanjenosti z investicijami in vključenosti v odločanje o proračunu se nanašajo na demokratičnost oziroma odprtost proračunskega procesa. Primerjava stališč med občinama pri teh vprašanjih kaže, da ocene stališč občanov občine A statistično značilno presegajo povprečne ocene občanov občine B. Navedeno lahko povežemo z boljšo zastopanostjo indikatorjev demokratičnosti v občini A (tabela 5.29).

Občani obeh občin kljub izraženim stališčem o zaprtosti proračunske procedure, hkrati podajajo višje povprečne ocene o učinkovitosti proračuna. Stališča o oceni razvojne usmerjenosti ter o gospodarnosti in učinkovitosti porabe občinskega denarja (vprašanje 6 in 7) so v obeh občinah višje ocenjena, kot vsa predhodno navedena vprašanja o odprtosti proračunskega procesa. Ob tem pa občani nižje ocenjujejo gospodarnost in učinkovitost porabe javnega denarja kot razvojno naravnanost proračuna, kjer so podane najvišje povprečne ocene. Iz analize izhaja tudi, da so stališča o gospodarnosti in učinkovitosti porabe med občinama statistično značilno različna, medtem ko iz primerjave stališč občanov o razvojni naravnanosti proračuna ne izhaja statistično značilna različnost.

Iz analize lahko povzamemo tudi, da nizke ocene stališč o obveščanju in vključenosti občanov v odločanje izražajo znake nezadovoljstva občanov in odsevajo nezainteresiranost vodstev obeh občin za odpiranje proračunskega procesa do širše javnosti. Iz intervjujev zaznamo tudi, da pričakovanja po povečani neposredni participaciji v proračunskem procesu s strani občanov ravno ne navdušujejo javne administracije in politikov v obravnavanih občinah. V obeh občinah prevladuje stališče vodilnih, da bi to otežilo sprejem proračuna in da tega ne zaznavajo kot doprinos k učinkovitosti proračunskega upravljanja. Iz stališč vodstev podanih v intervjujih izhaja, da vzpostavljanje razmerij do občanov vidijo predvsem kot zavezo informiranja in izboljšanja obveščanja javnosti, kar je obravnavano kot enostransko odpiranje proračunskega procesa. Zato obojestransko odpiranje proračuna med temi akterji ni prioriteta, ki bi ji posvečali pozornost. Iz pregleda praks tako v razvitih zahodnih državah (Joyce 2000, 85) kot v nerazvitih (Moynihan 2007, 78-79) prevladujejo podobna stališča[103].

Nasproti tem stališčem so v anketi podana pričakovanja občanov o večjih možnostih za participacijo in zainteresiranost za sodelovanje pri oblikovanju proračuna. To lahko obravnavamo kot izziv, da je potrebno v lokalni sredini s transparentnim in odgovornim delovanjem graditi most v odnosih med lokalno oblastjo in občani v duhu priporočil EU o krepitvi sodelovanja in soodločanja prebivalstva tudi v proračunskem procesu. Iz teh ugotovitev izhaja potreba po naslednjih korakih dograjevanja upravljanja proračunov slovenskih občin, ki bodo omogočali boljše možnosti komunikacije med občani in lokalnimi oblastmi. Končni cilj glede na načela odprtega participativnega proračunskega pristopa pa je zagotoviti organizirane oblike neposrednega sodelovanja občanov ter čimvečjo odzivnost oblasti na pobude podane s strani širše javnosti. Slednji dve obliki razmerij med lokalno oblastjo in občani v proračunskem procesu obravnavanih občin še nista zaznani.

Iz analize normativno institucionalnega okvira in dejanskega poteka proračunskega procesa v obravnavanih študijah primera izhaja, da proračun dejansko nastaja kot skupen proces v sodelovanju in medsebojni interakciji med upravo, zunanjimi akterji in lokalnimi politiki. Prav tako se proračun izvaja kot skupno polje povezanega delovanja med upravo in izvršilno vejo politike (županom) ter izvajalci javnih služb, ki so financirani iz proračuna. Sodelovanje med institucionalnimi akterji je prisotno v celotnem proračunskem procesu. Pri tem je v oblikovanju proračuna v študiji primera A zaznano odprto sodelovanje med institucionalnimi akterji, kjer proračunski proces nastaja kot skupna politika »vseh vej oblasti« v občini, ki njegovo oblikovanje ustvarjajo na osnovi konsenzualne participativne politične kulture. V

[103] Ponekod neposredno vključevanje državljanov vidijo celo kot pretnjo strokovni presoji ali demokratični legitimnosti predstavniških institucij (Martin 2003: 197).

študiji primera B pa proračunski proces poteka uokvirjen v bolj zaprtem formaliziranem razmerju med organi lokalne samouprave, obeležen s tipičnim političnim bojem večinskega odločanja. V obeh študijah primera pa je odsotna odprtost proračuna do širše javnosti in vključevanja neposrednih participativnih mehanizmov.

Hkrati iz študije primerov izhaja, da posamezniki in interesne skupine uporabljajo različne neorganizirane načine posredovanja svojih preferenc v proces odločanja o razporejanju javnega denarja. Tudi vodstva občin so odprta do pobud in preferenc iz širše javnosti, ki jih lahko zunanji akterji prenašajo izvoljenim organom lokalne samouprave na različne načine, vendar ti kanali niso institucionalizirani in transparentni. Zanimivo je tudi, da občani obeh vzorčnih skupin kot kanale prenosa potreb navajajo vse institucionalne akterje (župana, občinske svetnike, občinsko upravo), manj pa uporabljajo druge oblike in medije. Navedeno lahko obravnavamo kot podporo trditvi, da so lokalne institucije ljudem blizu in ne delujejo kot zaprti birokratski državni sistemi. To nam na eni strani potrjuje, da v lokalni skupnosti prav bližina omogoča intenzivnejše stike in vzpostavlja neformalne kanale prenosa preferenc občanov v javne odločitve, vendar je potrebno pri tem zagotoviti enake možnosti dostopa in transparenten postopek. Ravno zaradi upoštevanja navedenega in ob pomenu, ki se pripisuje neposrednemu vključevanju državljanov v proces oblikovanja in izvajanja proračuna na lokalni ravni, je potrebno, da se vključevanje participacije v proračunski proces in odziv nanje uredi kot zavezo lokalnih oblasti. Te zaveze so lahko podane v političnih dokumentih, priporočilih ali v zakonski ureditvi proračunskega procesa.

V normativni ureditvi in praksi obeh občin v proračunskem procesu lahko le delovanje krajevnih skupnosti obravnavamo kot povezovalni dejavnik institucij lokalne samouprave in občanov. Tudi iz odgovorov v anketi izhaja, da je komuniciranje občanov preko krajevnih skupnosti pogosto uporabljena oblika posredovanja predlogov v proračunskem procesu. To pomeni, da ožje lokalne skupnosti predstavljajo edini način in mesto bolj neposrednega vključevanja občanov v proračunski proces, ki omogočajo posredovanje problemov in potreb iz terena. Njihova vloga povezovalca je izhajajoč iz ugotovitev v raziskavi sprejeta na obeh straneh, tako v občinskih organih kot pri občanih. Ker je status krajevnih skupnosti nekje vmes med formalno institucijo lokalne samouprave in neposrednim aktiviranjem posameznikov oziroma civilne družbe, lahko ta način sodelovanja opredelimo kot edino obliko neposredne participacije v proračunskem procesu teh dveh občin.

Vsaka od obravnavanih študij primera podaja svojevrstno prakso in kljub nekaterim institucionalnim podobnostim iz poglobljene analize poteka procesa izhaja, da obravnavanih

primerov ne moremo strniti v enoten vzorec. Z analizo podanih stališč opazovanih v anketi in z indikatorji v raziskovalnem modelu proračunskega upravljanja smo ugotovili določene povezave med vidiki demokratičnosti in učinkovitosti, vendar zgolj na osnovi navedenih ugotovitev ni možno podati enoznačne vzročno posledične zveze med dejavniki demokratizacije in učinkovitosti proračunskega procesa. Zato so potrebne nadaljnje raziskave in analize opazovanih značilnosti s kontinuiranim merjenjem stališč občanov in spremljanjem indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti, na osnovi katerih lahko pridobimo verodostojne ocene o povezavi teh dveh vidikov v proračunskem upravljanju na lokalni ravni. Osnovo za spremljanje smo zastavili v raziskovalnem modelu indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega upravljanja.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE IN UTEMELJITEV TEZ

Pri urejanju lokalnih javnih zadev so danes v ospredju večja pričakovanja javnosti po kakovostnejšem javnem standardu, zahteve po učinkovitejši javni porabi kot tudi večji interes za vključevanje državljanov v procese kolektivnega odločanja. V ponovnem valu širitve lokalne samouprave se uveljavlja nov pristop javnega upravljanja, ki na lokalni ravni zaobjema različnost institucij, mehanizmov in procesov ter vanje vključenih akterjev. To je vodilo v številne reforme javnega upravljanja, ki so se v lokalnih skupnostih najprej začele prav na področju javnih financ z uvajanjem novih proračunskih pristopov in številnih novih mehanizmov upravljanja proračunske porabe. Proračunski proces je področje, ki je tudi v današnjem času izpostavljen dograjevanju novih povezovalnih in nadzornih mehanizmov lokalnega javnega upravljanja.

S spreminjanjem vloge javnega sektorja je proračun poleg naloge alokacije javnih sredstev svojo vlogo razširil na večdimenzionalne funkcije. Tako proračun na državni ravni prevzema vlogo pomembnega makroekonomskega instrumenta in stabilizatorja gospodarstva. Na lokalni ravni pa proračun poleg vloge alokatorja prevzema vlogo programskega dokumenta, koordinatorja managerskega procesa pri proračunskih porabnikih in v novejšem obdobju tudi vlogo instrumenta re-demokratizacije lokalnega javnega upravljanja. V proračunu se skozi porabo denarja davkoplačevalcev zrcalijo ključne dejavnosti občine, zato ga obravnavamo kot ključni proces uspešnosti poslovanja občine. Od tu izhaja zaveza občinskih organov za transparentnost in odzivnost proračunskega upravljanja, za učinkovito upravljanje javnega denarja in odgovornost do davkoplačevalcev ter potreba odpiranja procesa z dostopnostjo in participacijo. Proračunski proces v osnovi predstavlja predpisan mehanizem koordiniranja javnih politik preko razporeditve denarnih pravic in pravil izvrševanja proračuna, ki se odvija v kompleksnih razmerjih ter napetem političnem procesu s sodelovanjem številnih akterjev. Zato proučevanje proračunskega procesa obravnavamo interdisciplinarno s proučevanjem političnih institucij, vidikov demokratičnosti, pravne regulative, ekonomsko- finančnih vidikov in mehanizmov managementa proračunske porabe.

Namen raziskave je podati spoznanja kako spremenjene razmere lokalnega javnega upravljanja vplivajo na proračunski proces in v kateri smeri ga usmerjajo. V raziskavi predstavimo analizo pristopov in preoblikovanje sistemov proračunskega upravljanja v razmerah novega lokalnega javnega upravljanja v omrežjih. Na osnovi spoznanj teorije lokalne demokracije, fiskalne decentralizacije in teorij proračunskega upravljanja raziskava

predstavi načela in cilje proračunskega upravljanja z interdisciplinarnim pristopom povezave vidikov demokratizacije in učinkovitosti. Z raziskavo želimo utemeljiti, da v današnjih razmerjih lokalnega javnega upravljanja uspešno proračunsko upravljanje potrebuje demokratičen proces alokacije proračunskih sredstev, strokovno podprte mehanizme procesnega managementa proračunske porabe in koordinativne mehanizme omrežnega managementa uokvirjene v stabilen normativni javnofinančni sistem. Kot osnovni integrativni element proračunskega upravljanja na lokalni ravni na osnovi izhodišč novega lokalnega javnega upravljanja postavljamo načelo odprtosti ter procesni pristop povezav instrumentalno-izvršilne in institucionalne ravni ter v omrežju lokalnega javnega upravljanja. Na teh spoznanjih smo z interdisciplinarnim zajetjem vidikov demokratičnosti in učinkovitosti zastavili pristop odprtega participativnega proračunskega procesa kot konceptualni model proračunskega upravljanja, ki sledi današnjim razmeram delovanja lokalne samouprave. Izhajamo iz osnovnih proračunskih načel in načel dobrega javnega upravljanja, ki naslavlja na stabilen normativni javnofinančni okvir, demokratične mehanizme procesa alokacije proračuna, nove oblike medsebojnega nadzora, učinkovit management proračunske porabe z večletnim proračunskim načrtovanjem in partnersko sodelovanje v omrežjih javnega upravljanja.

6.1 UTEMELJITEV TEZ

Vprašanje, ki smo si ga zastavili je, kako vidiki učinkovitosti in demokratizacije, ki predstavljajo osnovno nit izhodišč novega lokalnega javnega upravljanja, vplivajo na učinkovitost proračunskega procesa. Pri tem izhajamo osnovnega poslanstva občine, ki smo ga za potrebe celovitosti obravnave procesa javnega upravljanja razmejili na vlogo občine kot institucije, v kateri prevladuje politični proces s poudarkom na demokratičnosti in legitimnosti, ter vlogo občine kot javne organizacije, katere imperativ je ekonomska učinkovitost in doseganje rezultatov z mehanizmi managementa proračunske porabe.

Tako ekonomska kot politična teorija decentralizacije podpirata argument alokacijske učinkovitosti. Izhajata iz stališča, da alokacijska učinkovitost zahteva odprte demokratične procese, ki omogočajo čimbolj neposredno povezavo med tistimi, ki sprejemajo odločitve in tistimi, ki nosijo stroške zanje oziroma na katere se te odločitve nanašajo (Bailey 1999, 331-332). Bistvena prednost lokalne samouprave po ekonomski teoriji je v tem, da so odločitve sprejete čim bližje ljudem, na katere se nanašajo njihove posledice, kar omogoča internalizacijo stroškov in koristi zanje. Po teoriji fiskalne decentralizacije sloni na

predpostavki, da lokalna samouprava zasnovana na določeni stopnji finančne avtonomije lahko učinkoviteje usklajuje vrsto in obseg zagotavljanja lokalnih javnih storitev ter način njihovega financiranja. Ko imamo v vidu alokacijsko učinkovitost, se ekonomska načela decentralizacije dopolnjujejo z osnovno idejo politične decentralizacije in demokratičnih procesov decentraliziranega javnega upravljanja (Brezovšek 2005, Bailey 1999, John 2001, Shah 1999). Teorija lokalne demokracije izhaja iz predpostavke, da zaradi bližine mesta odločanja realnim problemom in približanja oblasti, decentralizirano upravljanje omogoča bolj neposredno vključevanje državljanov in neposrednejši nadzor, kar v sprejetih odločitvah boljše odraža preference lokalne sredine in omogoča učinkoviteje zadovoljevati potrebe v imenu avtonomnega državljana (Brezovšek 2005, John 2001, Shah in Shen 2007). Ta izhodišča so na osnovi načela subsidiarnosti vgrajena v utemeljitev sodobne lokalne samouprave v EU[104].

Alokacijsko učinkovitost decentraliziranega upravljanja smo naslonili na avtonomijo in participacijo, ki se lahko uresničujeta v okviru institucij lokalne samouprave. Zagotovljena raven avtonomnosti daje lokalnim oblastem podlage opolnomočenja za delovanje na osnovi spodbud podanih z neposrednejšimi oblikami participacije in zaveze odzivnosti lokalne oblasti nanje. Navezujemo jo na državljansko avtonomijo, ki podaja možnost izražanja lastnih stališč, interesov in potreb v procesih kolektivnega odločanja. S participacijo v okviru lokalnih avtonomnih institucij lahko posamezniki in družbene skupine podajajo svoj angažma pri reševanju vprašanj skupnosti, kar preko vzpostavljanja neposrednejše povezave med javnostjo in lokalno oblastjo vodi v alokacijsko učinkovitost lokalnega javnega upravljanja. Pri tem tako ekonomska kot politična teorija poudarjata problem zaprtosti procesov javnega upravljanja in nasproti temu izpostavljata pomen odpiranja procesa, ki ob iniciativah alokacijske učinkovitosti gradi socialni kapital in družbeno kohezijo. Na lokalni ravni je komunikativni in participativni pristop sprejemanja odločitev ob upoštevanju osnovnih vrednot lokalne demokracije obravnavan kot element uresničevanja svobode, odzivnosti in učinkovitosti javnega upravljanja, kar predstavlja kohezivni element družbene sredine in legitimnosti javne oblasti. Na teh izhodiščih utemeljujemo pomen odpiranja proračunskega procesa z mehanizmi transparentnosti, participacije in odzivnosti.

[104] Drugo pa je vprašanje operativne učinkovitosti lokalnih enot, ki se nanaša na notranji organizacijski vidik ekonomske učinkovitosti, ekonomijo obsega oziroma produktivnost. Ta pri decentralizaciji praviloma deluje nasprotno alokacijski učinkovitosti v smeri večanja operativne neučinkovitosti, zato se pogosto izpostavlja kot njeno nasprotje in narekuje vzpostavljanje nadzornih mehanizmov in regulative centralne ravni pri delovanju lokalne oblasti in uporabi javnega denarja na lokalni ravni.

Na osnovi vrednot lokalne demokracije grajen pristop novega lokalnega javnega upravljanja spodbuja odprte oblike lokalne politike, ki podpirajo participacijo državljanov, partnerstvo s civilno družbo in odzivnost lokalne oblasti v podporo alokacijski učinkovitosti. Ob tem izhodišča novega lokalnega javnega upravljanja izpostavljajo tudi vidike učinkovitosti in zmožnost doseganja ciljev. Ti so zasnovani z mehanizmi javnega managementa, ki vnašajo vrsto ukrepov in metod za izboljšanje operativne učinkovitosti in uspešnosti javnega upravljanja. V zasnovo celovitega proračunskega upravljanja na lokalni ravni povzamemo celoto teh izhodišč, ki so se v zadnjih desetletjih vgrajevali v javnofinančni okvir s številnimi reformami proračunskega procesa tako pod okriljem paradigme NJM kot participativnih proračunskih pristopov. Z njimi dograjujemo metode in mehanizme proračunskega upravljanja, ki ob načelu pravne države zasledujejo načela odprtosti, učinkovitosti in partnerstva.

Osnovna teza disertacije izhaja iz predpostavke, da se z vpeljavo sodobnih metod proračunskega upravljanja zasnovanih na izhodiščih novega javnega upravljanja na lokalni ravni povečuje uspešnost delovanja občine in hkrati krepi demokratizacija lokalnega javnega upravljanja. Podana teza sloni na teoretskih izhodiščih lokalne demokracije, fiskalne decentralizacije in teorije managementa proračunske porabe.

Demokratični vidiki procesa lokalnega javnega upravljanja se naslanjajo na avtonomijo in participacijo, s katerimi v proračunski proces vnašamo iniciativnost samoregulativnih in nadzornih mehanizmov lokalne demokracije. Ti skupaj z vidiki učinkovitosti zasnovanimi na mehanizmih managementa ob upoštevanju ekonomskih omejitev usmerjajo proces k doseganju pričakovanih rezultatov. Ob tem v raziskavi poudarjamo pomen koordinacije in povezave procesa. S procesnim pristopom vnašamo sistemsko dinamiko povezave posameznih faz procesa in ravni upravljanja. S celovitim procesnim upravljanjem proračuna, ki smo ga ponazorili v konceptualnem modelu proračunskega upravljanja, vzpostavljamo povratno zvezo povezav procesa na instrumentalno-izvršilni in institucionalni ravni upravljanja ter v omrežju. Javno upravljanje smo opredelili kot proces določanja ciljev in zmožnosti delovanja akterjev za uresničitev teh ciljev. Doseganje navedenega omogoča povezan proces usklajevanja interesov v kolektivne izbire in proces managementa virov za dosego ciljev. Zato procesni pristop v konceptualnem modelu ni pomemben zgolj zaradi usmerjanja poteka procesa k doseganju ciljev, ampak tudi zaradi zagotavljanja demokratične procedure. Procesno naravnanost zajemamo z izvedenimi tezami.

