



Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotnost poslovanja
Javne agencije za tehnološki razvoj
Republike Slovenije

Revizijsko poročilo

Delovanje sveta zavoda Centra za usposabljanje,
delo in varstvo Dolfke Boštjančič, Draga

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Mestne občine Velenje

Revizijsko poročilo

Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja
Arboretuma Volčji Potok

Revizijsko poročilo

Poslovanje Občine Radenci

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Mestne občine
Slovenj Gradec

Revizijsko poročilo

Nacionalni stanovanjski program

Revizijsko poročilo

Podeljevanje koncesij v zdravstvu -
Ministrstvo za zdravje

Revizijsko poročilo

Ukinitve postopka likvidacije D.S.U., družbe
za svetovanje in upravljanje, d.o.o. Ljubljana

Revizijsko poročilo

Izvajanje Zakona o vodah

Revizijski priročnik

*K ciljem in rezultatom
usmerjeni proračunski proces*

Revizijski priročnik

*K ciljem in rezultatom
usmerjeni proračunski proces*



Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa za Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) predstavlja pomemben izziv pri revidiranju, obenem pa je tudi ena od priložnosti izvrševanja svetovalne vloge pri uveljavljanju novega modela upravljanja v javnem sektorju. Da bi vzpostavilo ustrezne strokovne podlage, je računsko sodišče skupaj z National Audit Officeom Velike Britanije (v nadaljevanju: NAO) razvilo revizijski priročnik za revidiranje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa (v nadaljevanju: ciljno usmerjeni proračunski proces ali CUP).

Priročnik je bil razvit kot orodje za revizorje smotrnosti poslovanja, ki so odgovorni za ocenjevanje delovanja uporabnikov javnih sredstev (vlade, lokalnih skupnosti in drugih organizacij v javnem sektorju) pri uveljavljanju CUP v Sloveniji. V njem so sodila – kriteriji, pomembni za revizorjevo presojo ustreznosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev pri načrtovanju in uresničevanju ciljev in programskih dosežkov v javnem sektorju.

Priročnik je v prvi vrsti namenjen revidiranju programov ministrstev in smiselno tudi revidiranju drugih državnih organov in lokalnih skupnosti ter posrednih proračunskih uporabnikov oziroma ostalih organizacij javnega sektorja, saj morajo biti tudi te osredinjene na doseganje rezultatov pri uresničevanju svojega poslanstva in spoštovanju veljavnih predpisov.

Kot temelj za revidiranje CUP je v revizijskem priročniku (poglavje 2) najprej predstavljen model za uveljavljanje ciljno usmerjenega proračunskega procesa, ki ga lahko proračunski uporabniki uporabijo za preverjanje načina upravljanja lastnih organizacijskih struktur in programov, financiranih z javnimi sredstvi. Priročnik je namenjen tudi vsem proračunskim uporabnikom kot pomoč pri razumevanju modela in uveljavljanja CUP ter programskega upravljanja v organizacijah javnega sektorja. Predstavljeni model in revizijska sodila lahko služijo tudi kot usmeritve za uveljavljanje dobre prakse ter uspešnejšega in učinkovitejšega poslovanja v javnem sektorju.

Model omogoča celovit vpogled v upravljavski proces in glavne značilnosti programskega delovanja organizacije; za bolj poglobljeno seznanjanje s tematiko pa v pomoč uporabniku v dodatku podajamo tudi dodatne vire. Podrobnejše razlage revizijskih kriterijev in dobre prakse so razvidne tudi iz nekaterih doslej že opravljenih programskih revizij računskega sodišča, tako v okviru revidiranja državnega proračuna kot tudi revidiranja posameznih programov proračunskih uporabnikov. Glede na potek dosedanjega uveljavljanja CUP bo verjetno preteklo še nekaj časa, da bo predstavljeni okvir programskega upravljanja v praksi dozorel in se uresničil. Računsko sodišče zato ne pričakuje, da bodo proračunski uporabniki takoj maksimirali koristi razpoložljivih informacij o delovanju, posebej če doslej še niso imeli izkušenj pri oblikovanju ciljev in vpliva delovanja programov na družbo in pri razvijanju sistema merjenja programskega delovanja, verjame pa, da se bodo sčasoma začeli kazati pozitivni premiki v tej smeri.

Namen priprave tega priročnika ni bil njegova obširnost, temveč uporabniku podati temeljni pregled revizijskih kriterijev, ki jih uporabljamo za presojo CUP. Priročnik in model sta oblikovana fleksibilno; ni nujno, da revizorji pri vsaki reviziji načrtujejo preverjanje vseh elementov modela. Odločijo se na primer lahko, da bodo v reviziji pregledali le kvaliteto programskih pokazateljev, ki so jih načrtovali proračunski uporabniki v proračunskem letu. Glede na ta cilj bodo za revizijski program uporabljeni revizijski kriteriji, ki so opredeljeni v poglavju Merjenje delovanja in cilji.

Revizorji lahko priročnik in model uporabljajo tudi pri izvajanju revizij smotrnosti poslovanja, ki ni posebej osredinjeno na preverjanje uresničevanja novega modela upravljanja ali na merjenje uspešnosti delovanja. Priročnik bo v tem primeru uporabno vodilo za identifikacijo pomembnih revizijskih vprašanj. Glede na to, da se sam revizijski proces pri programskih revizijah ne razlikuje od postopkov revidiranja smotrnosti poslovanja, opredeljenih v splošnem revizijskem priročniku, postopki načrtovanja revizije in priprave revizijskega poročila vanj niso vključeni.

Številne metodologije, ki so uporabljene kot del standardnega revidiranja smotrnosti poslovanja je mogoče privzeti tudi za revidiranje programov in merjenje delovanja. Zaradi tega jih tukaj ne povzemamo, temveč bralca napotujemo na revizijske standarde.¹ Vključili pa smo kratko razlago za uporabo tistih revizijskih metodologij, ki so posebej pomembne za merjenje delovanja, in se potrudili zagotoviti napotke za iskanje dodatnih uporabnih gradiv.

Priročnik se ne ukvarja s posebnostmi, ki zadevajo izvrševanje splošnega proračuna Evropske unije, za katerega so temeljna pravila izvrševanja opredeljena v Finančni uredbi.² Uredba je omejena na določanje splošnih načel in temeljnih pravil za celoten proračunski sektor, ki ga zajema pogodba Evropske skupnosti; uporabo določil finančne uredbe podrobneje določajo in pojasnjujejo Izvedbena pravila.³

¹ Priročnik INTOSAI: Implementation Guidelines for Performance Auditing, str. 111–116.

² Uredba Sveta št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropske skupnosti; čistopis objavljen v Uradnem listu EU, 27. 12. 2007.

³ Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 z dne 23. 4. 2007 o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 2342/2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o Finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti.

KAZALO

1. UVELJAVLJANJE K CILJEM IN REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA V SLOVENIJI	9
2. MODEL CILJNO USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA	12
2.1 IZHODIŠČA MODELA	12
2.1.1 Načrtovanje programov	14
2.1.2 Upravljanje s programskimi viri	14
2.1.3 Zagotavljanje dobrin in storitev	15
2.1.4 Merjenje in ocenjevanje delovanja	15
2.1.5 Poročanje o rezultatih	15
2.2 PREDNOSTI UVELJAVITVE MODELA CUP	17
2.2.1 Utemeljeno proračunsko odločanje in upravičenje proračunske porabe	17
2.2.2 Merjenje delovanja in dosežkov	18
2.2.3 Nadzor in vodenje	18
2.3 ELEMENTI MODELA CUP	18
2.3.1 Razvijanje programske logike	20
2.3.1.1 Programske predpostavke	25
2.3.2 Cilji in programska logika	25
2.3.2.1 Ciljne ravni	25
2.3.2.2 Kriteriji za načrtovanje ustreznih programskih ciljev	28
2.3.3 Rezultati in učinki	29
2.3.3.1 Vmesni – kratkoročni učinki ali rezultati	29
2.3.3.2 Končni – dolgoročni učinki	29
2.3.3.3 Nenačrtovani učinki	30
2.3.4 Merjenje dosežkov in instrumenti za merjenje	31
2.3.4.1 Pokazatelji: instrumenti za merjenje delovanja	33
2.3.4.2 Kontrolni seznam vprašanj za preverjanje ustreznosti pokazateljev delovanja: indikatorjev in meril ...	44
2.3.5 Informacije in podatki	46
2.3.5.1 Pravočasnost in kvaliteta podatkov	48
2.3.5.2 Viri informacij	49
2.3.5.3 Definicije merjenja	49
2.3.5.4 Odgovornost za kvaliteto podatkov	50
2.3.5.5 Vzpostavitev kontrol pri zbiranju podatkov o delovanju	51
2.3.5.6 Kriteriji za presojo kvalitete informacijskega sistema	52
2.3.6 Poročanje o dosežkih	54
2.3.6.1 Poročanje notranjim in zunanjim uporabnikom informacij	54
2.3.6.2 Primeri poročanja o doseženih ciljih	58

3.	REVIDIRANJE CILJNO USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA IN PROGRAMOV	60
3.1	ELEMENT 1: OKVIR STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA	61
3.1.1	Splošno	61
3.1.2	Temeljni pojmi	61
3.1.2.1	Vložki	61
3.1.2.2	Izidi – dobrine in storitve	62
3.1.2.3	Učinki – dolgoročni vplivi	62
3.1.2.4	Veriga rezultatov (hierarhija ciljev)	62
3.1.2.5	Zunanji zainteresirani subjekti	63
3.1.3	Revizijski kriteriji	63
3.1.3.1	Dolgoročni programski cilji so jasni in usklajeni z okvirom delovanja organizacije	63
3.1.3.2	Izvrševanje programa temelji na jasni strategiji	64
3.1.3.3	Zunanji zainteresirani subjekti so vključeni v razvoj strategije	65
3.1.4	Revizijske metode	65
3.1.4.1	Pregled področja	65
3.1.4.2	PESTLE-analiza	66
3.1.4.3	SWOT-analiza	66
3.1.4.4	Sistemska razmišljanje	67
3.1.4.5	Analiza zunanjih zainteresiranih subjektov	67
3.1.5	Študija primera	68
3.2	ELEMENT 2: ODGOVORNOST	69
3.2.1	Splošno	69
3.2.2	Temeljni pojmi	69
3.2.2.1	Odgovornost	69
3.2.3	Revizijski kriteriji	70
3.2.3.1	Odgovornost je bila korektno dodeljena	70
3.2.3.2	Odgovorne osebe morajo imeti dovolj pristojnosti, da lahko zagotavljajo uspešno in učinkovito izvrševanje programa	70
3.2.4	Revizijske metode	70
3.2.5	Študija primera	70
3.3	ELEMENT 3: MERJENJE DELOVANJA IN CILJNE VREDNOSTI	71
3.3.1	Splošno	71
3.3.2	Temeljni pojmi	71
3.3.2.1	Sistem merjenja delovanja	71
3.3.2.2	Ciljna vrednost delovanja	71
3.3.2.3	Indikator in merilo delovanja	72
3.3.3	Revizijski kriteriji	72
3.3.3.1	Sistem merjenja delovanja ustreza namenu	72
3.3.3.2	Individualni pokazatelji delovanja ustrezajo namenu	73
3.3.3.3	Cilji delovanja se učinkovito uporabljajo za spodbujanje izboljšanja delovanja	73
3.3.4	Revizijske metode	74
3.3.4.1	Ocenjevalni okviri	74
3.3.5	Študija primera	74
3.4	ELEMENT 4: PODATKOVNI SISTEMI	75
3.4.1	Splošno	75
3.4.2	Temeljni pojmi	75
3.4.2.1	Podatkovni sistem	75

3.4.2.2	Tveganja podatkovnih sistemov	76
3.4.2.3	Kontrole podatkovnih sistemov	76
3.4.3	Revizijski kriteriji	76
3.4.3.1	Podatkovni sistemi so ustrezno opredeljeni	76
3.4.3.2	Vzpostavljanje podatkovnih sistemov je primerno nadzorovano	77
3.4.3.3	Podatkovni sistemi so preverljivi, tako da jih je mogoče potrditi	78
3.4.3.4	Podatkovni sistemi zagotavljajo dobre podatke	79
3.4.4	Revizijske metode	79
3.4.4.1	Preizkušanje kontrol	79
3.4.5	Študija primera	79
3.5	ELEMENT 5: UPORABA INFORMACIJ O DELOVANJU	80
3.5.1	Splošno	80
3.5.2	Temeljni pojmi	80
3.5.2.1	Planske projekcije	80
3.5.3	Revizijski kriteriji	81
3.5.3.1	Analiziranje delovanja ustreza namenu	81
3.5.3.2	Notranje poročanje o delovanju ustreza potrebam upravljanja	81
3.5.3.3	Informacije o delovanju so vključene v upravljanje programa	81
3.5.4	Revizijske metode	82
3.5.5	Študija primera	82
3.6	ELEMENT 6: POROČANJE O REZULTATIH	84
3.6.1	Splošno	84
3.6.2	Temeljni pojmi	84
3.6.2.1	Poročanje o delovanju in dosežkih	84
3.6.3	Revizijski kriteriji	85
3.6.3.1	Poročilo o delovanju je izčrpno	85
3.6.3.2	Poročilo o delovanju je jasno	85
3.6.3.3	Poročilo o delovanju je verodostojno, omejitve v podatkih so jasno razložene	86
3.6.4	Revizijske metode	86
3.6.5	Študija primera	86
4.	DODATEK A: VIRI NADALJNJIH INFORMACIJ	88
4.1	OKVIR STRATEŠKIH REZULTATOV	88
4.2	MERILA DELOVANJA IN CILJI	88
4.3	PODATKOVNI SISTEMI	89
4.4	UPORABA INFORMACIJ	89
4.5	POROČANJE O REZULTATIH	90
5.	DODATEK B: POJMOVNIK	91

1. UVELJAVLJANJE K CILJEM IN REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA V SLOVENIJI

Nezadostnost virov in omejenost proračunskih sredstev sta težavi vseh držav, tudi slovenske izvršilne in zakonodajne oblasti, ki sta zaradi povečanja učinkovitosti uporabe proračunskih sredstev iskali rešitev tudi v reformiranju javnih financ in njihovega upravljanja. Reforma upravljanja javnih financ se je v Republiki Sloveniji, kot tudi drugod po svetu, osredinila na izboljšanje rezultatov delovanja javne uprave in javnih služb ter na preseganje proračunske miselnosti, po kateri je bilo pomembno le, koliko izvajanje programa stane oziroma koliko izvajalci storitev porabijo ter kaj delajo, ne pa, ali programi javnih služb omogočajo stalen napredek in izboljšanje storitev za uporabnike na posameznem področju javnega sektorja ob skrbnem gospodarjenju s proračunskim denarjem.

Cilj proračunske reforme je povečati gospodarnost, učinkovitost in uspešnost delovanja javnega sektorja na vseh ravneh delovanja, saj prav te lastnosti predstavljajo kritični faktor pri izvajanju programov in storitev na državni in lokalni ravni. Zato je ena od najpomembnejših nalog javnega upravljanja zagotavljanje, da sta proračunsko financiranje in delovanje organizacij⁴ smotrna, s poudarkom na uresničevanju zastavljenih ciljev. Na koncu vsakega delovanja so, kljub različnim načinom, kako priti do cilja, nesporno pomembni le rezultati in učinki delovanja javnih organizacij.

Republika Slovenija je kot članica Mednarodnega monetarnega sklada⁵ reformiranje javnih financ pospešila v letu 1998 s sprejetjem Kodeksa dobrih praks na področju transparentnosti javnih financ (v nadaljevanju: kodeks) ter Deklaracije o načelih Mednarodnega monetarnega sklada (v nadaljevanju: deklaracija). Kodeks in deklaracija sta nastala na temelju sporazuma o tem, da je transparentnost javnih financ ključnega pomena za doseganje makroekonomske stabilnosti vsake države in njenega nadaljnjega razvoja. Kodeks temelji na štirih splošnih načelih: na načelu jasnosti vlog in odgovornosti,⁶ javne dostopnosti informacij,⁷

⁴ Z organizacijo so mišljeni vlada, ministrstva in njihovi organi, lokalne skupnosti, agencije, javni zavodi pa tudi katera koli druga statusna oblika organizacije.

⁵ IMF, International Monetary Fund, april 1998.

⁶ Javni sektor mora biti jasno ločen od ostalega gospodarstva, vodenje politik in upravljaljske vloge znotraj tega sektorja pa morajo biti dobro definirane; obstajati mora jasen pravni in administrativni okvir za upravljanje z javnimi financami.

⁷ Javnost mora imeti dostop do vseh informacij o preteklih in sedanjih gibanjih v javnih financah ter do projekcij proračunskih dejavnosti države v prihodnosti, pri tem pa morajo biti publikacije in informacije o javnih financah pravočasno na voljo.

javnega pripravljajanja, izvrševanja in poročanja o proračunu⁸ ter neodvisnega zagotavljanja pravilnosti oziroma resničnosti proračunskih informacij.⁹

Minimalni standardi transparentnosti javnih financ, kot jih opredeljujeta deklaracija in kodeks, so bili upoštevani pri pripravi slovenske zakonodaje, ki ureja področje javnih financ, natančneje sistema upravljanja z javnofinančnimi izdatki, predvsem v zakonu o računovodstvu in zakonu o javnih financah pa tudi v zakonu o javnih naročilih in zakonu o nadzoru državnih pomoči. Spreminjanje sistema upravljanja z javnofinančnimi izdatki je potekalo na različnih področjih tega sistema in v več fazah; v posameznih fazah reforme so se opredelile poti za pridobitev odgovorov na naslednja vprašanja: kdo uporablja javna sredstva, kako jih uporablja in kaj plačuje z njimi ter za kaj se proračunska sredstva uporabljajo.

Na omenjena vprašanja se je postopoma odgovarjalo že v letih 1998–2000 z uvedbo institucionalne, ekonomske, funkcionalne in programske klasifikacije državnega proračuna, pri čemer je treba poudariti, da se od leta 2001 na podlagi omenjenih sprememb na temelju zakona o javnih financah postopno uveljavlja programski pristop k proračunskemu financiranju oziroma CUP tako na državni in lokalni ravni, s podzakonskimi predpisi pa tudi na ravni posrednih uporabnikov proračunov na teh ravneh.

Koncept CUP, kot je predviden s predpisi, predstavlja logični okvir poslovanja javnega sektorja, zastavljen "od zgoraj navzdol", z jasno definiranimi postopki za opredelitev vsaj dvoletnih ciljev na državni in lokalni ravni in z njimi povezanih pričakovanih rezultatov, tudi s kazalci in kazalniki njihovega doseganja. Koncept vzpostavlja povezave med vložki, aktivnostmi in rezultati ter med pričakovanimi rezultati in cilji delovanja programov ali organizacij. Upošteva predlaganje in vrednotenje proračunskih zahtevkov, ki temeljita na vnaprej določenih pričakovanih rezultatih in ne le na podlagi popisa proizvedenih dobrin in storitev ali posameznih aktivnosti. Zelo pomembno je merjenje delovanja in doseženih rezultatov, ki pove, do katere mere so pričakovane spremembe v družbi ali koristi za uporabnike storitev tudi resnično nastopile. Dejansko delovanje in doseganje rezultatov mora biti merjeno z objektivnimi merili delovanja in indikatorji dosežkov, o rezultatih pa je treba pravočasno poročati zainteresirani javnosti.

Reforma javnih financ je zahtevna in kompleksna, zato se uresničuje v daljšem časovnem obdobju. S seboj nosi potencial za spreminjanje strateškega upravljanja in za povečevanje odgovornosti v celotnem javnem sektorju. Nov način upravljanja s primerjanjem dejanskih dosežkov s pričakovanimi rezultati povečuje preglednost uspešnosti in učinkovitosti delovanja, s tem pa spodbuja tudi samokontrolo. K rezultatom usmerjeni način načrtovanja in izvrševanja proračunov je močno orodje in je v pomoč vodstvu pri upravljanju posamezne organizacije. Vzpostavljanje novega modela merjenja učinkovitosti in uspešnosti omogoča tudi večjo vključenost zaposlenih v delovanje na različnih ravneh in njihovo aktivno sodelovanje pri izboljševanju poslovanja. Tako sodelovanje zagotavlja, da so cilji in pričakovani rezultati preverjeni in jih zaposleni tudi sprejmejo, kar je za doseganje rezultatov nesporno bolje kot njihovo uvajanje »po direktivah«. CUP zato predstavlja proces, v katerem se proračuni uporabljajo za doseganje stalnega družbenega napredka in povečevanje javne odgovornosti za delovanje na posameznem področju.

