
METODOLOGIJA ZA PRIPRAVO POROČILA O DOSEŽENIH CILJIH

KAZALO VSEBINE

METODOLOGIJA ZA PRIPRAVO POROČILA O DOSEŽENIH CILJIH.....	3
UVODNO POJASNILO.....	3
PRAVNI OKVIR	4
KLJUČNI POJMI	4
METODOLOGIJA ZA OBLIKOVANJE CILJEV IN KAZALNIKOV.....	5
Programska klasifikacija	5
Programski logični model.....	6
Povezava ciljev s programsko strukturo proračuna in med sabo.....	9
Povezava določanja ciljev s proračunskim procesom in pripravo zaključnega računa proračuna	10
Način zbiranja podatkov o ciljih in kazalnikih.....	11
Obvezni atributi (lastnosti, vrednosti) ciljev.....	11
Obvezni atributi (lastnosti, vrednosti) kazalnikov	12
Objava podatkov o načrtovanih in doseženih ciljih.....	12
Orodja, ki so v pomoč pri zbiranju podatkov in pregledovanju podatkov o ciljih in kazalnikih	13
SPLOŠNE USMERITVE PRI DOLOČANJU CILJEV IN KAZALNIKOV.....	13

METODOLOGIJA ZA PRIPRAVO POROČILA O DOSEŽENIH CILJIH

UVODNO POJASNILO

V Sloveniji že vrsto let skušamo skozi razvoj sistema proračunskega upravljanja po vzoru mednarodne prakse in pričakovani deležnikov v procesu oblikovanja in izvrševanja proračuna Republike Slovenije dati večjo pozornost od izključno virov/resursov pri posameznih proračunskih uporabnikih k ciljem proračunskih programov, ki naj bi jih proračunski uporabniki s svojim delovanjem dosegli.

To naj bi dosegli s pomočjo pristopa, ki ga v praksi pogosto imenujemo »programski proračun« ali k »rezultatom usmerjen proračun«. Ta se v posameznih državah sicer pojavlja v več različicah, vsem pa je skupno merjenje delovanja programov, ki jih izvaja država za doseg svojih ciljev, merjenje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja le-teh ter povezava informacij o delovanju s procesom priprave in upravljanja državnega proračuna z namenom izboljšanja učinkovitosti, odločanja v proračunskem procesu, preglednosti porabe proračunskih sredstev in opredelitve odgovornosti za doseganje zastavljenih ciljev ter učinkovitejšo porabo proračunskih sredstev.

V Sloveniji je bil že pred leti narejen korak proti sistemu »k rezultatom usmerjenega proračuna«, kar kažejo že izvedene reforme, kot je uvedba programske klasifikacije, zahteva po določanju ciljev po programski strukturi proračuna, poenotenje obrazložitev porabe proračunskih sredstev pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna.

Velik napredek je bil narejen pri pripravi predlogov proračunov za leti 2011 in 2012, ko je bila zaradi lažjega določanja ciljev in kazalcev učinkovitosti porabe državnega proračuna posodobljena tudi programska struktura odhodkov državnega proračuna, proračunski uporabniki pa so v svojih finančnih načrtih prvič vsebinsko oblikovali ukrepe, s čimer so razdelili tudi stroške dela, materialne stroške ter stroške investicijskih aktivnosti, povezane z rednim delom organa, po vsebinskih sklopih – natančneje po projektih oziroma ukrepih kot temeljnih enotah priprave proračuna. Pristopili smo tudi k bolj sistematičnemu določanju splošnih in specifičnih ciljev ter neposrednih učinkov po posameznih področjih, s čimer smo zagotovili povezanost ciljev od najvišjega do najnižjega nivoja ter njihovo ustrezno kvantificiranost.

Slovenija ima relativno kratko zgodovino izkušenj z »k rezultatom usmerjenim proračunom« v primerjavi z drugimi državami, ki se s tem ukvarjajo že več kot 10 in tudi do 20 let. Zato si je treba še naprej prizadevati za razvoj na tem področju. Predvsem je potrebno izboljšati kakovost informacij in zagotoviti večletne časovne vrste podatkov zato, da bo mogoče meriti in preverjati ustreznosti ter doseganje zastavljenih ciljev.

Metodologija za pripravo poročila o določanju ciljev in kazalnikov določa osnovne smernice pri oblikovanju ciljev in kazalnikov, s čimer naj bi se zagotovila enotnost strukture podatkov s področja programskega proračuna, ki se vključujejo v proces priprave predloga državnega proračuna in zaključnega računa proračuna, in na ta način omogočala primerljivost v daljšem časovnem obdobju in med proračunskimi uporabniki.

PRAVNI OKVIR

Temeljni pravni okvir za pripravo ciljev in kazalcev po programski strukturi predstavlja **16. člen Zakona o javnih financah**, ki določa, da morajo obrazložitve predloga proračuna vsebovati:

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

Podrobneje to področje ureja **Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna**, kjer so natančno opredeljeni postopki in posamezni pojmi.

Poročanje o uspešnosti doseganja ciljev je opredeljeno v **Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (10. člen)**.

KLJUČNI POJMI

Ključni pojmi, ki se uporabljajo v dokumentu:

Pojem	Opis pojma
Programska klasifikacija	Programska klasifikacija je ena izmed klasifikacij, po katerih je strukturiran proračun Republike Slovenije. Predstavlja razvrstitev proračunskih izdatkov po politikah, glavnih programih in podprogramih. Omogoča prikaz področij, na katerih država izvaja svoje naloge in programe.
Cilj	Cilji predstavljajo jasno izjavo o tem, kaj želi neka organizacija s svojim delovanjem v doseči. Cilji so lahko različno časovno (kratkoročni, dolgoročni) in tudi nivojsko opredeljeni (operativni cilji, dolgoročni učinki oz. vplivi na družbo).
Kazalec ali kazalnik	Kazalec ali kazalnik predstavlja vnaprej opredeljen pokazatelj dosežkov, ki omogoča ocenjevanje programa (sproti ali za nazaj) v povezavi z uresničevanjem zastavljenih ciljev ali pričakovanih rezultatov.