V prvi izvedeni tezi smo zajeli procesni pristop na instrumentalno-izvršilni ravni. Trdimo, da učinkovitost proračunskega upravljanja lahko izboljšamo s procesnim managementom, s katerim vnašamo notranje koordinativne mehanizme skozi vse faze proračunskega procesa. V drugi izvedeni tezi zajamemo celoten proces proračunskega upravljanja, ki ob notranjem managementu na instrumentalno-izvršilni ravni zajema tudi mehanizme institucionalne ravni upravljanja in mehanizme upravljanja omrežij. Tu se mehanizmom managerske ravni pridružujejo demokratični instituti in mehanizmi omrežnega managementa porabe, ki se nanašajo predvsem na zunanje integrativne dejavnike. Z drugo izvedeno tezo smo predpostavili, da vzpostavitev in spremljanje sistema dejavnikov procesnega upravljanja proračuna ob upoštevanju vidikov učinkovitosti in demokratičnosti povečuje učinkovitost in uspešnost doseganja proračunskih ciljev. S tretjo izvedeno tezo pa poudarjamo pomen demokratičnih vidikov proračunskega upravljanja na demokratizacijo lokalnega javnega upravljanja. V tej tezi predpostavljamo, da s transparentnostjo in vnosom demokratičnih mehanizmov v proračunski proces krepimo hkrati demokratizacijo procesa odločanja v lokalni skupnosti.

V proračunskem procesu na lokalni ravni, v katerem ljudje lahko vidijo povezavo med odločitvami in neposrednim izboljšanjem ali poslabšanjem kakovosti javnega standarda lahko fiskalno avtonomna lokalna skupnost angažira državljane s participativnimi mehanizmi, ki z iniciacijo samoregulativnih zmožnosti vnašajo vzvode alokacijske učinkovitosti proračunske porabe. Participativne praske v proračunskem procesu so hkrati obravnavane kot pomemben mehanizem krepitve demokratizacije v lokalni skupnosti. S temi povezavami se navezujemo na osnovno tezo in tretjo izvedeno tezo disertacije. S participacijo se v proces proračunskega upravljanja vnaša povratna zveza, ki ob vnosu informacijskega inputa vzpostavlja odziv na podane preference in podaja evalvacijski nadzorni mehanizem uspešnosti implementacije v proračunu opredeljenih občinskih politik. Participacija postane tako osnovni integrativni dejavnik na institucionalni ravni proračunskega procesa.

Vendar s participacijo in z njo povezanimi demokratičnimi mehanizmi odziva in nadzora, s katerimi vzpostavljamo ključne koordinativne mehanizme institucionalne ravni v podporo alokacijske učinkovitosti, ne zajamemo vseh ključnih dejavnikov povezave celotnega proračunskega procesa. Za doseganje osnovnih ciljev proračuna naše predpostavke celovitega proračunskega upravljanja zasnovane na izhodiščih novega lokalnega javnega upravljanja vključujejo tudi vidike učinkovitosti instrumentalno-izvršilne ravni, ki vnašajo iniciative tehnične učinkovitosti porabe in uspešnosti realizacije proračunskih ciljev. Vnos ekonomske in organizacijske učinkovitosti podajajo sodobni mehanizmi managementa proračunske

porabe, ki jih vnašamo v vse faze proračunskega procesa kot ključne dejavnike koordinacije instrumentalno-izvršilne ravni. Uspešnost celotnega procesa bomo dosegli, ko demokratični mehanizmi na institucionalni ravni sobivajo v sozvočju z mehanizmi procesnega managementa proračunske porabe na instrumentalno-izvršilni ravni. Na tem je postavljena predpostavka opredeljena v osnovni tezi, s katero predpostavljamo, da se demokratizacija in uspešnost občine povečuje z zasnovo proračuna na sodobnih metodah, ki temeljijo na izhodiščih novega lokalnega javnega upravljanja. S njimi povezujemo dejavnike managerske učinkovitosti na izvedbeni ravni z demokratičnimi vzvodi alokacije sredstev na vhodu procesa. Procesni vidik te povezave je podan v drugi izvedeni tezi, s katero smo predpostavili, da vzpostavitev in spremljanje dejavnikov procesnega upravljanja na osnovi vidikov demokratičnosti in učinkovitosti povečuje uspešnost proračunskega procesa.

Te predpostavke smo empirično preverjali z analizo učinkov participativnega proračunskega procesa in analizo reform proračunskih pristopov v okviru paradigme NJM. Na osnovi podanih učinkov obravnavanih pristopov smo lahko podali določene povezave, vendar na osnovi teh ugotovitev ni možno podati enoznačne vzročno-posledične zveze izpostavljenih vidikov povezave proračunskega procesa. Za nadaljnje raziskave vpliva teh vidikov in analize povezav smo na osnovi teoretičnih predpostavk v raziskavi zasnovali nove metodološke pristope proučevanja s konceptualnim modelom proračunskega upravljanja in raziskovalnim modelom indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega procesa, ki smo ga aplicirali v lastni študiji primera.

Iz primerov participativnega proračunskega upravljanja, ki smo jih predstavili v poglavju 3.4.3 smo na osnovi analiz več kot 20 letnih praks povzeli ključne učinke tega pristopa. Po dolgoletnem spremljanju rezultatov participativnega proračunskega procesa v Porto Alegre v številnih raziskavah mu tudi zunanji evalvatorji priznavajo dva ključna dosežka: učinkovito alokacijo proračunskih sredstev ter uspešno uvajanje neposredne participacije na lokalni ravni. Pozitivni učinki participativnega proračunskega procesa v Porto Alegre so prispevali k učinkovitejši ureditvi številnih področij socialnega življenja, izboljšanju izobraževanja, zdravstvene in socialne oskrbe, boljši oskrbi s komunalno infrastrukturo (vodo in kanalizacijo v mestu) ter večji mobilizaciji prihodkov revnejšim predelom mesta (Mullins 2007, 249). Pomemben vpliv mu v Latinski Ameriki pripisujejo tudi pri krepitvi civilne družbe in javnega nadzora, saj je uspel vzpostaviti javno odgovornost predstavnikov ljudstva kot tudi izvršne oblasti ob vidnem zmanjšanju korupcije javne uprave (Allegretti in drugi 2008).

Analiza participativnega proračunskega procesa opravljena v devetnajstih mestih v Evropi v obdobju 2002-2005 pa podaja osnovne učinke v boljši koordinaciji proračunskega procesa; v izboljšani proceduri med administrativnimi oddelki; v dveh primerih je bil rezultat v pobudi za prevzem zagotavljanja storitev s strani občanov; v nekaterih primerih zaznavajo učinkovitejše reševanje lokalnih problemov; največje število izboljšav participativnega procesa pa je podano kot izboljšanje zagotavljanja lokalnih javnih služb (Sintomer 2008). Zanimivo, da so le v dveh primerih zaznali učinek na znižanje stroškov oziroma pozitivne spremembe v managementu javnih organizacij in le v 4 od 19 območij je kot učinek neveden boljši nadzor javne porabe (ibid). Vendar po dosedanjih analizah primerov v evropskih mestih od začetkov uvajanja v prvem desetletju, še ni možno dokončno ovrednotiti dejanskih učinkov tega pristopa.

Analize primerov participativnega proračunskega upravljanja drugje po svetu potrjujejo učinke izboljšanja preglednosti delovanja, izboljšanja učinkovitosti zagotavljanja storitev na osnovi predlogov državljanov, boljše administrativno sodelovanje med uradi, učinkovitejše odzivanje administracije in politike ter uspeh pri preusmerjanju sredstev v druge namene porabe (Sintomer in drugi 2008, 174). Tudi analize raziskav povezave med instrumenti direktne demokracije in stroškovno učinkovitostjo javnih služb v Švici podajajo evidentne dokaze o bistveno višji ceni teh storitev v območjih brez instrumentov direktne demokracije v primerjavi z območji, kjer uporabljajo referendum (Feld 2002, 12). Iz povzetka analiz tudi izhaja večja pripravljenost plačevanja davčne obveznosti oziroma tarif za javne storitve in večje zadovoljstvo državljanov švicarskih kantonov, ki uporabljajo institute direktne demokracije v proračunskem procesu. Podatki o finančnem poslovanju teh občin v celotnem obdobju analize (1980-1989) potrjujejo, da je javna poraba in višina davkov nižja v območjih z uvedenimi instituti neposredne demokracije kot v območjih brez (ibid). Zelo pomemben je tudi učinek prenosa financiranja javnih storitev na uporabnike, ki skupaj z večjo stroškovno učinkovitostjo prav tako potrjuje predpostavko, da dopolnitev predstavniške demokracije z instituti neposredne demokracije na lokalnih ravneh krepi učinkovitost javne porabe in delovanja javnega sektorja.

Hkrati iz analiz participativnega proračunskega procesa izhaja tudi, da ta pristop predstavlja ustrezen način spodbujanja vključevanja državljanov v procese politične participacije (Heimans 2002, Mullins 2007, Sintomer in drugi 2008, Wampler 2007). Razporeditev proračunskih sredstev v občini je tema, ki je ljudem blizu, neposredno zadeva njihova življenja in vrsta učinkov tega procesa je občanom neposredno vidna (nova cesta, park, kanalizacija, vrtec, športna dvorana...). Na osnovi dejanskih in pričakovanih učinkov teh

praks, je v lokalnih sredinah, kjer je bil v zadnjih 15 letih uveden, participativni proračun postal najpomembnejši instrument participacije na lokalni ravni (Sintomer in drugi 2008, 164). Iz raziskav je razvidno, da se število udeleženih prebivalcev in drugih subjektov po uvedbi tega pristopa hitro povečuje, k čemur veliko prispevajo sodobne IKT (Sintomer in drugi 2008, Wampler 2007). Participativni proračunski proces spodbuja priložnosti za participacijo v odprtih in javnih razpravah, preko katerih v argumentiranem diskurzu prihaja do iskanja kolektivnih rešitev, boljšega poznavanja javnih zadev kot tudi neposrednejšega nadzora delovanja lokalne oblasti. Na osnovi teh ugotovitev Wampler (2007, 22) povzema, da participativni proračunski proces deluje kot državljanska šola za vključevanje in opolnomočenje državljanov za boljše razumevanje njihovih državljanskih pravic in dolžnosti kot tudi odgovornosti lokalnih oblasti. S tem je postal pomembno orodje participativne demokracije in dejavnik dobrega javnega upravljanja. Interes državljanov za participacijo v proračunskem procesu in pričakovanja po večji odzivnosti lokalnih oblasti nakazujejo tudi izsledki ankete v študiji primera, ki smo jo izvedli v dveh slovenskih občinah.

Zaznani učinki participativnega proračunskega upravljanja so zelo različni in večplastni, saj se bistveno razlikujejo tako pristopi kot rezultati glede na različne institucionalne ureditve proračunskega upravljanja. Vendar iz dosedanjih raziskav participativnih praks v lokalnem proračunu prevladujejo pozitivni učinki, ki z vidika alokacijske učinkovitosti proračunskega upravljanja participacijo obravnavajo predvsem kot dejavnik odprave asimetrije v procesu odločanja in koordinativni mehanizem na vhodu proračunskega procesa. Prav tako iz vrste primerov participativnega proračunskega procesa in drugih neposrednih oblik demokracije v proračunskem upravljanju v Švici izhaja, da ti procesi vplivajo tudi na izboljšanje nekaterih vidikov operativne učinkovitosti proračunske porabe in zagotavljanja javnih služb v lokalni skupnosti. Ob tem je potrebno spremljati tudi negativne učinke tega pristopa, ki so zaznani kot posledice večjega pritiska na izvršno oblast; pritisk na povečanje porabe; izgubo legitimnosti vzpostavljenih demokratičnih institucij na račun do javnosti manj odgovornih organizacij civilne družbe; eskalacijo konfliktov pri alokaciji in distribuciji med sodelujočimi družbenimi skupinami; negotovost procesa odločanja; ali dominacijo interesov lokalnih elit in močnejših skupin pritiska (Heimans 2002, 10-11). Prav tako se odpirajo dileme o upravičenosti stroškov participativnih procesov namesto kritja nujnih vlaganj v neposredno reševanje lokalnih problemov (Mullins 2007, 238) in zlorabe participacije oziroma njene instrumentalizacije (Goldfrank 2007, Moynihan 2007). Za celovito evalvacijo teh procesov in njegovih učinkov bo potrebno kontinuirano proučevanje še v prihodnje z namenom, da se izlušči ključne karakteristike, na osnovi katerih lahko v bodoče z dograjevanjem tega procesa zajamemo čim več pozitivnih učinkov oziroma čim bolj izločimo negativne. Na osnovi teh

spoznanj priporočila nekaterih mednarodnih organizacij usmerjajo v potrebo, da se participativni proračun institucionalizira in da se odpiranje proračunskega procesa vzpostavlja v več korakih z vgrajevanjem dodatnih mehanizmov transparentnosti in nadzora ter ob izgrajevanju institucionalne zmogljivosti sistemov lokalnega javnega upravljanja in civilne družbe.

Na osnovi dosedanjih analiz participativnega proračuna v podanih analizah povzemamo dva ključna učinka: učinkovitejša alokacija proračunskih sredstev ter prispevek k uvajanju neposredne participacije na lokalni ravni. S primeri participativnega proračunskega procesa potrjujemo, da državljanska participacija v povezavi z demokratičnimi nadzornimi mehanizmi vnaša katalizatorski vpliv, ki z aktiviranjem samoregulativnih zmožnosti avtonomnih lokalnih skupnosti v proračunsko upravljanje vnaša alokacijsko učinkovitost. Navedene ugotovitve potrjujejo predpostavko, da vgrajeni mehanizmi participacije, ki predstavljajo enega od izhodišč koncepta novega lokalnega javnega upravljanja, neposredno vplivajo na alokacijsko učinkovitost proračuna, učinkovitost izvajanja lokalnih javnih služb in s tem na uspešnost delovanja občine. Iz učinkov participativnega proračunskega upravljanja so vidni tudi nekateri posredni vplivi državljanske participacije na ekonomičnost in učinkovitost zagotavljanja javnih služb, kar podaja tudi povezave vpliva participativnih praks na izboljšanje nekaterih aspektov operativne učinkovitosti porabe. Na osnovi navedenih učinkov vpeljave participativnega proračunskega upravljanja lahko potrdimo osnovno tezo v okvirih, ki se nanaša na vnos sodobnih metod proračunskega upravljanja zasnovanih na demokratičnih vidikih novega lokalnega javnega upravljanja. S tem utemeljujemo, da je praticipacija potrebna sestavina proračunskega upravljanja na lokalni ravni, ki sinergično dopolnjuje druge mehanizme učinkovitosti.

Iz empiričnih ugotovitev primerov participativnega proračunskega upravljanja izhaja, da je uvajanje participacije v proračunskem procesu obravnavano kot pomemben mehanizem neposredne demokracije v procesih lokalnega javnega upravljanja. Njegova osnovna značilnost izhaja iz tega, da povezuje demokratični proces s konkretnimi in vidnimi rezultati. V okoljih, kjer so ta pristop uvedli, je postal najpomembnejši instrument spodbujanja in širjenja neposredne participacije državljanov na lokalni ravni. Z učinki participativnega proračunskega procesa tako lahko verificiramo tudi tretjo izvedeno tezo, s katero smo predpostavili, da z demokratizacijo proračunskega procesa kot ključnega procesa lokalnega javnega upravljanja krepimo tudi demokratizacijo odločanja v lokalni skupnosti.

Iz analize praks participativnega proračuna širom po svetu in navedb o učinkih tega pristopa izhaja, da navedeni pristop podpira alokacijsko učinkovitost proračuna z odpiranjem procesa na vhodu. S sodobnimi mehanizmi procesnega managementa pa v proračunski proces zajamemo dodatne povezovalne mehanizme, ki usmerjajo učinkovitost na izvršilno-instrumentalni ravni v uspešnejše doseganje ciljev občine. V drugi izvedeni tezi smo z namenom povezave vhoda in izhoda proračunskega procesa v celovito upravljanje podali predpostavko, da vzpostavitev sistema dejavnikov procesnega upravljanja proračuna z vpeljavo vidikov učinkovitosti in demokratizacije ter njihovo spremljanje povečuje učinkovitost proračunskega procesa in njegovih izidov.

Iz številnih analiz reform proračunskega upravljanja v okviru paradigme NJM izhajajo nekateri evidentni učinki v smeri izboljšanja transparentnosti in operativne učinkovitosti javne porabe. Večina NJM reform se je ukvarjala z optimizacijo proračunskega procesa na instrumentalno-izvršilni in operativni ravni z metodami procesnega managementa, ki vzpostavlja vrsto koordinativnih in nadzorih instrumentov v vseh fazah proračuna, kar ga usmerja k doseganju zastavljenih ciljev in učinkoviti implementaciji sprejetega proračuna. Mehanizmi sodobnih metod finančnega managementa so v proračunski proces vnesli številne izboljšave in okrepili tudi administrativno zmogljivost proračunskih sistemov: izboljšanje proračunskega načrtovanja, napovedovanja javnofinančnih tokov in večletnega proračunskega načrtovanja; izboljšanje računovodskih tehnik in revizije; z merjenjem porabe in benchmarkingom so bili na nekaterih segmentih porabe doseženi vidni prihranki oziroma znižani stroški operativnih aktivnosti; s sproščanjem administrativnega finančnega nadzora in mehanizmi fleksibilnih proračunskih metod so bile vnešene nekatere spodbude managerske učinkovitosti; z uvajanjem pogodbenih odnosov, strandardov kakovosti in zavez o vnosu več informacij v poročanje se je povečala transparentnost in medsebojna informiranost med financerji, izvajalci in uporabniki javnih storitev; vzpostavilo se je večje zavedanje o stroškovni učinkovitosti in dvig kakovosti javnih storitev (Curristine 2005, Chan 2003, Gianakis in McCue 1999, Hepworth 2002, Kelly in Rivenbark 2003, Pollitt in Bouckaert 2000, Rubin 2007, Schelder 2002, Schick 2004). S tem so mehanizmi managementa proračunske porabe vplivali tudi na operativno učinkovitost lokalnega javnega upravljanja in na kakovost zagotavljanja javnih služb[105]. Niso pa bile proračunske reforme uspešne tam,

[105] Iz analiz paradigme NJM sicer ne izhaja enotna ocena konsistentnosti tega pristopa, vendar mu poleg nekaterih pomanjkljivosti pripisujejo tudi vrsto pozitivnih učinkov. Številni avtorji povzemajo pozitivne učinke reform NJM v izboljšanju tehnične učinkovitosti in kakovosti zagotavljanja javnih služb, zmanjšanju števila zaposlenih v javnem sektorju, jasneje postavljenim ciljem in mehanizmih nadzora operativnega delovanja javnih organizacij, usmeritvi v bolj individualno odgovornost javnih managerjev in uvajanje elementov notranje konkurenčnosti (Barzelay 2001, Micklethwhait in Wooldridge 2000, Pollitt 2003, Rus 2001).

kjer so se vodile preveč tehnokratsko in izolirano od ostalih procesov javnega managementa (Barzelay 2001, Gianakis in McCue 1999, Schick 2004).

Podani izsledki analiz reform managementa proračunske porabe od 80 –ih let 20. stoletja do danes navajajo številne izboljšave v proračunskem procesu na strani operativne učinkovitosti. Posebej se izpostavlja, da so učinki reform managementa proračunske porabe vidni prav v občinskih proračunih, ki se lažje usmerjajo v neposredne rezultate. Ob tem proračunski dokumenti podajajo preglednejše informacije o uporabi javnega denarja in s tem vplivajo na spremembo toka razprav o alokaciji sredstev, na razmerja do izvajalcev javnih služb oziroma agencij, ki nastopajo kot nosilci pravic porabe proračunskih sredstev ter postopno vzpostavljajo bolj odprte odnose med uporabniki javnih storitev, državljani in lokalno oblastjo (Bouckaert 2002, 31-33, Shah in Shen 2007, 153-157). Sodobne metode managementa proračunske porabe vnašajo nujno potrebne mehanizme predvsem v izboljšanju operativne učinkovitosti proračunskega upravljanja. Z njimi vnašamo odpiranje procesa na instrumentalno-izvršilni ravni z vzpostavljanjem notranje avtonomije managementa, transparentnosti porabe in pristopa večletnega proračunskega načrtovanja. Ob tem, da je NJM uvedel vrsto izboljšav operativne učinkovitosti proračunske porabe, pa številne empirične raziskave, ki naj bi potrdile, da pristopi outputnega oziroma v rezultate usmerjenega proračuna podpirajo alokacijsko učinkovitost, tega niso uspele utemeljiti (Chan 2003, Curristine 2005, Kelly in Rivenbark 2003, Schick 2004). Z vgrajevanjem informacij o uspešnosti izvajanja ti pristopi niso bistveno vplivali na alokacijo proračunskih sredstev. Priznavajo pa jim doprinos k izboljšanju informiranosti odločevalcev in večji transparentnosti javne porabe. Prav tako so reforme razširile zavedanje tako med državljani kot med javnimi uslužbenci, da sta javno dobro in učinkovitost pomemben dejavnik javnega upravljanja, ki mu je treba posvečati več pozornosti ter postopoma vnašale spremembe v lokalni organiziranosti in spremembi upravljalske kulture (John 2001, 99-101). Skozi te učinke reform pa se je pokazala potreba in zavedanje po odpiranju procesa tudi na vhodni strani s povečanjem inputa pri oblikovanju proračuna. Številni instrumenti transparentnosti so vzpostavili odpiranje proračuna do javnosti, kar omogoča vzpostavljanje komunikacijskih tokov, ki so pogoj za nadaljnje korake odpiranja proračunskega procesa.