Za kvalitetne spremembe v delovanju javnega sektorja in doseganje pričakovanih ciljev in rezultatov so potrebne celovite in kompleksne informacije, ki podpirajo dolgoročno strateško načrtovanje in omogočajo

⁸ Proračunski dokumenti morajo opredeliti makroekonomski okvir in predstaviti ekonomsko politiko, ki je osnova za proračun, ter opredeliti cilje politik in glavna javnofinančna tveganja. Poročanje o javnih financah mora biti pravočasno, celovito, zanesljivo in mora identificirati odstopanja od sprejetega proračuna.

⁹ Resničnost in pravilnost proračunskih informacij mora biti predmet javne in neodvisne presoje.

vsestransko in usklajeno odločanje o dolgoročnih razvojnih vlaganjih in financiranju, ki naj bi maksimiralo učinke proračunskih izdatkov. Spremenjeno upravljanje mora omogočiti merjenje uspešnosti in učinkovitosti posameznega področja javnega delovanja in s tem doseganje večjega družbenega napredka.

Resničnost in objektivnost informacij o delovanju javnega sektorja je v skladu z načeli kodeksa treba neodvisno preverjati, to pa je med drugim tudi naloga računskega sodišča in temu je namenjen ta priročnik.

2. MODEL CILJNO USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA

Model CUP predstavlja ogrodje za oblikovanje programov organizacij javnega sektorja ter opisuje odnose med vložki, aktivnostmi in rezultati. Teoretično opisuje, kako naj bi programi delovali, da dosežejo načrtovane rezultate. Model predstavlja splošni pristop, ki združuje načrtovanje, izvrševanje, ocenjevanje in poročanje o programih.

2.1 Izhodišča modela

Temeljni namen izvajanja javnih programov je zadovoljevanje potreb družbe oziroma njenih segmentov, odpravljanje izpostavljenih problemov v družbi ter doseganje želenih sprememb, načrtovanih z razvojnimi cilji in pričakovanimi rezultati. Temeljna odgovornost vodstva vsake organizacije, tudi v javnem sektorju, je vodenje in upravljanje organizacije in njenih programov za doseganje zastavljenih ciljev. Posamezna organizacija pri svojem delovanju in izvrševanju programov uporablja različne vire (vložke), izvaja različne postopke (aktivnosti in procese), s katerimi ustvarja dobrine in storitve (izide), ter z rezultati delovanja povzroča učinke, s čimer vpliva na spremembe v družbi in okolju.

Ključni element celotnega koncepta CUP je učinkovito programsko upravljanje, ki omogoča tudi dobro upravljanje javnih sredstev in poslovanje v skladu s splošnimi načeli dobrega upravljanja, torej z načeli proračunske uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti:

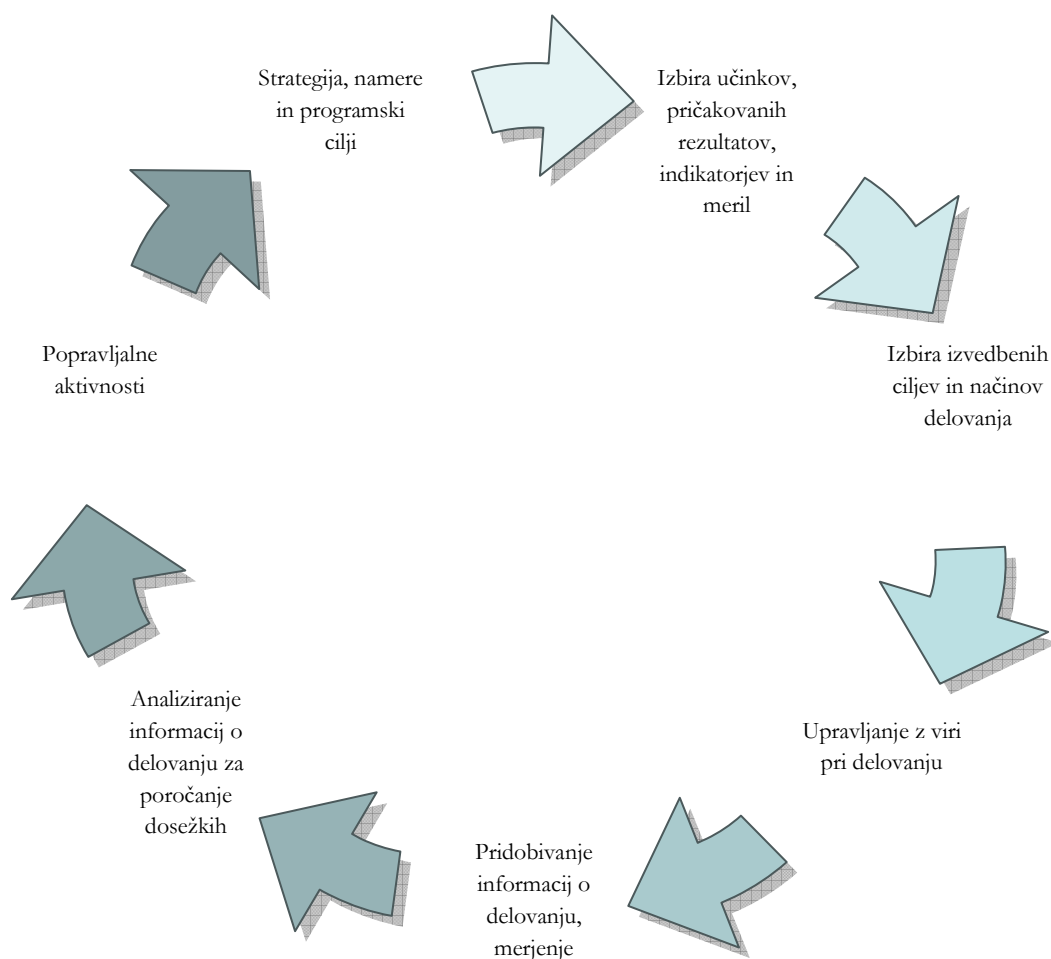
- načelo uspešnosti zahteva doseganje posebnih programskih ciljev in pričakovanih rezultatov;
- načelo učinkovitosti zahteva vzpostavitev najboljšega razmerje med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati;
- načelo gospodarnosti zahteva, da so viri za opravljanje dejavnosti in izvrševanje programov razpoložljivi pravočasno, v primerni količini in kvaliteti ter po najprimernejši ceni.

Učinkovito in uspešno upravljanje delovanja posameznega programa ali celotne organizacije je način, kako priti do želenega rezultata. Upravljanje v okviru modela CUP predpostavlja stalno ponavljajoč se, ciklični proces, katerega faze delovanja (načrtovanje, upravljanje s programskimi viri pri izvrševanju programov in zagotavljanju storitev, spremljanje, merjenje in ocenjevanje delovanja ter njegovo prilagajanje in poročanje o rezultatih) si sledijo v logičnem zaporedju. Posamezne faze modela upravljanja, naravnane k ciljem in rezultatom, so razvidne iz sheme na sliki 1.

Pojem k ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces se osredinja na oblikovanje programov in proračuna okrog niza ciljev in želenih rezultatov, ki morajo biti opredeljeni v začetku proračunskega procesa. Proračunski uporabniki pripravijo in predložijo ustreznim organom v potrditev proračun

(finančni načrt), ki je vsebinsko pripravljen in ovrednoten na podlagi razvojnih izhodišč in strateških usmeritev, ki vsebujejo cilje, pričakovane rezultate in učinke programskega delovanja na posameznem področju in ne na podlagi povečevanja sredstev dejanskega proračuna, glede na doseženo porabo v preteklih obdobjih (odstotkovno povečanje stroškov) ali same produkcije dobrin in storitev. Bistvo CUP je torej v tem, da so naloge upravljavcev vezane na uresničevanje ciljev ter doseganje želenih rezultatov in učinkov, ki vključujejo tudi potrebne izide (dobre in storitve), s pomočjo katerih se cilji in učinki dosegajo.

Slika 1: Faze v modelu upravljanja, naravnane k ciljem in rezultatom



Spremenjen proračunski proces od organizacij zahteva opredelitev ciljev, ki vključujejo potrebne spremembe ali koristi za končne uporabnike javnih storitev (lahko za celotno družbo, okolje ipd.) in kot posledico merjenje obsega vpliva, ki so jih te spremembe, ki so posledica izvajanja programov, povzročile. Proračunski uporabniki morajo Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) in drugim organom poročati o rezultatih svojega delovanja in rezultatih programov, s katerimi cilje uresničujejo, ter o porabi sredstev zanje. Učinkovit okvir upravljanja povečuje odgovornost za razpolaganje s proračunskimi sredstvi.

Vodje organizacij javnega sektorja in programski vodje se morajo v proračunskem procesu in upravljanju programov osredinjati predvsem na:

- načrtovanje, za jasno opredelitev želenih in načrtovanih učinkov politik, kar je nujno za določitev programskih ciljev;
- uspešno, učinkovito in gospodarno izvrševanje programov, kar je pogojeno z dobrim upravljanjem delovanja in programskih virov za zagotavljanje storitev. Pri tem se želeni rezultati, učinki in vplivi politik na posameznem področju povezujejo z izidi, to je z dobrinami in storitvami, ki jih javni sektor zagotavlja zunanjim uporabnikom. Jasno mora biti, kako in zakaj izidi vodijo do načrtovanih rezultatov in učinkov in tudi kakšni so stroški za njihovo pridobivanje oziroma produkcijo;
- spremljanje in merjenje delovanja z opredelitvijo ustreznih pokazateljev in vzpostavitev virov informacij ter evalvacijo programov;
- poročanje o dejansko doseženih izidih ter stroških za njihovo izvedbo (učinkovitost);
- poročanje o učinkih, to je o ravni, do katere so bili načrtovani učinki doseženi (uspešnost), s pomočjo ustvarjenih izidov.

2.1.1 Načrtovanje programov

Načrtovanje programov se izvaja na več odločevalnih ravneh: na ravni neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov: na vladni, ministrski, lokalni ravni, na ravni posamezne izvajalske organizacije ter na ravni posamezne enote v okviru izvajalske organizacije. V fazi načrtovanja se pogosto uvajajo tudi nove politike in reforme.

Načrtovanje predstavlja izhodišče za pripravo programskih predlogov za proračun. Pomeni določanje razvojnih namer in ciljev delovanja posameznega segmenta družbe ali posameznih organizacij izvajalk programov. Vsebuje prepoznavanje in opredelitev želenih učinkov delovanja programov ter potrebnih proizvodov in storitev (izidov), ki bodo zagotovili želene učinke ob koncu načrtovanega obdobja. Vključuje določitev programskih pokazateljev za merjenje uspešnosti delovanja ter povezovanje ciljev politik, vložkov, izidov in učinkov s potrebnimi proračunskimi sredstvi. Zajema tudi opredelitev pomembnih zunanjih dejavnikov, ki lahko vplivajo na doseganje ciljev, vendar niso pod vplivom načrtovalcev oziroma izvajalcev.

Načrtovanje temelji na pripravi razvojnih načrtov področij, ki morajo vsebovati tudi vrednostne ocene dejanskih neskladij, pomanjkljivosti in razvojnih potencialov. Dolgoročno strateško (razvojno) načrtovanje in kratkoročno proračunsko (izvedbeno) načrtovanje sta tesno povezana, saj morajo pričakovani kratkoročni rezultati izhajati iz dolgoročno opredeljenih razvojnih ciljev in pričakovanih rezultatov.

2.1.2 Upravljanje s programskimi viri

Programski viri so omejeni in dragoceni, zato je z njimi treba ravnati gospodarno in jih razporejati tako, da se zastavljeni cilji in pričakovani rezultati dosegajo na čim bolj učinkovit način. V okviru programske usmerjenega proračuna to delo koordinira najvišje vodstvo javne organizacije (na vladni ravni na primer minister), na programski ravni pa so za doseganje programskih ciljev in rezultatov zadolženi programski vodje.

V tem procesu morajo biti programski viri upravičeni (utemeljeni) s pričakovanimi rezultati in ne le s programi oziroma s stroški, ki jih ti povzročajo. Poudarek na pričakovanih rezultatih vpliva na racionalnejšo uporabo virov in tudi na večjo odzivnost javnih služb na potrebe proračunskih uporabnikov, povečuje pa tudi odgovornost za doseganje rezultatov.

Proračunski uporabnik je odgovoren le za doseganje tistih načrtovanih rezultatov, na izvrševanje katerih v okviru svojih pooblastil lahko tudi vpliva. Na doseganje rezultatov namreč lahko vplivajo tudi različni zunanji dejavniki (zunaj organizacije - predvidljivi in nepredvidljivi), katerih delovanja proračunski uporabnik ne obvladuje, zato je pomembno, da so v opredelitvi pričakovanih rezultatov upoštevani vsi glavni zainteresirani subjekti in so morebitni zunanji vplivi v čim večji meri razkriti vnaprej.

2.1.3 Zagotavljanje dobrin in storitev

Dobrine in storitve, ki se izvršujejo s financiranjem programa v proračunu, se lahko zagotavljajo neposredno, z neposrednimi proračunskimi uporabniki, ali z zunanjimi izvajalci – posrednimi proračunskimi uporabniki (agencijami, javnimi zavodi, javnimi podjetji ipd.). S sistemi merjenja in ocenjevanja delovanja ter poročanja o rezultatih se zagotavlja nadzor nad uspešnostjo in učinkovitostjo dela izvajalskih organizacij.

2.1.4 Merjenje in ocenjevanje delovanja

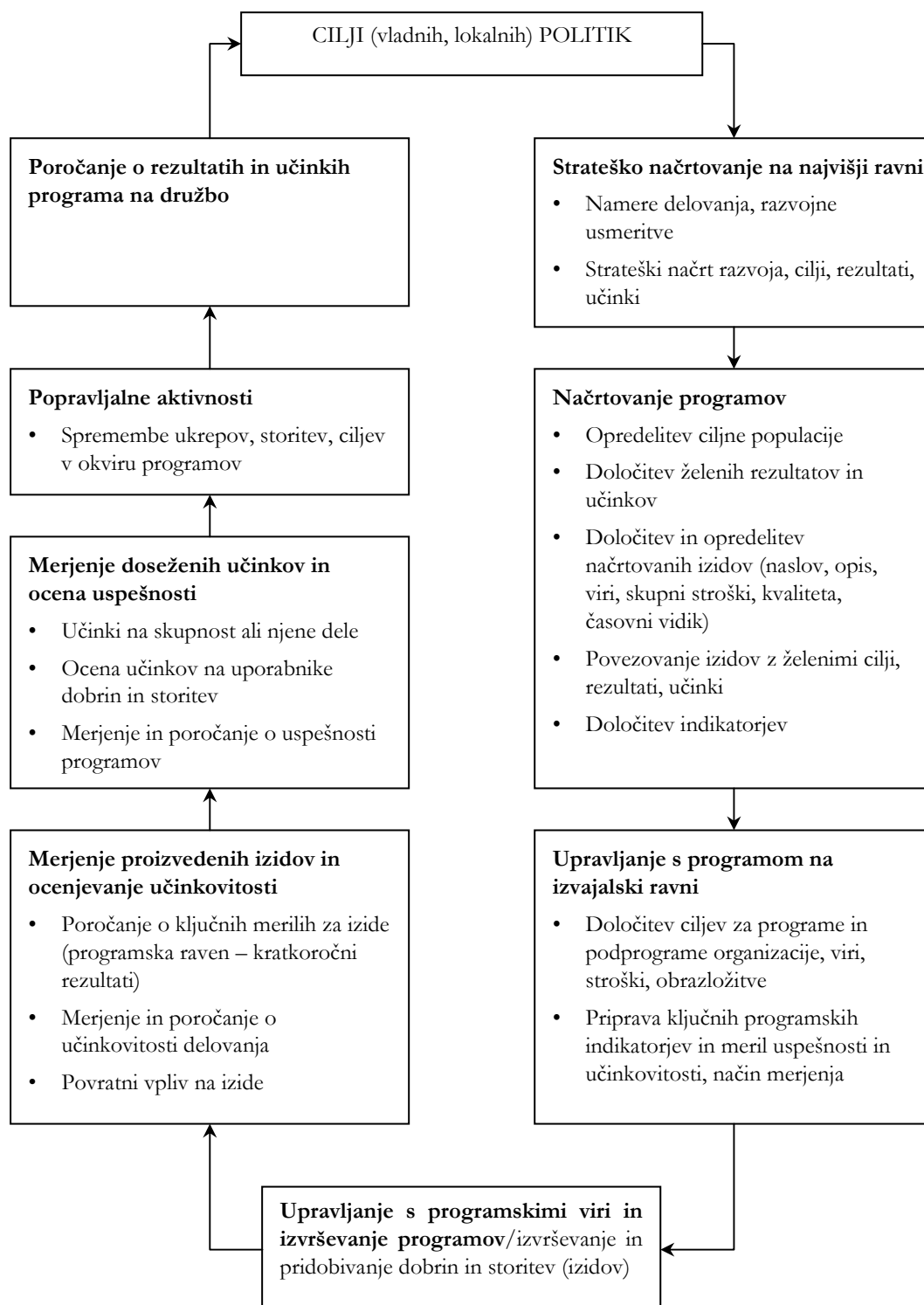
Vključuje spremljanje in ocenjevanje programskega delovanja – evalvacijo z vidika uspešnosti doseganja ciljev in učinkovitosti uporabe programskih virov. Merjenje in spremljanje programskega delovanja se izvaja s pomočjo vnaprej opredeljenih pokazateljev dosežkov, programskih indikatorjev (kazalcev in kazalnikov) ter meril uspešnosti in učinkovitosti ob uporabi ustreznega informacijskega sistema. Predstavlja integralni del programskega upravljanja. Ob koncu obdobja sledi še evalvacija programa, ki predstavlja bolj poglobljeno, retrospektivno ocenjevanje programa v povezavi z uresničevanjem zastavljenih ciljev ali pričakovanih rezultatov. Pogosto jo spodbudijo informacije, ki jih zagotavlja tekoče spremljanje delovanja (monitoring). Kadar je treba, mora organizacija ukrepati in popraviti neustrezno delovanje.

2.1.5 Poročanje o rezultatih

Delovanje vseh neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov mora biti javno, odzivno in odgovorno. Ugotovitve o dosežkih se morajo odražati v poročilih o rezultatih delovanja, ki jih proračunski uporabniki predložijo svojim nadzornim organom, resornim organom, vladi in državnemu zboru v predpisanih rokih po koncu obdobja, na katerega se nanašajo. V demokratičnih družbah ima javnost namreč pravico vedeti, kako je bil porabljen javni denar ter kaj je bilo z njim narejeno in doseženo. Merjenje delovanja in poročanje o njem sta za celoten proces upravljanja javnega sektorja bistvenega pomena, saj konsistentna, pravočasna in jasna poročila o delovanju in doseženih rezultatih pomagajo zagotoviti polno odgovornost javnih organizacij za rezultate upravljanja in izvrševanja programov. Poročanje je lahko namenjeno notranjim ali zunanjim uporabnikom informacij, zato lahko poročila upoštevajo različne ravni podrobnosti, ki ustrezajo potrebam različno strukturiranih vrst javnosti.

V sliki 2 je predstavljen potek k ciljem in rezultatom usmerjenega upravljanja in financiranja programov proračunskih uporabnikov.

Slika 2: Shema ciljnega upravljanja in financiranja programov



2.2 Prednosti uveljavitve modela CUP

CUP omogoča utemeljeno proračunsko odločanje in upravičenje proračunske porabe z rezultati programskega delovanja, vključitev merjenja programskega delovanja in dosežkov v proces proračunskega odločanja ter nadzor nad delovanjem programov in njihovimi rezultati. Pričakovana posledica teh sprememb je izboljšano upravljanje s programskimi viri, kar omogoča povečanje učinkovitosti poslovanja ter večjo uspešnost javnega sektorja pri doseganju zastavljenih razvojnih ciljev.