Pojem	Opis pojma
Neposredni učinki	So takojšnja (kratkoročna) posledica ukrepov/projektov države, na primer proizvedene dobrine in storitve ali izvršene naloge. Pomenijo sredstvo, s katerimi se dosegajo rezultati in preko teh specifični in splošni cilji.
Rezultati	So neposredne in takojšnje posledice generacije neposrednih učinkov, ki vodijo k uresničitvi določenega cilja (so srednjeročna posledica državnih ukrepov/projektov).
Splošni in specifični cilji	Se povezujejo z dolgoročnimi posledicami državnih projektov/ukrepov, ki so izražene kot širše socialno-ekonomske posledice na ravni programov in politik. Ciljne vrednosti se postavljajo za najmanj štiriletno obdobje ali za čas, opredeljen v relevantnih strategijah.

METODOLOGIJA ZA OBLIKOVANJE CILJEV IN KAZALNIKOV

PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA

Programska klasifikacija je ena izmed klasifikacij, po katerih je strukturiran proračun Republike Slovenije. Predstavlja razvrstitev proračunskih izdatkov po politikah, glavnih programih in podprogramih. Omogoča prikaz področij, na katerih država izvaja svoje naloge in programe. V splošnem se uporablja za:

- opredelitev in razjasnitev politik in ciljev, ki se financirajo iz državnega proračuna,
- spremljanje učinkovitosti delovanja programov na podlagi kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, ki se lahko nanašajo na vložke, neposredne ali/in dolgoročne učinke oz. vplive posameznega programa.

V proračunu za leto 2018 (Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2018) je opredeljeno 24 politik, ki se dalje delijo na 111 glavnih programov in 276 podprogramov.

Posamezne kategorije so podrobneje opredeljene v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Ločimo tri nivoje:

- **Politike** so področja, na katerih država deluje in predstavljajo zaokrožene celote glavnih programov s skupnimi splošnimi cilji.
- **Glavni programi** so ožja področja znotraj politike, ki sledijo skupnim specifičnim ciljem.
- **Podprogrami** so podrobneje razdelani glavni programi in predstavljajo zaokroženo celoto vsebinsko komplementarnih dejavnosti, ki prispevajo k doseganju skupnih pričakovanih rezultatov.

SEZNAM POLITIK IZ PRORAČUNA RS ZA LETO 2018

Šifra	Naziv politike
1	POLITIČNI SISTEM
2	EKONOMSKA IN JAVNOFINANČNA POLITIKA
3	ZUNANJA POLITIKA IN MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE
4	SPLOŠNE JAVNE STORITVE IN SKUPNE ADMINISTRATIVNE SLUŽBE
5	ZNANOST IN INFORMACIJSKA DRUŽBA
6	LOKALNA SAMOUPRAVA
7	OBRAMBA IN ZAŠČITA
8	NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST
9	PRAVOSODJE
10	TRG DELA IN DELOVNI POGOJI
11	KMETIJSTVO, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO IN PREHRANA
12	VIRI ENERGIJE IN ENERGETSKA UČINKOVITOST
13	PROMET IN PROMETNA INFRASTRUKTURA
14	PODJETNIŠTVO IN KONKURENČNOST
15	VAROVANJE OKOLJA IN OKOLJSKA INFRASTRUKTURA
16	PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKA DEJAVNOST
17	ZDRAVSTVENO VARSTVO
18	KULTURA IN CIVILNA DRUŽBA
19	IZOBRAŽEVANJE IN ŠPORT
20	SOCIALNA VARNOST
21	POKOJNINSKO VARSTVO
22	SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA IN UPRAVLJANJE Z DENARNIMI SREDSTVI
23	INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBVEZNOSTI
24	PLAČILA V EVROPSKO UNIJO

PROGRAMSKI LOGIČNI MODEL

Na splošno se s pomočjo ciljev in pripadajočih kazalcev v proračunu iščejo in podajo podrobnejši odgovori na vprašanja:

- *Kako se porabljajo sredstva državnega proračuna?*
Spremljamo povezavo med viri (stroški), aktivnostmi ter proizvodi in storitvami državnih organov.
- *Kaj in kje (se) porablja sredstva državnega proračuna?*
Prikažemo pričakovane posledice programov (na skupnost, državljanje, gospodarstvo), ki jih je možno realizirati z danimi sredstvi državnega proračuna.
- *Kdo in kje (se) porablja sredstva državnega proračuna?*
Pojasni se, kdo so ciljne skupine in deležniki proračunskih programov.

Cilji predstavljajo jasno izjavo o tem, kaj želi neka organizacija s svojim delovanjem v doseči. Cilji so lahko različno časovno (kratkoročni, dolgoročni) in tudi nivojsko opredeljeni (operativni cilji, dolgoročni učinki oz. vplivi na družbo). V povezavi s tem v proračunskem procesu ločimo naslednje kategorije ciljev:

Neposredni učinki so takojšnja (kratkoročna) posledica ukrepov/projektov države, na primer proizvedene dobrine in storitve ali izvršene naloge. Pomenijo sredstvo, s katerimi se dosejajo cilji dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

Rezultati so neposredne in takojšnje posledice generacije neposrednih učinkov, ki vodijo k uresničitvi določenega cilja (so srednjeročna posledica državnih ukrepov/projektov).