Z navedenimi učinki reform managementa proračunske porabe lahko v delu, ki se nanaša na vnos sodobnih metod proračunskega upravljanja na instrumentalno-izvršilno ravni zasnovanih na vidikih učinkovitosti potrdimo predpostavko v osnovni tezi, da s sodobnimi metodami proračunskega upravljanja zasnovanimi na izhodiščih novega javnega upravljanja krepimo demokratičnost in uspešnost delovanja občine.

Na osnovi učinkov 30-letnih reform managementa proračunske porabe in 20- letnih učinkov participativnega proračunskega upravljanja lahko v podanih okvirih verificiramo osnovno tezo, da se z uvajanjem sodobnih metod proračunskega upravljanja zasnovanih na izhodiščih novega lokalnega javnega upravljanja, ki zajemajo tako vidike demokratičnosti kot učinkovitosti, krepimo demokratizacijo in povečujemo uspešnost delovanja občine. S participacijo krepimo alokacijsko učinkovitost in demokratizacijo. Z mehanizmi managementa pa izboljšujemo predvsem operativno učinkovitost. Ob tem mehanizmi managementa proračunske porabe vnašajo številne instrumente transparentnosti, s katerimi odpiramo pot nadaljnjim korakom demokratizacije.

Na osnovi podanih učinkov uvajanja sodobnih metod managementa proračunske porabe na instrumentalno izvršilni ravni z reformami proračunskega upravljanja v okviru paradigme NJM smo podali učinke izboljšanja operativne učinkovitosti porabe in transparentnosti proračunskega upravljanja. Na osnovi teh učinkov pa ne moremo potrditi prve izvedene teze, ki opredeljuje pomen mehanizmov procesnega mangementa porabe na učinkovitost proračunskega upravljanja. V prvi izvedeni tezi predpostavljamo, da učinkovitost upravljanja občinskega proračuna lahko izboljšamo z uvajanjem celovitega procesnega managementa v vseh fazah proračunskega ciklusa. Procesni pristop managementa proračunske porabe obravnavamo kot koordinacijo in povezavo vseh aktivnosti na izvršilno-instrumentalni ravni z namenom učinkovitega vodenja proračunskega procesa. Neuspešnost v rezultate usmerjenih pristopov proračunskega upravljanja in nepovezanost proračunskega procesa z drugimi organizacijskimi procesi ne omogoča verifikacije prve izvedene teze. Učinki praks managementa proračunskega procesa v reformah NJM podajajo tudi, da zgolj vidiki učinkovitosti ne morejo podati osnove za oblikovanje celovite proračunske teorije oziroma celovitega proračunskega upravljanja.

Osnovna težava v proračunskem upravljanju ostaja povezava inputov s pričakovanimi izidi, kar zahteva povezavo celotnega procesa z upoštevanjem različnih vidikov javnega upravljanja. Na vhodu proračunskega procesa gre za alokacijsko učinkovitost, kjer so odločilni predvsem vidiki demokratičnosti. Za doseganje rezultatov pa so pomembni vidiki učinkovitosti, ki jih usmerjajo predvsem mehanizmi procesnega managementa.

S predstavitvijo teoretskih izhodišč kot tudi iz analize v praksi smo podali pomen celovitega upravljanja proračuna s koordinacijo in povezavo proračunskega procesa na vseh ravneh, tako znotraj občine kot tudi v omrežju lokalnega okolja. Prav tako smo ugotovili, da gre za kompleksen proces na vseh ravneh upravljanja, ki zaobjema interdisciplinarne vidike

učinkovitosti in demokratičnosti. Tudi z analizo študije primera smo ugotovili določene povezave dejavnikov demokratičnosti in učinkovitosti vendar na osnovi teh zaznav ne moremo potrditi enoznačne vzročne posledične zveze opazovanih dejavnikov v celotnem proračunskem upravljanju. Z vzpostavitvijo sistema dejavnikov proračunskega upravljanja na lokalni ravni poskušamo s pomočjo procesnega pristopa podati izhodišča za povezavo vseh ravni upravljanja v enovit proces, v katerem so za končni izid pomembni tako demokratični vidiki procesa samega kot v njem doseženi rezultati. Z njihovo vpeljavo in spremljanjem učinkov se v predpostavki druge izvedene teze povečuje učinkovitost in uspešnost proračunskega upravljanja, česar pa zaradi obširnosti problematike v okviru raziskave nismo mogli veljavno potrditi. Zato v raziskavi razdelamo metodološka izhodišča za spremljanje proučevanih vidikov. To podamo s konceptualnim modelom proračunskega upravljanja in raziskovalnim modelom indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti. Na tej osnovi bo možno z nadaljnjimi raziskavami pridobiti veljavne dokaze za potrditev ali zavrnitev dopolnilnih tez.

6.2 ZNANSTVENI DOPRINOS

Disertacija poskuša odgovoriti na nenehno prisotno vprašanje povezave med demokratičnostjo in učinkovitostjo javnega (proračunskega) upravljanja, ki sta praviloma obravnavani kot ločeni dimenziji enega in istega procesa oziroma kot nasprotja. V analizi in argumentaciji delovanja dejavnikov učinkovitosti in demokratizacije proračunskega procesa ugotavljamo, da teh vidikov ni možno deliti ali obravnavati ločeno. Njihovo delovanje je povezano in interaktivno, le da jih posamezne znanstvene discipline obravnavajo ločeno, pri čemer je učinkovitost obravnavana kot teoretsko področje ekonomske znanosti, proces managementa kot domena organizacijskih znanosti, demokratizacija pa kot domena politoloških znanosti. Posamezne teorije izpostavljajo samo določene dejavnike ali vidike in podajajo na njih zasnovane ugotovitve, a ob tem izločajo druge pomembne določnice, zato ločeno ne morejo podati celovite slike proračunskega procesa. Proračunske reforme zastavljene zgolj kot sledenje formalnim proračunskim proceduram, vodene tehnicistično in prepuščene zgolj proračunskemu resorju brez podpore v drugih organizacijskih procesih, brez vzpostavljenega odziva na potrebe skupnosti in brez sprememb v političnem procesu tudi ne dajo pričakovanih rezultatov. Nobena znanstvena disciplina do sedaj ni uspela podati proračunske teorije o optimalni alokaciji proračunskih sredstev. V pričakovanju velikega modela, ki bo določil izid proračunskega procesa, pa lahko zanemarimo druge pomembne

usmerjevalne dejavnike. Prav tako ni pričakovati, da se bo proračunska poraba drastično znižala, niti da bomo vse potrebe reševali na trgu brez posredovanja države. Zato je potreba po proučevanju tega kompleksnega procesa javnega upravljanja še nadalje izpostavljena kot izziv učinkovitejšega usmerjanja k zastavljenim ciljem. S konstrukcionističnim pristopom raziskovanja proračunskega upravljanja zasnovanim na triangulaciji različnih raziskovalnih metod, smo mogočili zajetje interdisciplinarnosti proučevanih vidikov in zagotovili zanesljivost v raziskavi podanih dejstev. Z navedenim je v disertaciji podan izviren metodološki pristop k proučevanju obravnavane tematike.

V pričujoči raziskavi je podana obravnava proračunskega procesa na lokalni ravni z interdisciplinarnim zajetjem vidikov demokratičnosti in učinkovitosti, kot sestavnih protipolov, med katerimi je potrebno nenehno iskati ravnovesje v celotnem procesu. Pri tem izhajamo iz koncepta novega lokalnega javnega upravljanja, ki sloni na načelih dobrega javnega upravljanja in sodobnih mehanizmih managementa proračunske porabe, ki sledijo izpolnjevanju fiskalne discipline, alokacijske in tehnične učinkovitosti proračuna. Celovito uspešnost proračunskega procesa izraženo kot zunanjo učinkovitost in legitimnost lahko podamo le s povezavo vidikov učinkovitosti in demokratizacije, kjer so pomembni tako rezultati procesa kot tudi sam proces. Izhajajoč iz interdisciplinarne narave javnega upravljanja in kompleksnosti proračunskega procesa disertacija z zajetjem vidikov učinkovitosti in demokratizacije podaja teoretično opredelitev obravnavanega področja z vidika različnih znanstvenih disciplin. Interdisciplinarni pristop predstavlja doprinos k celovitemu in poglobljenemu razumevanju proračunskega upravljanja, ki sloni na predpostavki, da je proračunski proces instrument, ki v lokalnem javnem upravljanju nujno povezuje vidike demokratičnosti in učinkovitosti. S podanim interdisciplinarnim pristopom zasnove odprtega participativnega proračunskega upravljanja smo hkrati izločili dilemo o nasprotovanju vidikov demokratizacije in učinkovitosti v procesih lokalnega javnega upravljanja.

Z analizo teh vidikov proračunskega upravljanja v praksi smo na osnovi teorije lokalne demokracije prišli do spoznanja, da je participacija zasnovana na avtonomiji lokalnih oblasti na vhodu procesa bistven dejavnik vnosa alokacijske učinkovitosti. Na osnovi spoznanj teorije managementa proračunske porabe pa dograjujemo upravljanje proračuna z mehanizmi procesnega managementa porabe na izvršilno-operativni ravni, ki prinašajo predvsem izboljšave operativne učinkovitosti in uspešnosti na izhodu procesa ter dejavnike finančno-ekonomskih omejitev in transparentnosti javne porabe. V zasnovi celovitega proračunskega upravljanja s procesno zasnovo povezujemo odločitve na različnih ravneh upravljanja tako v

občini kot v omrežju, od visoko strateških odločitev do čisto operativno izvedbenih ukrepov v vseh fazah proračuna. Izhajajoč iz navedenega proračunsko upravljanje v raziskavi postavimo na izhodišča koncepta novega lokalnega javnega upravljanja, ki jih zaokrožamo z načeli dobrega javnega upravljanja. V okviru izhodišč novega lokalnega javnega upravljanja, ki slonijo na avtonomiji, odprtosti in učinkovitosti v metodološkem okviru omrežnega javnega upravljanja obravnavamo proračunski proces v interaktivnih razmerjih številnih med seboj odvisnih a hkrati relativno avtonomnih akterjev, ki v recipročnih ali hierarhičnih odnosih medsebojnega sodelovanja oblikujejo in izvajajo proračunsko politiko v občini. Zajetje vseh navedenih aspektov smo povzeli v pristopu odprtega participativnega proračunskega upravljanja. S tem pristopom v proračunsko upravljanje ob osnovnem načelu zakonitosti zajemamo spodbude učinkovitosti proračunske porabe z mehanizmi managementa proračunske porabe, dejavnike demokratizacije procesa in omrežnega managementa.

Na podlagi osnovnih proračunskih ciljev in povzetja priporočil mednarodnih organizacij smo odprt participativen proračunski proces usmerjen v rezultate postavili kot normativni standard dobrega proračunskega upravljanja. Odprto proračunsko upravljanje obeležuje novo partnerstvo med lokalno vlado, občani in civilno družbo, ki sloni na čvrstem javnem managementu, aktivni participaciji v odprti komunikaciji in odzivnem delovanju javne oblasti. Z odpiranjem proračuna se vzpostavlja večja transparentnost, dostopnost in odzivnost do javnosti, kar vnaša večjo odgovornost in legitimnost pri uporabi proračunskega denarja. S tem se v proračunsko upravljanje ob večji stroškovni in managerski učinkovitosti proračunske porabe vgrajuje tudi zunanjo učinkovitost oziroma uspešnost, ki se kaže v boljšem doseganju proračunskih ciljev in s tem boljši uspešnosti občine kot celote.

V drugi izvedeni tezi smo predpostavili, da vzpostavitev sistema dejavnikov procesnega upravljanja proračuna z vpeljavo vidikov učinkovitosti in demokratizacije in njihovo spremljanje povečuje učinkovitost proračunskega procesa. Na teh osnovah utemeljujemo pristop odprtega participativnega proračunskega upravljanja, ki ga podamo kot izhodišče dobrega proračunskega upravljanja. Njegova metodološka zasnova je prikazana v konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja (slika 3.2), s katerim na eni strani predstavimo načela in na drugi podamo ključne dejavnike povezave proračunskega procesa. S pristopom odprtega participativnega proračunskega upravljanja in konceptualnim modelom procesa proračunskega upravljanja podajamo novo aplikacijo spoznanj o zasnovi proračunskega upravljanja na lokalni ravni. V njem se osredotočamo na integrativne procesne dejavnike, ki podajajo osnove za povezavo in koordinacijo celotnega procesa na managerski in institucionalni ravni. V konceptualnem modelu na osnovi načel dobrega javnega

upravljanja in načel proračunskega upravljanja združimo osnovna načela odprtega participativnega proračunskega upravljanja, ki zajemajo načelo pravne države, participacije, odzivnosti, predvidljivosti, učinkovitosti, uspešnosti in javne odgovornosti. Na njihovi osnovi smo ob spoznanjih vpliva vidikov demokratizacije in učinkovitosti v lokalnem javnem upravljanju v modelu povzeli povezovalne dejavnike proračunskega upravljanja, ki usmerjajo proces v doseganje osnovnih proračunskih ciljev.

Z metodo modeliranja smo v konceptualnem modelu procesa proračunskega upravljanja na osnovi teoretičnih izhodišč predstavili tok povezav odprtega participativnega proračuna. V prikazu procesa proračunskega upravljanja so podane povezave notranjega kroga managementa proračunske porabe na instrumentalno-izvršilni ravni in institucionalne ravni proračunskega procesa, ki proračun povezuje navzven. Z njima ponazarjamo povezavo med procesom alokacije proračunskih sredstev in procesom izvrševanja proračuna. Tako zasnovan model procesa proračunskega upravljanja predstavi le osnovna razmerja v tem procesu s poudarkom na dinamiki procesne naravnanosti in podaja zgolj pomembne integrativne faktorje, s katerimi vzpostavlja povezavo posameznih faz, različnih ravni upravljanja, različnih akterjev in različne časovne dimenzije procesa. V ta okvir se umeščajo posamezne faze in aktivnosti proračunskega procesa, ki se odvijajo na različnih ravneh upravljanja. Taka zasnova daje modelu značaj metodološkega orodja kot splošnega vodila za usmerjanje in spremljanje proračunskega procesa zastavljenega na osnovi spoznanj teoretičnih pristopov proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

Povzamemo lahko, da participacija kot bistven element lokalne demokracije tudi v proračunskem procesu predstavlja pomemben dejavnik, ki vpliva na alokacijsko učinkovitost proračunske porabe. Odpiranje proračunskega procesa s participacijo deluje kot mehanizem odprave informacijske in odločitvene asimetrije, s tem ko vnaša v proračunski proces povratno zvezo informacijskega inputa in odziva lokalne oblasti, kar so osnove za učinkovitejšo alokacijo in nadzor rezultatov. Pozitivne učinke teh procesov nam potrjujejo analize številnih primerov praticipativnega proračunskega upravljanja in širitev teh pristopov širom po svetu. Na to se navezujejo tudi priporočila mednarodnih organizacij o participativnem proračunskem upravljanju na lokalni ravni, ki smo jih povzeli v načelih zasnove pristopa proračunskega upravljanja. Izhajajoč iz navedenega je smiselno, da se participativni mehanizmi uvedejo kot zavezujoča sestavina proračunskega upravljanja. Ob dejstvu, da vodilne garniture lokalnih oblasti niso posebej naklonjene tem pristopom, bi bilo na poti odpiranja proračuna ta vidik potrebno zajeti v institucionalno ureditev. Tak odnos lokalnih oblasti izhaja tudi iz naše študije primera, zato bi v bodoče glede na priporočila

mednarodnih organizacij, kazalo te instrumente vgraditi tudi v normativno ureditev proračunskega upravljanja slovenskih občin.

Za spremljanje vpliva ključnih dejavnikov pristopa odprtega participativnega proračuna smo oblikovali raziskovalni model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti (slika 3.3), ki predstavlja metodološko orodje za spremljanje proračunskih rezultatov (njegove učinkovitosti) in poteka proračunskega procesa (njegove demokratičnosti). S podanim raziskovalnim modelom lahko zastavimo spremljanje uvajanja ključnih dejavnikov odprtega pariticipativnega proračunskega procesa v posamezni občini. Pri tem indikatorji demokratičnosti omogočajo spremljanje osnovnih procesnih značilnosti proračunskega upravljanja. Z izbranimi indikatorji učinkovitosti pa zajemamo spremljanje rezultatov in presojo učinkovitosti proračunskega upravljanja. Na tej osnovi lahko spremljamo spremembe proračunskega upravljanja, ocenjujemo demokratičnost procesa in učinkovitost rezultatov. S spremljanjem dejavnikov po zastavljenih indikatorjih proračunskega upravljanja lahko zastavimo analize povezave vpliva obravnavanih vidikov demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega procesa, s katerimi lahko pojasnjujemo učinke vpliva teh vidikov. Model omogoča spremljanje indikatorjev v posamezni lokalni sredini skozi časovno premico ali primerjalno z drugimi lokalnimi skupnostmi. Prav tako podaja izhodišče za primerjave demokratičnosti proračunskega upravljanja na mednarodni ravni. To nam omogoča splošna zasnova modela, ki sloni na teoretskih izhodiščih kot tudi na zajetju priporočil mednarodnih organizacij o participativnem proračunskem upravljanju. Glede na specifike posamezne ureditve je v raziskovalni model možno zajeti dodatne indikatorje oziroma dopolnitve njihove interpretacije, da bi lahko odražali ustrezen prikaz pričakovanih učinkov in rezultatov proračunskega procesa glede na specifične razmere v drugih ureditvah. Ob upoštevanju navedenega raziskovalni model predstavlja izviren metodološki doprinos pričujoče raziskave v proučevanju proračunskega upravljanja na lokalni ravni.

Z analizo proračunskih pristopov in spreminjanja vloge javnega sektorja v raziskavi predstavimo osnovne značilnosti, ki obeležujejo določeno obdobje in podajajo značilen tip proračunskega sistema v teh obdobjih. Na osnovi zgodovinske analize in pregleda pristopov proračunskega upravljanja smo opredelili izhodišča za klasifikacijo proračunskih sistemov. Na teh izhodiščih podamo model za razvrščanje proračunskih sistemov (tabela 3.1), ki klasificira proračunsko upravljanje v tri tipske sisteme glede na načelo odprtosti. Klasični v krog institucionalnih akterjev zaprt sistem javnih financ obravnava proračun predvsem iz vidika zagotavljanja javnih dobrin, sloni na zakonitosti in administrativnem nadzoru iz centra. Enostransko odprt NJM pristop se ukvarja učinkovitostjo, transparentnostjo, notranjo

avtonomijo managerjev in prenosom management metod iz podjetniškega sektorja v proračunsko upravljanje ter enostranskim informiranjem javnosti. Koncept odprtega participativnega proračuna pa se na osnovi izhodišč novega lokalnega javnega upravljanja ob mehanizmih managementa proračunske porabe osredotoča tudi na vidike demokratizacije proračuna v lokalni skupnosti z interaktivnim odpiranjem procesa do širše javnosti.

Z modelom za razvrščanje proračunskih sistemov v tri osnovne tipe smo vzpostavili osnovo za analizo posameznih ureditev proračunskega upravljanja ter za spremljanje sprememb v razvoju proračunskega procesa. Po podanih značilnostih proračunskega upravljanja v klasifikacijskem modelu lahko razvrščamo ureditve proračunskega upravljanja v enega od tipskih modelov, s tem ko na osnovi podanih parametrov posamezne ureditve proračunskega upravljanja opredelimo kakšen je dominanten tip v posamezni institucionalni ureditvi. S podano tipologijo razvrstitve proračunskih sistemov v tri osnovne proračunske sisteme smo povzeli novo aplikacijo spoznanj o upravljanju proračuna na občinski ravni, kar predstavlja nov metodološki doprinos v analizi pristopov proračunskega upravljanja na lokalni ravni. Z analizo normativno institucionalne ureditve proračunskega upravljanja na osnovi modela za razvrščanje proračunskih sistemov lahko ugotavljamo podobnosti in razhajanja posameznih ureditev glede na osnovne značilnosti pristopa odprtega participativnega proračunskega procesa, ki smo ga postavili kot benchmark dobrega proračunskega upravljanja.