2.2.1 Utemeljeno proračunsko odločanje in upravičenje proračunske porabe

Model CUP zagotavlja izhodišče za utemeljeno proračunsko odločanje, ki predstavlja pojmovno orodje za načrtovanje programov in opisuje:

- cilje, ki naj bi bili doseženi v določenem proračunskem obdobju,
- pričakovane rezultate, ki so potrebni za doseganje ciljev,
- izide (dobrin in storitev), ki naj bi bili pridobljeni ali opravljeni za doseganje pričakovanih rezultatov,
- potrebne vložke za produkcijo izidov,
- pokazatelje delovanja za merjenje dejanskih dosežkov programov glede na pričakovane rezultate in zastavljene cilje ter
- razpoznane zunanje vplive, ki lahko tudi vplivajo na doseganje ciljev.

K rezultatom usmerjeno proračunsko načrtovanje s tem zagotavlja jasnejši razvojni okvir in usmeritve za dolgoročno načrtovanje. V okviru proračunskega procesa CUP se proračunski viri upravičujejo s pričakovanimi rezultati in ne le s programi, kar izboljšuje uporabo proračunskih virov in njeno preglednost za javnost kot tudi odzivnost na potrebe uporabnikov v javnem sektorju. Izvajalci storitev morajo ob danih virih najti najbolj učinkovite in uspešne načine za izvrševanje programov in doseganje pričakovanih rezultatov. To povečuje tudi odgovornost za rezultate v okviru pristojnosti in delovanja organizacije.

Vzpostavljanje modela kot logične sheme delovanja omogoča, ob pravilnem in doslednem izvajanju, proračunsko transparentnost, ker zagotavlja razumljiv pregled programov ter možnost uravnoteženja programskih aktivnosti in zahtevanih sredstev glede na učinke, ki naj bi jih javni sektor s programi dosegal. Model je v pomoč pri oblikovanju pravih ciljev in pričakovanih rezultatov posameznega programa ter pri opredeljevanju zahtev po virih. Olajšuje pripravo proračunskih zahtevkov za posamezne programe in postopke njihovega merjenja, ker upravljavcem na različnih ravneh pojasnjuje cilje in programsko namero.

S tem ko se programske sestavine (cilji, ukrepi, vložki, izidi itd.) orišejo že v fazi načrtovanja, je omogočeno, da se kritična vprašanja in pomanjkljivosti razrešijo, preden se posamezen program začne izvajati. Z zbiranjem informacij o programskem delovanju, njihovo analizo in uporabo za zagotavljanje potrebnih programskih sprememb je možno obe fazi procesa, tako načrtovanje kot izvrševanje, usmerjati k izboljševanju storitev javnega sektorja v prihodnje, tako da se potrebe v družbi zadovoljujejo na najbolj primeren (gospodaren in učinkovit) način – da se delajo prave stvari na pravi način.

2.2.2 Merjenje delovanja in dosežkov

V tradicionalnem načinu proračunskega financiranja je programsko merjenje uspešnosti in učinkovitosti bolj posamezna aktivnost, programske informacije pa se stalno in dosledno ne uporabljajo za vodenje in upravljanje. V proračunskem procesu, ki je naravnani k ciljem in rezultatom, se celoten proces programskega načrtovanja, izvrševanja, spremljanja in evalviranja osredinja na doseganje rezultatov in stalen napredek v delovanju, ki postaja središče procesa upravljanja.

Spremenjen način poslovanja, usmerjen k povečanju uspešnosti in učinkovitosti, zahteva spremembe v načinu poslovanja: vključevanje merjenja delovanja v proces odločanja in večjo decentralizacijo procesa upravljanja. Odločanje o razporejanju virov in zagotavljanju dobrin in storitev se prenaša bližje fazi izvajanja programov. Nov način zahteva več fleksibilnosti v upravljanju ter delegiranje pooblastil za odločanje nižjim ravnom odločanja; programski vodje morajo biti bolj odgovorni za rezultate programov, ki jih upravljajo. Zahteve po povečanju učinkovitosti povečujejo tudi odgovornost finančnega upravljanja, nujno je primerjanje lastnega delovanja z znano dobro prakso v drugih organizacijah. Vse to omogoča optimizacijo izvrševanja programov, s čimer je mogoče povečati tudi učinkovitost poslovanja.

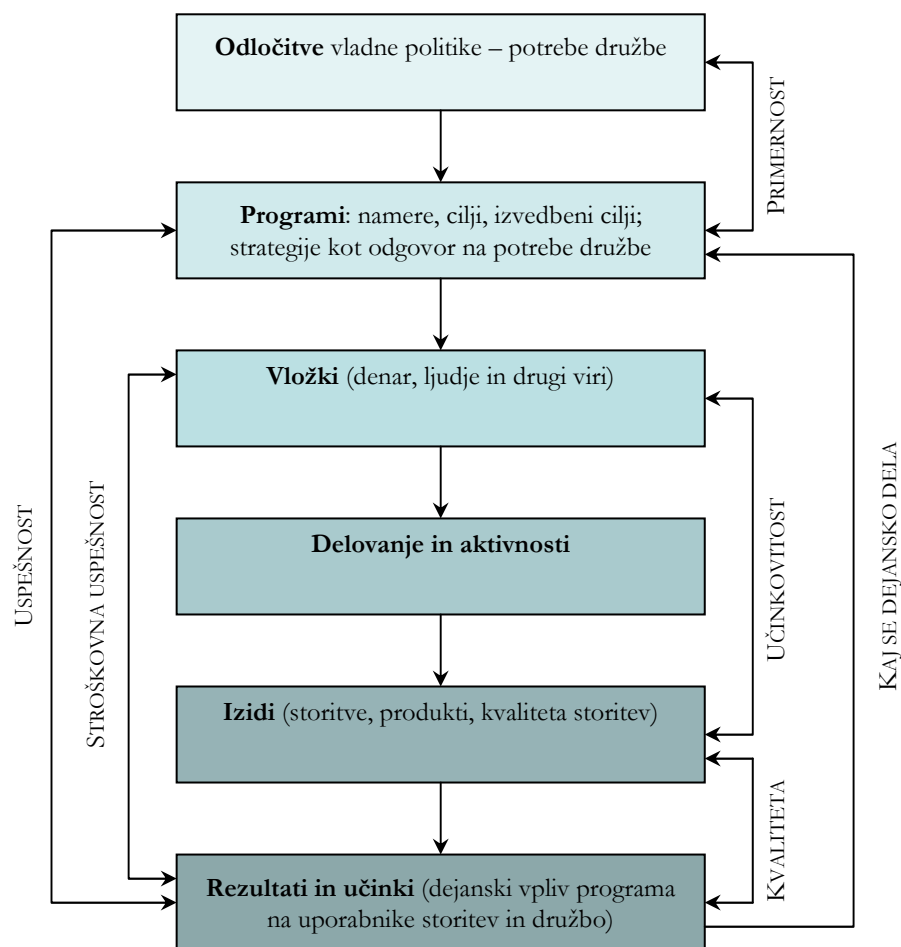
2.2.3 Nadzor in vodenje

K ciljem in rezultatom usmerjeno proračunsko upravljanje zahteva učinkovito nadzorno funkcijo in dobro vodenje, saj sta spremljanje delovanja in njegova evalvacija integralni del tega procesa. V tem sistemu so programski vodje dolžni lastno delovanje spremljati in ocenjevati in o rezultatih redno poročati nadrejenim, ti pa svojim nadzornikom – na primer vlada državnemu zboru in njegovim delovnim telesom, javni zavodi občinskim svetom ali ministrstvom ali drugim zainteresiranim javnostim. Poročanje o rezultatih je bistvenega pomena za celoten upravljavski sistem. Uporaba CUP omogoča večjo preglednost proračunskih programskih predlogov in zagotavlja celovitejšo finančno in vsebinsko informacijo o posameznih programih. Najvišjim nadzornim organom omogoča bolj učinkovito izvrševati nadzorno funkcijo, kar povečuje odgovornost izvajalcev proračunskih programov za bolj uspešno in učinkovito delovanje.

2.3 Elementi modela CUP

Za razumevanje novega modela upravljanja je najprej treba opredeliti in razložiti bistvene elemente modela, saj je razpoznavanje njihovih lastnosti pomembno pri uveljavljanju tega modela v praksi. Temeljni elementi modela so razvidni iz slike 3.

Slika 3: Elementi modela CUP



Predstavljene povezave navedenih elementov pomenijo temeljne vidike delovanja, za katere se zbirajo informacije z namenom spremljanja in ovrednotenja razmerij med njimi. Informacije o delovanju omogočajo spremljanje in evalvacijo učinkovitosti in uspešnosti uporabljenih procesov v programu ali v organizaciji za doseganje pričakovanih rezultatov. Zagotoviti morajo zadostne informacije o najpomembnejših vidikih in rezultatih delovanja in odgovoriti na vprašanja, kot na primer:

- kako uspešen je program (organizacija) pri doseganju želenih rezultatov;
- kako učinkovit je program (organizacija) pri uporabi vložkov za produkcijo zahtevanih izidov;
- kakšna je kvaliteta programskih izidov in učinkov;
- ali se s programom zagotavljajo zahteve (če so) po enakosti dostopnosti do programskih izidov.

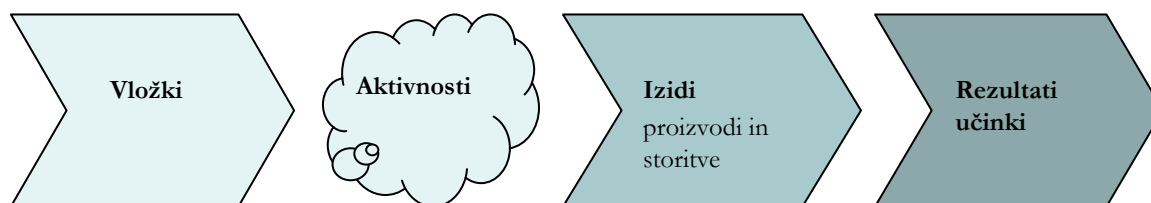
Posamezni elementi modela in njihove lastnosti so podrobneje predstavljeni v nadaljevanju.

2.3.1 Razvijanje programske logike

Da bi v javnem sektorju delali prave stvari na pravi način, je treba razviti ustrezno programsko logiko, ki ima svoje zakonitosti. Programska logika je način razmišljanja, ki zahteva osredinjanje na pomembne stvari, realizacijo dogovorjenih ciljev in učinke delovanja, ki podpirajo napredek v družbi, ter odgovornost zanje. Programska logika je bistvo programskega načrtovanja in evalvacije in nudi splošen pristop k povezovanju načrtovanja, izvrševanja, evalvacije in poročanja o delovanju. Je opis programa, ki pove, kaj bo program naredil in kaj bo z njim doseženo. Predstavlja serijo "če – potem" povezav, ki v primeru, da se izvajajo, kot je bilo načrtovano, vodijo do želenih rezultatov in učinkov. Je okvir za opisovanje odnosov med vložki, aktivnostmi, izidi, rezultati in učinki delovanja nekega programa.

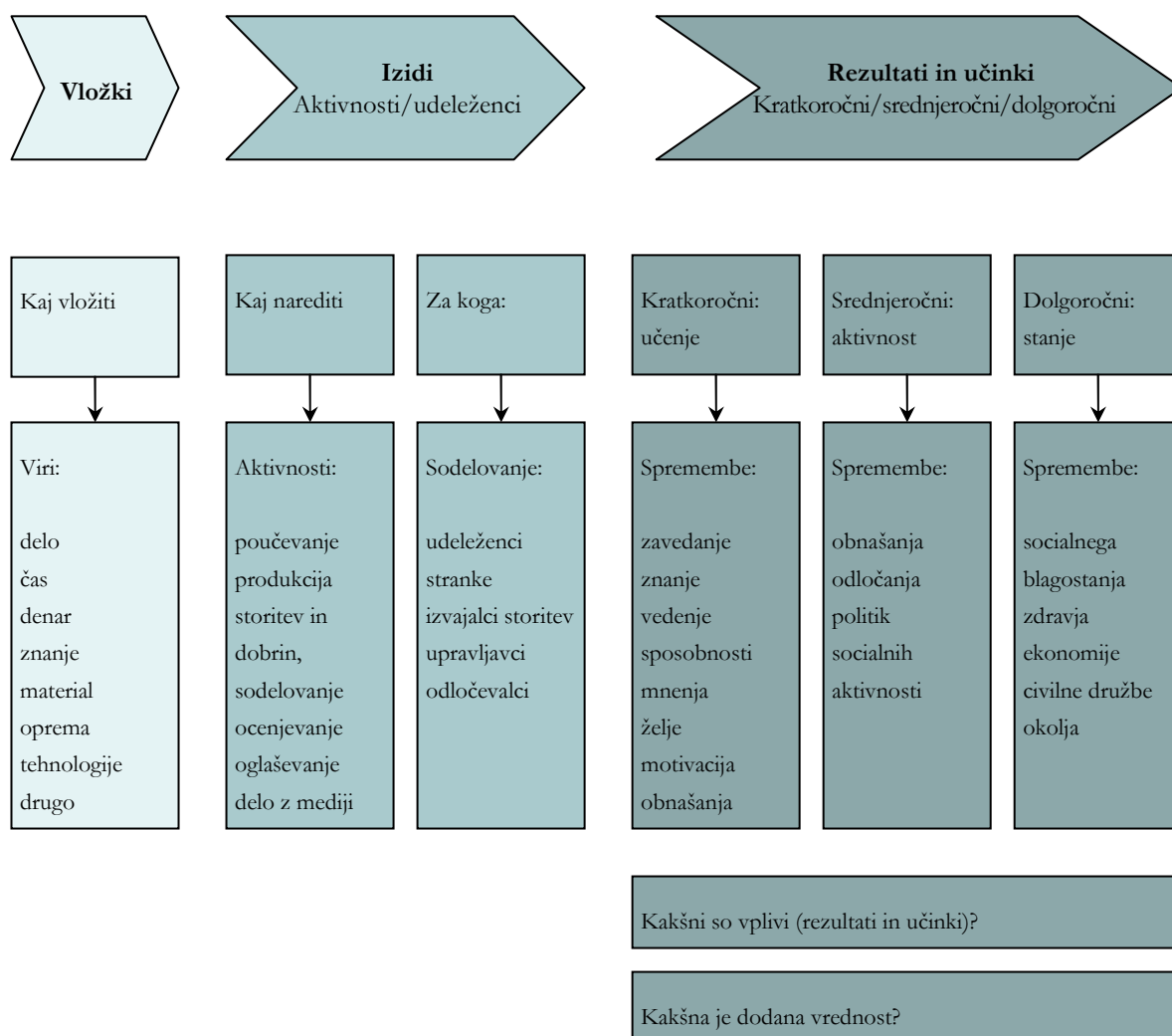
Najpreprostejša oblika programske logike je predstavljena v modelu programske logike, prikazanem v sliki 4.

Slika 4: Osnovni model programske logike



Programska logika zagotavlja skupen jezik – usmeritve za delovanje in doseganje rezultatov, ker izboljšuje komunikacijo med udeleženci, ob jasnih predpostavkah delovanja. Primerna je tako za male programe kot za zelo obsežne s številnimi elementi, za posamezne procese (na primer skupino oseb, ki delajo skupaj) ali za organizacijo kot celoto. Programsko logiko lahko razložimo na razširjenem modelu, prikazanem v sliki 5.

Slika 5: Razširjeni model programske logike

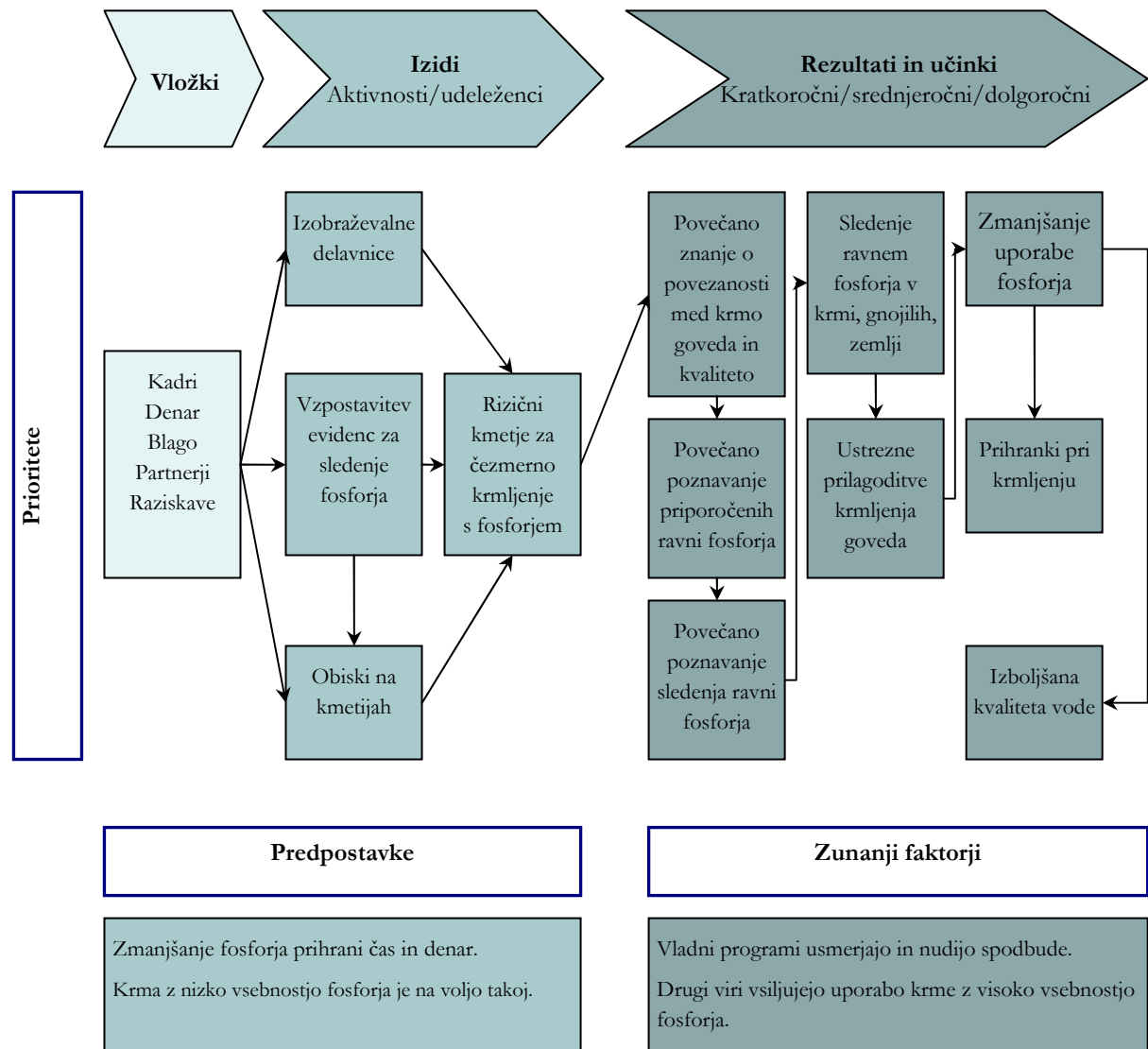


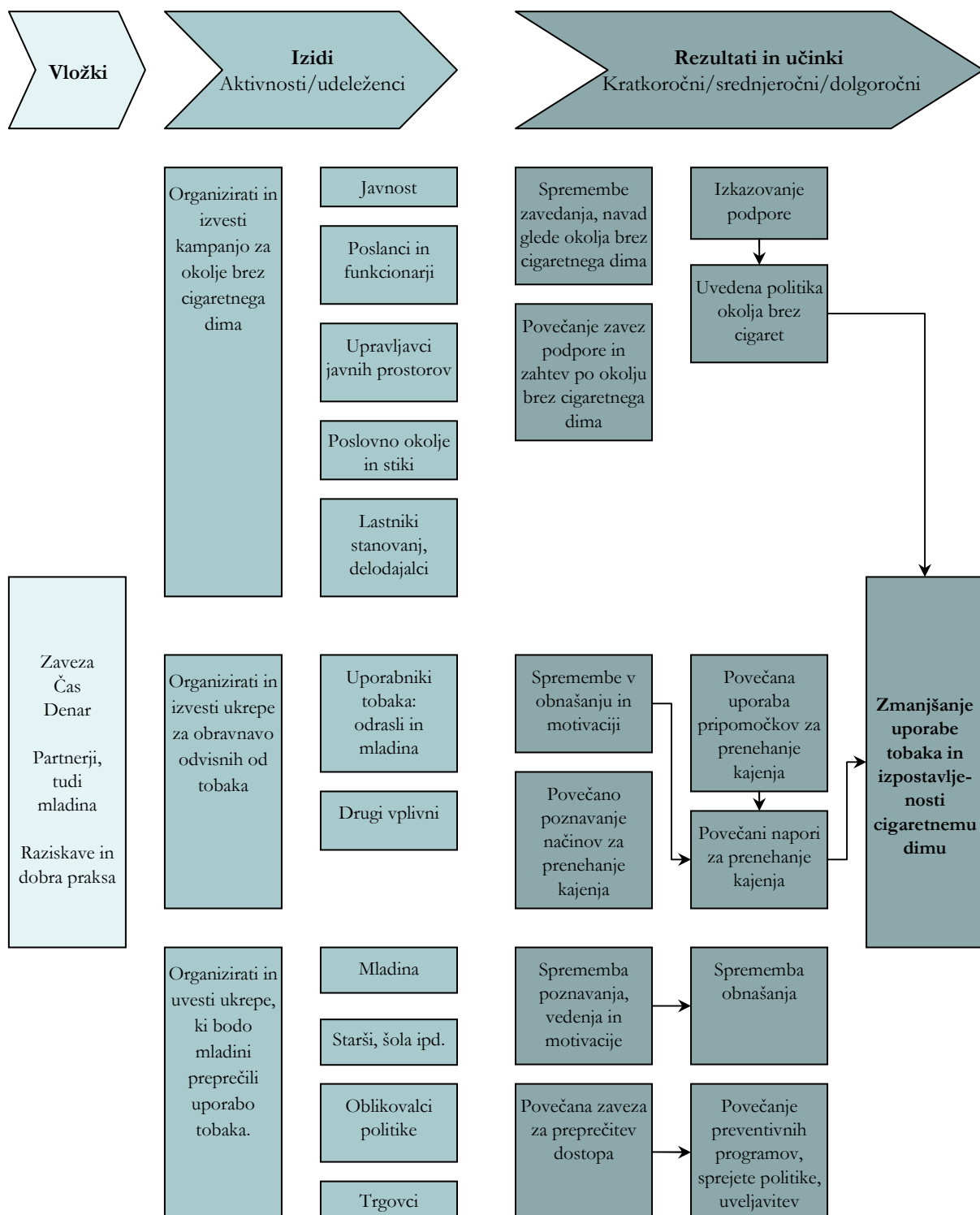
Primer programske logike: Program usposabljanja za vodje organizacij