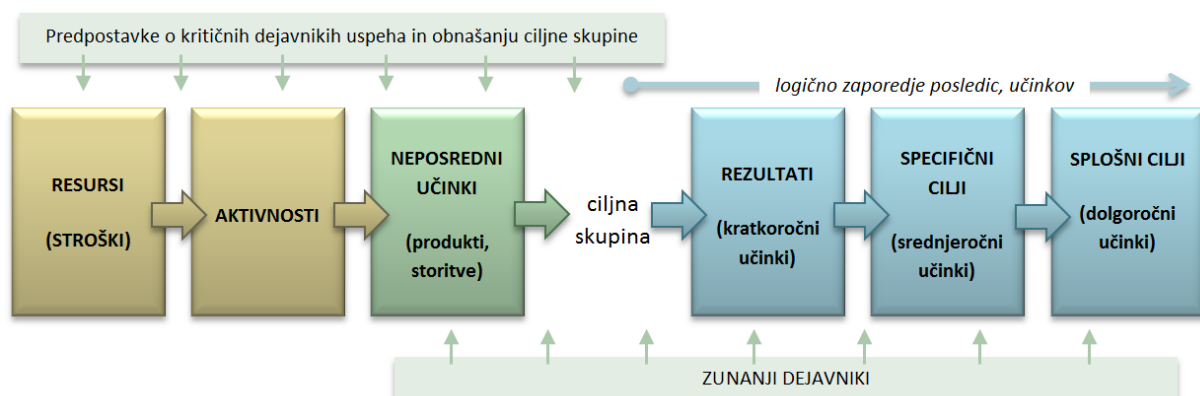
Splošni in specifični cilji se povezujejo z dolgoročnimi posledicami državnih projektov/ukrepov, ki so izražene kot širše socialno-ekonomske posledice na ravni programov in politik.

Oblikovanje ciljev v povezavi s proračunom Republike Slovenije temelji na programski strukturi proračuna ob hkratnem upoštevanju finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, znotraj katerih ti izvajajo ukrepe in projekte, s katerimi skušajo realizirati neposredne učinke in preko njih višje programske cilje (rezultate, specifične cilje in splošne cilje). Zaradi velikega števila akterjev pri načrtovanju in izvajanju programov, ki se financirajo iz državnega proračuna, za lažjo določitev ključnih dejavnikov delovanja programov in njihovih odnosov pri oblikovanju in določanju ciljev ter kazalnikov uporabljamo programski logični model.

PROGRAMSKI LOGIČNI MODEL se lahko uporablja v povezavi z načrtovanjem, upravljanjem, nadziranjem, vrednotenjem ter ocenjevanjem programov. Prikazuje logičen tok informacij in drugih elementov, pregled nad njimi ter pomaga razumeti povezavo med dejavnostmi in njihovimi pričakovanimi rezultati. Prednost modela je, da izpostavi vzročno posledična razmerja od potrebnih resursov (vložkov), preko neposrednih kratkoročnih učinkov do dolgoročnih učinkov oz. vplivov na družbo kot celoto. Ob upoštevanju zunanjih dejavnikov, ki lahko vplivajo na končni rezultat, daje dobro podlago za odgovor na to, ali so bili zastavljeni cilji doseženi ali ne, katere dejavnosti so prispevale k uresničitvi zastavljenih ciljev, ali so še drugi dejavniki, ki niso bili upoštevani in ki vplivajo na končni rezultat, ali je bil učinek izvajanja dejavnosti na ciljno skupino prav ocenjen in podobno.

Razumevanje programskega logičnega modela je tudi podlaga za oblikovanje ciljev in kazalnikov v povezavi s programsko strukturo državnega proračuna, za njihovo načrtovanje in vrednotenje ter spremljanje doseženih vrednosti.