Dejstvo, da vsak korak k izboljšanju delovanja lokalne skupnosti predstavlja prispevek k razvoju družbene sredine v kateri živimo, nas usmerja k relevantnosti nadaljnjega proučevanja v tej raziskavi izpostavljene problematike. Glede na vrsto vprašanj, ki se odpirajo v okviru pričujoče raziskave na osnovi postavljenih hipotez, se kaže tudi relevantnost teme za nadaljnje raziskave po posameznih dejavnikih učinkovitosti ali demokratizacije proračunskega procesa v občini. Prav tako je relevantno spremljanje razvoja proračunskega upravljanja v posamezni ureditvi glede na zastavljen tipski model razvrščanja proračunskih sistemov.

6.3 ZAKLJUČKI EVALVACIJE PRORAČUNSKEGA PROCESA V SLOVENIJI

Vse od nastanka nove države smo v Sloveniji soočeni s korenitimi reformami na področju javnih financ. Segment proračunskega upravljanja na lokalni ravni in sistem fiskalne decentralizacije sta od ustanovitve novih lokalnih samoupravnih skupnosti leta 1995 v nenehnih reformah, ki so zasnovane na načelih učinkovitosti in transparentnosti. Od vzpostavitve lokalne samouprave se ves čas izpostavlja tudi vprašanje upravičenosti njene uvedbe in učinkovitosti njenega delovanja. S spremljanjem učinkovitosti proračunskega procesa, ki zajema ključna področja uspešnosti delovanja občine, lahko ocenjujemo tudi učinkovitost oziroma uspešnost delovanja občine kot celote. V analizi kazalnikov proračunskega upravljanja smo zajeli vrsto indikatorjev, s katerimi lahko podamo učinkovitost in demokratičnost poračuna ter s tem spremljamo tudi uresničevanje osnovnega poslanstva in ciljev lokalne skupnosti.

Iz pregleda literature in opravljenih analiz izhaja, da se od ustanovitve novih občin do danes upravljanje proračuna še vedno sooča z vprašanji metodološke narave in konsolidacije institucionalne ureditve. Hkrati pa se vse bolj osredotoča na povezavo proračunskega procesa s ključnimi strateško-razvojnimi usmeritvami posamezne lokalne sredine. Kajti proračunski cilji in politike imajo neposreden vpliv na delovanje in razvoj lokalne skupnosti kot celote. V obdobju tranzicije je bila najprej izpostavljena potreba po vzpostavitvi legalističnega načela z dograditvijo učinkovitega normativnega okvira, vgrajevanjem mednarodnih javnofinačnih klasifikacij in poudarkom na vzpostavitvi temeljnih proračunskih institucij. V času poteka raziskave se nahajamo v fazi prehoda od inputnega v outputni proračunski pristop, ki zajema spremljanje porabe v fragmentirani mreži izvajalcev javnih služb v okviru načel učinkovitosti in transparentnosti. Vsebinsko dograjevanje mehanizmov učinkovitosti in odpiranje proračunskega procesa je po teoretskih spoznanjih in izsledkih številnih analiz proračunskih reform v svetu možno šele po vzpostavitvi in konsolidaciji stabilnih nosilnih proračunskih institucij (Curristine 2005, Kranjec 2003, Rubin 2006, Mullins 2007).

Z empirično raziskavo smo v disertaciji podali celovito analizo proračunskega procesa in sistema financiranja slovenskih občin. V poglavju 4 smo podali pregled osnovnega normativnega okvira upravljanja občinskih proračunov ter osnovna metodološka izhodišča občinskih javnih financ, ki sledijo javnofinančnemu pravnemu redu v državi. Dodatno smo analizirali nekatere pojasnjevalne elemente poteka procesa glede na proučevane vidike zajete v konceptualnem modelu proračunskega upravljanja. Z analizo finančnih parametrov

proračunov slovenskih občin pa smo pridobili osnovno finančno sliko pomembnih skupin prejemkov in izdatkov občinskih proračunov, ki nam služijo kot opora pri spremljanju izidov proračunskega procesa po zastavljenih indikatorjih učinkovitosti.

Na osnovi modela za razvrščanje proračunskih sistemov smo po podanih značilnostih razvrstili proračunski proces občin v Sloveniji v prevladujoč tip proračunskega sistema glede na dominantne značilnosti procesa. Na teh osnovah smo preverili kako poteka proračunski proces pri nas in v kateri tip proračunskega sistema ga razvrstimo glede na osnovne značilnosti naše ureditve. Analiza ključnih značilnosti institucionalne ureditve procesa podaja, da naša ureditev povzema največ značilnosti enostransko odprtega NJM modela, ob še vedno prisotni dominaciji klasičnega inputnega sistema in z le nekaj redkimi elementi obojestransko odprtega participativno usmerjenega procesa (poglavje 4.1.4). Naša normativna ureditev sloni na načelih zakonitosti, transparentnosti in učinkovitosti z vzpostavljanjem mehanizmov managementa proračunske porabe. Vendar proračunski proces postavlja v relativno zaprto institucionalno proceduro znotraj organov lokalne samouprave, ki ne omogoča uravnoteženega razmerja med lokalnimi organi in ne podpira odpiranja proračuna do širše javnosti glede na izhodišča pristopa odprtega participativnega proračuna.

V poglavju 5 smo s študijo primera dveh občin s kombinacijo različnih raziskovalnih metod podali poglobljen vpogled v proračunski proces posamezne občine. Analizirali smo institucionalno normativni okvir v posamezni občini in dejanski potek z namenom pridobitve celovitega vpogleda v ta proces glede na načela odprtega participativnega proračuna in ključne dejavnike proračunskega upravljanja podane v konceptualnem modelu proračunskega upravljanja. Podali smo analizo razmerij med organi, način vključenosti institucionalnih in neinstitucionalnih akterjev, reprezentacijo interesov javnosti preko predstavniških organov, prisotnost neposredne participacije, odzivnost lokalne oblasti in instrumente managementa proračunske porabe. S tem smo pridobili osnove za primerjalno analizo osnovnih značilnosti proračunskega procesa po predstavljenih indikatorjih demokratičnosti v raziskovalnem modelu. V študiji primera smo zajeli tudi finančno analizo proračunov obravnavanih občin, ki nam je omogočila primerjavo po kazalnikih učinkovitosti.

S študijo primera smo lahko z različnimi raziskovalnimi metodami detajlno osvetlili potek proračunskega procesa v posamezni sredini. S pomočjo intervjuja z vodilnimi smo dodatno pojasnili nekatere elemente poteka procesa, ki jih ni možno povzeti zgolj iz formalnih pravil in dokumentov. Na osnovi poglobljene analize posamezne študije primera smo ugotovili tudi v čem se dejansko izvajanje procesa v posamezni občini razlikuje od normativno-

institucionalne ureditve. Ob tem smo izvedli tudi anketo med občani obravnavanih občin in s tem pridobili vpogled v stališča neposrednih uporabnikov proračunskega denarja, ki smo jih analizirali tudi s statističnimi parametri. S pomočjo teh ugotovitev smo preverjali povezavo vpliva demokratičnosti in učinkovitosti proračunskega upravljanja v obravnavanih občinah.

Medtem ko izsledki ankete v študiji primera, podajajo interes državljanov za participacijo v proračunskem procesu in pričakovanja po večji odzivnosti lokalnih oblasti, pa iz normativne analize proračunskega procesa v Sloveniji rezultira relativna institucionalna zaprtost, ki ne podpira mehanizmov participacije in odzivnosti lokalne oblasti. Iz stališč med občani v obravnavanih študijah primera je izkazan visok interes za sodelovanje pri odločitvah o uporabi javnega denarja in pričakovanja, da jih lokalna oblast bolj vključuje v odločanje o proračunu in bolje seznanja s ključnimi nameni porabe denarja v občini. Potrebo, da jih občina vključi v oblikovanje proračuna izraža v študiji primera A 78% anketirancev oziroma v študiji primera B 61% anketirancev, medtem ko ocenjujejo, da jih lokalna oblast premalo vključuje v odločanje o proračunu. Kar 98% anketirancev iz študije primera A in 80% anketirancev iz študije primera B tudi podaja stališče, da želijo biti seznanjeni z uporabo javnega denarja v občini, pri čemer zelo nizke ocene podajajo glede seznanjanja občanov o porabi javnega denarja s strani občine.

Ob tem smo dodatno osvetlitev problematike podali z analizo vlog v proračunskem procesu. Iz raziskave izhaja, da je finančni resor najpomembnejši akter na organizacijski ravni v vlogi vratarja in koordinatorja procesa, ki zagovarja predvsem strokovne in legalistične vidike. Medtem ko ima župan v proračunu slovenskih občin dominantno institucionalno pozicijo, ki nastopa v vlogi meta-managerja, usmerja tok akcije in povezuje celoten proces upravljanja proračuna, je vloga predstavniškega organa v institucionalni ureditvi šibka. Iz primerjalne analize študije primera občine A in B izhaja, da je njegova moč lahko odvisna tudi od politične kulture v posamezni lokalni sredini, ki vlogo občinskega sveta lahko bistveno okrepi ali ošibi. Ob močni vlogi župana v našem sistemu, ki v vlogi predstavnika ljudstva in vrhnjega managerja predstavlja izhodišča učinkovitega političnega vodenja, lahko dodatno odpiranje proračunske procedure tako znotraj institucionalnih akterjev kot z vnosom neposredne participacije državljanov predstavlja primeren korektiv za uravnoteženje razporeditve moči med akterji in vzpostavljanja demokratičnega nadzora.

Z analizo indikatorjev demokratičnosti proračunskega procesa smo v obeh občinah ugotovili prisotnost večine indikatorjev v okviru načela transparentnosti, medtem ko v okviru načela dostopnosti in odzivnosti ugotavljamo pretežno odsotnost dejavnikov demokratičnosti (tabela

5.29). Iz stališč vodstev občin podanih v intervjujih izhaja, da v obravnavanih občinah vzpostavljanje odnosa do občanov vidijo predvsem kot zavezo informiranja in izboljšanja obveščanja javnosti, kar je obravnavano kot enostransko odpiranje proračunskega procesa. S primerjalno analizo indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti v posamezni občini smo tudi podali razlike v prisotnosti opazovanih vidikov med občinama. Iz primerjalne analize kazalnikov učinkovitosti in demokratičnosti v obravnavanih dveh občinah izhajajo zanimive razlike v zastopanosti obravnavanih značilnosti, raznolikost dejanskega poteka procesa ob enaki institucionalni ureditvi, kot tudi statistična različnost podanih stališč občanov o opazovanih značilnostih. Navedene ugotovitve iz analize lahko predstavljajo izhodišča prihodnjega izboljšanja komunikacije z občani. Tudi mednarodne organizacije poudarjajo potrebo po kontinuiranem spremljanju proračunskega procesa in priporočajo merjenje stališč občanov. Potrebno bo usmerjati več aktivnosti v izboljšanje informiranosti občanov o proračunu ter z različnimi mehanizmi zagotoviti več sodelovanja širše javnosti in boljšo odzivnost lokalne oblasti.

S pomočjo raziskovalnega modela indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti in modela za razvrščanje proračunskih sistemov smo v raziskavi podali prvo celovito empirično raziskavo proračunskega procesa slovenskih občin po uvedbi lokalne samouprave. Z evalvacijo proračunskega upravljanja na ravni občin v Sloveniji smo na teh metodoloških izhodiščih pridobili poglobljen vpogled v potek proračunskega procesa in analizo učinkov proračunskega upravljanja. Celovita evalvacija proračunskega upravljanja slovenskih občin zasnovana na interdisciplinarnih vidikih učinkovitosti in demokratizacije predstavlja nov doprinos na področju proučevanja občinskih proračunov pri nas.

Iz analize institucionalne ureditve občinskega proračuna in njegove vsebine izhaja, da proračun ni le finančni načrt javnih prejemkov in izdatkov občine ampak hkrati tudi osnovni programski dokument delovanja občine, ki predstavlja strategijo in operativni program dela. Letno poročilo o doseženih ciljih in rezultatih proračuna pa je hkrati tudi poročilo o delovanju občine kot celote. Tudi iz evalvacije proračunskega procesa na študiji primera dveh občin lahko ugotovimo, da občina s proračunom ne sprejema le načrt prejemkov in izdatkov, ampak določa osnovne politike in cilje ter hkrati zastavi tudi osnovni program svojega operativnega delovanja. Iz analize ankete izvedene v okviru empirične raziskave izhaja, da tudi občani proračun sprejemajo kot osnovni odraz delovanja občine in z uspešno realizacijo proračunskih ciljev povezujejo uresničevanje osnovnih ciljev občine in uspešnost njenega delovanja.

Čeprav z evalvacijo proračunskega procesa v študijah primera dveh občin ugotavljamo določene povezave vidikov učinkovitosti in demokratičnosti, na teh osnovah ne moremo potrditi enoznačne vzročno posledične zveze opazovanih dejavnikov proračunskega upravljanja. Ugotavljamo, da v obravnavanih dveh občinah visoki kazalniki učinkovitosti v primerjavi s povprečnimi kazalniki slovenskih občin lahko sobivajo tudi z relativno nizko demokratičnostjo v proračunskem procesu ob hkratno jasno izraženih stališčih občanov, da pričakujejo boljšo informiranost o proračunskem procesu in večjo vključenost v proračunske odločitve. Na osnovi teh ugotovitev izhaja potreba po nadaljnjem spremljanju povezav vpliva dejavnikov demokratičnosti in učinkovitosti v proračunskem upravljanju. V ta namen so potrebne dodatne kontinuirane raziskave proračunskega upravljanja, za kar v pričujoči raziskavi nismo imeli možnosti. S podanim raziskovalnim modelom indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti in modelom za razvrščanje proračunskih sistemov pa smo podali osnovo za njihovo izvajanje. S spremljanjem proračunskega procesa, ki zajema ključna področja uspešnosti delovanja občine pa ocenjujemo tudi učinkovitost oziroma uspešnost delovanja občine kot celote.

7 LITERATURA:

- Aars, Jacob in Anne Lise Fimreite. 2005. Local Government and Govrnance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies* 28 (3): 239-256.
- Adizes, Ichak. 1979. *How to solve the mismanagement crisis.* Los Angeles: The institute for Managerial Diagnosis and Organizational Research.
- Adam, Frane in Borut Rončević. 2003. Socialni kapital – opredelitve in raziskovalne strategije. V *Socialni kapital v Slovenji*, ur. Matej Makrovič, 5-32. Ljubljana: Sophia.
- Allen, Richard. 2002. Budgetary and financial management reform in Central and Eastern Euorope. V *Models of Public Budgeting and Accounting reform,* 81 -114. Paris: OECD Journal on Budgeting 2, Supplement l.
- Allen, Richard in Tommasi Daniel, ur. 2001. *Managing Public Expenditure*. Paris: OECD, SIGMA.
- Allegretti, Giovanni. 2008. *The spreading of Participatory Budgeting in Europe*. Gradivo za seminar. Dostopno prek: http://siteresources.world.bank.org (8. november 2008).
- Allegretti Giovanni, Marisa Matias, Eleonora Schettini in Martins Cunha. 2008. *ITC Technologies within the Grammar of Participatory Budgeting: Tensions and Challenges of a mainly »Subordinate Clause« Approach*. Dostopno prek: http://www.regione.toscana.it/regione/ mulitmedia/RT/ docmuments/1211883106079_allegretti_matias_cunha.pdf (8. november 2008).
- Andoljšek, Žiga. 2005. K rezultatom usmerjeni proračun v Republiki Sloveniji. V *Uprava med politiko in stroko. Zbornik referatov, XII. Dnevi Slovenske uprave 2005*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Arora, B. Vivek in John Norregaard. 1997. *Intergovernmental Fiscal Relations*, IMF WP/97/29. IMF on line publications (30.oktober 2002).
- Atkinson, Paul in Paul van den Noord. 2001. *Managing public expenditure: Some emerging policy issues and a framework for analysis.* ECO/WKP(2000)11, OECD: Paris. Dostopno prek: http://www.oecd.ogr/eco/eco (29. november 2007).
- Bailey, Stephen J. 1999. *Local government economics: principles and practice*. Houndmills, Basingstoke, London: Macmillan.
- Bailey, Stephen J. 2008. The Rationale for Regional Government within the EU: Function, Form and Finance. V *Decentralization and Regionalisation: the Slovenian Experience in an International Perspective*, ur. Stanka Setnikar Cankar in Željko Šević, 109-128. London, Greenwich University Press and Ljubljana, Faculty of Administration.
- Baron, Enrique. 2002. *Evropa na pragu novega tisočletja* (prevedli Julija Klančišar, Barbra Juršič Terseglav). Ljubljana: Slovenski svet evropskega gibanja.

- Barzelay, Michael. 2001. The *new public management – Improving Research and Policy Dialogue.* The regents of the University of California.
- Bayol, Gerard, ur. 2007. *Sub-national public finance in the European Union* Tredns 2000/2006. France: Dexia.
- Bibič, Adolf. 1997. *Civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.
- Blöndal, R. Jon. 2001. Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting* 1 (1): 27-58.
- Blöndal, R. Jon, Jens Kromann Kristensen in Michael Ruffner. 2002. Budgeting in Finland. *OECD Journal on Budgeting* 2 (2): 7-54.
- Blöndal, R. Jon. 2003. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting* 2 (4): 7-26.
- Blöndal, R. Jon, Dirk-Jan Kraan in Michael Ruffner. 2003. Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting* 3 (2): 119-149.
- Boadway, Robin, Katherine Cuff. 2001. *Equalization and the Decentralization of Revenue-Raisinig in a Federation.* Mc NMaster University Working paper series. Dostopno prek: http://socserv.socsci.mcmaster.ca/~econ (30. oktober 2002).
- Bobbio, Norberto. 1984/1987. *The future of democracy*, ur. Bellamy Richard. Cambridge: Politty Press.
- Bogason, Peter. 2006. Networks and Bargaining in Policy Analysis. V *Handbook of public policy*, ur. Peters B. Guy in Jon Pierre, 97-114. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Bovens, Mark. 2006. Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. European governance papers. Dostopno prek: http://www.connex-network.org (8.november 2008).
- Bouckaert, Geert. 2002. Reform of Budgetary Systems in the Public Sector. V *Local Government Budgeting,* ur. Mihály Högye, 14-42. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Bouckaert, Geert in Wouter van Dooren. 2003. Performance measurement and management in public sector organizations. V *Public Management and Governance*, ur. *Bovaird Tony in Elke Löffler*, 127-136. London, New York: Routledge.
- Bovaird, Tony in Elke Löffler. 2003. Understanding public management and governance. V *Public Management and Governance,* ur. Bovaird Tony in Elke Löffler, 3-14. London, New York: Routledge.
- Brezovšek, Marjan. 1995. Politična participacija. *Teorija in praksa* 32 (3-4): 199-211.
- Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V: *Demokracija, vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 175-186. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 264-278. Ljubljana.

- Brezovšek, Marjan. 2003. Uvod: Globalizacija in nova paradigma upravljanja.V *Globalizacija in državna uprava,* ur. Brezovšek Marjan in Miro Haček, 5-11. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan. 2004. Proučevanje lokalne demokracije in zaznave Slovencev. V *Lokalna demokracija I: analiza lokalnih volitev 2002*, ur: Brezovšek Marjan, Miro Haček, Alenka Krašovec, 9-21. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan. 2005. Pojmovno teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 5-24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brinkerhoff, D.W. in A. Goldsmith. 2000. *Macroeconomic Policy, PRSP's and Participation*, World Bank Working paper. Dostopno prek: http://www.worldbank.org/partipipation/ web/webfiles/macrosynthesis.htm (8.oktober 2005).
- Broussine, Mike. 2003. Public leadership. V *Public Management and Governance,* ur. Bovaird Tony in Elke Löffler, 175-187. London, New York: Routledge.
- Chan, James. 2002. Government budget and accounting reforms in the United States. V *Models of Public Budgeting and Accounting reform*, 187-223. Paris: OECD Journal on Budgeting 2, Supplement l.
- Chan, James. 2003. Changing roles of public financial management. V *Public Management and Governance*, ur. Bovaird Tony and Elke Löffler, 101-112. London , New York: Routledge.
- COBUILD. 1995. *Slovar angleškega jezika*. London: Harper Collins Publisher.
- Communities and Local Government. 2008. Participatory Budgeting: a draft national strategy. London. Dostopno prek: http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/727993.pdf (8.november 2008).
- Coombs, H.M. in Jenkins D.E. 1991. *Public sector financing Management.* London-New York-Tokio-Melbourne-Madras: University and Professional Division Chapman & Hall.
- Colebatch, K. Hal. 2004. *Policy*. (prevedel Zdravko Petak). Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta.
- Commission of the European Communities. 2001. *European governance* - A White Paper, com(2001) 428 final. Brussels. (19. oktober 2007).
- Council of Europe. 2001. Rec(2001) Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Dostopno prek: (http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/steering_committee/CDLR(2007)34_EN.pdf (15. september 2007).
- Council of Europe. 2002. Budgetary procedures and budget management at local authority level. Brussels. Dostopno prek: http:// www.coe.int (30. oktober 2005).