Splošni cilj usposabljanja: usposobitev vodij za boljše vodenje organizacije

Vložki	Investitor vlaga v kadre – učitelje, opremo, raziskave, izdelavo predmetnika, material in druge vire.
Izidi	Za udeležence usposabljanj se izvede vrsta programskih aktivnosti – izobraževalnih modulov (20-urni tečaj, interaktivne dejavnosti, skupinsko delo, vaje).
Rezultati (kratkoročni – učenje)	Udeleženci: • pridobijo novo znanje; • povečajo sposobnosti uporabe novega znanja pri vsakodnevnem delu;
Rezultati (srednjeročni – aktivnost)	• oblikujejo smiselne logične modele; • spreminjajo način svojega dela; • uporabljajo logične modele pri lastnem delu.
Učinki (dolgoročni – sprememba stanja)	• Izboljšano načrtovanje. • Izboljšana evalvacija. • Izboljšanje delovanja organizacije.

Primer programa: Izboljšanje kvalitete vode



Primer programa: Zmanjšanje kajenja in boljše zdravje

2.3.1.1 Programske predpostavke

Model programske logike temelji na predpostavkah delovanja, ki morajo biti jasno zapisane. Predpostavke so: problemi ali dejansko stanje, cilji, programske aktivnosti, pričakovani učinki in koristi, udeleženci, njihovo obnašanje, motiviranost, programski viri, zaposleni, vplivi iz okolja, strokovna izhodišča in drugo. Pogosto lahko neustrezne izhodiščne predpostavke ovirajo uspeh ali vplivajo, da je narejeno manj, kot je bilo pričakovano. Predpostavke morajo zato biti čim bolj jasno opredeljene, da so lahko med izvajanjem programa in po njem v pomoč pri analizi vzrokov za morebitno neizpolnjevanje ciljev.

2.3.2 Cilji in programska logika

Cilji so jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj bo za ciljne populacije s programom (podprogramom ali drugim elementom programske strukture) v določenem časovnem obdobju doseženo. Cilji izražajo splošno željeni dosežek, ki vključuje proces spreminjanja dejanskega stanja v času. Upoštevati morajo razvojne strategije (namere) in politike na različnih ravneh delovanja ter odražati razvojne usmeritve predpisov.

Cilji predstavljajo tisto, kar neka organizacija ali njen program v proračunskem obdobju želi doseči, in ne tega, kako naj bi to naredila. Cilji predstavljajo razlog za izvajanje nekega programa s proračunskimi sredstvi, zato je treba to pomembno korist ali spremembo jasno predstaviti oziroma v cilju izpostaviti. Cilje naj bi programski vodje opredeljevali z iskanjem odgovorov na naslednja vprašanja:

- kakšen problem je treba rešiti,
- kaj želimo z delovanjem doseči,
- kdo so končni uporabniki programa.

Cilji se oblikujejo s pomočjo nedoločnikov, kot so povečati, zmanjšati, spremeniti, napredovati proti, utrditi, okrepiti ipd, in se ne izražajo kot aktivnosti, kot na primer preučevanje, zagotavljanje podpore, svetovanje, sodelovanje ipd.

2.3.2.1 Ciljne ravni

Ciljne ravni, ki jih želimo doseči, so lahko različne tako pojmovno kot časovno. Programske cilje in cilje organizacije je treba vzpostaviti na ustrezni ravni, kar pomeni, da so opredeljeni za določeno časovno obdobje, da so realni in dosegljivi. Cilji morajo biti izraženi na način, ki dovoljuje ocenjevanje njihovega doseganja.

Časovno so cilji lahko opredeljeni dolgoročno, srednjeročno ali kratkoročno. Cilji dvoletnega obdobja ne bodo enaki srednjeročnim ciljem, temveč bodo različni glede na to, kaj je treba doseči v dvoletnem in kaj v štiriletnem obdobju. Cilji so lahko zelo dolgoročni in abstraktni ali pa, nasprotno, konkretni in jasni. Čim krajše je obdobje, v katerem jih je treba uresničiti, tem bolj morajo biti konkretni in jasni. Bolj kot so cilji dolgoročni in abstraktni, večji bo vpliv zunanjih dejavnikov in manj bo neposrednega vpliva programa na njihovo izpolnjevanje.

Glede na razliko v stopnji abstraktnosti lahko programske cilje, ki se nanašajo na razvoj družbe ali njenih segmentov, razvrstimo na:

- **splošne cilje** ali namere delovanja, ki odražajo strategijo razvoja nekega področja in se izražajo kot pričakovani *dolgoročni učinki – vplivi*.¹⁰ To je izjava na zelo visoki ravni glede osnovnega namena delovanja (na primer memorandumski cilji vlade). Splošni cilj mora dati jasno usmeritev za delovanje, pri čemer je mogoče, da v posameznih primerih ne bo merljiv. V takem primeru si je v smislu dobrega načrtovanja treba prizadevati, da tak splošni cilj razstavimo v podcilje, ki bodo vrednostno lažje opredeljivi in bodo bolje pojasnili nameravane spremembe. Posamezna organizacija običajno ne more zagotoviti, da bodo splošni cilji doseženi, pričakovati pa je mogoče, da bodo njene aktivnosti pripomogle k njihovem uresničevanju;
- **posebne cilje** za posamezno prioritetno področje delovanja, ki izhajajo iz splošnih ciljev oziroma jih upoštevajo in prispevajo k njihovem uresničevanju. Uresničujejo se s pomočjo izidov (dobrin in storitev) in se izražajo kot *pričakovani rezultati*.¹¹ Predstavljajo vmesne, kratkoročne učinke programskega delovanja. Ti programski cilji predstavljajo jasne in stvarne ter k dosežkom usmerjene izjave o tem, kaj se s posameznim programom ali podprogramom želi doseči. Cilji morajo biti izraženi na način, ki dovoljuje ocenjevanje njihovega doseganja;
- **izvedbene cilje**, ki pomenijo potrebne in količinsko določene izide na poti k uresničevanju programskih ciljev. Izhajajo iz posebnih ciljev in se izražajo kot *izidi*.¹² Izvedbeni cilji so merljivi cilji, razen izjemoma,¹³ pripisane so jim ciljne vrednosti, ki navadno predstavljajo numerične ravni, ki se želijo doseči. Izvedbeni cilji so lahko tudi mejniki (na primer za dokončanje projekta do določenega datuma) ali pa omejitve. Pri opredeljevanju izvedbenih ciljev obstaja tveganje, da se opredelijo na preveč konkretni ravni, s tem pa cilji postanejo same aktivnosti ali načini za njihovo doseganje ter predstavljajo dejanske *ukrepe* za doseganje ciljev.

Koristna metoda za določanje prave ravni podrobnosti za programske cilje je, da se za vsak predlagan programski cilj vprašamo, zakaj, za kateri namen in za koga. V nadaljevanju je na sliki 6 prikazana hierarhija ciljev v odvisnosti od stopnje abstraktnosti in časa, v katerem naj bi se uresničevali.

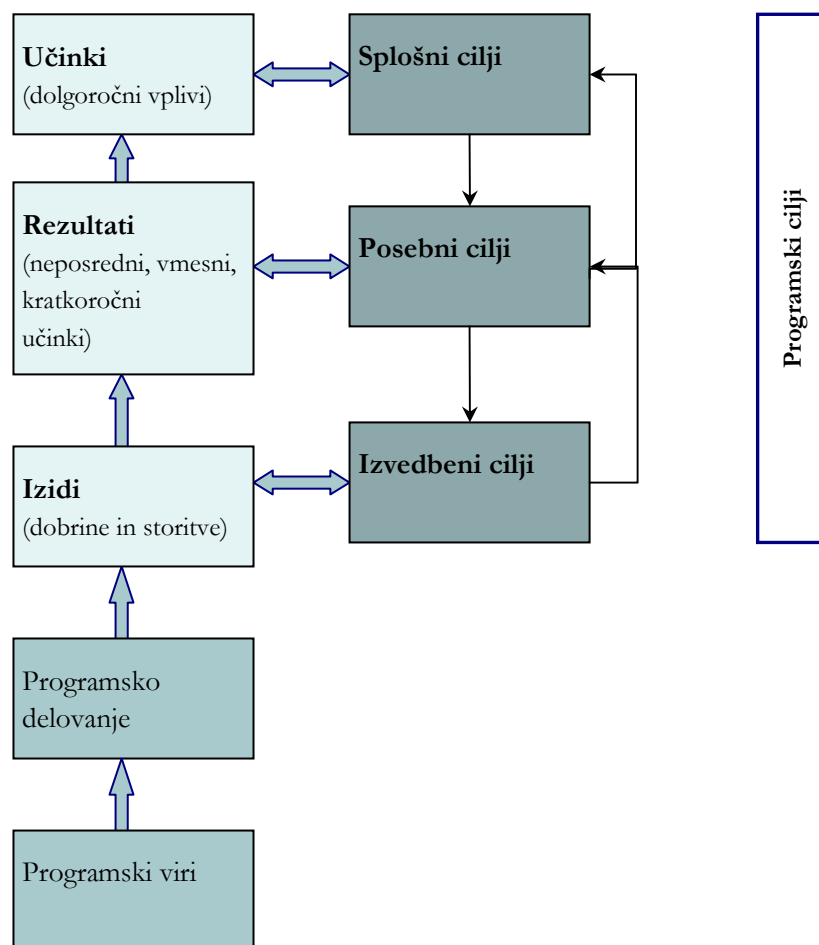
¹⁰ Na primer: zmanjšanje nezaposlenosti prej dolgoročno brezposelnih oseb.

¹¹ Na primer: povečanje zaposljivosti dolgoročno brezposelnih kot posledica usposabljanj za x odstotkov letno.

¹² Na primer: zagotovitev xy izobraževalnih tečajev za xy dolgoročno brezposelnih oseb, gradnja xy km ceste ipd.

¹³ Izjemoma merljivost ni možna, doseganje teh ciljev je možno ocenjevati z da/ne ali kako drugače.

Slika 6: Hierarhija ciljev in ciljnih ravni

**Primer: Razgradnja splošnih ciljev**

Za znanstveni podprogram so bili zastavljeni naslednji splošni cilji:

"Vzdrževati in izboljšati znanstveno in raziskovalno bazo z razvijanjem učinkovitega raziskovanja in sistema usposabljanja za raziskovanje, s posebnim poudarkom na sektorju visokega šolstva in na tej podlagi povečati ekonomski razvoj države, njeno mednarodno konkurenčnost in doseganje ciljev na socialnem področju."

Ta namera še ni prevedena v tako obliko, ki bi jo programski vodje lahko razumeli. Zelo težko bi namreč določili, kako njihove aktivnosti vplivajo na ekonomski razvoj države in njeno mednarodno konkurenčnost, zato je bilo treba splošne cilje povezati z naslednjimi petimi koristmi (posebni cilji) raziskovalnega delovanja in oblikovati pet pričakovanih rezultatov, s katerimi programski vodje lahko najdejo povezavo in jih tudi ovrednotijo (razen prvega rezultata, ki ni merljiv):

- prispevanje k razvoju raziskovalne kulture,
- visoko usposobljeni diplomanti,
- neposredna uporabnost raziskovalnih rezultatov,
- povečana sposobnost organizacij za svetovanje, pogodbeno raziskovanje in druge tovrstne storitve,
- vzpostavljanje mednarodnih povezav.

Za tako oblikovane posebne cilje bo vodstvo lahko oblikovalo izvedbene cilje in predvidelo vrsto in količino dobrin in storitev, ki jih bo treba izvesti v proračunskem obdobju in bodo vodili k uresničevanju posebnih ciljev in s tem tudi splošnih ciljev.

2.3.2.2 Kriteriji za načrtovanje ustreznih programskih ciljev

Pri določanju programskih ciljev je treba zagotoviti, da bodo izbrani cilji razvojno usmerjeni in bodo prispevali k uresničevanju in uspešnosti širše politike na ravni družbe kot celote. Zato je za dobre programske cilje pri oblikovanju treba upoštevati nekaj pomembnih kriterijev.¹⁴

OPOMNIK: Kriteriji za preverjanje ustreznosti programskih ciljev

Kriterij: cilji naj bodo:	Razlaga kriterija za načrtovanje ustreznih programskih ciljev
Pomembni	Niz ciljev mora biti za organizacijo pomemben in mora voditi k doseganju strateških in boljših poslovnih rezultatov. Cilji morajo motivirati za boljše delovanje in družbeni napredek.
Dosegljivi	Cilji naj upoštevajo dejansko stanje na posameznem področju in možnosti razvoja, pri čemer je treba upoštevati tako notranje, kot tudi zunanje dejavnike, ki lahko vplivajo na zmožnost organizacije za doseganje zastavljenih ciljev. Cilji ne smejo biti preštevilni, saj je le tako mogoče zagotoviti ustrezno osredinjenost vodstva na pomembna vprašanja z zadostnim manevrskim prostorom za upravljanje.
Določljivi	Cilji naj bodo preprosti, razumljivi, vsaka definicija naj bo nedvoumna. Zahtevana je ustrezna stopnja natančnosti, ki vodstvu zagotavlja ustrezno usmeritev.
Merljivi in preverljivi	Cilji morajo biti zastavljeni tako, da je njihovo doseganje mogoče meriti in informacije o dosežkih tudi preveriti.
Časovno opredeljivi	Doseganje zelenih sprememb mora biti časovno opredeljeno. Koristna je določena stopnja stalnosti ciljev, ki omogoča ocenjevati trende od leta do leta. Kjer je to smiselno, naj cilji omogočajo primerjave (znotraj organizacij, med organi, glede na dobro prakso ipd.).

¹⁴ V tuji praksi je mogoče zaslediti pravilo, da morajo cilji biti "SMART" – razumni, pametni; pri tem posamezne črke pomenijo naslednje: **S**pecific – določljivi, **M**easurable – merljivi, **A**chievable – dosegljivi, **R**elevant – pomembni, **T**imed – časovno določeni.

2.3.3 Rezultati in učinki

Programi imajo navadno tako kratkoročne kot dolgoročne končne učinke. Za spreminjanje razmer v družbi so pomembni dolgoročni učinki nekega programa na družbo (na primer izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva) kot tudi kratkoročni, takojšnji rezultati, ker vodijo k dolgoročnim učinkom (kot na primer zdravstvene intervencije, ki vodijo k izboljššanemu zdravju prebivalstva, ali boljši izpitni rezultati, ki prispevajo k boljši izobraženosti).

2.3.3.1 Vmesni – kratkoročni učinki ali rezultati

So neposredni takojšnji rezultati nekega delovanja, ki so zaželeni in vodijo k pričakovanim končnim učinkom, vendar sami po sebi to še niso; so rezultati produkcije storitev in dobrin, namenjenih uporabnikom, večinoma so doseženi v kratkoročnem obdobju in vodijo k doseganju želenih končnih, bolj dolgoročnih učinkov.

Primer vmesnega učinka – rezultata

Osebe, ki so končale program usposabljanja. Ukrep je bil kratkoročno uspešen, saj so udeleženci na tečaju, ki so ga tudi zaključili, pridobili novo znanje (kot kratkoročni želeni rezultat programa). Vendar pa dokončanje usposabljanja pomeni le prvi korak pri spreminjanju obnašanja in razmišljanja udeležencev. Ne zagotavlja pa na primer nove zaposlitve, kar je želeni končni učinek programa.

2.3.3.2 Končni – dolgoročni učinki

Predstavljajo želene vplive programa, spremembo stanja, obnašanja oziroma tisto, kar je pomembno za ljudi.

Nekaj primerov končnih učinkov:

- zmanjšanje pojavnosti bolezni pri ljudeh,
- izboljšano učenje dijakov,
- povečana stopnja zaposlenosti,
- zmanjšanje stopnje kriminalitete,
- zmanjšanje čakalnih vrst pri opravljanju storitev za uporabnike,
- zmanjšana odvisnost od socialnih pomoči.

Za nekatere programe lahko kot končni učinek opredelimo zadovoljstvo uporabnikov z neko dobljeno storitvijo, kot na primer razvrščanje zadovoljstva uporabnikov glede na njihove izkušnje s socialnimi ustanovami.

Primer kratkoročnih in dolgoročnih učinkov na področju izobraževanja

V izobraževanju kvalitetno poučevanje izboljša učenje študentov ter študentom kasneje pomaga pri zaposlovanju. Kratkoročni učinki, ki so povezani z učenjem in zmanjšano stopnjo osipa, so na primer bistvenega pomena za upravljanje v izobraževanju, za zaposlene in starše. Pomen pa vse bolj pridobiva dolgoročni učinek, ki ga ima izobraževanje predvsem na zaposlovanje in zmanjšanje odvisnosti od socialnih pomoči.

2.3.3.3 Nenačrtovani učinki

Za vsak program bo vrsta dejavnikov vplivala na to, ali bodo izidi in učinki doseženi. Številni od teh dejavnikov bodo nejasni in težko merljivi. Lahko so notranje- ali zunanjeorganizacijski, v večini organizacij pa imajo notranji dejavniki večji vpliv kot zunanji.

Primeri notranjih dejavnikov:

- ekonomski: vložki, kadri, finance, prostor, oprema ipd.;
- organizacijski: vodstvena struktura, izkušnost in usposobljenost ljudi, postopki ipd.;
- vedenjski: motivacija zaposlenih, iniciativnost, morala;
- tehnološki: IT-podpora, telekomunikacije.

Primeri zunanjih dejavnikov:

- ekonomski: makro- in mikroekonomika gospodarstva;
- infrastruktura in okolje: transport, komunikacije, tehnologija;
- ljudje in njihovo vedenje: mediji, interesi strank, interesne skupine;
- zakonodajni: zakonski okviri, pravila poslovanja in podobno.