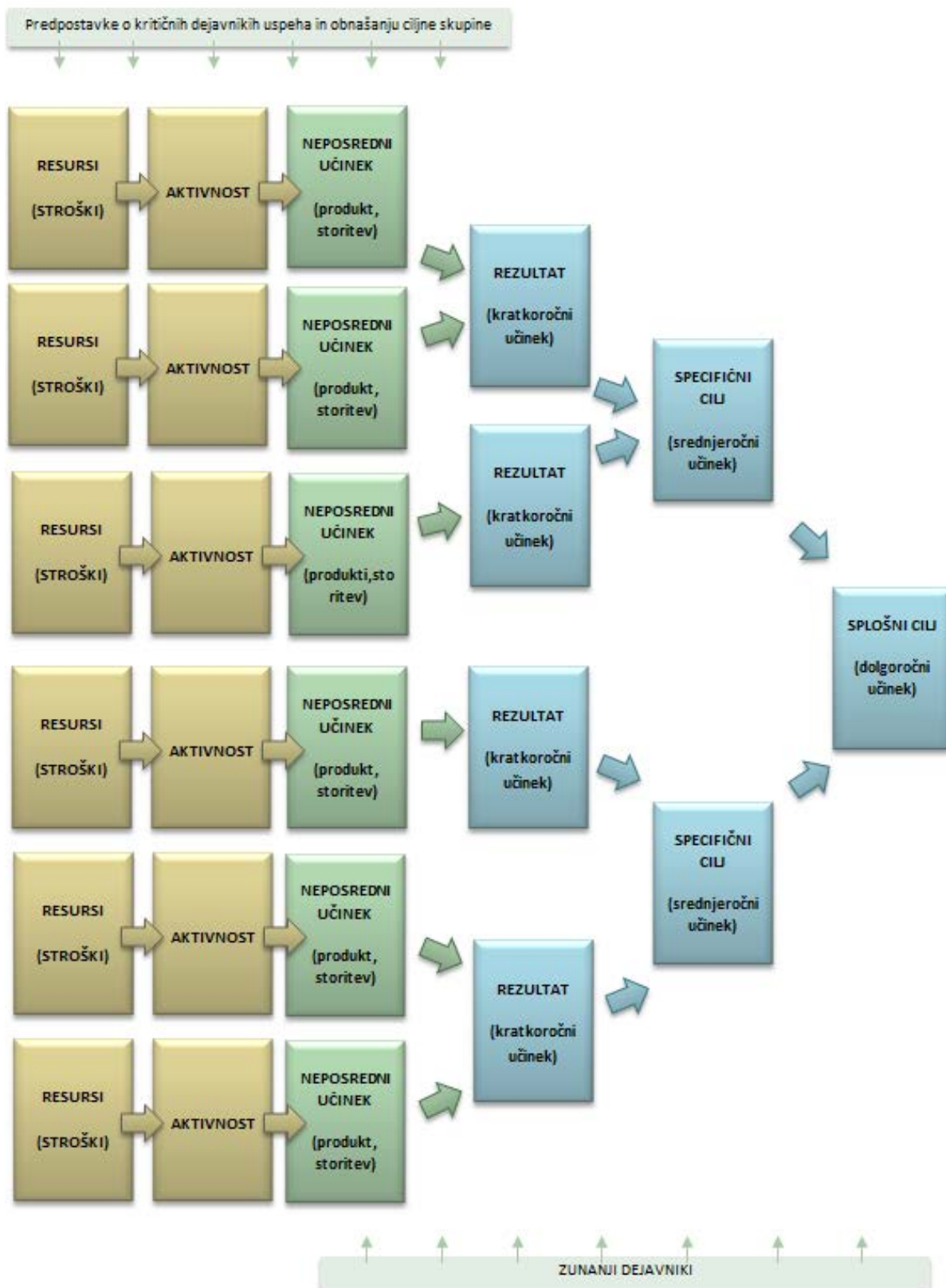
ENOSTAVNI PRIKAZ PROGRAMSKEGA LOGIČNEGA MODELA



S pomočjo poenostavljenega programskega logičnega modela skušamo odgovoriti na vprašanja: Kakšen problem želimo rešiti? Kaj želimo z delovanjem doseči? Kakšen je naš končni želeni vpliv na širše okolje ali družbo? Kaj moramo narediti, da bomo te rezultate oz. učinke dosegli? Kakšni so možni kratkoročni učinki v tem procesu? Na katere končne uporabnike želimo vplivati? Katere dejavnosti moramo oz. katere produkte ali storitve moramo zagotavljati, da bomo dosegli želeni dolgoročni učinek?

Naslednji korak pri uporabi logičnega modela je, da s pomočjo predvidenega logičnega zaporedja posledic in učinkov opišemo, kako z združevanjem različnih a komplementarnih dejavnosti z zagotavljanjem produktov in storitev preko nekih srednjeročnih učinkov dosegamo končne učinke oz. vplive na družbo kot celoto.

RAZŠIRJENI PRIKAZ PROGRAMSKEGA LOGIČNEGA MODELA



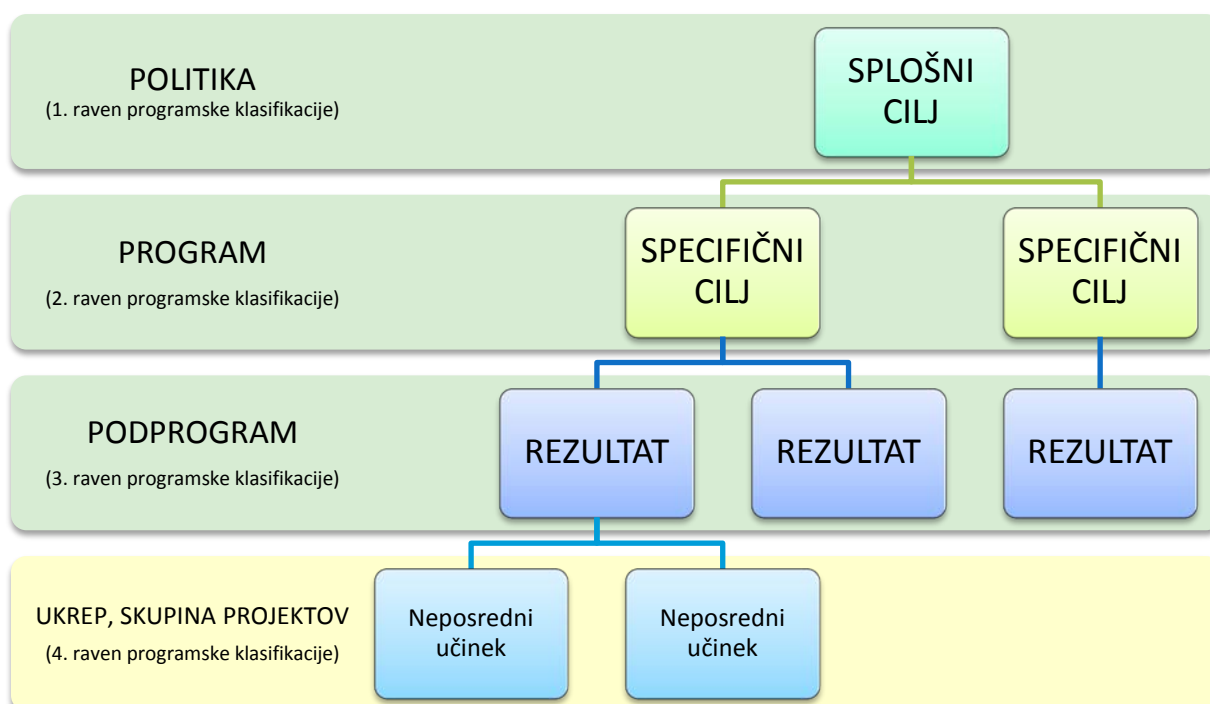
POVEZAVA CILJEV S PROGRAMSKO STRUKTURO PRORAČUNA IN MED SABO

Izhodiščna hierarhična struktura predstavlja splošne cilje politik, specifične cilje programov, rezultate podprogramov in neposredne učinke ukrepov oz. skupin projektov. Spremljanje teh ciljev omogočajo posamezni kazalci, ki morajo biti jasni, merljivi in splošno razumljivi.

Posamezne kategorije ciljev se povezujejo z določenimi nivoji iz programske klasifikacije proračuna. Tako se:

- na nivoju politike oblikujejo »splošni cilji« (priporočeno število 2-3 za eno politiko),
- na nivoju programa oblikujejo »specifični cilji«,
- na nivoju podprograma oblikujejo »rezultati«,
- zadnji nivo so »neposredni učinki«, ki so povezani s posameznimi ukrepi in skupinami projektov.