- Council of Europe. 2004. Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels. Dostopno prek: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899&Lang=en (15. september 2007).
- Council of Europe. 2005. Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels. Dostopno prek: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679 (15. september 2007).
- Council of Europe. 2006. Abridged Handbook on Public Ethics at Local level. Brussels. Dostopno prek: http://www.coe.int (19. oktober 2007).
- Council of Europe. 2007. Declaration on democratic participation and public ethics at local and regional level. Brussels. Dostopno prek: http://www.coe.int (10. februar 2008).
- Council of Europe. 2008. Teh Strategy fon Innovation and Good Governance at Local Level. Brussels. Dostopno prek: http://www.coe.int (10. maj 2008).
- Council of Europe. 2009. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Brussels. Dostopno prek: http://www.coe.int (11. november 2009).
- Cvikl, M. Milan in Petra Zemljič, 2000. *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba.
- Cvikl, M. Milan in Petra Zemljič. 2005. *Zakon o javnih financah s komentarjem, druga dopolnjena izdaja.* Ljubljana: Bonex založba.
- Curristine, Teresa. 2005: Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting* 5 (1): 127-151.
- Davis, Howard. 2003. Ethics and standards of conduct. V *Public Management and Governance*, ur. Bovaird Tony and Elke Löffler, 213-223. London , New York: Routledge
- Davey, Kenneth. 2005. A Handbook on Finance at Local and Regional Level. Brussels: Council of Europe. Dostopno prek: www.coe.int (30. oktober 2005).
- Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti.* prevedel Marjan Sedmak. Ljubljana: Sophia.
- DeMello, Luiz in Matias Barenstein. 2001. *Fiscal decentralization and Governance: A Crross-Country Analysis.* IMF Working Paper, WP/01/71. IMF on line publications (30.oktober 2002).
- Denhardt, V. Janet in Robert B. Denhardt. 2007. *The new public service, serving not steering – the expanded edition*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- DeSousa Santos Boaventura. 1998. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*. 26 (4): 461-510.
- Devjak, Srečko. 2001. Vpliv občanov na oblikovanje in porabo proračunskih sredstev. V *Zbornik VIII. Dnevi slovenske uprave 2001.* Ljubljana: Visoka upravna šola.

- Devjak, Srečko. 2002. Regionalno razvojno načrtovanje - pogoji in omejitve oblikovanja regij. V *Uprava med hierarhijo in samostojnostjo, IX. Dnevi slovenske uprave '02.* Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Diamond, Jack. 2002. *The Micro Basis of Budget System Reform: The Case of Transitional Economies.* IMF Working paper, WP/02/105. IMF on line publications (30. oktober 2002).
- Dobovšek, Bojan. 2004. Korupcija v slovenski javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 215-249. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Drucker, Peter. 1990. *Managing the non-profit organization*. Oxford: Butterworth-Heinenmann.
- Drucker, Peter. 2001. *Managerski izzivi v 21. stoletju*. Ljubljana: Gospodarski vestnik Založba.
- Drummond, Paulo in Ali Mansoor. 2002. *Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers. IMF Working paper, WP//02/76.* IMF on line publications (30.oktober 2002).
- Dunn, D. Delmer in Jerome S. Legge. 2001. U. S. Local Government Managers and the Complexsity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (1): 73-88.
- Dunn, N.William. 1981/1994. *Public policy analysis*: *An Introduction, druga izdaja.* Prentice – Hall New Jersey: Englewood Clifs.
- Dye, R. Thomas. 1995. *Understanding Public Policy.* Prentice- Hall New Jersey: Englewood Clifs.
- Easterby-Smith, Mark, Richard Thorpe in Andy Lowe. 2005. *Raziskovanje v managementu*., prevedel Marko Sedmak. Koper: Fakulteta za management.
- Esmark, Anders. 2007. Network Management in the EU: The European Commission As Network Manager. V *Democratic network governance in Europe,* ur. Martin Marcussen in Jacob Torfing, 252-271. New York: Palgrave Macmillan.
- European Commission. 2007. *Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation* Brussels. Dostopno prek: http://www.danidanetworks.um.dk/CMS.Web/Templates/GenericPage.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fen%2Fmenu%2FSectors%2FGoodGovernance%2FNews%2FHandbookGGinEC.htm&NRNODEGUID=%7B9632998F-9AD1-4A8E-BF69-ED6F0BA21F6F%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest (1. oktober 2007).
- Feld, P. Lars. 2002. Budgetary Procedures and Public Finance or: Quis custodiet ipsos custodes. *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition, IB Review* 6: 4-17.
- Ferfila, Bogomil. 1995. A Systematic Introduction to Economics and Politics. V *Political economics system of Canada and Slovenia,* Paul Phillips in Bogomil Ferfila, 8-27. Ljubljana: Scientific Library Faculty of Social Sciences.
- Ferfila, Bogomil. 1999. The Budget of the Republic of Slovenia. V *Budgeting, management and policymaking: a comparative perspective.* Ferfila, Bogomil in Lance T. LeLoup, 179-214. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Ferfila, Bogomil. 2000. Sodobni politični sistemi in javne politike. V *Javne politike in javna ekonomika*, Ferfila Bogomil in Polonca Kovač, 12-75. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica. 2002. Modeli za analizo javnih politik. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 171-204. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Finley, I. Moses. 1999. *Antična in moderna demokracija*, prevedel Borut Cajnko. Ljubljana: Krtina.
- Fisman, Rymond in Roberta Gatti. 2002. Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, (83): 325-345.
- Fitzpatrick, Tony. 2003. *After the new social democracy. Social welfare for the twenty-first century.* Manchester, New York: Manchester University Press.
- Fölscher, Alta. 2007. Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability. V *Local Budgeting,* ur. Shah Anwar, 79-102. Washington: The World Bank.
- Fölscher, Alta. 2007a. Participatory Budgeting in Asia.. V *Participatory Budgeting*, ur. Anwar Shah, 157-190. Washington: The World Bank.
- GFOA- Government Finance Officers Association. 1999. *Recommended Budget Practices. A Framework for Improved State and Local Government Budgeting.* Dostopno prek http://www.gfoa.org (14.maj 2005).
- Gianakis A. Gerasimos in Clifford P. McCue. 1999. *Local Government Budgeting: A Managerial approach*. Westport: Praeger Publishers.
- Godet, Florence. 2008. ur. *Sub-national Governments in the European union, Organisation, responisbilities and finance*. France: Dexia.
- Goldfrank, Benjamin. 2007. Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. V *Participatory Budgeting*, ur. Anwar Shah, 91-126. Washington: The World Bank.
- Grad, Franc. 1998. Lokalna demokracija – organizacija in volitve. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Gradišnik, Janez. 1998. Razprave o slovenskem poimenovanju »managementa« in o donosu med lastniki, upravljavci in ravnatelji. V *Slovenska ekonomska revija* (3): 96-129. Ljubljana.
- Green, T. Mark in Fred Thompson. 2002. *Organizational Process Models of Budgeting*. Dostopno prek: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=671183 (30. oktober 2005).
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Haček, Miro. 2004. Fenomen neodvisnih kandidatov in list neodvisnih kandidatov na lokalnih volitvah. V *Lokalna demokracija I: analiza lokalnih volitev 2002*, ur: Brezovšek Marjan, Miro Haček, Alenka Krašovec, 63-74. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro. 2005. *Politika birokracije*, Ljubljana: Modrijan založba d.o.o.
- Haček, Miro. 2005a. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, 43-67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Hanssen Gro Sandkjaer, Jan Erling Klausen. 2007. Network Failure in the Face of Policy Success. V *Democratic network governance in Europe,* ur. Martin Marcussen in Jacob Torfing, 47-65. New York: Palgrave Macmillan.
- Haughton, Graham in Dave Counsell. 2004. *Regions, spatial strategies, and sustainable development*. London: Routledge.
- Heimans, Jeremy. 2002. Strenghtening participation in public expenditure management: Policy recommendations for key stakehoders. *OECD policy brief* 22. Paris. Dostopno prek: http://www.oecd.org (8. oktober 2005).
- Held, David. 1989. Modeli demokracije. (prevedli Božidar Kante, Slavko Gaber in Vlasta Jalušič)**.** Ljubljana: Knjižnica revolucionarne teorije- KRT.
- Henderson, Henzel. 1996. Building a win-win world. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Hepworth, Noel. 2002. Government budgeting and Accounting reform in the United Kingdom. V *Models of Public Budgeting and Accounting reform,* 115-162. OECD Journal on Budgeting 2, Supplement 1. Paris: OECD.
- Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the Real World, osma izdaja.* New York, Oxford: Oxford University Press.
- Högye, Mihály. 2002. Theoretical Approaches to Public Budgeting. V *Local Government Budgeting,* ur. Mihály Högye, 1- 16. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Högye, Mihály in Mc Ferren. 2002. Local Government Budgeting: The CEE Experience V *Local Government Budgeting,* ur. Mihály Högye, 43- 73. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Howard, R. Denis in Crompton, L. John. 1995. Financing Sport - Implementation of Public Private Partnership. The Ohio State University.
- Hrovatin, Nevenka. 1997. Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. V *Zbornik referatov na posvetu »Ekonomska politika proti letu 2000«*. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Igličar, Albin. 1995. *Posvet o komunalnem gospodarstvu*. Ljubljana: Svetovalni center.
- International Monetay Fund. 2001. *Fiscal transparency Code.* Dostopno prek: http://www.imforg/external/np/ fad/trans/code.htm (29. september 2003).
- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Pinter a Cassell imprint.
- John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Joumard, Isabelle in Mathias Kongsrud. 2003. Fiscal relations across Government levels. ECO/WKP(2003)29. Paris: Economics Department OECD (30. oktober 2002).
- Joyce, Paul. 2000. *Strategy in the public sector: A guide to effective change management*. Chichester, New York, Weinheim, Brisbane, Singapore, Toronto: John Wiley & sons, Ltd.
- Kadoič, Štefan in Mićo Mrkaić. 1999. *Ekonomika 1 - mikroekonomika*. Kranj: Moderna organizacija.

- Kamnar, Helena. 2000. Merjenje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti opravljanja javne službe. V *Zbornik referatov, II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 137-149. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Kamnar, Helena. 2002. Dvoletni proračun. V *Zbornik referatov, IV. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju,* ur. Neven Borak in Helena Kamnar, *7-18.* Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Kaplan, S. Robert in David P. Norton. 2001. *Strateško usmerjena organizacija.* Ljubljana: Zbirka Manager, GV Založba.
- Kavčič, Bogdan. 1994. Organizacijska kultura. *V. Management,* Možina in drugi, 174-211. Radovljica: Didakta.
- Kavčič, Slavka. 2002. Pomen računovodstva za pripravo in spremljanje uresničevanja finančnih načrtov. V *Zbornik referatov IV. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju„* ur. Neven Borak in Helena Kamnar, 99-116. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Keech, R. Willam. 1995. *Economic Politics: the costs of democracy*. Cambridge University Press.
- Kelly, M. Janet in William C. Rivenbark. 2003. *Performance Budgeting for State and Local Government*. New York: M.E. Sharpe.
- Korpič Horvat, Etelka. 2000. Revidiranje učinkovitosti izvajanja nalog sodišč. *V Zbornik referatov, II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 45-56. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Korpič Horvat, Etelka. 2006. *Javnofinančno pravo.* Maribor: Pravna fakulteta.
- Kovač, Polonca. 2000. Podjetniška načela v upravljanju slovenskega javnega sektorja. V *Javne politike in javna ekonomika,* 146-270. Bogomil Ferfila in Polonca Kovač. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kovač, Polonca. 2000a. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa 37 (*2): 279-293.
- Kovač, Polonca. 2002. Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javne uprave.* Bogomil Ferfila, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik, 144 -272. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kovač, Polona. 2006. Empirične ugotovitve o pojavnih oblikah korupcije. V *Etično upravljanje občin*, z modelom kodeksa, ur. Vlaj Stane, 71-88. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kralj, Janko. 2000. *Urejanje zadev in odločanje v podjetju.* Koper: Visoka šola za management.
- Kralj, Janko. 2001. *Temelji managementa*. Koper: Visoka šola za management.
- Kranjc Žnidaršič, Alenka. 1996. *Ekonomika in upravljanje neprofitne organizacije*. Postojna: DEJ.
- Kranjec, Marko. 2002. Upravljanje državnega denarja in premoženja. V *Zbornik IX. Dnevi slovenske uprave 2002,* 233-246. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Kranjec, Marko. 2003. *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik: primer kulturnih politik v Sloveniji.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kristensen, Kromann, Walter Jens, S. Groszyk in Bernd Buhler. 2002. Outcome-focused management and Budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 1 (4): 7-34.
- Kustec Lipicer, Simona. 2002. Organizacije za analizo javnih politik ali think-tanks. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 83-102. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Last Duncan, Primož Komatar, Anda Mavec in Igor Umek. 2001. *Strategija izvedbe koncepta EZS v Republiki Sloveniji.* Ljubljana: Ministrstvo za finance.
- Lane, Jan-Erik. 1995. *The public sector; Concepts, Models and Approaches. Druga izdaja*. London: Sage Publications.
- Lee, D. Robert, Ronald W. Johnson, Philip G. Joyce. 2004. *Public Budgeting Systems*, seven edition. Jones and Bartlett Publishers: UK, Canada and USA.
- Le Loup, Lance. 1999. From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice. V *Budgeting, management and policymaking: a comparative perspective.* Ferfila, Bogomil in Lance T. LeLoup, 57-79. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Le Loup, Lance. 1999a. The Federal Budget and Budgetary Politics in the United States. V *Budgeting, management and policymaking: a comparative perspective.* Ferfila, Bogomil in Lance T. LeLoup, 7-35. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- LeLoup, Lance. 2003. The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory. V *Politične institucije, politike in proračun: Severnoameriški razgledi. Politics, policy and Budgeting: North American perspectives,* Ferfila Bogomil, Anton Grizold, Lance Le Loup in Paul Phillips, 107-147. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- LeLoup, Lance. 2003a. Budget Theory for a New century. V *Politične institucije, politike in proračun: Severnoameriški razgledi. Politics, policy and Budgeting: North American perspectives,* Ferfila Bogomil, Anton Grizold, Lance Le Loup in Paul Phillips, 185-206. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lewis, W. Carol. 2007. How to Read a Local Budget and Assess Government Performance. V *Local Budgeting*, ur. Shah Anwar, 179-211. Washington: The World Bank.
- Litvack, Jennie, Ahmad Junaid in Bird Richard. 2001. *Rethinking Decentralization at the World Bank; a discussion paper.* Fiscal decentralization Institute, World Bank. Dostopno prek: www library (12. junij 2002).
- Logon report. 2000. *New Challenges for the Local Level*. Vienna: Association of Austrian Cities and Towns.
- Löffler, Elke. 2003. Governance and government, Networking with external stakeholders. V *Public Management and Governance,* ur. Bovaird Tony in Elke Löffler, 163-174. London, New York: Routledge.

- Lowi, J. Theodore. 2001. Naše tisočletje: Politologija nasproti globalni korporativni ekonomiji. *Teorija in praksa* 38 (5): 927-947.
- Lüder, Klaus. 2002. Government Budgeting and Accounting reform in Germany. V *Models of Public Budgeting and Accounting reform,* 224-242. OECD Journal on Budgeting 2, Supplement 1. Paris: OECD.
- Lynn Jr, Laurence E., Carolyn J Heinrich in Carolyn J. Hill. 2000. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of public Administration Research and Theory* (10): 233- 261.
- Majone, Giandomenico. 1996. Public policy and Administration: Ideas, interests and institutions V *A Handbook of Political Science,* ur. Goodin R. in Hans-Dieter Klingemann, 661-627. Oxford: Universtiy Press.
- Makarovič, Matej. 2002. Politična participacija v desetletju demokratizacije. V *Demokracija v Sloveniji*, ur. Niko Toš in Ivan Bernik, 65-88. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Martin, Steve. 2003. Engaging with citizens and other stakeholders. V *Public Management and Governance*, ur. Bovaird Tony in Elke Löffler, 189-202. London , New York: Routledge.
- Matheson, Alex. 2002. Better public sector governance: The rationale for budgeting and accounting reform in western nations. V *Models of Public Budgeting and Accounting reform, 37-51*. OECD Journal on Budgeting 2, Supplement 1: Paris: OECD.
- Matheson, Alex in Hae-Sang Kwon. 2003. Public management in flux. V *Public Management and Governance*, ur. Bovaird Tony and Elke Löffler, 41-54. London , New York: Routledge.
- Mavec, Anda. 2001. Uvajanje enotnega zakladniškega sistema za širši sektor države. V: *III seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 63-70 . Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Melavc, Dane. 2003. *Gospodarjenje*. Koper: Fakulteta za management**.**
- Melavc, Dane in Franko Milost. 2003. *Računovodstvo.* Koper: Fakulteta za management.
- Merriam B, Sharan. 1998. Qualitative Research and Case Study Applications in Education. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Micklethwait, John in Adrian Wooldridge. 2000/1996. *Guruji managementa, modreci ali šarlatani.* Radovljica: Didakta.
- Mikesell, L. John. 2007. Fiscal Administration in Local Government. V *Local Budgeting*, ur. Shah Anwar, 15-52. Washington: The World Bank.
- Milunovič, Vilma. 2000. Finančno računovodski predpisi in problematika izvajanja v občinah. V *Zbornik referatov, II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 177-189. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Milunovič, Vilma. 2001a. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni ob vstopu v Evropsko unijo. V *Zbornik referatov, 1. Strokovni posvet Visoke šole za managemeent v Kopru, 1*73-190. Koper : Visoka šola za management.

- Milunovič, Vilma. 2001. Premoženje in učinkovito financiranje občin. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi,* ur. Stane Vlaj, 82-96. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Milunovič, Vilma. 2005. Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 105-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ministrstvo za finance. 2006. *Program stabilnosti.* Dostopno prek: http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/program_stabilnosti_2006.pdf (11. marec 2008).
- Ministrstvo za finance. 2007. *Program stabilnosti.* Dostopno prek: www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/.../program_stabilnosti_2007.pdf (11. marec 2008).
- Ministrstvo za finance. 2008. Bilten javnih financ 10/2008. Dostopno prek: http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/bilten/bilten.htm (8. november 2008).
- Ministrstvo za finance. 2008a. Premoženjske bilance občin. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/bilance.htm (8. november 2008).
- Ministrstvo za finance. 2008b. Poročilo o primanjkljaju in dolgu sektorja država- oktober 2008. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/tekgib/porocilo_primanjkljaju.htm (28. november 2008).
- Ministrstvo za finance. 2008c. Bilance proračunov občin. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/bilance.htm (8. november 2008).
- Ministrstvo za finance. 2008d: Izračuni primerne porabe in finančne izravnave občin. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni.htm (8. november 2008).
- Mintzberg, Henry in Quinn, James Brian. 1992. *The strategy process: concepts and contexts.* London: Prentice-Hall International.
- Mlinar, Zdravko. 2000. »Globalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije?.*Teorija in praksa 37* (3): 413-436.
- Mlinar, Zdravko. 2004. Preživele zamejitve in novi izzivi za lokalno demokracijo. V *Politea-civilne razsežnosti politike*, ur. Ivan Hvala in Marjan Sedmak, 73-82. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Društvo Občanski forum.
- Morgan, Colin in Stephen Murgatroyd. 1999. *Total Quality Management in the Public Sector: an inernational perspective.* Buskingham, Philadelphia: Open University Press.
- Moynihan, P. Donald. 2007. Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. V *Participatory Budgeting*, ur. Anwar Shah, 55-90. Washington: The World Bank.
- Možina, Stane. 1994. Management danes. V *Management,* Možina in drugi, 14-39. Radovljica: Didakta.
- Mullins, R. Daniel in Michael A. Pagano. 2005. Local Budgeting and Finance: 25 Years of Developments. *Public Budgeting &¸Finance* 25 (4s): 3-45.
- Mullins, R. Daniel. 2007. Local Budget Process. V *Local Budgeting*, ur. Shah Anwar, 213-264. Washington: The World Bank.