Zaradi delovanja nekaterih notranjih ali zunanjih dejavnikov so lahko nekateri izidi in učinki drugačni od načrtovanih. Delovanje lahko povzroča stranske učinke, ki niso, četudi jih ne želimo, nujno škodljivi. Tudi nenamerni učinki so za končni rezultat delovanja zelo pomembni.

Primer nenamernega učinka na področju prometa

Nova cesta lahko zmanjša prometne zamaške in zmanjša onesnaževanje, vendar nenamerno vodi do več prometnih nesreč in človeških žrtev.

Primeri izidov, rezultatov in učinkov, vmesnih in končnih:

Izidi dobrine in storitve	Rezultati vmesni/kratkoročni učinki	Učinki končno stanje
Zdravstvo • Izvedeni medicinski posegi • Izvedena testiranja • Izvedene operacije		
	• Klinični rezultati – ali je predpisano zdravilo za zmanjšanje krvnega tlaka tlak resnično znižalo, in če ga je, za koliko ga je.	• Zmanjšanje pojavnosti določene bolezni • Zvišana stopnja preživetja • Učinki na kvaliteto življenja: ali se je pacient po posegu resnično počutil bolje kot prej

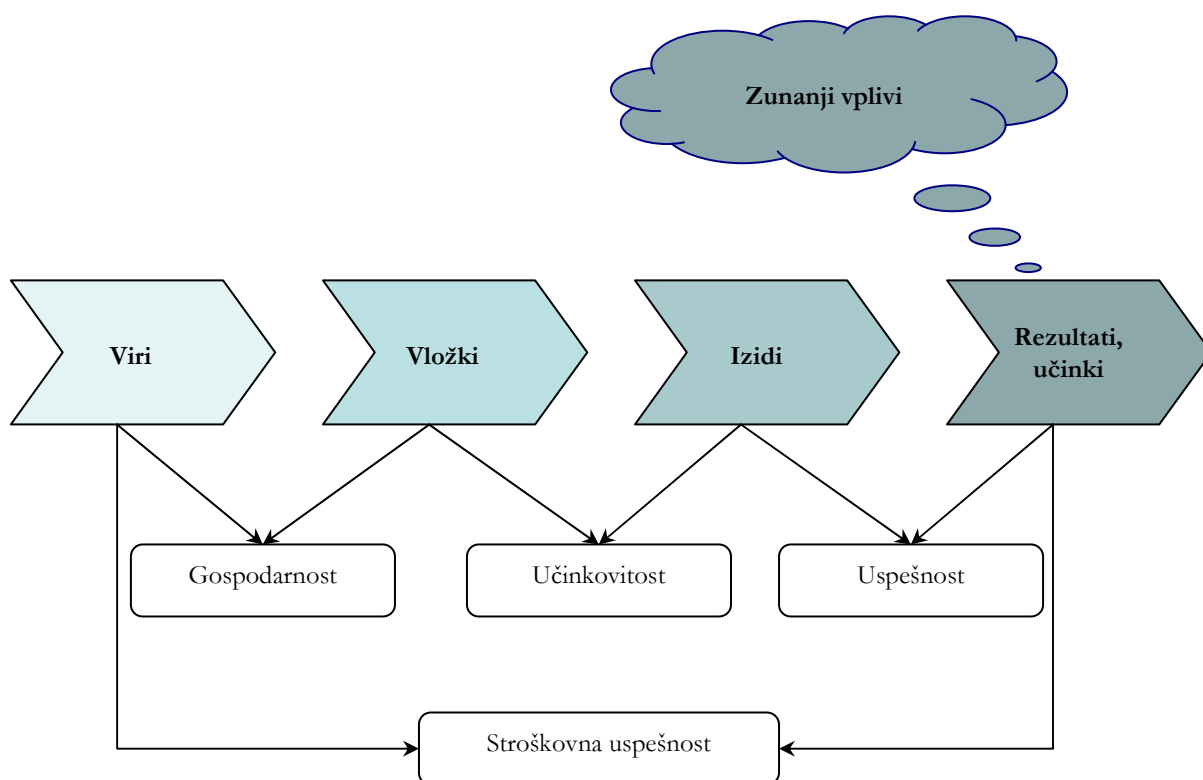
Izidi dobrine in storitve	Rezultati vmesni/kratkoročni učinki	Učinki končno stanje
Obramba		
• Usposobljeni tehnični kadri • Pomembni projekti, kot je nakup oklepnikov	• Prikaz učinkovitosti usposobljenega kadra in opreme	• Vzdrževanje in vzpostavljanje miru
Notranja varnost in pravosodje		
• Rešeni kriminalni primeri • Število dokončanih sodnih zaslišanj • Hitrost odziva na prizivne telefonske klice	• Raven zadovoljstva s policijo • Stopnje ponovitve kriminalnih dejanj	• Raven zadovoljstva s sistemom kazenskega sodstva • Manj kriminala
Socialna varnost		
• Izvedena plačila za socialno zavarovanje • Število nastanitev za brezdomce	• Zadovoljene potrebe • Pomoč tistim, ki jo najbolj potrebujejo	• Povečanje blaginje prebivalstva

2.3.4 Merjenje dosežkov in instrumenti za merjenje

Ocenjevanje programskega delovanja in/ali delovanja organizacije temelji na prepoznavanju *uspešnosti*, to je ravni, do katere so bili želeni cilji oziroma izidi, rezultati ali učinki doseženi, ter *učinkovitosti*, s katero so bili uporabljeni razporejeni viri za produkcijo načrtovanih dobrin in storitev. Težave v delovanju lahko vodstvo organizacije ali programa s pomočjo spremljanja izidov, rezultatov in učinkov bolje prepozna ter izvaja korektivne ukrepe za njihovo odpravljanje in izboljšanje storitev. *Sistem merjenja delovanja*¹⁵ vsebuje in analizira podatke o delovanju. Pokazatelji delovanja (indikatorji in merila) so orodja takega sistema.

¹⁵ Angl.: *Performance measurement system*.

Slika 7: Gospodarnost, učinkovitost, uspešnost



Razmerja med vložki, izidi, rezultati in učinki so pomemben pokazatelj delovanja, saj kažejo na gospodarnost, učinkovitost oziroma uspešnost delovanja programa ali organizacije.

Uspešnost primerja, kaj je bilo dejansko narejeno, s tistim, kar je bilo načrtovano (na primer dejanske izide, rezultate ali učinke z načrtovanimi). Uspešnost opredeljuje raven, do katere izidi, rezultati oziroma učinki neke aktivnosti dosegajo zastavljene cilje. Uspešnost se meri ne glede na stroške oziroma porabo virov, ki jih aktivnost povzroča.

Pri merjenju uspešnosti se je treba zavedati, da se "koncept uspešnosti" nanaša pretežno le na enega od vidikov programske uspešnosti, to je na pričakovane pozitivne rezultate. Programi pa imajo lahko tudi nepričakovane pozitivne ali negativne rezultate oziroma učinke, za katere pa ni nujno, da jih dogovorjeni indikatorji zaznajo.

Primeri izražanja uspešnosti

- Če je odstotek vplačanih predpisanih davčnih obveznosti 80, je davčna administracija, ki pobere tak odstotek predpisanih davčnih obveznosti, 80-odstotno uspešna.
- Če policija razreši 95 odstotkov primerov zabeleženih kriminalnih dejanj, je stopnja razjasnjenega kriminala 95-odstotna in s tem tudi uspešnost odkrivanja.
- Tip programskega presejanja rakavih obolenj, ki odkrije vse primere te bolezni, je 100-odstotno uspešen.

Učinkovitost ugotavlja razmerje med izidi, rezultati in/ali učinki ter vložki (predvsem finančnimi viri), uporabljenimi za njihovo doseganje. Pri merjenju učinkovitosti je pomembno vprašanje, ali lahko enak izid, rezultat ali učinek dosežemo tudi z manj vložki, ter obratno, ali lahko z enakim obsegom vložkov dosežemo boljši izid, rezultat oziroma učinek. Ob iskanju odgovorov je največja težava izbira primerne druge rešitve – dobre prakse, s katero bi lahko obravnavani program primerjali. Primeri dobre prakse naj bi bili vzpostavljeni vnaprej in naj bi omogočili ustrezne primerjave in razjasnili vrednostno opredelitev ciljev že v fazi načrtovanja. Zavedati se je treba, da ima tudi učinkovit program lahko resne pomanjkljivosti, kot na primer, da cilji niso jasno opredeljeni ali jih program celo sploh nima. Take pomanjkljivosti pri opredeljevanju ciljev torej negativno vplivajo predvsem na kasnejše spremljanje in ocenjevanje doseganja izidov, rezultatov oziroma učinkov in ne toliko na njihovo doseganje.

Gospodarnost lahko opredelimo kot pridobivanje potrebnih virov za načrtovane izide po najnižji možni ceni, ki še zagotavlja ustrezno kvaliteto dobrin in storitev.

Stroškovna uspešnost izkazuje polne ekonomske stroške za jasno opredeljen dosežek, kratkoročni rezultat ali dolgoročni učinek. Pove, kako dobro so bili stroški delovanja prevedeni v želeni dosežek, to je v rezultat ali učinek. Pokaže tudi, kateri izbor ukrepov je ob najnižjih stroških najboljši za doseganje želenega dosežka. Pri doseganju ciljev, na primer želenega učinka na ciljno populacijo, je pogosto neizpostavljen, vendar vedno pomemben element, da mora *biti cilj uresničen ob najnižjih možnih stroških, ki še zagotavljajo ustrezno kvaliteto dobrin in storitev*. Zaradi tega je pomembno, da se stroški vložkov povežejo z učinki. *Strošek na enoto učinka* je zato zelo uporaben pokazatelj stroškovne uspešnosti.

2.3.4.1 Pokazatelji: instrumenti za merjenje delovanja

Programsko delovanje se meri s pokazatelji. V sistem merjenja delovanja morajo biti zajeti vsi programi in podprogrami oziroma delovanje organizacije v celoti. Sistem merjenja vključuje pokazatelje delovanja, ki so *indikatorji dosežkov* (učinkov, rezultatov, izidov) in *merila delovanja*. Za vsak splošen in poseben cilj programa oziroma njegov pričakovani rezultat in učinek je treba izbrati indikator, ki kar najbolje predstavlja lastnost ali posebnost, ki bo potem, ko bo izmerjena, najbolje pokazala doseganje ciljev. Programski indikatorji morajo biti opredeljeni v fazi priprave programov, da je možno zagotoviti tudi ustrezne informacije za njihovo preverjanje.

Ni nujno, da se uspešnost programa meri le z enim pokazateljem, sistem merjenja lahko upošteva združeno statistiko oziroma več pokazateljev, indikatorjev in meril. V praksi se dogaja, da so številni učinki v določenem delu družbe rezultat skupnih naporov različnih programov in organizacij, zato je iskanje prispevka izidov posameznega programa ali organizacije k skupnemu učinku lahko zelo težavno, včasih celo zavajajoče.

2.3.4.1.a Indikatorji dosežkov

Indikator dosežkov¹⁶ programa predstavlja značilnost ali lastnost, ki je uporabljena za merjenje napredka programa pri doseganju pričakovanih rezultatov in učinkov na družbo ali njene segmente. Indikator določimo kot pokazatelj, za katerega imamo podatke, ki merijo raven programskega napredka glede na vnaprej dogovorjene cilje in pričakovane rezultate. Indikatorji dosežkov so lahko kazalci (števila, vrednosti ipd.) ali kazalniki (razmerje dveh količin: delež, odstotek ipd.). Izmerjene vrednosti indikatorjev dosežkov

¹⁶ Angl.: *Performance indicator*.

nam povedo, ali so bili cilji in pričakovani rezultati doseženi in do katere mere so bili doseženi. Indikator je odgovor na vprašanje, kako bomo vedeli, da smo dosegli načrtovani rezultat oziroma katera značilnost ali lastnost bo potem, ko bo izmerjena, pokazala, da je bil cilj in/ali pričakovani rezultat dosežen.

Primer: Razvijanje indikatorjev za podporo cilju

Splošni cilj	Posebni cilj	Indikator dosežka: kazalec ali kazalnik
Zagotoviti najemna stanovanja po dostopnih cenah	Povečanje učinkovitosti uporabe javnega stanovanjskega fonda	- odstotek praznih stanovanj - časovni interval za ponovno najetje vseh javnih stanovanj - odstotek vseh stanovanj v uporabnem stanju
	Pospeševanje pridobivanja novih javnih stanovanj	skupno število razpoložljivih stanovanj
	Povečanje učinkovitosti upravljanja s stanovanjskim fondom	- hitrost reševanja reklamacij (čas za rešitev reklamacije) - stopnja natančnosti reševanja pritožb

Programski indikatorji glede na interesno raven

Programski indikatorji programskim vodjem zagotavljajo uporabne informacije in predstavljajo sredstvo za spremljanje delovanja programov in izvrševanje odgovornosti za rezultate. Nujni so za uspešno upravljanje delovanja in merjenje napredka, saj je merjenje rezultatov edini zanesljivi način za ločevanje uspeha od neuspeha. Programski indikatorji so pomembni tako za upravljanje programov na strateški ravni (ključni programski indikatorji) kot na izvedbeni (operativni programski indikatorji) ravni.

Ključni programski indikatorji (najvišja, strateška raven) so pomembni za zunanjo javnost in predstavljajo način za preverjanje javne odgovornosti pri uporabi proračunskega denarja. Tovrstni programski indikatorji predstavljajo podlage za:

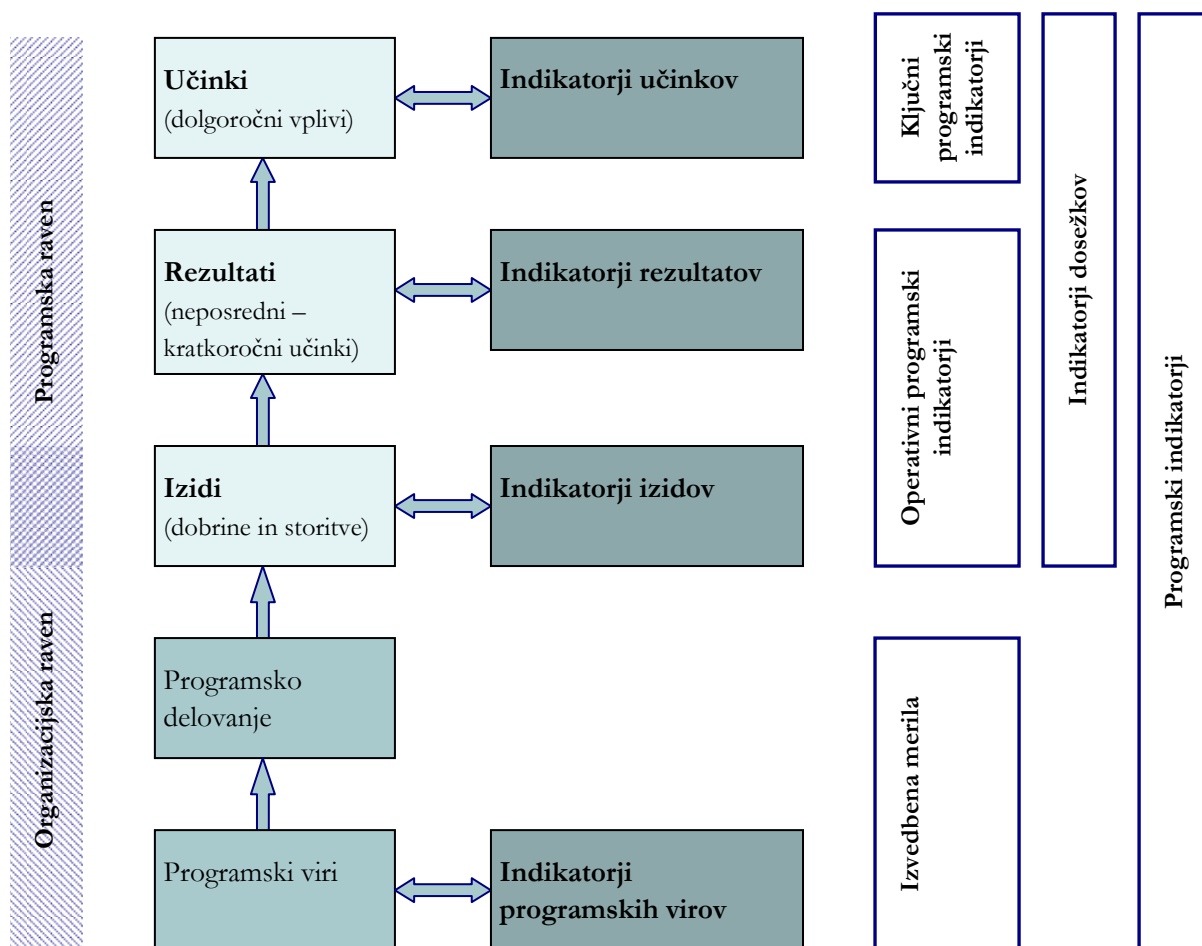
- socialno-ekonomske in strateške analize (na primer SWOT), ki podpirajo razvojno strategijo programov,
- uvedbo količinsko opredeljenih izvedbenih ciljev,
- splošno spremljanje programskega delovanja in ocenjevanje njihovega socialno-ekonomskega vpliva.

Operativni programski indikatorji so programski pokazatelji delovanja nižje ravni in so uporabni za notranje spremljanje organizacijskega delovanja za namene izboljševanja upravljanja. Informacije, ki jih vodstvo pridobi na podlagi operativnih programskih indikatorjev, pogosto osvetlijo tista področja, ki zahtevajo nadaljnjo preiskavo ali programsko ocenjevanje.

Programski indikatorji obstajajo na različnih ravneh:

- *indikatorji učinkov* se nanašajo na dolgoročnejske posledice ukrepov, realiziranih s programom. Učinki so lahko specifični ali globalni, navadno se pokažejo s časovnim zamikom in zajemajo širšo populacijo;
- *indikatorji rezultatov* se nanašajo na takojšnje in neposredne rezultate programa. Zagotavljajo informacijo o spremembi obnašanja, spremembi kapacitete proizvodnje prejemnikov sredstev ipd.;
- *indikatorji izidov* se nanašajo na aktivnosti oziroma ukrepe, ki zagotavljajo potrebne dobrine in storitve. Izražajo in merijo se s kazalci v fizičnih ali denarnih enotah (na primer: kilometri ceste, število subjektov, ki so pridobili subvencijo, stroški na storitev ipd.);
- *indikatorji programskih virov* (najpogostejše finančni) se nanašajo na razporeditev proračunskih sredstev. Finančni indikatorji spremljajo napredek pri uporabi sredstev glede na finančni načrt za posamezne aktivnosti, ukrepe ali programe ter glede na sprejemljive in načrtovane stroške.