STRUKTURA CILJEV V POVEZAVI S PROGRAMSKO KLASIFIKACIJO PRORAČUNA



Različni nivoji ciljev se povezujejo tudi med seboj, od najnižje ravni do najvišje:

- vsak neposredni učinek prispeva v največ enem rezultatu,
- vsak rezultat prispeva k največ enem specifičnemu cilju,
- vsak specifični cilj prispeva k največ enem splošnemu cilju,
- splošni cilj nima nadrejenega cilja.

Praviloma se medsebojno povezujejo cilji, ki se uvrščajo v isto politiko in prispevajo k doseganju skupnih splošnih ciljev politike.

POVEZAVA DOLOČANJA CILJEV S PRORAČUNSKIM PROCESOM IN PRIPRAVO ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA

Ob pripravi obrazložitve predloga proračuna morajo skladno z 16. členom Zakona o javnih financah neposredni proračunski uporabniki pripraviti tudi obrazložitve predloga svojega finančnega načrta, ki mora vsebovati:

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

Finančni načrti in njihove obrazložitve morajo biti načrtovani transparentno in tako, da je mogoče ob koncu proračunskega leta na njihovi podlagi oceniti uspešnost, učinkovitost in gospodarnost delovanja v zaključnem računu proračuna.

Ob pripravi predloga proračuna obrazložitve sestavljajo:

Obrazložitve politik, programov in podprogramov, ki vključujejo opredelitev splošnih in specifičnih ciljev ter rezultatov, vključno z njihovimi kazalniki.

Obrazložitve posebnega dela proračuna, ki vključuje obrazložitve predlogov finančnih načrtov, kjer so podrobneje opredeljeni neposredni učinki ukrepov in skupin projektov.

Ob pripravi obrazložitve zaključnega računa proračuna proračunski uporabniki pripravijo tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki mora skladno z 10. členom Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna vsebovati:

1. zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika;
2. dolgoročne cilje neposrednega uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih programov. Za državni proračun so cilji iz področnih strategij in nacionalnih programov predstavljeni po področjih proračunske porabe;
3. letne cilje neposrednega uporabnika, zastavljene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela). Letni cilji neposrednega uporabnika državnega proračuna so predstavljeni v okviru glavnih programov, podprogramov, projektov ali aktivnosti;
4. oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela);
5. nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela;
6. oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let;

7. oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, kot so jih določila pristojna ministrstva ali drugi državni organi oziroma župan in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja neposrednega uporabnika;
8. oceno notranjega nadzora javnih financ. Oceno proračunski uporabniki pripravijo na obrazcu Izjava o oceni notranjega nadzora javnih financ, ki je priloga tega navodila in njegov sestavni del. Podpisano izjavo proračunski uporabniki hranijo kot trajno gradivo;
9. pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, zakaj cilji niso bili doseženi. Pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi in
10. oceno učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja, predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora.

Proračunski uporabniki ob pripravi **obrazložitev zaključnega računa proračuna** poročajo o doseženih vrednostih kazalnikov glede na ciljne vrednosti in po enaki strukturi, kot so jih načrtovali ob pripravi proračuna za to isto leto. Če je bilo za to leto sprejetih več proračunov (Sprejeti proračun RS, Spremembe proračuna RS, Rebalans proračuna RS) se upoštevajo opredeljeni cilji in ciljne vrednosti kazalnikov zadnjega sprejetega proračuna za leto, za katerega se pripravlja zaključni račun državnega proračuna.

NAČIN ZBIRANJA PODATKOV O CILJIH IN KAZALNIKIH

Podatki o načrtovanih ciljih in kazalnikih se zbirajo s pomočjo spletne aplikacije SAPPra – spletna aplikacija za pripravo proračuna in analize. Vnosi so razdeljeni glede na posamezne vloge:

1. **Vloga koordinatorja politike** je neposredno prevzel predlagatelj finančnega načrta, ki ima prevladujoči položaj v politiki. Predlagatelj v sodelovanju s proračunskimi uporabniki udeleženi v tej politiki ureja in spremlja splošne, specifične cilje ter rezultate, preko kateri se dosegajo cilji politike.
2. Glavna naloga **predlagatelja finančnega načrta** je predstavitev politike in programov ter opredelitev ciljev na višjih ravneh, to je splošnih, specifičnih ciljev in rezultatov ob usklajevanju z drugimi predlagatelji finančnih načrtov, kateri cilji prispevajo k določenih politiki.
3. **Proračunski uporabnik** določa cilje na nižjih ravneh, to je neposredne učinke na nivoju ukrepa in skupin projektov.

OBVEZNI ATRIBUTI (LASTNOSTI, VREDNOSTI) CILJEV

Za vsak cilj je potrebno opredeliti naslednje attribute (lastnosti, vrednosti):

Naziv cilja predstavlja kratek opis oz. naziv, iz katerega se da razbrati vsebino cilja.

Obdobje, na katerega se cilj nanaša. Začetni datum naj bi predstavljal izhodiščno leto, ko smo cilj v proračunskih dokumentih opredelili, končni datum naj bi predstavljal leto, ko naj bi bil cilj dosežen.

Opis cilja (opcijsko) v primeru, ko se iz naziva ne da jasno razbrati vsebine cilja in ta za pravilno razumevanje in tolmačenje potrebuje dodatna pojasnila.

Nadrejeni cilj oz. povezava na cilj višje ravni, h kateremu cilj prispeva (navede se povezava na en nadrejeni cilj. V primeru, ko cilj lahko posledično vpliva na več ciljev višje ravni, se navede cilj, h kateremu je njegov vpliv največji. Splošni cilji nimajo nadrejenih ciljev).

Vsak cilj mora biti pojasnjen **vsaj z enim kazalnikom**, ki je časovno in kvantitativno opredeljiv.

OBVEZNI ATRIBUTI (LASTNOSTI, VREDNOSTI) KAZALNIKOV

Za vsak kazalnik je potrebno opredeliti naslednje attribute (lastnosti, vrednosti):

Naziv kazalnika predstavlja kratek opis oz. naziv, iz katerega se da razbrati vsebino kazalnika.