- Nelson, J. Barbara. 1996. Public Policy and Administration, An Overview. V *A Handbook of Political Science*, ur. Goodin R. in Hans-Dieter Klingemann, 551-592, Oxford: Universtiy Press.
- OECD. 2001. *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation.* PUMA Policy Brief No. 10, july 2001. Dostopno prek: http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_37405_1_119820_1_1_37405(14.maj 2004).
- OECD. 2001a. *Best Practices for Budget transparency.* Paris: OECD. Dostopno prek: http://www.oecd.org (14. maj 2004).
- OECD. 2003. *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*. OECD Observer. Paris: OECD. Dostopno prek: www.oecd.org/publications/pol_brief (14.maj 2004).
- OECD. 2004. *Building open Government in OECD member countries.* Paris: OECD. Dostopno prek: http://www.oecd.org/dataoecd/43/19/33963846.pdf (29.november 2007).
- OECD. 2005. Public Sector Modernisation: Open Government. *OECD Observer*. Paris: OECD. Dostopno prek: http://www.oecd.org/publications/pol_brief (14. november 2005).
- OECD.2006. Network on Fiscal Relations across Levels of Government. Working Paper No. 2: "Fiscal Autonomy of Sub-central Governments". Dostopno prek: www.oecd.org/dataoecd/ 48/26/37159974.pdf (oktober 2008).
- Oplotnik, Ž. in Križanič, F. (2002): Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS, oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete. Dostopno prek: http://www.mnz.si/si/1691.php (oktober 2005).
- Oregon Department of Revenue. 2002. *Local Budgeting Manual.* Oregon : Department of Revenue, Property Tax Division. Dostopno prek: http://www.oregon.gov/DOR/ publications.shtml. (21. april 2004).
- Paquet, Gilles. 2001. The New Governance, Subsidiarity, and the Srategic State. V *Governance in the 21.st Century, 163-186.* Paris: OECD
- Pearce, Graham in John Mawson. 2003. Delivernig develoved approaches to local governance. V Policy, 31(1), 51-68.
- Pečar, Zdravko. 2002. Uvajanje menedžmenta kakovosti v slovensko javno upravo. *V Zbornik referatov IX. Dnevi slovenske uprave 2002*, 271-286. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Peters, B. Guy. 2000. Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 35-47.
- Peters, B. Guy. 1995/2001. *The Politics of Bureaucracy*. London, New York: Routledge.
- Peters, B. Guy. 2006. Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. V *Handbook of Public Policy*, ur. B. Guy Peters in Pierre Jon, 115-138. London: Sage Publications.
- Peters B. Guy in Pierre, Jon. 2000. *Governance, Politics and the State.* New York: St. Martin's Press.
- Petrie Murray. 2002. A Framework for Public Sector Performance Contracting. *OECD Journal on Budgeting* 1 (3): 117-153.

- Pevcin, Primož. 2008. Regionalisation and Decentralisation: Discussion on the Allocative Efficiencies nad Technical Inefficiencies. V *Decentralization and Regionalisation: the Slovenian Experience in an International Perspective*, ur. Stanka Setnikar Cankar in Željko Šević, 187-200. London, Greenwich University Press and Ljubljana, Faculty of Administration.
- Pitamic, Leonid. 1996. Država. *Zbirka Pravna obzorja, 6.* Ljubljana: Cakarjeva založba.
- Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2000. Public management reform. A comparative analysis. Oxford: University press.
- Pollitt, Christopher. 2003. Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience. *Journal on Budgeting* 3 (3): 121-136.
- Potisophon, Somphon. 2002. *What is Open Govrnment?*. Think Centre Asia. Dostopno prek: http//www.thinkcentreasia.org (21. november 2007)
- Potter, H.Barry in Jack Diamond. 1999. *Guidlines for Public Expenditure Management.* IMF publications on line. Washington: IMF. (17. marec 2005).
- Premchand, A. 1996. *Issues and New Directions in Public Expenditure Management*. IMF Working Paper. Washington: IMF.
- Provincia di Milano in Regione Lazio. 2007. *Che cosa e e come si fa un Bilancio Partecipativo*. Dostopno preko: http//www.economiapartecipata.it/assets/documenti/bilancio/ Come_si_f_il_Bilancio_Partecipativo_1181296378.pdf (8. november 2008).
- Pučko, Danijel. 1994. Uresničevanje strategij in taktično planiranje. V *Management,* Možina in drugi, 342-369. Radovljica: Didakta.
- Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi 1. Uvod , Razvoj upravljanja.* Grafički zavod Hrvatske.
- Računsko sodišče. 2005. Analiza najpogostejših in ponavljajočih se kršitev predpisov, ugotovljenih v revizijskih poročilih Računskega sodišča, izdanih po zakonu o Računskem sodišču. Dostopno prek: http://www.rsrs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KD1B2989F619D457EC125718100694B54/ $file/Analiza_krsitev_ZRacS-1_20050520.pdf (20. julij 2007).
- Računsko sodišče. 2009.Poročilo o regijskih posvetih računskega sodišča s predstavniki občin v obdobju 2007-2008. Dostopno prek: http://www.rsrs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/ KC89EF3BE10E91900C125756200408B78/$file/Regijski_posveti_07-08.pdf (6. april 2009).
- Regione Lazio. 2008. Sviluppo locale e partecipazione http://www.economiapartecipata.it/home (8. november 2008).
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political studies, XLIV*, 652-667.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rosen, S. Harvey. 1998. *Public finance*, 5. izdaja. Boston: Irwin/Mc Graw-Hill International Editions.

- Rubin, S. Irene. 2006. Budgeting. V *Handbook of Public Policy,* ur. Peters B. Guy in Jon Pierre London: Sage Publications.
- Rus, Veljko. 1994. Management v neprofitnih organizacijah.V *Management,* Možina in drugi, 938-972. Radovljica: Didakta.
- Rus, Veljko. 1999. Skromna država in aktivna civilna družba. V *Zbornik razprav, Civilna družba v Sloveniji in Evropi,* ur. Rado Bohinc in Metod Černetič, 375-379. Ljubljana: Društvo Občanski forum v sodelovanju z založbo FDV.
- Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rus, Veljko. 2003. Postmoderna država. V *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivan Hvala, Marjan Sedmak in Rino Simoneti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Samuelson, A. Paul in William Nordhaus. 2002 . *Ekonomija, 16. izdaja.* prevedel: Peter Mikek. Ljubljana: GV založba.
- Sanderson, Ian. 1999. Participation and democratic renewal: from »instrumental« to »communicative rationality«. P*olicy & Politics 27 (3): 325-358.* Bristol: Policy Press.
- Schelder, Kuno. 2002. Government Budgeting and Accounting reform in Switzerland. OECD Journal on Budgeting, 2 (1): 243-264.
- Schick, Allen. 2001. The Changing role of the Central Budget Office. *OECD Journal on Budgeting* 1 (1): 9-26.
- Schick, Allen. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting* 1 (3): 15-42.
- Schick, Allen. 2003. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal on Budgeting* 3 (2): 71-104.
- Schick, Allen. 2004. Twenty-five Years of Budgeting Reform. *OECD Journal on Budgeting* 4 (1): 81-102.
- Sevilla, Joaquin. 2005. Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment. *OECD Journal on Budgetinig*, 5 (2): 7-20.
- Shah, Anwar. 1999. Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization, WB WP 2021. Washington: The World Bank (30. oktober 2002).
- Shah, Anwar in Chunli Shen. 2007. Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level. V *Local Budgeting,* ur. Shah Anwar, 151-176. Washington: The World Bank.
- Shala, Teki. 2007. *Program Budgeting and Budget Perforamnce*. Fiscal Decentralization workshop 13. December 2007, Bucharest. Association of Kosovo Municipalities.
- Siedentop, Larry. 2003. *Demokracija v Evropi,* prevedla Mateja Jančar. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze.
- Sintomer, Yves. 2008. Participatory budgeting: an innovative experiment. Gradivo posveta: International Workshop »Building citizen centered policies and servicies« OECD, 26-27. junij 2008, Ljubljana.

- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg in Anja Röcke. 2008. Participatory budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1): 164-178.
- Smismans, Stijn. 2006. New Modes of Governance and the Participatory Myth. European governance papers. Dostopno prek: http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf (8. november 2008).
- Stanovnik, Tine. 2004. *Javne finance, 3 dopolnjena izdaja.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- SIGMA.1998. Anatomy of the Expenditure Budget. SIGMA Policy Brief No. 1. Dostopno prek: www.oecd.org/dataoecd (30.oktober 2002)
- Szreter, Simon. 2000. Nova politična ekonomija za nove laburiste: Pomen socialnega kapitala. V *Nova socialdemokracija – predelitve in kontrovereze tretje poti*, ur. Igor Lukšič, 163-198. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Sørensen, Eva. 2007. Local Politicians and Administrators as Metagovernors. V *Democratic network governance in Europe,* ur. Martin Marcussen in Jacob Torfing, 111-126. New York: Palgrave Macmillan.
- Stiglitz, E. Joseph. 1988. *Economics of the Public Sector, W.W. Norton & Co.* New York, London: Princeton University.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its discontents*. London: Allen Lane The Penguin press.
- Stoker, Jerry. 2004. New Localism, Participation and Networked Community Governance. University of Manchester. Dostopno prek: http://www.ipeg.org.uk/papers/ngcnewloc.pdf (21. november 2007).
- Szalai, Akos, Ferenc Zay, Mihaly Högye, Izabella Barati in Aberl Berczik. 2002. Local government Budgeting in Hungary. V *Local Government Bugeting*, ur. Mihaly Högye, 329-396. Budapest: Open Society Institute.
- Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Štebe, Janez. 2002. Zmagovalci in poraženci prehoda v demokracijo. Slovenija v primerjalni perspektivi. V *Demokracija v Sloveniji*, ur. Niko Toš in Ivan Bernik, 163-192. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Tanzi, Vito. 2001. *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*. WP of Economic reform no.19, GPP, Carnegie. Endowment. Dostopno prek: http:// www.ciep.org (30.oktober 2002).
- Tarschys, Daniel. 2001: Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance. V *Governance in the 21st Century,* 27-42. Paris: OECD.
- Tarschys, Daniel. 2002. Time Horizons in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 2 (2):77-104.

- Tat-Kei Ho, Alfred. 2002. Reinventing local governments and the E-government initiative. *Public Administration Review 62 (4): 434-444.*
- Tavčar, I. Mitja. 2004. *Neprofitni management*. Koper: Visoka šola za management.
- Tavčar, I. Mitja. 2002. *Strateški management*. Koper, Maribor: Visoka šola za management v Kopru in Univerza v Mariboru, Ekonomsko poslovna fakulteta, Inštitut za razvoj managementa.
- Thompson, F. Dennis. 2005. *Restoring responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare.* Cambridge: Cambridge University press.
- Tomšič, Matevž. 2002. Demokracija v Sloveniji z vidika mednarodnoprimerjalnih raziskav. V *Demokracija v Sloveniji,* ur. Niko Toš in Ivan Bernik, 41-64. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Torfing, Jacob. 2007. Discursive Governance Networks in Danish Activation Policy. V *Democratic network governance in Europe,* ur. Martin Marcussen in Jacob Torfing, 111-126. New York: Palgrave Macmillan.
- Touraine, Alain.1992. Kaj danes pomeni demokracija. V *Zbornik sodobni liberalizem*. Ljubljana: Knjižna zbirka KRT.
- Trpin Gorazd. 1997. "Preobrazba slovenske javne uprave". V: *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*. Politološki dnevi 1997 v Portorožu. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Turk, Ivan. 1997. *Uvod v ekonomiko gospodarske družbe, druga izdaja.* Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Turk, Ivan in Dane Melavc. 1997. *Uvod v računovodstvo,* tretja dopolnjena izdaja. Kranj: Moderna organizacija.
- Ulbrich, Holley H. 2003. *Public finance: in theory and practice.* Ohio: Thomson Learning South Western division.
- Umek Igor. 2000. Plačilni promet in proračunski uporabniki (enotni zakladniški sistem), V *Zbornik referatov, II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 31-37. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- UMAR. 2008. Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2008. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/publikacije/napoved_gospodarskih_gibanj/publikacija/zapisi/pomladanska_napoved_gospodarskih_gibanj_2008-1/ (28. november 2008).
- UN-Habitat 2004. *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting.* UN-Habitat's Global Campaign on Urban Governance. Nairobi, Kenya.
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Ur. l. RS 44/2007.
- Ustava Republike Slovenije. Neuradno prečiščeno besedilo. Dostopno prek: http://www.dz (8. november 2008)

- Ustavno sodišče Republike Slovenije. Odločba o ugotovitvi, da so členi 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da členi 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo.Uradni list RS, št. 101/07.
- Vidovič, Zdenka. 1995. Revidiranje dosežkov porabljenega denarja. *Revizor* 4: 7-2. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava: Teorija in praksa.* Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vreg, France. 2001. Globalizacija in elektronska demokracija. *Teorija in praksa* 38 (1): 5-28.
- Wainwright, Hilary. 2008. Facing the problems, learning the lessons. V: Eurotopia, 11-15. Dostopno prek: www.tni.org/eurotopia (27. avgust 2009).
- Wampler, Brian. 2007. A Guide to Participatory Budgeting. V *Participatory Budgeting*, ur. Anwar Shah, 21-54. Washington: The World Bank.
- Watts, Duncan. 1997. *Political communication today.* Manchester: Manchester University Press.
- Webber, David. 2004: Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes-and Beyond. *Journal on Budgeting* 4 (2):101-121.
- Wehner, Joachim. 2004. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle.* World Bank Institute (16. november 2005).
- Wildavsky, Aaron. 1991/1992. *The New Politics of the Budgetary Process, second edition.* New York: Harper Collins Publishers Inc.
- Wildavsky, Aaron. 2003. Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation. *OECD Journal on Budgeting* 2 (4): 27-47.
- World Bank Institute. 2001. *Governance: A Participatory, Action-Oriented Program.* Washington DC. Dostopno prek: www.worldbank.org/ wbi/governance (21. november 2007).
- World Bank. 2007. *Strenghtening World Bank Group Engagement on Govrenance and Anitcorruption*. Washington DC. Dostopno prek: www.worldbank.org/ html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper-0321007.pdf (29. november 2007).
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Ur. l. RS 123/2006, 101/2007, Odl.US: U-I-24/07-66, 57/2008, 57/2008.
- Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo. Ur.l. RS 100/05.
- Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. l. RS 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO.
- Žibert, Franc. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Žurga, Gordana. 2002. 5E – Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, Bogomil Ferfila, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik, 84-139. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

Aars Jacob, Anne Lise Fimreite, 84, 93, 94, 215
aktivno državljanstvo, 48, 49
Allegretti, Giovanni, 166, 173, 443
Allen Richard, Daniel Tommasi, 64, 118, 123, 124, 135, 136, 143, 148, 186, 191, 204, 208, 216, 221-223, 268, 278, 279, 280
alokacija proračunskih sredstev, 200, 237, 446
alokacijska učinkovitost, 42, 57, 124-125, 144, 264, 430, 439
avtonomija lokalne skupnosti, 45-48, 54
Bailey, Stephen, 42, 44, 50, 57, 59, 63, 84, 127, 175
Barzelay, Michael, 80, 83, 84, 126, 241, 448
Bibič, Adolf, 46, 49, 51, 53, 195
bilanca prihodkov in odhodkov, 275, 313
birokratska organiziranost, 38, 75, 129
Blöndal, R. Jon, 182, 189, 213, 222, 229, 241, 276
Bouckaert, Geert, 84, 132, 154
Bovens, Mark, 185, 186, 187
Brezovšek, Marjan, 42, 43, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 77, 83, 89, 96, 175, 186
centralna oblast, 46, 67, 69
Chan, James, 83, 116, 136, 141, 162, 205, 211, 212, 232, 241
Colebatch, K. Hal, 48, 81, 151, 196, 217
Curristine, Teresa, 137, 201, 220,
Cvikl Milan, Petra Zemljič, 133, 147, 272, 297
Davey, Kenneth, 62, 111, 113, 183, 193, 194, 195, 213
Della Porta, Donatella, 44, 46, 50, 60, 186, 188
DeMello Luiz, Matias Barenstein, 34, 65, 67
Denhardt V. Janet, Robert B. Denhardt, 51, 74, 83, 84, 93, 188
DeSousa, Santos, 164, 166
dodatna sredstva države, 109-110, 269, 319
dopolnitve proračuna, 287, 343-347, 385-393
Drucker, Peter, 79, 80, 199, 218
dvostopenjski postopek, 149, 258, 268
ekonomičnost upravnega aparata, 256, 265-266, 431
ekonomičnost tekoče porabe, 265-266, 431
Esmark, Anders, 92, 93, 215
enostransko odprt sistem, 240-241, 308, 311, 458
Feld, P. Lars, 163, 171, 172, 444
Ferfila, Bogomil, 116, 117, 118, 155, 186, 188, 201, 327
finančna avtonomija, 56, 62, 110-112, 262
finančna odvisnost od države, 263, 427
finančna služba, 378, 423
finančna zmogljivost, 63, 105, 145
finančni management, 204, 253
finančni načrt, 274, 304, 457
Finley, I. Moses, 49, 196
fiskalna decentralizacija, 63, 66-70
Fölscher, Alta, 143, 157, 160, 163, 169, 193
Gianakis A. Gersaimos, Clifford P. McCue, 63, 83, 91, 145, 149, 152, 156, 198, 199, 201, 204, 296
Goldfrank, Benjamin,158, 160, 166, 167
Grdešić, Ivan, 48, 196, 217, 248
Green T. Mark, Fred Thompson, 30, 128, 130, 201
Haček, Miro, 44, 95, 196
Heimans, Jeremy, 150, 157-159, 160-161, 179, 192, 194
Hepworth, Noel, 153, 156, 211, 212, 447
Högye, Mihály, 142, 147, 181, 189, 197

horizontalna koordinacija, 50, 176
IKT, 72, 171, 184, 233, 445
indikatorji demokratičnosti, 257-261, 417-426
indikatorji učinkovitosti, 262, 426-431, 454
intervalna ocena, 370, 414-415
investicijska naravnanost, 264, 357, 401, 401, 430
izvirni davčni vir, 112, 262, 316
javna infrastruktura, 45, 106, 107
javna odgovornost, 20, 74, 142, 186, 188
javni management, 79-80, 89
javno računovodstvo, 212, 253, 308, 341
javnofinančni sistem, 268, 439
javno-zasebno partnerstvo, 92, 174
John, Peter, 43, 52, 75, 82, 85, 86, 88, 90, 93, 153
Joyce, Paul, 177, 181, 189, 195, 218, 219, 220, 435
Kamnar, Helena, 133, 202, 213, 216, 221, 222
Kelly M. Janet, William C. Rivenbark, 83, 137, 149, 156, 176, 201
klasični proračunski sistem, 130, 239-241, 311
konceptualni model, 38, 224, 247, 251, 439, 441
Kovač, Polonca 17, 25, 84, 204, 207, 299
krajevna skupnost, 99, 292, 330, 373
Kranjec, Marko, 115, 147, 216, 275
Lane, Jan-Erik, 61, 62, 80, 81, 118, 127, 138, 198, 201, 202, 203, 245
lastni viri občin, 112
Le Loup, Lance, 126, 129-132, 149
Lewis, W. Carol, 147, 159, 233
lokalna avtonomija, 52-54, 57
lokalna samouprava, 40-44, 61
lokalni akterji, 75
Lüder, Klaus, 156, 241
Makarovič, Matej, 48, 49, 50, 58
Martin, Steve, 51, 58, 435
mehanizmi neposredne participacije, 88, 190
merjenje učinkovitosti, 135, 200, 239, 311
metodološka struktura, 274
Mikesell, L. John, 113, 143, 159, 161, 175, 237, 243
Mlinar, Zdravko, 54, 75, 96
model indikatorjev demokratičnosti in učinkovitosti, 255, 443, 454
model za razvrščanje, 238, 243, 454
Moynihan, P. Donald, 158, 160, 164, 166, 169, 435
Mullins, R. Daniel, 55, 58, 83, 93, 142, 156, 158, 161, 166, 167, 168, 184, 193, 231, 307
načela dobrega javnega upravljanja, 77, 94, 249
načelo odprtosti, 140, 150, 156, 177, 179, 181, 190, 237, 238, 243, 439, 455
načelo odzivnosti, 251, 420
načelo subsidiarnosti, 45, 53
nadzorni odbor, 104, 282, 308, 344, 385, 391, 422
normativna ureditev, 286, 458
notranji finančni nadzor, 254, 261, 272, 381, 417
notranja revizija, 209, 213, 253, 300, 324
objava proračunskih dokumentov, 183, 257, 418
odprt proračunski proces, 235, 242
odprt participativen proračunski sistem, 239, 242, 311
OECD 2001, 51, 90, 91, 177, 179, 190
OECD 2005, 177, 180, 183, 191, 233
omrežni management, 91-92, 215, 254
operativna učinkovitost, 125, 145, 264
Peters, B. Guy, 75, 84, 92, 94, 118, 122, 126, 127, 135, 136, 178, 186,
Peters, B. Guy, Pierre, Jon, 48, 53, 82, 83, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 144, 196