Slika 8: Prikaz programskih indikatorjev glede na interesno raven



Primerjava med indikatorji dosežkov ter merjenjem uspešnosti in učinkovitosti

Vrsta cilja	Indikator	Indikator uspešnosti	Indikator učinkovitosti
Splošni cilji	učinka	dejanski/načrtovani učinek	učinek v primerjavi s stroški
Posebni cilji	rezultata	dejanski/načrtovani rezultat	rezultat v primerjavi s stroški
Izvedbeni cilji	izida	dejanski/načrtovani izid	izid v primerjavi z vložki izid v primerjavi s stroški

Primer: Primeri indikatorjev dosežkov

Program za področje	Indikator izida	Indikator rezultata	Indikator učinka
Pospeševanje razvoja kmetijskih območij	- m² obnovljenih vaških cest - število obnovljenih stavb - število projektov, ki imajo finančno podporo	- število prebivalcev, ki živijo v bližini obnovljenih področij - število podjetij/trgovin, ustanovljenih na območjih s podporo	- bruto/neto zaposlenost – nova ali ohranjena delovna mesta po 2 letih (število in odstotek od vseh zaposlitev) - delež prebivalstva, ki želi ostati na območju v naslednjih 5 letih
Okolju prijazne tehnologije, čiste in energetske varčne tehnologije	- število podprtih okoljevarstvenih študij in projektov - število podjetij, ki pridobivajo nasvete okoljevarstvenih strokovnjakov - število podjetij s finančno podporo pri uvajanju okoljevarstvenih tehnologij in razvoju ekoproductov	- število novo nastalih podjetij prejemnikov v okoljevarstvenem sektorju - odstotek podjetij, ki so dobila certifikate za upoštevanje okoljevarstvenih norm	- odstotek povečanja dohodka v podjetjih z asistenco v okoljevarstvenem sektorju po preteku 2 let - število predstavljenih novih proizvodov ali procesov - vpliv podjetniške aktivnosti na okolje v smislu zmanjšanja onesnaževanja (CO₂, NO_x, itd., v odstotkih)

Program za področje	Indikator izida	Indikator rezultata	Indikator učinka
Politika zaposlovanja: pomoč brezposelnim	število prejemnikov pomoči	delež prejemnikov pomoči, ki so se zaposlili (odstotek)	- delež prejemnikov pomoči, ki so se zaposlili (odstotek) po 1 letu - delež zmanjšanja nezaposlenosti ciljne populacije (odstotek)
Transportna infrastruktura: železnice	- km novozgrajenih ali rekonstruiranih železniških prog, ki omogočajo visoke hitrosti - km rekonstruiranih železniških tirov	- prihranek časa (krajši potovalni čas * število uporabnikov) - prihranek časa (krajši potovalni čas * količina tovora) - dostopnost po hitrih progah (EES¹⁷)	- delež povečanja prenesenega tovora in potnikov po 1 letu (odstotek) - delež zmanjšanja okoljskih vplivov (odstotek) - delež zmanjšanja prometnega hrupa (odstotek) - bruto/neto zaposlenost – nova ali ohranjena delovna mesta po 2 letih (število in odstotek od vseh zaposlitev) - stopnja zadovoljstva uporabnikov (odstotek)

Vir: European Commission, Directorate General XVI, Regional Policy and Cohesion: Working paper 3: The New Programming period 2000–2006: methodological working papers – Indicators for Monitoring and Evaluation.

¹⁷ EES je kratica za Equivalent straight-line speed torej hitre proge.

Primer: Programski cilji in indikatorji uspešnosti glede na vrsto cilja

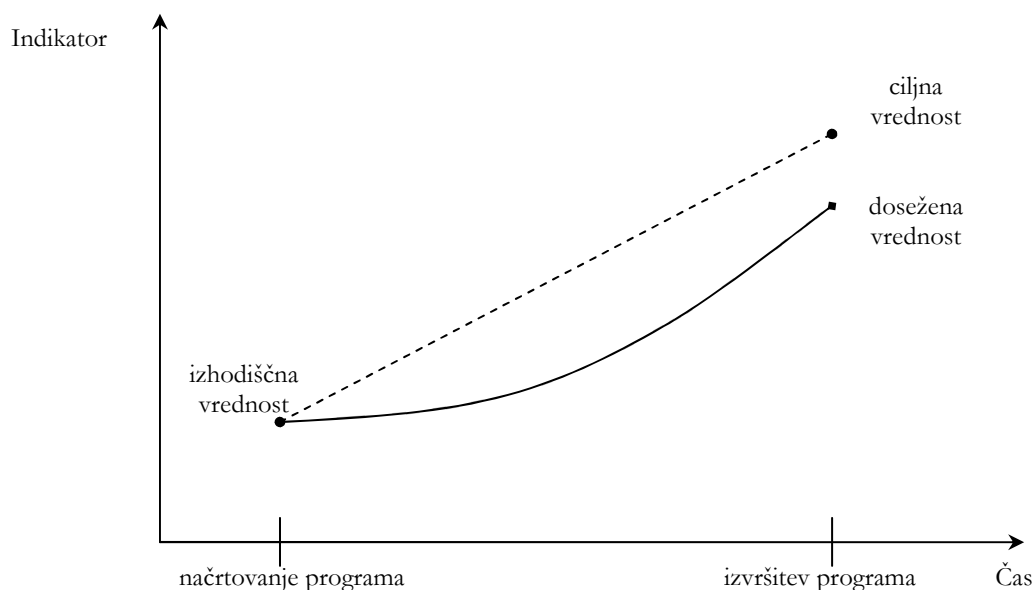
Vrsta cilja	Indikatorji dosežkov: kazalci in/ali kazalniki
Splošni cilj – petletni povečati gospodarski potencial v regijah z razvojnimi težavami	Indikator učinka višina bruto dodane vrednosti na zaposlenega v regiji – stanje konec petletnega obdobja in razmerje do izhodiščnega leta – v stalnih cenah (odstotek)
Posebni cilj – dvoletni - ustanovitev 4 novih poslovnih con v 4 regijah 20 usposobljenih upravljavcev poslovnih con - povečati število podjetij v poslovnih conah v regijah z razvojnimi težavami za 20 odstotkov	Indikatorji rezultatov - število novih poslovnih con v regijah z razvojnimi težavami in razmerje v primerjavi z načrtovanim številom (odstotek) - število na novo usposobljenih upravljavcev poslovnih con konec ciljnega leta in razmerje v primerjavi z načrtovanim številom (odstotek) - število podjetij v poslovnih conah konec ciljnega leta in razmerje v primerjavi z izhodiščnim letom (odstotek)
Izvedbeni cilji – proračunsko leto - oblikovanje 4 poslovnih con - priprava načrta razvoja trženja za 4 poslovne cone - odkup razpoložljive lokacije za 4 poslovne cone - izvedba izobraževalnega programa za upravljavce v poslovnih conah	Indikatorji izidov - število poslovnih con in razmerje do načrtovanega števila konec proračunskega leta (odstotek) - obstoj in potrditev načrta trženja (izvedba ukrepa: da/ne) - izvedba odkupa (izvedba ukrepa: da/ne) - izvedba programa (izvedba ukrepa: da/ne)

Vir: Finančni načrt Ministrstva za gospodarstvo za leto 2006.

Izhodiščna vrednost indikatorjev

Obstaja razlika med samim indikatorjem – značilnostjo in njegovo vrednostjo, ki naj bi jo pridobili z merjenjem. Za indikatorje je treba opredeliti *ciljno* vrednost, izmeriti *doseženo* vrednost, poznati in navesti pa je treba tudi njihovo *izhodiščno* vrednost. Le tako je namreč mogoče oceniti obseg načrtovane spremembe in omogočiti zaporedne primerjave doseženih vrednosti indikatorjev v času izvajanja programa, ob koncu pa preveriti obseg sprememb v delovanju. Položaj posameznih indikatorjev v času trajanja programa je prikazan na sliki 9.

Slika 9: Prikaz različnih vrst indikatorjev v času trajanja programa



Izhodiščna vrednost indikatorja mora biti opredeljena že v fazi načrtovanja in izraža izhodiščno stanje pred nastopom spremembe, ki naj bi jo povzročili z delovanjem programa. Izhodiščni indikatorji morajo biti opredeljeni glede na vsebino programskih ciljev.¹⁸ Za nekatere indikatorje dosežkov so znane izhodiščne vrednosti nujne, še posebej, če merimo "povečanje" ali "zmanjšanje", na primer števila vključenih v izobraževalne programe, števila malih podjetij, števila obolelih ipd. Ob vzpostavitvi izhodiščnih vrednosti je treba upoštevati in zajeti celotno hierarhijo programskih ciljev.

Primer značilnosti in vrednosti indikatorja

Za pričakovani rezultat, ki vključuje povečano financiranje nekega programa, bi na primer *pravočasnost* določenega izida (na primer informacijske brošure ali reklamne akcije) bila eden od možnih indikatorjev. Merjenje pravočasnosti je lahko: »zahtevani čas, da se naredi stvar x« ali »zmanjšanje zahtevanega časa, izraženo v urah, dneh ipd., za opravilo x«. Vrednost takega indikatorja je lahko »10 dni« ali »20 odstotkov«. Dejansko sta to vrednosti indikatorja, ki sta pomembni za merjenje delovanja.

Kvantitativni in kvalitativni indikatorji dosežkov

Kvantitativni indikatorji: večina indikatorjev dosežkov bo izražena na kvantitativen način: z zneski, števili, deleži, odstotki ipd. V vseh teh primerih bo merjenje prineslo določeno vrednost, ki bo značilna za doseganje ciljev programa. Taki kvantitativni indikatorji dosežkov se bodo ujemali z numerično izraženimi cilji, ki jih pričakovani dosežki običajno vključujejo. Kvantitativni indikatorji delovanja so zato za oblikovanje relativno preprosti.

¹⁸ Če je programski cilj povečanje učinkovitosti administracije določenega področja, mora biti znan izhodiščni indikator: na primer povprečno število izdanih potnih listov na mesec ipd.

Kvalitativni indikatorji: Večje težave so povezane z indikatorji, ki jih je treba oblikovati za pričakovane dosežke, ki se nanašajo na kvalitativne vidike rezultatov delovanja programa, na primer na spremembo obnašanja, navade, poznavanje, zavedanje, ipd., ki jih je težko ali sploh nemogoče numerično izraziti. V odvisnosti od okoliščin se v takih primerih uporabijo posredni indikatorji, pri čemer je mogoče uporabiti metode, ki so opredeljene v nadaljevanju, ali pa njihovo kombinacijo.

Preprosto rešitev ponuja uporaba kvalitativnega indikatorja, ki preverja, ali določeno stanje ali značilnost obstoji ali ne. Ali je bila nova politika uvedena? Ali se je kapaciteta organizacije za nalogo x povečala ali ne? Merjenje takega indikatorja bo imelo ali pozitiven ali pa negativen odgovor: mogoče je le, da je določena značilnost prisotna ali pa odsotna, torej ali je kriterij izpolnjen ali ne.

Pomanjkljivost takega čistega kvalitativnega indikatorja je predvsem v tem, da je bistveno bolj nagnjen k subjektivni interpretaciji kot pa številčni: eden od opazovalcev lahko presodi, da politika je uvedena, drugi pa, da njena uvedba še ni konsistentna, in zaključí, da njeno uvajanje še ni dokončano (to bi lahko pomenilo, da indikator ni dovolj merljiv ali pa ni preverljiv). Zato je kvalitativne indikatorje priporočljivo uporabiti, kadar nobena od opisanih metod ni primerna in kadar indikator ustreza vsem drugim zahtevam, da je merljiv, dokazljiv in pomemben.

V nekaterih primerih je mogoče kvalitativne pričakovane rezultate, ki so preveč abstraktni, da bi se lahko neposredno merili, smiselno drugače opredeliti ali razbiti na bolj konkretne, vendar še vedno kvalitativne elemente in zatem v preverljive kvalitativne indikatorje.

Številni programi so lahko usmerjeni na vplivanje na znanje, zmožnosti organizacij in obnašanje, vendar pa osveščanje drugih o problemih ali možnih rešitvah ne more biti končni cilj, temveč je lahko le vmesni element pri doseganju dolgoročnih učinkov, ki predstavljajo dejansko uporabo novega znanja ali novih spretnosti in podobno. To pomeni, da nam bodo delovanje in aktivnosti (ali njihovo pomanjkanje po drugi strani) lahko zagotovili pomembno in tehtno informacijo o tem, kako uspešen je program. Merjenje delovanja oziroma aktivnosti je zato lahko sprejemljiv indikator dosežkov, kadar ni na voljo drugih, bolj merljivih indikatorjev. Druga možnost merjenja znanja in zavedanja pa bi bila, če bi uporabnike programa (na primer na državni ravni) neposredno vprašali (z anketo ali sorodnimi metodami), ali program vodi do večjega zavedanja o pomembnosti problema. To bi zahtevalo razvoj primerne spremljanja ali drugega načina zbiranja podatkov, kar pa se lahko izkaže kot nepraktično, če so s tem povezani stroški previsoki.

Primer oblikovanja kvalitativnih indikatorjev

Da bi opredelili napredek pri vzpostavljanju »*k učinkom usmerjenega delovnega okolja zaposlenih*« (kar naj bi bil pričakovani rezultat hipotetičnega programa), je mogoče pregledati, ali je uvedena na učinkih utemeljena karierna razvojna politika, ali se ocenjevanje delovanja vodi konsistentno ter ali se že izvaja usposabljanje zaposlenih, kar so vse kvalitativni indikatorji, ki pa so lažje in bolj preverljivi.

Pri ciljih, kot *demokratičnost, zdravje in trajen razvoj*, se je treba vprašati, kako se ti koncepti lahko prepoznajo v vsakodnevem življenju. Oblikovati je mogoče kvalitativne indikatorje (sodila), ki temeljijo na programski definiciji teh konceptov; na primer za demokracijo: ali obstaja delitev zakonodajne, izvršne in sodne oblasti; ali so dovoljene različne politične stranke, odprte in poštene volitve, svoboda govora in podobno.

Možni indikator za pričakovani rezultat »povečano zavedanje držav glede potrebnosti skupnih aktivnosti za preprečevanje svetovnega pregrevanja ozračja« (pričakovani kvalitativni rezultat hipotetičnega programa je »zavedanje«) bi lahko bilo število držav, ki so podpisale multilateralni sporazum za zmanjšanje onesnaževanja. To je primer posrednega merjenja abstraktnega koncepta, kot je zavedanje, ki zagotavlja obstoj jasne povezanosti med rezultati in tako merjeno značilnostjo. Tudi to je veljavna metoda in dostikrat najboljša, da z njo še lahko objektivno merimo delovanje.

2.3.4.1.b Merila delovanja

Merila delovanja¹⁹ praviloma merijo napredek, izide na ravni posamezne organizacije ali njenega programa in ne nujno na ravni družbe kot celote. Nanašajo se na neposredno merjenje izidov (dobrin in storitev) in predstavljajo ožje merilo o tem, *kako dobro delujejo* organizacije in njihovi programi kot del širše strategije doseganja rezultatov za celotno populacijo. Merila so tesno povezana s poslanstvom in namenom delovanja proračunskega uporabnika, ki ga uporabnik lahko nadzira, in odgovarjajo na vprašanje, kako bomo dosegli cilj.

Pričakovani rezultati in dosežki, ki se nanašajo na spremembe v družbi, so stvar političnega konsenza. Pri opredeljevanju posamezne organizacije, kaj oziroma katere spremenljivke v delovanju ali izvajanju programov meriti, pa je pomembno, da organizacija pozna kriterije, ob upoštevanju katerih bo prišla do dobrih meril svojega delovanja.

Z merili delovanja se meri delovanje, na katerega lahko organizacija ob razumnem pričakovanju tudi dejansko vpliva. Jasno mora biti, kdo je glede na postavljeno merilo za delovanje odgovoren. Merilo mora biti razumljivo vsem njegovim uporabnikom, ne glede na to, ali so to notranji vodje, skupine uporabnikov ali pa je to posamezni uporabnik storitve. Zato mora biti merilo opredeljeno jasno in nedvoumno, da bo omogočilo ustrezno zbiranje podatkov, ki so potrebni za merjenje. Splošno razumevanje merila pomeni tudi opredelitev napredka, ki ga namerava doseči organizacija.

Merjenje izidov je lahko pomembno tudi v procesu upravljanja programov, ker lahko relativno zgodaj pokaže na pomanjkljivosti v delovanju, kadar pričakovani rezultati programa niso doseženi (na primer zaradi nezadostnih izidov); upravljavcem programov zagotavlja dopolnilno informacijo, pomembno za tekoče delovanje ter tudi za poročanje v letnih poročilih o izvrševanju proračuna.

Merila morajo biti zmožna preprečiti neustrezne iniciative in neželeno obnašanje; ne smejo spodbujati neustreznega delovanja, to je neželenega ali zapravljivega obnašanja, ki sicer lahko privede k cilju, ne izboljšuje pa storitev za uporabnika. Ali bo neustrezna iniciativa resnično tudi povzročila spremembe v obnašanju, bo odvisno predvsem od organizacijske kulture posamezne organizacije. Do nekaterih sprevrženih iniciativ lahko pride, če se oblikujejo merila za vmesne stopnje delovanja ali procese. Merila delovanja, ki so osredinjena neposredno na cilj, ki ga je treba doseči, se temu izognejo.

¹⁹ Angl.: *Performance measures*.

Primeri neželene obnašanja zaradi neustreznih meril

- Merilo hitrosti odgovarjanja na pritožbe, ki ni uravnoteženo z merilom kvalitete odgovorov.
- Če se plačilo storitev veže le na število opravljenih zdravstvenih storitev, ki jih zagotavljajo v zdravstvenem sistemu, so morda zaposleni bolj spodbujeni k opravljanju številnih preprostejših posegov kot pa bolj zahtevnih.

Vrste meril

Merila se lahko razvijejo tako, da se vprašamo, kako bomo dosegli zastavljene cilje. Tipična merila delovanja se nanašajo na pravočasnost, kvaliteto storitev, učinkovitost delovanja, usklajenost delovanja s standardi in podobno. Nanašajo se na neposredno merljivost izidov – storitev in dobrin, kot na primer: na število uporabnikov neke storitve (kot izid) ali na zmanjšanje števila prometnih nesreč (izid). Med merili gospodarnosti, učinkovitosti, finančne izvedbe in kvalitete storitev ter stopnjo doseganja ciljev (uspešnostjo) mora biti vzpostavljeno primerno ravnotežje.

Meril, s katerimi merimo delovanje na nižjih ravneh (izidov, posameznih aktivnosti), je veliko, glavna merila pa lahko združimo v naslednje splošne kategorije:

- merila gospodarnosti,
- merila učinkovitosti,
- merila uspešnosti,
- merila kvalitete,
- merila finančnega delovanja in
- drugo.²⁰

Merila gospodarnosti

Gospodarnost se lahko opredeli tudi kot pridobivanje vložkov primerne kvalitete po najnižji ceni. Organizacija ravna gospodarno, če svoje blago in storitve pridobiva čim ceneje.

Primeri meril gospodarnosti

- Prihranki stroškov za izide, ki so rezultat konkurenčne izbire ponudnikov, pri čemer imajo izidi zeleno kvaliteto.
- Finančni prihranki, ki izvirajo iz popustov ob nakupih potrebnih stvari, na primer plina, elektrike, telefonov ipd.

Merila učinkovitosti

Učinkovitost se nanaša na minimiziranje vložkov za dano raven izidov (dobrin in storitev) ali obratno, maksimiranje izidov ob dani ravni vložkov. Ocenjevanje učinkovitosti zahteva opredelitev natančnega razmerja med vložki in izidi. Informacije o učinkovitosti delovanja so povezane s procesi (aktivnostmi, strategijami, delovanjem), ki proizvajajo izide. Z drugimi besedami, informacije o učinkovitosti in merila učinkovitosti se uporabljajo za opisovanje povezav med vložki, ki so uporabljeni za posamezno aktivnost, ter izidi kot produkti neke aktivnosti. Na splošno je poudarek tega merila na stroških vložkov in proizvedenih izidov. Da bi si lahko ustvarili celostno mnenje o učinkovitosti nekega delovanja, so potrebne tudi primerjalne analize. Pri iskanju meril učinkovitosti je treba upoštevati tako koristi kot

²⁰ Na primer: enakost dostopa do storitev, okoljevarstvena merila ipd.

stroške zbiranja informacij: dodatne informacije lahko stanejo več, spremembe metodologije zbiranja informacij lahko vplivajo na točnost pridobljenih informacij (na primer zmanjšajo stopnjo odzivnosti udeležencev na anketo in podobno).

Primeri meril učinkovitosti

- *Stroški vložkov na enoto produkta ali storitve* so tipično merilo učinkovitosti.
- *Primerjave dobrih praks*: stroški informacijske tehnologije v organizaciji v primerjavi s stroški informacijske tehnologije v drugih podobnih organizacijah, število pritožb na zaposlenega ali delovno enoto, glede na postavljeni standard, cilj ali opredeljeno dobro prakso.
- Učinkovitost raziskovalne administracije: administrativni stroški, izraženi kot odstotek raziskovalnega podprograma in primerjani z delovanjem drugih podobnih oddelkov (doma ali na tujem).
- Spremljanje stroškov delovanja socialnih služb kot delež skupnih stroškov delovanja teh služb na 1.000 strank.

Merila uspešnosti

Uspešnost opredeljuje raven, do katere se z rezultati neke aktivnosti dosežajo zastavljeni cilji (na ravni organizacije ali izidov). Uspešnost se meri ne glede na stroške, ki jih aktivnost povzroča.