Navedbo cilja, ki ga kazalnik pojasnjuje. Vsak kazalnik lahko pojasnjuje le en cilj.

Izhodiščna vrednost kazalnika predstavlja vrednost kazalnika v letu, ko smo kazalnik opredelili in ga vključili v proračunske dokumente. Če podatka za to leto še nimamo, je ta vrednost lahko vrednost kazalnika v predhodnem letu.

Ciljne vrednosti kazalnika predstavljajo načrtovane oz. ciljne vrednosti kazalnika za posamezno leto. Te najbolj jasno kvantitativno odražajo namero, kaj želi proračunski uporabnik s svojim delovanjem na nekem področju doseči.

- Za neposredne učinke je obvezna določitev ciljnih vrednosti za leta, za katera se pripravlja predlog proračuna (običajno sta to leti T+1 in T+2, pri čemer T predstavlja tekoče leto).
- Za cilje višjih ravni (splošni in specifični cilji ter rezultati) je obvezna opredelitev ciljnih vrednosti v nekem srednjeročnem časovnem obdobju, če opredelitev letnih vrednosti ni možna. Opredelitev časovnega obdobja je povezana s samimi strateškimi dokumenti in zavezami, na katere se cilj nanaša. Običajno se srednjeročna obdobja nanašajo na 4 letno obdobje, redko do 10 letnega obdobja.

Merska enota kazalnika. Vsak kazalnik mora imeti določeno mersko enoto, ki pojasnjuje vrednost kazalnika (število, metri, ...).

Vir podatkov (opcijsko) pojasnjuje, kje so podatki nastali oz. kdo podatke zbira (npr. SURS, mednarodne baze podatkov,...).

Opis kazalnika (opcijsko) v primeru, ko se iz naziva ne da jasno razbrati vsebine kazalnika in ta za pravilno razumevanje in tolmačenje potrebuje dodatna pojasnila.

OBJAVA PODATKOV O NAČRTOVANIH IN DOSEŽENIH CILJIH

Opredeljeni cilji in kazalci ter spremljajoča pojasnila so sestavni del obrazložitve predloga proračuna oz. obrazložitve predlogov finančnih načrtov. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je sestavni del zaključnega računa državnega proračuna.

Obrazložitve predloga proračuna se skupaj s predlogom proračuna v postopku obravnave in sprejemanja proračuna posredujejo v obravnavo v Državni zbor RS. Obrazložitve zaključnega računa proračuna se posredujejo Računskemu sodišču RS in po zaključeni reviziji v obravnavo v Državni zbor RS.

Obrazložitve predlogov proračunov in zaključnega računa proračuna Ministrstvo za finance objavi tudi na svojih spletnih straneh pod področje Proračun.

ORODJA, KI SO V POMOČ PRI ZBIRANJU PODATKOV IN PREGLEDOVANJU PODATKOV O CILJIH IN KAZALNIKIH

Podatki o posameznih ciljih, njihovi povezavi s programsko klasifikacijo ter povezavah med samimi cilji, vključno s kazalniki in vsemi obveznimi atributi ciljev in kazalcev se zbirajo preko spletne aplikacije SAPPrA, ki je namenjena pripravi predlogov finančnih načrtov (finančni del) in obrazložitve predlogov finančnih načrtov ter obrazložitve zaključnega računa proračuna. Dostopna je na spletnem naslovu: <https://sappra.mf-rs.si/>. Z aplikacijo upravlja Ministrstvo za finance.

Za pregledovanje podatkov ciljev in kazalnikov ter izdelavo analitičnih poročil s tega področja v okviru spletne aplikacije na voljo modul Cilji in kazalci. Ta omogoča interaktivno vizualizacijo podatkov: pregled ciljev in pripadajočih kazalcev po programski strukturi proračuna, načrtovane ciljne vrednosti in dosežene vrednosti kazalcev ter finančna sredstva za posamezne programske sklope za preteklo daljše časovno obdobje. Podatki so povzeti iz sprejetih proračunov in zaključnih računov proračunov.

SPLOŠNE USMERITVE PRI DOLOČANJU CILJEV IN KAZALNIKOV

DOLOČANJE CILJEV

Ker je vsak predlagatelj finančnega načrta oz. proračunski uporabnik odgovoren za porabo in prerezporeditve sredstev na posameznih programskih ravneh je tudi (so)odgovoren za doseganje programskih ciljev.

Načrtovanje pri »k rezultatom usmerjenem proračunu« mora biti vsebinsko. Vsaka programska raven mora imeti jasno določen cilj ali več ciljev. To je končno stanje, ki ga institucija želi doseči s svojim delovanjem (za doseg ciljev na ravni programov in politik je običajno potrebno sodelovanje več in različnih institucij). Cilji naj bodo določeni tako, da institucija z doseganjem ciljev izvršuje program vlade za proučevano obdobje, dosega cilje iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter cilje, načela in rešitve, predvidene s predpisi. Da bi cilje lahko dosegli, pa načrtujejo ukrepe in projekte, ki so pri proračunskem financiranju ovrednoteni skozi proračunske postavke (načrtovani proračunski viri se izkazujejo na proračunskih postavkah, ki so ovrednotene na podlagi vhodnih kazalcev, stroškovnih gonilcev oz. gonilcev aktivnosti...).

DOLOČANJE KAZALNIKOV (MERIL CILJEV)

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

Oblikovanje enostavnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti je odvisno od opredelitve osnovnih kategorij: vhodnih kazalcev (inputov), neposrednih učinkov (outputov) ter rezultatov in učinkov na opazovani programski ravni.

Izgradnja sistema kazalnikov zahteva sistematičnost in preglednost, pri čemer naj se upošteva SMART načelo: S – specifičen [specific], M – merljiv [measurable], A – realno dosegljiv [achievable], R – relevanten [relevant] in T – z določenim časovnim okvirom [timeliness].