pokritost odhodkov s prihodki, 263, 429
politična decentralizacija, 42, 47, 440
Pollitt Christopher, Geert Bouckaert, 80, 84, 84, 241
poročanje državi, 261, 283, 418
poročanje predstavniškemu organu, 258, 418
potek priprave, 259, 307
pravočasnost sprejema, 338, 380
predložitev zaključnega poročila, 260, 421
premoženje občine, 105, 106
primerjava stališč občanov, 432
procesni management, 214
procesni pristop, 3, 245, 439, 441, 442
Pusić, Eugen, 42, 50, 63, 74, 76, 115, 117, 119, 121, 122, 147, 197
račun financiranja, 274, 275
račun finančnih terjatev in naložb, 274, 275
revizija proračuna, 213, 214
Rhodes, R. A. W., 81, 85, 87, 88, 91, 93
Rubin, S. Irene, 83, 122, 127, 128, 149
Rus, Veljko, 57, 80, 84, 91, 92, 94, 108, 199, 215, 230
Sanderson, Ian, 43, 48, 83, 84, 90, 178
Schick, Allen, 117, 118, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 130, 132, 133, 134, 137, 138, 140, 142, 144, 153, 188, 192, 193, 207, 219, 232, 237, 267, 321
servisiranje dolga, 114, 265, 266, 323, 359, 403, 427, 431
Shah, Anwar, 57, 62, 64, 65, 66, 67, 142, 147
Shah in Shen, 142, 150, 154, 156, 157, 160, 176, 181, 190, 201, 242
Siedentop, Larry, 44, 48, 53, 61
Sintomer, Yves, Carsten, Herzberg, Anja, Röcke, 158, 160, 166, 173, 174, 184, 242
Sørensen, Eva, 91, 93, 216
socialni kapital 60,76
statistični parametri, 370, 414
stopnja davčne avtonomnosti, 112, 262, 428
strategija občine, 218, 258
struktura proračunskih dokumentov, 257, 274, 418
Šmidovnik, Janez, 42, 44, 72-73, 76, 95
študija primera, 326, 436
tipski model, 243, 306, 311, 455
udeležba davčnih virov, 266, 428
Ulbrich, Holley, 67, 68, 130, 135, 136, 151, 216, 241
UN-Habitat, 150, 158-160, 166, 242
uravnavanje likvidnosti, 265-266, 302, 431
uravnoteženost tekočega dela proračuna, 263, 429
večletno proračunsko načrtovanje, 139, 220-222, 252, 273, 295, 382, 427
Vlaj, Stane, 42, 69, 95, 96, 102
vloga države, 75, 115, 236
vloga občinske uprave, 103, 289, 384, 425
vloga občinskega sveta, 100-101, 285, 424
vloga župana, 103, 192, 288
Wampler, Brian, 159, 164, 444
Wehner, Joachim,118, 124, 140, 159, 162, 166, 182, 191, 192, 195, 214, 237
Wildavsky, Aaron, 116, 117, 118, 122, 126, 128, 129, 130, 132, 136, 186, 192, 200, 221, 245, 422
zadolženost občine, 263, 429
zadovoljstvo občanov, 264, 430
zgodovinska analiza, 5, 454
z-vrednost, 371, 415, 433

PRILOGA A: ANKETA

V okviru raziskave »*Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna*« na podiplomskem študiju na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani vas prosimo za sodelovanje v naslednji anketi. V okviru raziskave želimo poleg finančne analize proračuna pridobiti tudi mnenje občanov o porabi proračuna in o sodelovanju pri oblikovanju občinskega proračuna.

Anketa je anonimna.

Z anketo pridobljeni podatki bodo uporabljeni zgolj za analizo v okviru navedene raziskave.

1. **Vaš status:**

   zaposlen(a) študent(ka) ali dijak(inja) upokojen(ka)

2. **Menite, da je potrebno, da so občani seznanjeni s porabo proračunskega denarja v svoji občini ?**

   da ne me ne zanima

3. **Kako ocenjujete, da vas vaša občina obvešča o ciljih proračuna in o porabi proračunskega denarja?**

   zelo dobro dobro srednje slabo zelo slabo

4. **Ali ste seznanjeni s kakšno občinsko investicijo ali projektom?**
   Če ste odgovorili z DA, prosim navedite katero.

   ne da,_____

5. **Ali menite, da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?**

   zelo dobro dobro srednje slabo zelo slabo

6. **Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini ?**

   zelo dobro dobro srednje slabo zelo slabo

7. Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini ?

zelo dobro dobro srednje slabo zelo slabo

8. Ocenjujete za potrebno, da občina vključuje občane pri oblikovanju proračuna?

da ne me ne zanima

9. Menite, da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?

zelo dobro dobro srednje slabo zelo slabo

10. Katerim področjem oziroma namenom bi vi namenili več denarja iz proračuna ?

- javni red in varnost
- javna administracija
- prometna infastruktura
- pospeševanje gospodarstva
- šport in kultura
- varstvo okolja
- prireditve in praznovanja
- socialno varstvo
- otroško varstvo in izobraževanje

11. Katerega od načinov posredovanja vaših potreb in želja ste že uporabili pri odločanju o proračunu ?

- posredovanje problematike občinskemu svetniku
- posredovanje problematike krajevni skupnosti
- posredovanje problematike županu
- posredovanje problematike občinski upravi
- posredovanje problematike medijem
- drugo_____

Zahvaljujemo se Vam za vaše sodelovanje!

PRILOGA B: INTERVJU ŽUPANA

1. Kako bi vi opisali proračun? Kaj si predstavljate pod pojmom proračun?

2. Kaj je za vas dober proračun? Oziroma kaj si predstavljate kot učinkovit in uspešen proračun?

3. Ali vidite proračun kot omejitev ali spodbudo in osnovo za uresničitev zastavljenih ciljev in prioritet?

4. Kako ocenjujete institucionalna razmerja med OS in županom v naši ureditvi lokalne samouprave?

5. Kaj je po vašem mnenju tisti ključni dejavnik, ki določa razmerja med županom in OS v konkretni sredini?

6. Kako sodelujete z nadzornim odborom občine ? Kakšen je vaš pogled na vlogo tega organa ?

7. Ali ste kot izvoljeni predstavnik predstavili javnosti oziroma občinskemu svetu svoj program prioritet in ciljev? Ali je ta program sprejet ali kako drugače verificiran?

8. Ali lahko zelo na kratko podate vašo vizijo in strategijo delovanja in razvoja občine?

9. Ali ima vaša občina sprejet »dokument«, ki opredeljuje strategijo. Kdo je sodeloval pri njenem oblikovanju ?

10. Ali pristopate k dvo letnemu proračunu?
Razlogi zakaj ne oziroma pričakovanja, ki bi vas vodila v uporabo tega pristopa?

11. Župan je ključen v celem procesu in je po zakonu najmočnejši člen: Kako vi vidite svojo vlogo v proračunskem procesu?

12. In kakšna bi po vaše morala biti vloga občinskega sveta in občinske uprave?

13. Katere organizirane skupine v vaši občini so aktivne v proračunskem procesu? V pripravi oziroma v izvajanju? Kako se izražajo njihovi interesi oziroma kako vršijo pritisk na proračun/ na vaše odločitve?

14. Ali vrednotite vpliv teh zunanjih interesnih skupin kot pozitiven dejavnik k učinkovitejšemu proračunu ali kot negativnega ki ogroža demokracijo?

15. Katere interesne skupine / akterje vidite vi kot najbolj vplivne oziroma kot tiste, ki imajo največjo moč odločanja v proračunskem procesu?

16. Vaš pogled na vpliv države in državnega proračuna na proračunski proces v občinah?

17. Kako vključujete posredne proračunske uporabnike in javna podjetja v proces priprave in usklajevanje? Kakšna je njihova vloga v proračunskem procesu – v pripravi : do izvajanja?

18. Kakšna je po vaši oceni dejanska vloga OS v proračunskem procesu?

19. Koliko pripomb beležite v razpravi proračuna na OS? in Kakšno težo imajo na spremembe predloga proračuna ? In Na kaj se nanaša in osredotoča razprava na občinskem svetu ?

20. Ali ima večji vpliv na oblikovanje končnega predloga to kar se dogaja v teku poslovniške obravnave ali usklajevanje, ki poteka pred predložitvijo proračuna na OS?

21. Ali praviloma poteka proračunska obravnava in sprejem skladno s poslovniškimi določili? Kaj so razlogi za odstopanja?

22. Kako se odziva širša javnost v času obravnave proračuna.?

23. Kako komunicirate z mediji in kakšen vpliv imajo po vaši presoji na celoten proračunski proces?

24. EU priporoča krepitev širše neposredne participacije državljanov in oblike posvetovanja pri odločanju o investicijah, strategijah in tudi pri obravnavi proračuna? Ali prakticirate takšne oblike sodelovanja širše javnosti pri oblikovanju proračuna?

25. Kaj menite o uvedbi obvezne javne predstavitve proračuna in o obveznem posvetovanju s širšo javnostjo ob pripravi proračuna?

26.Kako poteka usklajevanje s političnimi preferencami občanov v praksi? Kako si vi kot župan pridobite informacije in ustvarite vpogled v to kaj ljudje potrebujejo, želijo in česa nočejo, da na osnovi tega oblikujete proračunske prioritete?

27. Ste bili kdaj v poziciji da ste morali predlog proračuna umakniti in predložiti novega?

28. Ali ste morali zadržati sprejeti proračuna ker ste ocenili, da je bil nezakonit?

29. Kako pomembno se vam zdi v proračunu zapisati merljive cilje in indikatorje po posameznih namenih porabe in koliko to lahko spremeni odločitve o razporeditvi sredstev za posamezen namen?

30. Ali menite, da je poraba proračunskega denarja vezana na dejanske rezultate?

31. Kako ocenjujete samostojnost občine pri odločanju o porabi proračuna v odnosu do države?

32. Kateri so po vašem mnenju osnovi razlogi za nepravočasno sprejetje proračuna v vaši občini ?

33. Kaj je vaša ključna vloga v fazi izvajanja proračuna?

34. Kdo ima ključno vlogo pri nadzoru proračuna?

35. Kako ocenjujete vpliv/ učinek javnih naročil ?

36. Menite, da so pogodbena razmerja z izvajalci javnih služb dobra osnova za nadzor rezultatov porabe proračunskega denarja oziroma njihovega dela ?

37. Kako vi kot župan sporočate oziroma poročate javnosti o rezultatih in dosežkih delovanja občine in o izvajanju proračuna?

38. Kakšen oblike sodelovanja s sosednjimi občinami imate vzpostavljene?

39. Ali se zgledujete po // primerjate z drugimi podobnimi občinami?

40. Kako bi ocenili politično kulturo v vaši občini- shajate brez večjih konfliktov, ocenjujete da zaupanje do lokalne oblasti v javnosti raste?
In kakšna je kultura diskurza oziroma stopnja »soglasja« pri proračunu?

41. Kateri so ključni dejavniki za uspešen proračun?

42. Gospod župan, se vidite kot učinkovit manager ali kot uspešen politik?

PRILOGA C: INTERVJU UPRAVA

- Kaj si vi kot direktor/ finančnik predstavljate pod pojmom proračun? Kako torej vi vidite proračun?
- Kateri so po vašem ključni dejavniki uspešnega in učinkovitega proračuna?
- Ali vidite proračun kot omejitev ali spodbudo in osnovo za uresničitev zastavljenih ciljev in prioritet?
- Katere točke/zadeve v občinskem svetu so pri vas deležne najobširnejših in najobsežnejših debat?
- Kako sodelujete z nadzornim odborom občine ? Kakšen je vaš pogled na vlogo tega organa ?
- Kako odpravljate nepravilnosti oziroma izvajate priporočila nadzornega odbora, če do teh pride?
- Kaj menite so osnovi razlogi za nepravočasno sprejetje proračuna v vaši občini ?
- Katere strateške dokumente ima občina?
- Ali ob pripravi načrta razvojnih programov, ki zajema projekte in državne pomoči, pripravite usklajene projekcije finančnega pokritja oziroma občinskih virov?
- Ali pristopate k dvoletnemu proračunu? Razlogi zakaj ne oziroma pričakovanja, ki bi vas vodila v uporabo tega pristopa?
- Koliko in kateri akterji vplivajo na spremembo predloga proračuna izven redne obravnave po poslovniku? (krajevne skupnosti, direktorji, interesne skupine, združenja, posamezni interesi…)
- Kdo so po vašem videnju najmočnejše skupine pritiska pri oblikovanju proračuna?
- Kakšna je vaša vloga v proračunskem procesu, v fazi priprave in sprejema proračuna? In v fazi izvajanja?
- In kakšna bi po vašem mnenju morala biti vloga politike - občinskega sveta in župana?
- Kakšen je vaš pogled na vpliv države in državnega proračuna na proračunski proces v občinah?
- Kako vključujete posredne proračunske uporabnike in javna podjetja v proces priprave in usklajevanje?
- Kako poteka sama strokovna priprava proračuna in usklajevanje s političnimi prioritetami v praksi?
- Kakšne načine usklajevanja in obravnave izvajate pred predložitvijo predloga proračuna občinskemu svetu in v katerih krogih potekajo ?
- Na kaj se osredotoča razprava na občinskem svetu ? na indekse, na politike, na to koliko dobijo posamezni proračunski uporabniki…?
- Kako poteka in koliko dolgo traja predstavitev proračuna in razprava na občinskem svetu?
- Kolikšno je število podanih pripomb na občinskem svetu in v odborih OS? Koliko pripomb je sprejetih? In kakšno težo imajo na spremembo predloga proračuna? (npr. v % koliko to

spremeni predlog proračuna ?). Kolikšen je po vaši oceni njihov vpliv na končni predlog proračuna?

- Ali poteka proračunska obravnava skladno s poslovniškimi določili?

- Kako se odziva širša javnost v času obravnave proračuna. In kako to spremljajo mediji ?

- Kakšne oblike sodelovanja širše javnosti poleg uradne poslovniške procedure še prakticirate ?

- Kakšen je vaš odnos do odprte demokratične razprave in participacije občanov v fazi oblikovanja proračuna in kako vi ocenjujete rezultat takega procesa (ali bi prispeval k bolj učinkoviti razporeditvi sredstev v proračunu?)

- Katere organizirane skupine v vaši občini so aktivne v proračunskem procesu, tako v pripravi oziroma v njegovem izvajanju? Na kakšen način se izražajo njihovi interesi oziroma kako vršijo pritisk na proračun / na vaše odločitve? In ali zaznavate večji pritisk v času priprave in sprejemanja proračuna s strani različnih interesnih skupin kot sicer?

- Ali ima večji vpliv na oblikovanje končnega predloga to kar se dogaja v teku poslovniške obravnave ali usklajevanje, ki poteka pred predložitvijo proračuna na OS?

- Kako obdelate predlog za drugo obravnavo? Podate pisno obrazložitev pripomb, se sestanete s predlagatelji, uskladite poglede in stališča? S katerimi akterji?

- Programsko upravljanje izdatkov.bi moralo biti osnova za razporejanja denarja v proračunu. Kako pomembno se vam zdi v proračun vnašati merljive cilje po posameznih namenih porabe in koliko to lahko vpliva / spremeni odločitve o razporeditvi sredstev za posamezen namen?

- Kako zagotavljate sistem notranjih finančnih kontrol kot del notranjega nadzora poslovanja?

- Kako ocenjujete učinek javnih naročil ?

- Kako urejate prerazporejanje proračunskih postavk med letom in kako ocenjujete učinek teh prerazporeditev. Kakšen je % teh sprememb glede na predhodno sprejet proračun?

- Ali vam vgrajeni ukrepi prerazporejanja in prenosa obveznosti omogočajo dovolj fleksibilnosti da ne rabite spreminjati proračuna med letom?

- Ali na osnovi sprejetega proračuna sprejmete izvedbene dokumente, katere in kaj je osnova za »izvrševanje » proračuna oziroma za črpanje proračunskih postavk?

- Ali v proračunu odobrena sredstva za transfere nakazujete na osnovi pogodb ali na osnovi razpisov ali kot direktno nakazilo?

- Kaj so za vas bistvene sestavine pogodbe o financiranju iz proračuna ?

- Ali ste že kdaj prekinili pogodbo za odobrene transfere oziroma ste ob neizpolnitvi programa zahtevali vračilo sredstev? Kako nakazilo transfera vežete na izpolnitev pogodbene obveznosti ali namena za katerega zagotavljate proračunska sredstva?

- Kako spremljate izvajanje pogodbenih obveznosti pri dodeljenih transferih oziroma ali ste opredelili kazalnike učinkovitosti v pogodbah?

- Ali ob pripravi NRP, ki zajema projekte in državne pomoči pripravite tudi usklajene projekcije finančnega pokritja oziroma občinskih virov?

- Ali bi potrebovali večjo podporo združenja občin na področju proračunskega upravljanja?

PRILOGA Č: VPRAŠALNIK O OPERATIVNEM POSTOPKU PRIRPAVE IN IZVAJANJA PRORAČUNA

Začetek je priprava izhodišč in navodila o pripravi proračuna, ki ga izda za finance pristojen organ občinske uprave.

Kdaj začnete s pripravami na proračun naslednjega leta

a) v prvem polletju
b) julija- avgusta
c) septembra -oktobra
d) kasneje

Ali v postopku priprave podate 2- letne projekcije – napovedi prihodkov / odhodkov

- da
- ne

Če ste odgovorili z da, prosim navedite na kateri ravni so projekcije razčlenjene:

- po vrstah prihodkov in odhodkov ekonomske klasifikacije
- po skupinah prihodkov in odhodkov opisno po izbranih področjih

Katero vrsto javne predstavitve poleg postopka obravnave na občinskem svetu zagotovite v času priprave proračuna:

- predlog proračuna obravnavajo ožji deli (krajevne skupnosti)
- predlog proračuna obravnavajo posredni uporabniki ali javna podjetja (aktiv ravnateljev, vodstva javnih podjetij)
- predstavitev predloga proračuna v medijih
- razgrnitev proračuna javnosti
- razgrnitev proračuna v elektronski obliki

Rebalans proračuna v zadnjih 6 letih je bil potreben:

- vsako leto
- nekajkrat
- nikoli

Če želite, pojasnite osnovne razloge za rebalans (npr: inflacija, sprememba financiranja, nova investicija ipd.)

_____
_____
_____
_____

Podpora postopku priprave proračuna:

- v Excelu
- s samostojno programsko aplikacijo
- v državni aplikaciji

Vaši predlogi:

_____
_____

Kateri udeleženci imajo po vaši presoji največji vpliv na spreminjanje proračuna v procesu obravnave:
- politične stranke
- predlagatelj sam
- posamezni svetniki
- nevladne organizacije
- proračunski uporabniki
- dobavitelji
- drugi _____

Posredni proračunski uporabniki so vključeni v proces priprave:
- sočasno s pripravo finančnih načrtov neposredni proračunski uporabniki izdelajo in predložijo svoje predloge finančnih načrtov
- predloge finančnih načrtov posredni uporabniki izdelajo in predložijo v fazi obravnave proračuna
- predloge finančnih načrtov posrednih uporabnikov izdelajo in predložijo po sprejemu občinskega proračuna

Neposredni proračunski uporabniki z navodilom v postopku priprave proračuna predložite:
1- opisna izhodišča
2- okvirne predloge finančnih načrtov
3- navodilo o rokih in način faznega usklajevanja in obravnave
1- metodološko podporo z obrazci in projekcijo
2- metodološko podporo priprave proračuna imamo zagotovljeno v elektronski obliki

Ali predlog proračuna vsebuje načrte razvojnih programov:
- da, s posameznimi projekti, nalogami in programi DP
- da, z okvirnimi razrezi investicijskih možnosti
- ne

V postopku priprave smo kadrovsko in organizacijsko dovolj okrepljeni in usposobljeni:
- da
- ne

Vaši predlogi:

_____

V postopku priprave predlagatelji finančnih načrtov (neposredni proračunski uporabniki, odgovorne osebe oziroma oddelki) upoštevajo limite oziroma v projekcijah podana izhodišča:

- da
- ne
- delno
- pretežno

Postopek usklajevanja med predlogi finančnih načrtov in končnim predlogom župana poteka:
- po več fazah
- formalizirano (ISO postopek, navodila)
- na neformalnih usklajevalnih sestankih s teamskim delom

Pri planiranju proračuna upoštevate:

- ocene Ministrstva za finance
- izdelate lastne ocene prihodkov
- na podlagi ocene Ministrstva za finance dopolnite oceno s predpostavko in specifikacijo, glede na poznavanje razmer v občini

Katera področja urejanja javnega standarda v lokalni skupnosti so po vaši oceni najbolj zapostavljena zaradi prenizkih finančnih virov

a) _____
b) _____
c) _____

Na katerem področju bi lahko znižali porabo

d) _____
e) _____
f) _____

Kdaj sprejmete zaključni račun za preteklo leto

g) Prvo trimesečje
h) Drugo trimesečje
i) Kasneje

Ali revidirate zaključni račun proračuna

- da, vedno
- nikoli
- občasno

Revizijo zaključnega računa oziroma proračuna izvajate vsako leto ali občasno ?