Primeri meril uspešnosti

- Davčna administracija, ki pobere 80 odstotkov predpisanih davčnih obveznosti, je 80-odstotno uspešna.
- Če se razreši 95 odstotkov primerov zabeleženih kriminalnih dejanj, je stopnja razjasnjenega kriminala 95-odstotna in s tem tudi uspešnost odkrivanja.
- Tip programskega presejanja rakavih obolenj, ki odkrije vse primere te bolezni, je 100-odstotno uspešen.

Merila kvalitete - ugotavljanje kakovosti

Merilo kvalitete se lahko nanaša na ugotavljanje kakovosti izidov, procesov, aktivnosti. Ocenjevanje kvalitete vključuje zbiranje informacij od glavnih zainteresiranih skupin (državljanov, neposrednih in posrednih strank, zaposlenih v organizaciji, ki proizvaja storitve ali dobrine, strokovnjakov), da bi lahko opredelili razlike med pričakovanji uporabnikov in realnostjo dosežkov. Informacije o kvaliteti delovanja omogočajo presojo glede primernosti dobrin ali storitev.

Standardi kvalitete delovanja

Za ocenjevanje kvalitete so bistvenega pomena standardi in cilji za izboljšanje kvalitete dobrin in storitev. Standardi se nanašajo na predhodno opredeljeno raven odličnosti (vrlin) ali podrobnega opisa nekega delovanja in se lahko vzpostavijo za različne vidike delovanja organizacije, programa, storitev. Vzpostavljajo se z namenom opredeliti primerno raven pričakovanega delovanja. Napredek pri zagotavljanju kvalitete storitev se lahko meri (primerja) glede na postavljeni standard.

Standardi morajo izhajati iz analiz glede razumnih potreb in pričakovanj uporabnikov in javnosti. Standardi se morajo razvijati v luči splošnih programskih ciljev in morajo uravnotežiti cilje v okvir razpoložljivih virov. Pri tem je treba upoštevati številne dejavnike, od potreb različnih skupin uporabnikov, relativne prioritete pri zagotavljanju storitev, interese glavnih zainteresiranih skupin,

razpoložljiva proračunska sredstva. Standardi in izvedbeni cilji za kvaliteto storitev se lahko razvijajo v skladu s samimi načeli, ki se vnašajo v merjenje delovanja kot celoto.

Primeri meril kvalitete storitev

- Pravočasnost (primer standarda: vloge za starostne pokojnine se rešijo v 28 dneh po vložitvi; cilj: v tem času je treba rešiti vsaj 80 odstotkov vlog).
- Hitrost odgovorov na vloge.
- Točnost ocenjevanja (na primer vlog uporabnikov).
- Čakalni čas ali vrste pri okencih (na primer na uradih ali centrih za socialno delo ipd.).
- Zadovoljstvo strank v skladu z ocenjevalno lestvico.
- Formalno ocenjevanje kvalitete, na primer svetovanja ali raziskovanja ipd.

Finančna merila

Organizacije bodo poleg navedenih meril imele tudi finančne pokazatelje svojega delovanja. Imele bodo merila in razmerja za svoje tržne aktivnosti ter izvedbene cilje za stroške na enoto. Organizacije imajo lahko izvedbene cilje za pridobivanje prihodkov, povezane z bruto ali neto zaslužki. Mogoči so cilji glede upravljanja tekoče likvidnosti, pravočasnih plačil upnikov ali dolžnikov ipd. Tip vzpostavljenih finančnih meril ali razmerij bo odražal obseg, do katerega organizacija komercialno deluje.

Primeri finančnih meril

- Polna stroškovna cena in cilji glede stroškov na enoto dobrin ali storitev.
- Prihodki od prodaje v primerjavi z nadomestilom stroškov.
- Višina presežka, ustvarjena pri tržnih aktivnostih ipd.

Primerljivost meril

Da bi lahko ocenili napredek, moramo imeti priložnost primerjati dosežke v delovanju tekočega obdobja z delovanjem v preteklih obdobjih. Prav tako so pomembne primerjave dosežkov v delovanju organizacije ali programa z dosežki drugih podobnih organizacij ali programov doma in na tujem ali v drugih lokalnih skupnostih in podobno (angl.: benchmarking).

Da bi lahko zagotovili primerljivost meril v času je treba:

- zmanjšati spreminjanje definicij meril v času na najmanjšo možno mero. Kjer so spremembe potrebne, skušamo oceniti njihov vpliv na dejansko merilo, tako da je omogočena primerjava med različnimi obdobji tudi po spremembi;
- uporabljati standardne definicije meril povsod tam, kjer obstajajo. Na primer: drugi oddelki lahko merijo podobne pojme, morda mednarodne definicije omogočajo primerjave tudi med državami.

2.3.4.2 Kontrolni seznam vprašanj za preverjanje ustreznosti pokazateljev delovanja: indikatorjev in meril

Da bi bili indikatorji dosežkov in merila delovanja ustrezni, to je veljavni in zanesljivi ter uporabni v modelu upravljanja, morajo imeti določene lastnosti, ki so navedene v preglednici. Preglednica vsebuje

tudi kontrolni seznam vprašanj, ki ga lahko uporabimo za preverjanje ustreznosti indikatorjev dosežkov posameznih programov ali meril delovanja organizacij.

OPOMNIK: Pomembne lastnosti pokazateljev delovanja in kontrolni seznam vprašanj za preverjanje njihove ustreznosti

Lastnosti pokazateljev delovanja in kriteriji za presojo ustreznosti	Vprašanja za testiranje ustreznosti pokazateljev delovanja
Pomembnost za cilj – primernost	
Pokazatelj mora biti pomemben za spremljanje uresničevanja določenega cilja. Meriti mora tisto, za kar je bil izbran, da naj bi izmeril.	Ali pokazatelj ugotavlja uspešnost doseganja enega od pomembnih programskih ciljev?
Zunanjim uporabnikom informacij mora nuditi zadostno informacijo, da ti lahko ocenijo raven, do katere je bil dosežen predpostavljeni cilj (učinek, rezultat ali izid), trend delovanja v času, delovanje v primerjavi z delovanjem podobnih programov ali organizacij, delovanje glede na predpostavljene primerjave ipd.	Ali pokazatelj odgovarja na ključno vprašanje, katera značilnost ali lastnost bo pokazala, da je program (izid ali organizacija) dosegel pričakovane rezultate?
Pokazatelj mora vzpostavljati merljiv odnos do obsega, do katerega naj bi bili želeni učinki, rezultati ali izidi doseženi.	Ali merilo govori o tem, kako organizacija deluje? Ali niz pokazateljev delovanja zajema vse najpomembnejše vidike delovanja programa ali organizacije in predvidene spremembe?
Pripisanost, prisojenost	
Pokazatelji delovanja morajo meriti nekaj, na kar lahko program ali organizacija po razumnem pričakovanju tudi dejansko vpliva. Jasno mora biti, kdo je za delovanje organizacije ali programa odgovoren.	Ali lahko na pokazatelje vplivamo z aktivnostjo organizacije ali programa? Ali je jasno, kdo je odgovoren za uresničevanje ciljev, pokazatelje in merjenje? Ali obstaja ocena, do katere stopnje lahko organizacija vpliva na dosežke?
Dobra opredeljenost	
Pokazatelj mora biti jasno in nedvoumno opredeljen, da ga različni ljudje enako razumejo in se lahko informacije zanj konsistentno zbirajo. Vsebovati mora ustrezno pojasnilo, ki ga povezuje s programskim ciljem. Pojasniti mora, kako se izidi nekega programa/organizacije povezujejo z doseženimi učinki.	Ali je pokazatelj jasno izražen in je lahko razumljiv? Ali ima pokazatelj nedvoumno definicijo, tako da se lahko informacije konsistentno zbirajo? Ali sta znani ciljna in izhodiščna vrednost pokazatelja? Ali je pokazatelj odziven na spremembe? Ali bo pokazatelj pokazal značilne spremembe v delovanju?
Za pokazatelje je treba vnaprej opredeliti njihovo izhodiščno in ciljno vrednost.	Ali se vrednost pokazatelja spreminja zaradi naključnih vplivov in ne zaradi dejanskega izvajanja? Ali pokazatelj omogoča primerjanje z delovanjem v preteklosti?

Lastnosti pokazateljev delovanja in kriteriji za presojo ustreznosti	Vprašanja za testiranje ustreznosti pokazateljev delovanja
Preverljivost	
Informacije, na katerih temelji pokazatelj, morajo biti zbrane in analizirane tako, da je zaključke mogoče preveriti. Pokazatelj ne sme dovoljevati subjektivnega interpretiranja rezultatov, temveč mora ponovljeno merjenje dosežkov primerno usposobljenih in neodvisnih posameznikov voditi k enakim rezultatom.	Ali dokumentacija obstaja, tako da je mogoče proces, ki ga meri pokazatelj, tudi preveriti in potrditi? Ali je časovni odmik med dogodkom in razpoložljivostjo informacije ustrezen? Ali je možno, da objektivni zunanji ocenjevalec ob uporabi iste dokumentacije pride do enakih rezultatov? Ali pokazatelj zagotavlja informacijo dovolj pogosto, da je mogoče slediti spremembam in aktivnostim? Ali pokazatelj omogoča, da se informacija pripravi pravočasno?
Zmožnost preprečiti neustrezne iniciative	
Pokazatelj naj ne spodbuja neustreznega delovanja, to je neželenega ali zapravljivega obnašanja za ceno doseganja cilja, saj tako ne izboljšuje storitev za uporabnika. Včasih lahko neustrezne iniciative povzroči tudi napačna raba podatkov.	Ali pokazatelj spodbuja kakršno koli neželeno obnašanje (na primer: ne poročati o napakah)? Ali lahko s pokazateljem prikažemo boljše stanje delovanja, ne da bi ga v resnici izboljšali? Ali pokazatelj dovoljuje inovativnost?

2.3.5 Informacije in podatki

Informacija o delovanju programa ali organizacije oziroma njene organizacijske strukture je dokaz o delovanju programa (organizacije), ki se sistematično zbira in uporablja. Informacije o delovanju so lahko kvantitativne (imajo numerično vrednost) ali kvalitativne (opisane so lastnosti). Informacije morajo temeljiti na kvalitetnih podatkih.

Informacije morajo biti kvalitetne, kar pomeni, da morajo biti vsebinsko ustrezne, zadostne in zanesljive. Učinkovita uporaba informacij o delovanju navadno zahteva identifikacijo majhnega števila ključnih informacij, ki bodo obravnavane skupaj in odgovorile na najpomembnejša vprašanja in probleme organizacije ali programa. Ustrezne in zadostne informacije lahko odgovorijo na vprašanja, kot na primer:

- kako uspešen je program pri doseganju zelenih rezultatov in učinkov;
- kako učinkovit je program pri uporabi virov za pridobivanje načrtovanih izidov;
- kakšna je kvaliteta programskih izidov in učinkov; ali uporabniki dobijo zadovoljivo raven storitev;
- ali program omogoča enak dostop vsem uporabnikom.

Informacije o delovanju pomenijo kritično točko upravljanja programov, organizacij ali njenih enot, saj kvalitetne informacije upravljavcem omogočajo določiti, ali so bili programski viri usmerjeni k načrtovanemu dosežkom na najbolj učinkovit in uspešen način. So tudi bistvenega pomena za ugotavljanje odgovornosti za delovanje javnega sektorja, saj predstavljajo glavno sredstvo, ki poslancem in drugi zainteresirani javnosti omogoča jasno sliko doseganja ciljev in zelenih učinkov.

Programsko upravljanje mora biti uvedeno na vseh ravneh organizacije. Da bi zagotovili dolgoročno doseganje predvidenih rezultatov in s tem tudi želenih učinkov, morajo v organizacijah nadzirati vse kritične točke programov, ki jih izvajajo v okviru svojega delovanja. Načrtovalci programa v skladu z uvedeno programsko logiko določijo, katere informacije bo treba zagotoviti, da bo omogočeno ustrezno merjenje dosežkov. Ta faza sledi potem, ko načrtovalci razjasnijo cilje programa, ugotovijo povezave med vložki, procesi, izidi, rezultati in učinki, in opredelijo, katere ravni vplivov (izide, rezultate, učinke) je treba meriti, in določijo, kako bo mogoče prepoznati načrtovane učinke. Delovanje je pomembno spremljati daljši čas, saj se nekateri učinki pokažejo šele v daljšem času, potem ko so določene storitve že opravljene ali dobrine pridobljene.

Delovanje je treba spremljati in presojati tudi glede na zastavljene cilje za vsak pokazatelj delovanja (indikator in/ali merilo), rezultati delovanja pa morajo povratno vplivati na poslovanje organizacije in njene strategije za doseganje pričakovanega napredka. To zahteva hierarhijo informacij, ki se bodo glede na raven med seboj tudi razlikovale, od podrobnosti glede posameznih nalog do celostnega razumevanja programa ali izvajalske organizacije. Na splošno bo zelo majhna količina informacij na najvišji ravni zadoščala za zunanje preverjanje odgovornosti. Podrobnejše informacije, ki so pomembne za prepoznavanje ukrepov za izboljševanje storitev, pa so potrebne na nižjih ravneh upravljanja za vodje programov. Informacije, ki ne podpirajo izboljševanja programskega delovanja, so odvečen strošek.

Zaradi jasnosti proračunskih zahtevkov je za vsak program zainteresiranim uporabnikom informacij treba zagotoviti najmanj naslednje informacije o programih:

Primer: Informacijski model za posamezen program ali dejavnost

Splošni cilji za programsko obdobje	Pokazatelji delovanja	Posebni cilji – pričakovani rezultati	Pokazatelji delovanja	Izidi	Potrebni vložki
Cilj 1	Indikator 1	1.1	Indikator 1.1	1.1.1	viri 1
				1.1.2	viri 2
	1.2	Indikator 1.2	1.2.1	viri 1	
			1.2.2	viri 2	
			1.2.3	viri 3	
Cilj 2	Indikator 2	2.1 itd.	...	...	...
Pomembni zunanji dejavniki: ...					

Kvalitetna informacija o delovanju mora biti tudi zanesljiva. Vsi zainteresirani tudi zaposleni in vodstvo, morajo zaupati, da je katera koli informacija o delovanju vedno tisto, kar naj bi bila.

Pri predstavitvi delovanja posameznega programa ali organizacije je treba predvsem razložiti:

- na kakšen način je bilo določeno merjenje delovanja in kako se uporabi;
- kateri so bili glavni uporabljeni podatkovni viri za izbor indikatorjev in meril;

- morebitne spremembe v opredelitvi podatkovnih virov glede na predhodno leto;
- tehnične izraze, ki jih morda uporabniki poročil ne bi razumeli;
- vse pomembne spremembe v delovanju, ki so posledica nepredvidenih dogodkov ali okoliščin;
- tam, kjer so vključeni cilji upravljanja in druga merila poslovanja, je treba razložiti, zakaj so ta merila pomembna in zakaj se učinki lahko pripišejo tudi izidom ali programom organizacije.

2.3.5.1 Pravočasnost in kvaliteta podatkov

Kvalitetne informacije, potrebne za predstavitev poslovanja organizacije in programskega delovanja, zahtevajo ustrezno kvaliteto podatkov, še posebej, če se delovanje meri v daljšem časovnem obdobju. Podatki morajo biti visokokvalitetni, kar pomeni, da morajo biti:

- ustrezni, da se dejansko zbirajo za merjenje lastnosti, ki jih je treba meriti;
- zanesljivi, da se ob danih pogojih zbrane informacije ne bodo značilno razlikovale ter
- točni in pravočasni.

Informacije o delovanju so za uporabo pokazateljev delovanja ustrezne, če zadovoljijo dva pogoja:

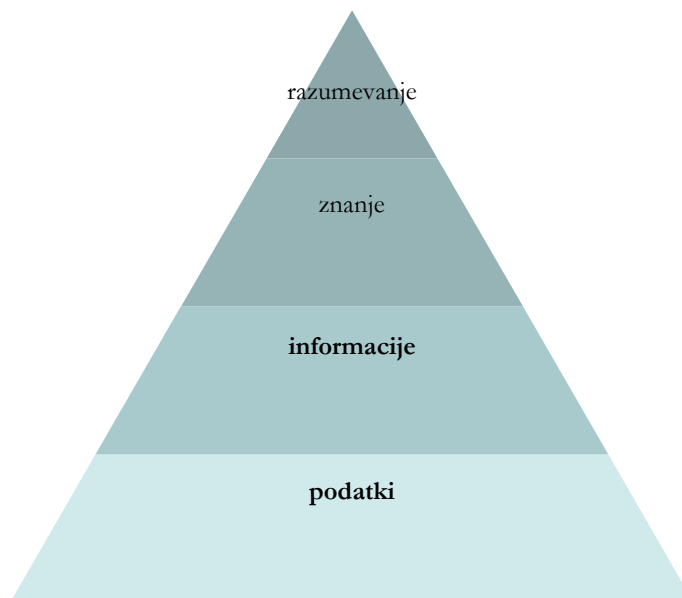
- zagotoviti morajo svežo informacijo s kratkim odlogom med obdobjem, ki ga podatek zajema, in obdobjem, ko je informacija na voljo (pravočasnost meritve);
- podatki morajo biti zagotovljeni dovolj pogosto, da je na njihovi podlagi mogoče opazovati spremembe (pogostnost meritve).

Rezultati merjenja morajo biti na voljo pravočasno, kar pomeni, da se morajo podatki zbirati in obdelovati pravočasno, da je mogoče beležiti napredek v delovanju. Kakšen bo pomen tega, da imamo pogoste podatke kmalu po dogodku, bo odvisno od hitrosti, s katero se spreminjajo politike, ki vplivajo na učinke, ter od časovnega obdobja, v katerem morajo biti cilji doseženi. Pogosto je potreben tudi kompromis med željami po točnosti in pravočasnosti podatkov. Hitra priprava statistike (informacije) lahko namreč pomeni, da nekaterih podatkovnih virov ne bo mogoče uporabiti in/ali da bo manj časa uporabljenega za preverjanje podatkovne pravilnosti. Prav tako je pogosto treba skleniti tudi kompromis med stroški zbiranja podatkov in pogostnostjo njihovega zbiranja.

Pri predstavljanju podatkov v daljšem časovnem obdobju je potrebna previdnost, zlasti kadar so se v različnih časovnih obdobjih spreminjale definicije merjenja in/ali zbiranja podatkov. V takih primerih je zelo pomembno, da se spremembe razložijo. Če je mogoče, je dobro podatke iz preteklih let pripraviti tako, da odražajo vpliv privzetih sprememb.

Glede obsežnosti podatkov, potrebnih za upravljanje, ni pravila, pozornost je treba usmeriti predvsem na ustrezno ravnotežje v podatkih, njihovo koristnost, kvaliteto in pravočasnost. Na splošno bo manjši niz pomembnih podatkov in informacij lažje obvladljiv in zato za vodstvo tudi bolj uporaben.

Slika 10: Položaj podatkov in informacij v piramidi obvladovanja znanja



2.3.5.2 Viri informacij

K rezultatom usmerjeni proračun ne predpostavlja posebnega zaposlovanja ekspertov za programsko merjenje, temveč mora biti raven prefinjenosti programskega merjenja sorazmerna z razpoložljivimi viri. Načrtovalci naj ne bi vzpostavljali novih podatkovnih zbirk ali razvijali neobičajnih postopkov zbiranja podatkov, če to ni potrebno, da s tem organizaciji ne bi povzročali dodatnih stroškov. V CUP je predpostavljeno, da je v organizaciji že vzpostavljen ustrezen informacijski sistem za potrebe notranjega upravljanja, iz katerega lahko vodstvo pridobi ustrezne informacije tudi za poročanje zunanjim uporabnikom. Ob tem je treba upoštevati tudi dejanske zunanje vire (uradno statistiko, strokovno in znanstveno literaturo, študije in raziskave, analize ipd.). Priporočljiva je uporaba državne statistike, ki ustreza kriterijem jasnosti (transparentnosti), kvalitete in celovitosti. Nadalje, statistike se običajno prenavljajo v petletnih intervalih, s čimer se zagotovi skladnost s tehničnimi kriteriji.