Proračunski uporabniki glede na izkušnje priprave in spremljanja vsebin proračunskih programov, uredijo kazalce, tako da so:

- ustrezni postavljenim ciljem;
- jasno definirani (razlaga namena, vir podatkov, opis izračuna, morebitne omejitve);
- razumljivi in enostavni za uporabo (npr. izogibanje tehnični terminologiji in poklicnem besednjaku);
- nedvoumni, saj mora biti razumljivo, ali povečanje vrednosti merila pomeni izboljšanje ali poslabšanje za uporabnika oz. prejemnika proizvoda ali storitev;
- primerljivi in natančni za primerjave med organizacijami in v času;
- pravočasni, da ne prihaja do zastarelosti podatkov – slednje je odvisno od uporabe podatkov, saj se npr. operativni podatki zbirajo tedensko ali celo dnevno; podatki za strateško in dolgoročno načrtovanje se zbirajo letno,
- preverljivi; neodvisno preverjanje delovne izvedbe in meril zmanjšuje verjetnost, da bo organizacija tvegala manipuliranje s podatki;
- statistično utemeljeni (npr. izbira ustreznega obdobja ali vzorca opazovanja) v izogib napačnim interpretacijam.

TRANSPARENTNOST OBRAZLOŽITEV

Poleg predstavitve proračunskih uporabnikov, ciljev in kazalcev je namen obrazložitve proračuna tudi transparentna pojasnitev razlogov (finančnih, pravnih, organizacijskih, okoljskih, socialnih, gospodarskih,...), ki vplivajo na izvajanje politike, programov in podprogramov skozi (ne)doseganje zastavljenih ciljev ali vzpostavitev nujnih pogojev, ki so potrebni za redefiniranje ciljev ali argumentacijo nujnosti izvajanja določenih vsebin.

MERJENJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI DELOVANJA PROGRAMOV

Upoštevati je potrebno, da so obrazložitve med drugim ena izmed podlag za ugotavljanje odgovornosti predstojnika neposrednega uporabnika, saj predstavijo vsebine, na katerih temelji ugotavljanje namenskosti, učinkovitosti in gospodarnosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi (65. člen Zakona o javnih financah). Tako so uporabniki javnih financ v prvi vrsti zavezani, da s sredstvi dosegajo optimalno učinkovitost in uspešnost. Države OECD-ja merijo učinkovitost, uspešnost in kakovost storitev v javni upravi z:

- merami učinkovitosti, ki izražajo razmerje med izidi in vložki,
- merami uspešnosti, ki se nanašajo na doseganje ciljev družbe (rezultatov, učinkov),
- merami kakovosti storitev, ki se jih posebej izpostavlja kot predpogoj za uspešnost.

Poleg obrazložitve lahko proračunski uporabniki informacije o proračunskih programih uporabijo v procesih pregleda izdatkov, evalvacij in drugih analiz svojih programskih vsebin z namenom sprememb, realokacij in/ali racionalizacij ter izboljšanja tako organizacij kot programov v okviru razpoložljivih virov.

Poročanje o doseženih ciljih oblikuje podlago za analiziranje dosežkov in oblikovanje bodočih ciljev ter usmeritev delovanja. Poročila so tudi podlaga za ugotavljanje odgovornosti.

Razumevanje, kako programi prispevajo k doseganju zastavljenih ciljev, je odvisno od izbora informacij v poročilih in predstavitev stopnje, do katere je organizacija realizirala cilje programov, in zahteva:

Večplastno poročanje

Poročanje o rezultatih naj bo večplastno, tako da posameznim uporabnikom za njihovo uporabo omogoča najti podrobnosti o doseganju ciljev in dosežkov. Poročanje naj bo hierarhično strukturirano. Z uporabo interneta se nivoji poročanja lahko še poglobijo, tako da se ob povzetku rezultatov, usmeri k podrobnejšim informacijam in bazam podatkov ali k poročilom izvajalskih organizacij,...

Analizo dosežkov/posledic

Posledice naj predstavljajo pozitivne in negativne vidike delovne izvedbe. Analiza naj zajema tudi komentar dejanskih posledic glede na pričakovane in je podlaga za oceno napredka pri realizaciji ciljev ter je lahko podprta z grafi, tabelami in podobno. Cilji se lahko prikažejo kot preseženi, doseženi ali nedoseženi. Analiza naj zajame glavne cilje, ki so oz. niso bili doseženi, glavne ali kritične rezultate, ki so značilno nad oz. pod ciljnimi vrednostmi ali dosežki iz prejšnjih let. Informacije so bolj razumljive, če so jedrnate, vendar ne na račun opuščanja negativnih.

Razmerja med stroški ter posledicami

Informacije o posledicah morajo dopolnjevati informacije o porabljenih virih oz. stroških ter posledicah izvajanja programov oz. delovanja organizacij. S tem se omogoča ocenjevanje gospodarnosti, učinkovitosti ter stroškovne uspešnosti, in sicer skozi stroške ukrepov in projektov, katerih posledice so neposredni učinki (proizvodi in storitve) ter rezultati podprogramov in učinki programov.

Relevantnost

Poročana merila delovne izvedbe bi morala biti relevantna glede na (vnaprej zastavljene) cilje. Sistem informacij delovne izvedbe pogosto akumulira nepotrebna merila pod predpostavko "dobro je vedeti o vsaki aktivnosti". Takšni indikatorji odvrtačo pozornost od bistvenih vprašanj v zvezi z delovno izvedbo programov. Pri vsakem merilu bi morali odgovoriti na vprašanje: "Kaj lahko prejemnik informacije ukrene na podlagi takšne informacije?"

Usmerjenost k uporabnikom

Element poročanja je lahko tudi, kako državljani in uporabniki dojemajo kakovost in dosežke programov. Ugotovitve in ocene državljanov (npr. anket o zadovoljstvu, rangiranje storitev s strani uporabnikov) lahko dopolnjujejo ostala merila v poročilu.