Revizijo izvaja:

- notranji revizor
- nadzorni odbor
- računsko sodišče
- ministrstvo za finance za sofinanciranja

Koliko krat je bil proračun sprejet pravočasno oziroma kolikokrat ste šli v začasno financiranje in koliko dolgo? (več kot tri mesece?)

PRILOGA D: STATISTIČNA ANALIZA

I. FINANČNI PODATKI OBČINSKIH PRORAČUNOV

Tabela D.1: Struktura prihodkov občinskih proračunov

v mio EUR

LETO	SKUPAJ	DAVČNI PRIHODKI	NEDAVČNI PRIHODKI	KAPITALSKI PRIHODKI	PREJETE DONACIJE	TRANSFERNI PRIHODKI	
						skupaj	od tega finančna izravnava
2000	897,38	525,44	122,02	36,64	4,07	209,21	123,94
2001	1.004,08	605,56	150,22	38,46	3,05	206,79	137,29
2002	1.105,22	686,77	156,04	53,61	4,14	204,66	141,86
2003	1.208,87	746,23	172,71	56,90	5,10	227,93	154,29
2004	1.297,60	798,83	187,37	75,61	3,70	232,10	161,67
2005	1.424,94	825,04	198,07	104,29	4,69	292,85	193,69
2006	1.595,14	889,28	219,85	150,35	2,68	332,97	186,31
2007	1710,50	1.155,94	258,17	120,07	8,52	167,08	9,80

Vir: Ministrstvo za finance. 2008 in 2008d.

Tabela D.2 : struktura odhodkov

v mio EUR

LETO	SKUPAJ	TEKOČI ODHODKI	TEKOČI TRANSFERI	INVESTICIJSKI ODHODKI	INVESTICIJSKI TRANSFERI
2000	894,73	194,16	374,02	243,14	83,41
2001	1.011,99	223,63	408,42	283,20	96,74
2002	1.141,39	258,08	440,62	319,10	123,59
2003	1.213,51	286,87	470,74	316,71	139,20
2004	1.297,03	313,48	501,75	330,92	150,88
2005	1.372,08	327,31	528,34	377,12	139,31
2006	1.627,67	378,40	577,66	510,44	161,16
2007	1.722,59	383,44	613,01	578,89	147,26

Vir: Ministrstvo za finance 2008.

Tabela D.3:: Račun finančnih terjatev in naložb občinskih proračunov

v mio EUR

v MIO EUR	PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	NETO POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV
2000	10,72	9,49	1,23
2001	19,47	6,71	12,76
2002	11,89	5,87	6,02
2003	9,47	8,74	0,72
2004	8,18	2,77	5,40
2005	17,01	3,22	13,78
2006	30,43	5,30	25,13
2007	12,20	9,31	2,89

Vir: Ministrstvo za finance 2008.

Tabela D.4: Račun financiranja

v mio EUR

LETO	ZADOLŽEVANJE	ODPLAČILO DOLGA	NETO ZADOLŽEVANJE
2000	7,42	8,11	2,46
2001	12,57	9,41	2,75
2002	32,97	9,41	3,53
2003	24,12	9,68	4,15
2004	34,24	13,81	4,00
2005	22,31	13,28	3,93
2006	35,69	13,42	4,35
2007	41,60	17,44	6,13

Vir: Ministrstvo za finance 2008.

Tabela D.5: Skupni prejemki in izdatki občinskih proračunov 2000 – 2007

v mio EUR

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV								
I. SKUPAJ PRIHODKI	897,38	1.004,08	1.105,22	1.208,87	1.297,60	1.424,94	1.595,14	1.710,50
Davčni prihodki	525,44	605,56	686,77	746,23	798,83	825,04	889,28	1.155,94
Nedavčni prihodki	122,05	150,22	156,04	172,71	187,37	198,07	219,85	258,17
Kapitalski prihodki	36,64	38,46	53,61	56,90	75,61	104,29	150,35	120,07
Prejete donacije	4,07	3,05	4,14	5,10	3,70	4,69	2,68	8,52
Transferni prihodki	209,17	206,79	204,66	227,93	232,10	292,85	332,97	167,08
II. SKUPAJ ODHODKI	894,73	1.011,99	1.141,39	1.213,51	1.297,03	1.372,08	1.627,67	1.722,59
Tekoči odhodki	194,16	223,63	258,08	286,87	313,48	327,31	378,40	383,44
Tekoči transferi	374,02	408,42	440,62	470,74	501,75	528,34	577,66	613,01
Investicijski odhodki	243,14	283,20	319,10	316,71	330,92	377,12	510,44	578,89
Investicijski transferi	83,41	96,74	123,59	139,20	150,88	139,31	161,16	147,26
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK / PRIMANJKLJAJ	2,58	-7,92	-36,17	-4,65	0,58	52,86	-32,53	-12,10
III/2 TEKOČI PRESEŽEK/PRIMANJKLJAJ	79,23	123,73	144,11	161,33	170,96	167,46	153,07	417,65
B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB								
IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	10,72	19,47	11,89	9,47	8,17	17,01	30,43	12,20
V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	9,55	6,71	5,87	8,74	2,77	3,22	5,30	9,31
VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV.-V)	1,17	12,76	6,02	0,72	5,40	13,78	25,13	2,89
C. RAČUN FINANCIRANJA								
VII. ZADOLŽEVANJE	7,42	12,57	32,97	24,12	34,24	22,31	35,69	41,60
VIII. ODPLAČILA DOLGA	8,11	9,41	9,41	9,68	13,81	13,28	13,42	17,44
NETO ZADOLŽEVANJE (VII.-VIII)	-0,69	3,16	23,57	14,44	20,44	9,03	22,27	24,17
IX. SPREMEMBA STANJA SREDSTEV NA RAČUNIH (I.+IV. + VII.-II. -V.-VIII)	3,12	8,00	-6,58	10,51	26,41	75,67	14,86	14,96

Vir: Ministrstvo za finance 2008.

Tabela D.6: Struktura vseh prejemkov občin v odstotkih za obdobje 2000-2007

Leto	PREJEMKI SKUPAJ	Davčni prihodki	Nedavčni prihodki	Kapitalski prihodki	Prejete donacije	Transferni prihodki	Prejeta vračila danih posojil	Zadolževanje
2000	100,00	57,39	13,33	4,00	0,44	22,85	1,17	0,81
2001	100,00	58,45	14,50	3,71	0,29	19,96	1,88	1,21
2002	100,00	59,71	13,57	4,66	0,36	17,80	1,03	2,87
2003	100,00	60,06	13,90	4,58	0,41	18,35	0,76	1,94
2004	100,00	59,61	13,98	5,64	0,28	17,32	0,61	2,56
2005	100,00	56,35	13,53	7,12	0,32	20,00	1,16	1,52
2006	100,00	53,53	13,23	9,05	0,16	20,04	1,83	2,15
2007	100,00	65,56	14,64	6,81	0,48	9,46	0,69	2,36

Vir podatkov: Ministrstvo za finance 2008.

Tabela D.7: Struktura vseh izdatkov občin v odstotkih za obdobje 2000-2007

Leto	IZDATKI SKUPAJ	Tekoči odhodki	Tekoči transferi	Investicijski odhodki	Investicijski transferi	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	Odplačila dolga
2000	100,00	21,28	40,99	26,65	9,14	1,05	0,89
2001	100,00	21,75	39,72	27,55	9,41	0,65	0,92
2002	100,00	21,75	39,72	27,55	9,41	0,65	0,92
2003	100,00	23,29	38,21	25,71	11,30	0,71	0,79
2004	100,00	23,86	38,20	25,19	11,49	0,21	1,05
2005	100,00	23,57	38,05	27,16	10,03	0,23	0,96
2006	100,00	22,98	35,09	31,00	9,79	0,32	0,82
2007	100,00	21,92	35,04	33,09	8,42	0,53	1,00

Vir podatkov: Ministrstvo za finance 2008

Tabela D.8: Bilanca prihodkov in odhodkov občinskih proračunov

LETO	SKUPAJ PRIHODKI	SKUPAJ ODHODKI	SKUPAJ PRESEŽEK / PRIMANJKLJAJ
2000	897,38	894,79	2,59
2001	1.004,08	1.011,99	-7,92
2002	1.105,22	1.141,39	-36,17
2003	1.208,87	1.213,51	-4,65
2004	1.297,60	1.297,03	0,58
2005	1.424,94	1.372,08	52,86
2006	1.595,14	1.627,67	-32,53
2007	1.710,50	1.722,59	-12,10

Vir podatkov : Ministrstvo za finance 2008.

II. STATISTIČNA ANALIZA ANKETE

Tabela D. 9: Odgovori na vprašanja ankete v občini A

1. Status anketirancev

Zaposlen	Dijak/ Študent	Upokojenec
45	14	8

2. Menite da je potrebno, da so občani seznanjeni s porabo proračunskega denarja v svoji občini?

da	ne	me ne zanima
66	1	0

3. Kako ocenjujete, da vas vaša občina obvešča o ciljih in porabi proračunskega denarja ?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
3	15	17	25	7

4. Ali ste seznanjeni s kakšno občinsko investicijo ali projektom?

Da	Ne
34	33

5. Ali menite da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
2	14	16	33	2

6. Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
1	16	30	16	4

7. Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
1	20	31	12	3

8. Ocenjujete za potrebno, da občina vključuje občane pri oblikovanju proračuna?

da	ne	me ne zanima
52	10	-

9. Menite da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
3	8	21	33	2

10. Katerim področjem oziroma namenom bi vi namenili več denarja iz proračuna?

Javni red in varnost		28
Javna administracija		1
Prometna infrastruktura		47
Pospeševanje gospodarstva		40
Šport in kultura		38
Varstvo okolja		42
Prireditve in praznovanja		22
Socialno varstvo		47
Otroško varstvo in izobraževanje		49

11. Katerega od načinov posredovanja vaših potreb in želja ste že uporabili pri odločanju o proračunu?

Občinski svetnik		10
Krajevna skupnost		13
Župan		13
Občinska uprava		7
Mediji		3
Drugo		0
Nič		31
Skupaj		77

Tabela D.10: Odgovori na vprašanja ankete v občini B

1. Status anketirancev

Zaposlen	Dijak/ Študent	Upokojenec
36	29	5

.

en nezaposlen

2. Menite da je potrebno, da so občani seznanjeni s porabo proračunskega denarja v svoji občini?

da	ne	me ne zanima
56	7	7

3. Kako ocenjujete, da vas vaša občina obvešča o ciljih in porabi proračunskega denarja ?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
1	11	19	24	15

4. Ali ste seznanjeni s kakšno občinsko investicijo ali projektom?

Da	Ne
49	21

5. Ali menite da ste dobro seznanjeni z najpomembnejšimi investicijami v občini?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
1	6	24	24	15

6. Kako ocenjujete gospodarnost in učinkovitost proračunske porabe v vaši občini?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
1	12	26	23	8

7. Kako ocenjujete razvojno usmerjenost proračuna v vaši občini?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
4	18	33	13	2

8. Ocenjujete za potrebno, da občina vključuje občane pri oblikovanju proračuna?

da	ne	me ne zanima
43	11	16

9. Menite da vaša občina dovolj vključuje svoje občane pri odločanju o porabi proračuna?

Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo
-	8	14	42	6

10. Katerim področjem oziroma namenom bi vi namenili več denarja iz proračuna?

Javni red in varnost		18
Javna administracija		2
Prometna infrastruktura		15
Pospeševanje gospodarstva		15
Šport in kultura		23
Varstvo okolja		22
Prireditve in praznovanja		18
Socialno varstvo		26
Otroško varstvo in izobraževanje		39

11. Katerega od načinov posredovanja vaših potreb in želja ste že uporabili pri odločanju o proračunu?

Občinski svetnik		3
Krajevna skupnost		10
Župan		7
Občinska uprava		7
Mediji		5
Drugo		0
Nič		38
Skupaj		70

Iz anketnega vprašalnika smo povzeli odgovore na vprašanja z enako lestvico ocenjevanja in jih testirali z nekaterimi statističnimi parametri. Za potrebe izračuna statističnih parametrov smo lestvico odgovorov ovrednotili z ocenami od 1 do 5 (zelo slabo do zelo dobro).

Tabela D.11: Povzetek odgovorov na anketo v občini A

OBČINA A	Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo	Skupaj (n)
3. Obveščanje o ciljih in porabi	3	15	17	25	7	67
5. Seznanjenost z investicijami	2	14	16	33	2	67
6. Gospodarnost in učinkovitost	1	16	30	16	4	67
7. Razvojna usmerjenost	1	20	31	12	3	67
9. Vključevanje občanov	3	8	21	33	2	67

Tabela D.12: Izračun povprečne ocene v občini A

OBČINA A	Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo	Povprečje
3. Obveščanje o ciljih in porabi	0,044776	0,223881	0,253731	0,373134	0,104478	2,73
5. Seznanjenost z investicijami	0,029851	0,208955	0,238806	0,492537	0,029851	2,72
6. Gospodarnost in učinkovitost	0,014925	0,238806	0,447761	0,238806	0,059701	2,91
7. Razvojna usmerjenost	0,014925	0,298507	0,462687	0,179104	0,044776	3,06
9. Vključevanje občanov	0,044776	0,119403	0,313433	0,492537	0,029851	2,66

Tabela D.13: Povzetek odgovorov na anketo v občini B

OBČINA B	Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo	Skupaj (n)
3. Obveščanje o ciljih in porabi	1	11	19	24	15	70
5. Seznanjenost z investicijami	1	6	24	24	15	70
6. Gospodarnost in učinkovitost	1	12	26	23	8	70
7. Razvojna usmerjenost	4	18	33	13	2	70
9. Vključevanje občanov	0	8	14	42	6	70

Tabela D.14: Izračun povprečne ocene v občini B

OBČINA B	Zelo dobro	Dobro	Srednje	Slabo	Zelo slabo	Povprečje
3. Obveščanje o ciljih in porabi	0,014286	0,157143	0,271429	0,342857	0,214286	2,41
5. Seznanjenost z investicijami	0,014286	0,085714	0,342857	0,342857	0,214286	2,34
6. Gospodarnost in učinkovitost	0,014286	0,171429	0,371429	0,328571	0,114286	2,64
7. Razvojna usmerjenost	0,057143	0,257143	0,471429	0,185714	0,028571	3,13
9. Vključevanje občanov	0	0,114286	0,2	0,6	0,085714	2,34

Tabela D.15: Intervalne ocene stališč v občini A

OBČINA A	Std	se(y)	Intervalna ocena (α=0,05)	
			Sp. Meja	Gor. Meja
3. Obveščanje o ciljih in porabi	0,952690488	0,116389668	2,5	3,0
5. Seznanjenost z investicijami	0,769891552	0,094057223	2,5	2,9
6. Gospodarnost in učinkovitost	0,753173196	0,092014751	2,7	3,1
7. Razvojna usmerjenost	0,714428253	0,087281303	2,9	3,2
9. Vključevanje občanov	0,74235725	0,090693373	2,5	2,8

Tabela D.16: Intervalne ocene stališč v občini B

OBČINA B	Std	se(y)	Intervalna ocena (α=0,05)	
			Sp. Meja	Gor. Meja
3. Obveščanje o ciljih in porabi	0,962	0,115	2,2	2,6
5. Seznanjenost z investicijami	0,854	0,102	2,1	2,5
6. Gospodarnost in učinkovitost	0,843	0,101	2,4	2,8
7. Razvojna usmerjenost	0,726	0,087	3,0	3,3
9. Vključevanje občanov	0,689	0,082	2,2	2,5

Izračun »z vrednosti«:

$$se(\bar{y}_1 - \bar{y}_2) = \sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}$$

$$z = \frac{\overline{y_1} - \overline{y_2}}{se(\overline{y_1} - \overline{y_2})}$$

Tabela D.17: Razlike v ocenjevanju stališč v občini A

OBČINA A	Cilji in poraba	Seznanjenost z investicijami	Gospodarnost in učinkovitost	Razvojna usmerjenost	Vključevanje občanov
3. Obveščanje o ciljih in porabi	xxxxxx	0,149644	0,148369	0,145481	0,147553
5. Seznanjenost z investicijami		xxxxxx	0,131581	0,128315	0,13066
6. Gospodarnost in učinkovitost			xxxxxx	0,126826	0,129198
7. Razvojna usmerjenost				xxxxxx	0,12587
9. Vključevanje občanov					xxxxxx
Standardni odklon	0,95	0,77	0,75	0,71	0,74
n	67	67	67	67	67
Var	0,013547	0,008847	0,008467	0,007618	0,008225
Povprečje	2,731343	2,716418	2,910448	3,059701	2,656716

Tabela. D. 18: Razlike v ocenjevanju stališč v občini B

OBČINA B	Cilji in poraba	Seznanjenost z investicijami	Gospodarnost in učinkovitost	Razvojna usmerjenost	Vključevanje občanov
3. Obveščanje o ciljih in porabi	xxxxxx	0,153687	0,152819	0,143996	0,141383
5. Seznanjenost z investicijami		xxxxxx	0,143359	0,133915	0,131101
6. Gospodarnost in učinkovitost			xxxxxx	0,132918	0,130083
7. Razvojna usmerjenost				xxxxxx	0,119594
9. Vključevanje občanov					xxxxxx
Standardni odklon	0,96	0,85	0,84	0,73	0,69
n	70	70	70	70	70
Var	0,013211	0,010409	0,010143	0,007524	0,006779
Povprečje	2,414286	2,342857	2,642857	3,128571	2,342857

Tabela D.19 : Razlike v stališčih med občinama

RAZLIKE V STALIŠČIH	OBČINA B	OBČINA A	VAR. B	VAR. A	se(y1-y2)	z
3. Obveščanje o ciljih in porabi	2,414286	2,731343	0,013211	0,013547	0,163576	-1,938287
5. Seznanjenost z investicijami	2,342857	2,716418	0,010409	0,008847	0,138765	-2,692040
6. Gospodarnost in učinkovitost	2,642857	2,910448	0,010143	0,008467	0,136417	-1,961562
7. Razvojna usmerjenost	3,128571	3,059701	0,007524	0,007618	0,123054	0,559673
9. Vključevanje občanov	2,342857	2,656716	0,006779	0,008225	0,122490	-2,562321

III. PODATKI IN IZRAČUN KAZALNIKOV UČINKOVITOSTI

Tabela D. 20: Premoženje občin

RAST PREBIVALSTVA	2001	2007	Indeks rasti
Število prebivalcev	1.990.520	2.009.927	101
Občina A	5.872	6.288	107
Občina B	46.784	48.601	104
PREMOŽENJE OBČIN (v mio EUR)			
Občine skupaj	5.375,73	8.114,71	151
Občina A	13,41	25,47	190
Občina B	204,09	364,18	178
VREDNOST PREMOŽENJA NA PREBIVALCA			
Občine skupaj	2.701	4.037	149
Občina A	2.284	4.051	177
Občina B	4.362	7.493	172

Vir podatkov: Ministrstvo za finance 2008a.

Tabela D. 21: Ekonomičnost upravnega aparata

v 000 EUR

2000	Občine skupaj	Občina A	Občina B
Sredstva za plače	56.282,51	187,61	1.491,95
Skupen obseg proračuna	894.732,46	1.971,05	24.414,49
Delež sredstev za plače	6,29%	9,52%	6,11%
2007	Občine skupaj	Občina A	Občina B
Sredstva za plače	104.765,75	409,58	3.207,09
Skupen obseg proračuna	1.722.593,08	3.297,28	67.268,60
Delež sredstev za plače	6,08%	12,42%	4,77%

Vir podatkov: Ministrstvo za finance 2008c.