Primerljivost

Primerjalne informacije povečujejo uporabnost poročil, saj omogočajo ocenjevanje delovne izvedbe organizacije in njenih programov. Primerjave se lahko izvajajo glede na: pretekla leta, podobno javno ali zasebno organizacijo, standarde ali normative, ciljne vrednosti programa, geografska področja in skupine uporabnikov.

Konsistentnost

Merila delovne izvedbe bi morala biti konsistentna skozi čas, saj se tako omogoča uporabnikom primerjava med obdobji, boljše razumevanje delovne izvedbe ter informiranje o spremembah meril ali metodologij in razlogih za spremembe. Konsistentnost poročanja pomeni merjenje in poročanje istih meril na isti način iz obdobja v obdobje.

OBRAZLOŽITVE DOSEGANJA CILJEV NA RAVNI POSAMEZNEGA KAZALCA TER CILJA KOT CELOTE

Te morajo pojasniti dosežke oziroma dejansko dosežene vrednosti v primerjavi z načrtovanimi in v primerjavi s preteklimi leti, tako da prikažejo:

- ali je cilj dosežen, presežen ali nedosežen,
- gospodarnost, učinkovitost in uspešnost,
- kako se ocenjuje dinamika napredka,
- oceno razpoložljivih sredstev za realizacijo cilja ter zadostnost sredstev ali virov za dosego postavljenih ciljev,
- upoštevanje dokumentov razvojnega načrtovanja, vladnih ciljev ter programov dela,
- kateri programi in podprogrami ter posamezne organizacije so najbolj izpostavljeni in zakaj,
- posebnosti poslovanja organizacij ter sodelovanje in koordinacijo med organizacijami z namenom doseganja cilja,
- popravljane ukrepe za izboljšanje delovanja in poslovanja izvajalcev,
- ključne ukrepe in projekte ter njihovo (ne)izvedbo z vzroki in posledicami,
- druge dejavnike (zunanje/notranje), ki so vplivali/vplivajo na doseganje cilja,
- ocene kakovosti storitev in odzive/vključenost deležnikov (npr. uporabnikov storitev),
- smiselnost cilja glede na pretekle dosežke...

Ni nujno, da za vse kazalce obstajajo konkretne dosežene vrednosti za preteklo leto.

Spremljanje doseženih vrednosti je odvisno od zastavljenega cilja in opredelitve kazalca. Tudi v primeru, da še ni podatka o doseženi vrednosti, se pojasni doseganje cilja skozi "Obrazložitev dosežene vrednosti" ali "Obrazložitev doseganja splošnega/specifičnega cilja/rezultata".

Predvsem pri ocenjevanju uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti **na ravni neposrednega učinka ter rezultata** je treba upoštevati fizične in finančne kazalce, določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta. V primeru sprejetih standardov, normativov in meril za delovanje je treba podati tudi oceno učinkovitosti poslovanja glede na te kategorije, vključno z opisom ukrepov za izboljšanje učinkovitosti in kvalitete poslovanja. Dokazi o stopnji uspešnosti morajo odgovarjati najmanj na vprašanja, kot so:

- količina (koliko?),
- kakovost (kako dobro?),
- pravočasnost (do kdaj?) in
- lokacija (kje?).

PRIMERI KAZALNIKOV

Gospodarnost: se nanaša na primerno kvaliteto in količino uporabljenih finančnih, fizičnih in delovnih kapacitet v ustreznem času z najnižjimi možnimi stroški. Izraža se kot porabljeni stroški za uporabljene vložke, ki morajo biti v skladu s predpisanimi normami in standardi (na primer »prihranki stroškov za produkt/storitev, ki so rezultat konkurenčne izbire ponudnikov, pri čemer imajo produkti/storitve želeno kvaliteto«, »finančni prihranki, ki izhajajo iz popustov

pri nakupu potrebnih produktov/storitev« npr. zmanjšanje/povečanje stroškov programa/projekta glede na izhodiščno oceno).

Učinkovitost: je razmerje med dobrinami in storitvami, proizvedenimi v okviru posameznega programa, in sredstvi, ki so bila potrebna za njihovo proizvodnjo. Izražena je kot strošek na enoto produkta in se uporablja kot primerjava z neko drugo organizacijsko enoto, državo ali primerjalno glede na postavljen standard, cilj in podobno (na primer »število pritožb na zaposlenega ali delovno enoto, v primerjavi na postavljeni standard ali cilj« npr. v okviru zmanjševanja administrativnih ovir).

Uspešnost: predstavlja stopnjo med v okviru posameznega programa zastavljenimi cilji (v obrazložitvi finančnega načrta proračunskega uporabnika) in doseženimi rezultati (doseženo, narejeno v proučevanem proračunskem letu ali za daljše primerjalno obdobje v primeru, če je taka npr. mednarodna praksa – določeni mednarodni standardi zajemajo obdobje, ki presega enoletni proračun; tako tudi proračunski ukrepi dajo rezultate z zamikom).

Kvaliteta: se nanaša na primernost zagotavljanja storitev in proizvodov. Za ocenjevanje kvalitete je pomemben obstoj standardov ter cilj, ki se nanaša na izboljšanje kvalitete proizvodov/storitev (primer merila kvalitete je na primer »reševanje vlog v določenem času (npr. 30 dni)«, pri čemer je cilj »rešitev vsaj 90 % vlog v roku 30 dni«). Kvaliteto lahko predstavljajo pravočasnost, dostopnost in ustreznost, natančnost, vljudnost, varnost, zadovoljstvo stranke ipd.

OBRAZLOŽITEV PRISPEVKA K NADREJENEMU CILJU

Ta vzpostavlja povezavo z vnaprej postavljenim nadrejenim ciljem ter pojasni, kako je (ne)doseganje podrejenega cilja vplivalo na uresničevanje nadrejenega z navezavo na ključna pojasnila (vzroke/rešitve, spremembe prioritete,..), že podana v obrazložitvah doseženih vrednosti na ravni kazalcev in/ali obrazložitev doseganja ciljev kot takih.