2.3.5.3 Definicije merjenja

Jasno vzpostavljene definicije merjenja delovanja, ki nedvoumno povejo, kaj in kako bomo merili, omogočajo splošno razumevanje delovanja, tako med načrtovalci informacijskega sistema in poročevalci ter tistimi, ki podatke zbirajo in razlagajo. Z jasnimi definicijami se zmanjšuje tveganje za razlike med različnimi zbirkami in razlagami podatkov, kar je še posebej pomembno v primerih, ko se podatki zbirajo lokacijsko razpršeno. Omogočajo tudi preverljivost rezultatov delovanja in zato tudi večjo verodostojnost.

Dobra definicija merjenja delovanja mora:

- opredeliti, kaj nameravamo s pokazateljem delovanja pokazati in zakaj je to pomembno;
- opisati, kaj je vir pridobivanja podatkov in kako se ti zbirajo;
- opredeliti točnost, s katero morajo biti podatki zabeleženi in uporabljeni za poročanje;
- opisati, na kakšen način se merilo ali indikator izračuna, tudi izhodišče ali kateri koli podatek o preteklem delovanju;
- opredeliti omejitve v podatkih, če obstajajo, in dejavnike, ki jih organizacija ne more nadzorovati;
- določiti, kdo je odgovoren za vsako fazo izvedbe zbiranja, izračunavanja in potrjevanja podatkov o delovanju.

Definicije programskega merjenja je treba občasno preveriti in po potrebi prilagoditi, da bi odražale tekoče spremembe v politikah, spremembe v okoliščinah, v katerih organizacije delujejo, ali da bi premagali morebitne pomembne težave, povezane z uporabljenim indikatorjem ali merilom.

Primer: Kontrolni seznam za presojo kvalitete ključnih indikatorjev

Kriterij za kvaliteto indikatorja	Opis kriterija
Področje delovanja	Opredelitev indikatorja za določen cilj, učinek ali pričakovani rezultat.
Opis indikatorja	Natančen opis definicije indikatorja, ki razloži, kako je opredeljeno delovanje, formulo za izračun dosežka, v formuli uporabljene podatke in njihovo definicijo, število lokacij, na katerih se opravljajo meritve, in pogostnost merjenja.
Izhodiščna (sedanja) vrednost	Izhodiščna vrednost indikatorja in podrobnosti njene ocenitve.
Tolerance meritev in predpostavke	Raven zahtevane natančnosti tako za dejansko uporabljene podatke kot za tiste, ki bodo izmerjeni v prihodnosti.
Standardi poročanja	Raven zahtevane natančnosti pri izračunu indikatorja lahko izhaja tudi iz pomembnih mednarodnih standardov ali konvencij.
Način poročanja o rezultatih	Obdobje poročanja o vrednosti indikatorja, časovne vrste, ki omogočajo primerjavo podatkov v času, vprašanje sezonskih odstopanj ali statističnih anomalij.
Pooblastila, odgovornost	Opredeljena osebna odgovornost za ključne postopke zbiranja, obdelovanja, arhiviranja, poročanja in pregledovanja podatkov.
Notranja kontrola	Metoda in pogostnost notranjih kontrol.

2.3.5.4 Odgovornost za kvaliteto podatkov

Vodstvo organizacije je odgovorno za zagotavljanje pravilnosti in zanesljivosti podatkov in informacij, o katerih poroča. Podatki o delovanju morajo biti kvalitetni in zanesljivi, da lahko podpirajo odločanje in jih je mogoče uporabiti za poročanje o dosežkih. Podatki so kvalitetnejši in zanesljivejši tam, kjer jih vodstvo

že uporablja kot rutinski del spremljanja in nadzora delovanja, saj je v takem primeru njihovo zbiranje in usklajevanje pod večjim nadzorom. Podatki so kvalitetni, če ustrezajo naslednjim možnim kriterijem:

OPOMNIK: Lastnosti kvalitetnih podatkov

Lastnost	Opis lastnosti
Veljavnost	Podatki o delovanju morajo predstavljati dejansko delovanje.
Izčrpnost	Iz populacije ali z vzorčenjem je treba zbrati dovolj podatkov, da zaradi premajhnega vzorca ne pride do izkrivljenih informacij.
Točnost	V podatkih o delovanju ne sme biti pomembnih napak.
Doslednost	Podatki se morajo zbirati ob uporabi istih postopkov in definicij, zajemanja morajo biti vsebinsko in časovno enaka.

Pri opredeljevanju kvalitete podatkov je treba posebno pozornost nameniti ocenjevanju dejanske ravni delovanja na podlagi vzorčenja. Zagotoviti je treba, da je vzorec populacije reprezentativen in dovolj velik, da daje razumno zagotovilo o dejanski stopnji doseganja dosežkov.

Izkušnje kažejo, da so podatki veliko bolj zanesljivi, če vodstvo organizacije podrobneje opredeli odgovornost za posamezne faze zbiranja podatkov in oblikovanje informacij ter pooblasti posamezne zaposlene za:

- začetno opredelitev in definiranje merjenja ter opredelitev formul,
- postopke zbiranja podatkov,
- analizo in interpretacijo podatkov,
- poročanje o rezultatih v zahtevani obliki,
- za hranjenje podatkov in informacij za izvedbo procesa potrjevanja.

2.3.5.5 Vzpostavitev kontrol pri zbiranju podatkov o delovanju

Podatki o delovanju se lahko zbirajo na različne načine, pri tem pa je mogoče vzpostaviti določeno kontrolo v informacijskem sistemu organizacije. Zanesljiv informacijski sistem delovanja (ročni ali elektronski) mora imeti:

- *kontrola nad zajemanjem podatkov*, ki je oblikovana za zagotovitev kvalitete podatkovnih virov. To je kontrola o poročanju o ključnih podatkih v pomembnih točkah, na primer tam, kjer gre za porabo sredstev ali pri zagotavljanju storitev;
- *kontrola nad obdelovanjem podatkov*, ki z obdelavo vodijo do oblikovanja informacij, uporabljenih za izračun meril in indikatorjev delovanja, ki so vključeni v različne oblike poročanja.

Primer: Možne kontrole pri zajemanju in obdelovanju podatkov v organizaciji

Zajemanje podatkov:

- razvita so navodila in postopki zajemanja podatkov, ki se tudi dosledno uporabljajo;
- osebe, ki podatke zbirajo, so ustrezno usposobljene in vedo, katere podatke vključiti v podatkovne zbirke in kako jih vključiti. Zavedajo se pomembnosti podatkovne točnosti;
- ob prejemu se podatki logično testirajo;
- podatki, ki se vnašajo v računalniško zbirko, se samodejno testirajo glede točnosti.

Obdelovanje podatkov:

- za zagotovitev popolnosti in točnosti posodabljanja se podatkovne zbirke usklajujejo in drugič kontrolirajo tam, kjer se podatki hranijo;
- kjer je to primerno, so v sistem vključene samodejne kontrole podatkovnih vrednosti, kot na primer: kontrole vrst ali pregledi konsistentnosti med podatkovnimi elementi;
- kontrolirana je uporaba pravilnosti podatkov, ki so uporabljeni pri izračunavanju indikatorjev delovanja;
- dostop do podatkovnih zapisov je omejen in nadzorovan;
- postopki kontroliranja informacijskega sistema in hranjenje podpornih podatkov so dokumentirani.

2.3.5.6 Kriteriji za presojo kvalitete informacijskega sistema

Kontrolni seznam za testiranje informacijskih sistemov, naveden v nadaljevanju, je namenjen osnovnemu preverjanju namena in uporabe splošnega informacijskega sistema. Lahko služi za preverjanje dobrih strani in pomanjkljivosti informacijskih sistemov za merjenje uspešnosti delovanja posamezne organizacije ali pa kot pomoč pri oblikovanju novega sistema.

OPOMNIK: Kontrolni seznam vprašanj za testiranje informacijskega sistema

Kriterij	Vprašanja za testiranje kvalitete informacijskega sistema
Osredinjenost na razvojno strategijo, cilje, pokazatelje delovanja	Zakaj se informacije zbirajo? Ali so informacije o delovanju osredinjene na bistvene cilje in namere organizacije? Kakšne aktivnosti lahko informacije spodbudijo pri vodstvu? (Če je odgovor nobenih, potem takih informacij ni smiselno zbirati.)
Primernost in koristnost za vse uporabnike informacij	Ali zainteresirana javnost dobi informacije o delovanju, ki jih potrebuje? Ali je prava informacija za vsako skupino uporabnikov prikazana na pravi način?
Uravnoveženost z informacijami je treba zajeti vsa področja delovanja in preprečiti enostranskost prikaza	Ali merila zajemajo vsa pomembna področja delovanja organizacije? Ali se zbirajo tako finančne kot nefinančne informacije? Ali so vključeni tako pokazatelji za prihodnost kot tudi za pretekle rezultate delovanja?
Odpornost proti organizacijskim in kadrovskim spremembam	Ali lahko sistem uspešno preživi kadrovske spremembe in spremembe v strukturi organizacije? Ali obstajajo ključne osebe, brez katerih informacijski sistem o delovanju ne bi preživel?
Integriranost informacijski sistem kot sestavni del načrtovanja in upravljanja v organizaciji omogoča naj povezave med splošnimi programskimi indikatorji in individualnimi merili delovanja	Ali se rezultati informacij o delovanju spremljajo in uporabljajo kot del poslovnega načrtovanja in vodstvenega procesa? Ali obstajajo konsistentne informacije o delovanju na vseh ravneh organizacije? Ali obstajajo pokazatelji o delovanju za posameznike in skupine in ali so ti v skladu s pokazatelji za organizacijo? Ali so ljudje znotraj organizacije informacijski sistem sprejeli za svojega?
Stroškovna uspešnost pokazatelj stroškovne uspešnosti je razmerje med stroški pridobivanja informacij in njihovimi koristmi	Kakšen je dejanski strošek informacije o delovanju za organizacijo? (Tudi strošek bremena vnašanja podatkov in časa za preverjanje informacij.) Ali so viri, ki so namenjeni zbiranju informacij, sorazmerni koristim za organizacijo?

2.3.6 Poročanje o dosežkih

Delovanje javnih organizacij kot uporabnikov proračuna mora biti javno, odzivno in odgovorno. Javnost ima namreč pravico vedeti, kako je bil porabljen javni denar ter kaj je bilo z njim narejeno in doseženo. Proračunski uporabniki so zato o svojem delovanju dolžni poročati zainteresirani javnosti, s čimer delovanje javnega sektorja postane bolj transparentno. Poročila morajo biti pripravljena tako, da bralec iz ustreznih razlag delovanja in predstavljenih pokazateljev delovanja razume delovanje proračunskega uporabnika in zaupa ocenam učinkovitosti in uspešnosti delovanja glede na zastavljene cilje.

Merjenje in poročanje o delovanju, izvrševanju programov in dosežkih sta za celoten proces upravljanja javnega sektorja bistvenega pomena, saj konsistentna in jasna poročila o doseženih ciljih in rezultatih pomagajo zagotoviti polno odgovornost za rezultate dela javnega sektorja. Rezultati delovanja, ki so opisani v letnih poročilih proračunskih uporabnikov, zagotavljajo pomembne dokaze o napredku, predstavljajo pa tudi orodje za uveljavljanje zahtev po večji učinkovitosti in uspešnosti.

2.3.6.1 Poročanje notranjim in zunanjim uporabnikom informacij

Poročati je mogoče na različnih ravneh podrobnosti in ob različnem ravnotežju pokazateljev delovanja, ki čim bolj ustrezajo potrebam različno strukturirane javnosti. Poročanje je v grobem lahko namenjeno notranjim ali zunanjim uporabnikom informacij. Uporabniku mora informacija sama omogočiti presojo doseženega delovanja, medtem ko se je vrednostnim sodbam pri poročanju treba izogibati. Informacije morajo biti nepristranske. Nepristransko, odkrito in pošteno pa mora biti tudi poročanje. Predstavljeni podatki ne smejo biti selektivno izbrani, da ne izkrivljajo predstavitev delovanja programa ali organizacije.

2.3.6.1.a Poročanje notranjim uporabnikom informacij

Notranja poročila morajo vodstvu zagotavljati informacije, ki jih potrebuje za obvladovanje različnih vidikov poslovanja, in jim omogočiti oceniti napredek pri doseganju programskih ciljev. Informacije pomagajo vodstvu oceniti, ali so strategije in procesi, ki so bili uporabljeni, da bi dosegli programske cilje, v danih pogojih najboljši ter ali so potrebne dodatne odločitve o prihodnjih aktivnostih.

Notranje poročanje mora biti pripravljeno v takem časovnem okviru, da omogoča pravočasno ukrepanje in izpeljavo ustreznih aktivnosti za izboljšanje programskega delovanja, izogibanje potencialnim oviram ter pravočasno popravljivo ukrepanje. Poročila se za vodstvo lahko pripravljajo tedensko, štirinajstdnevno, mesečno ali četrletno. Ko vodstvo izbira časovni okvir poročanja, mora upoštevati številne dejavnike:

- naravo programa in ključnih vidikov informacij o delovanju,
- programski cikel (ali se program financira enkrat letno ali kako drugače),
- tekoče stanje, v katerem je program v svojem življenjskem ciklu (na primer več rednih poročil bo potrebnih, kadar je program v kritični fazi izvajanja) in
- čas, potreben za izvedbo sprememb različnih programskih aktivnosti (na primer: za spreminjanje navodil ni treba veliko časa, za spremembo celotnega informacijskega sistema pa je po drugi strani treba veliko več časa).

2.3.6.1.b Poročanje zunanjim uporabnikom informacij

Poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ki jih uporabniki proračunskih sredstev pripravijo v okviru svojega letnega poročila o poslovanju, predstavljajo glavni način, na katerega svojim nadzornim organom, državnemu zboru in drugi zainteresirani javnosti posredujejo informacije o programskih dosežkih in dosežkih delovanja svoje organizacije. Da bi poslanci in druga zainteresirana javnost lahko interpretirali in razumeli posledice informacij o delovanju, je pomembno, da so letna poročila ustrezno osredinjena ter predstavljena v čim bolj razumljivi obliki.

Branje letnega poročila mora bralcu omogočiti dober vpogled v delo organizacije ali programa proračunskega uporabnika. Pozoren bralec namreč želi pridobiti odgovore na vprašanja, kot so tista, opredeljena v naslednji preglednici:

OPOMNIK: Informacije, ki naj jih vsebuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih

Vprašanja za testiranje ustreznosti informacij	Podvprašanja
Kakšna je vsebina delovanja in razvojna strategija?	Kaj organizacija dela in zakaj, kakšni so njeni programi, kaj naj bi bilo z njimi doseženo, kakšni pristopi naj bi bili uporabljeni za doseganje ciljev?
Kakšni so cilji in pričakovani rezultati?	Kaj se z vsakim programom namerava doseči, predvsem v naslednjih nekaj letih do predvidenega končnega učinka?
Kakšni so izkazani rezultati?	Kaj je bilo do zaključka obdobja poročanja doseženo, kako je primerljivo s pričakovanimi rezultati, kolikšna sredstva in drugi viri so bili uporabljeni, kako je program prispeval k dosežkom, o katerih uporabnik poroča, kateri dejavniki in drugi programi so vplivali na delovanje in njegove rezultate?
Kakšne spremembe od načrtovanega delovanja so bile povzročene?	Kakšni popravljalni ukrepi so bili izvedeni za izboljšanje delovanja, kadar se cilji niso uresničevali?
Kako zanesljivi so podatki in informacije v poročilu?	Do katere mere so informacije v poročilu verodostojne in katere podatke ali informacije v poročilu je treba uporabljati previdno?

Informacij mora biti dovolj in toliko, da si bralec lahko ustvari utemeljeno presojo o delovanju organizacije oziroma programa. Informacije o delovanju morajo biti pospremljene z zadostno količino podatkov in analiz, ki jih pojasnjujejo, pri čemer poročila ne smejo vsebovati preveč administrativnih podrobnosti in bralcev ne smejo zavajati. Prav tako je pomembno, da so informacije predstavljene v taki obliki, ki bo pripomogla k njihovi interpretaciji. Informacije morajo biti ustrezne in zadostne. Za izboljšanje poročanja o dosežkih je pri pripravi letnih poročil treba upoštevati nekaj osnovnih izhodišč.

- *Informacije morajo biti zadostne: celovite in bistvene*

Poročanje mora biti izčrpno in osredinjeno na uresničevanje zastavljenih ciljev. Zadostnost poročanja bo dosežena v primeru, ko se informacije v poročilu nanašajo na vse pomembne vidike izvrševanja programov, torej na celoten niz programskih ciljev in/ali dejavnost organizacije, na rezultate in učinke delovanja. Dobra poročila zagotavljajo zanesljive podatke o ključnih izmerjenih rezultatih in uporabljenih merilih delovanja, kar omogoča oceniti stanje in napredek pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Informacije morajo biti dovolj uravnotežene, tako da so usklajene s pomembnostjo oziroma prioriteto posameznih programov. Zbrane naj bodo na enem mestu (ne na več mestih poročila, na primer pod različnimi naslovi ali podnaslovi). Jasno mora biti, na kaj se informacije nanašajo: na posamezen program ali na delovanje celotne organizacije. Programske cilje in dosežke je treba ločiti od ciljev in dosežkov notranjega upravljanja posamezne organizacije ali od standardov storitev. Zadostnost poročanja bo dosežena, če bo opis indikatorjev in meril opremljen tudi z ustreznimi razlagami, ki bodo bralcu omogočile razumeti delovanje organizacije glede na zastavljene cilje. Razložen mora biti pomen rezultatov, o katerih se poroča, tudi primerjave (na primer v času ali glede na sprejete standarde delovanja) ter zunanji dejavniki, ki so vplivali na rezultate. Če je besedilo poročila obsežno, je morda primerno ob koncu posamezne predstavitve podati povzetek vsebine.

Bistvene količinske in kvalitativne informacije za vsak program in podprogram ali organizacijo, ki jih mora vsebovati poročilo, so:

- opis širšega okolja, v katerem program ali organizacija deluje, tudi dejavnikov, ki vplivajo na vloške, izide, rezultate in/ali učinke, kot tudi zunanjih dejavnikov, ki so vplivali na dosežke;
- predstavljeni morajo biti načrtovani cilji in pričakovani rezultati, ki jih je bilo v proračunskem obdobju treba doseči;
- opis vsakega cilja, povezanega z naslednjimi kategorijami: z izidi, učinkovitostjo delovanja, kvaliteto proizvodov ali storitev, finančnim delovanjem in drugo;
- predstavljeni morajo biti dejanski dosežki oziroma dejansko doseženi rezultati za najmanj dvoletno obdobje, to je za leto, o katerem se poroča, in za predhodno leto ali dve;
- predstaviti je treba aktivnosti, predvsem v primeru nepričakovano dobrega ali slabega delovanja;
- povezava med aktivnostmi programov in stroški zanje mora biti jasno razvidna;
- razložena morajo biti večja odstopanja od načrtovanega delovanja in/ali financiranja.

- *Poročanje je treba osrediniti na dosežke delovanja*

Upoštevati je treba prioritete delovanja in izbrati tiste vidike, ki so za organizacijo ali program posebnega pomena. Delovanje naj bo predstavljeno s pokazatelji dosežkov. V poročilu mora biti ustrezen odgovor na vprašanje, kako povedati, da sta organizacija ali program uresničila zastavljene cilje. Dobri pokazatelji delovanja lahko bralcem letnega poročila pomagajo razumeti in oceniti tiste vidike delovanja, ki so pomembni za programski uspeh.

O uspešnosti se poroča s pomočjo indikatorjev dosežkov in meril delovanja. Poroča se tudi o učinkovitosti in kvaliteti storitev ter možnosti enakega dostopa do storitev tam, kjer je to smiselno. Dobro predstavljena informacija bo bralcu omogočila jasno predstavo o povezanosti in odnosih med splošnimi in posebnimi cilji ter bistvenimi pokazatelji delovanja. Pomembni so tudi širši vplivi delovanja, zato mora biti jasno vidna povezava med izidi posamezne organizacije ali programa ter tem, kaj organizacija ali program nameravata doseči oziroma sta dosegla.

- *Informacije o delovanju morajo biti jasne in sistematične*

Iz poročil mora biti jasno, ali so bili s posameznim programom programske cilji doseženi ali ne. Če cilji niso bili doseženi, je treba navesti pomembna odstopanja od pričakovanega delovanja in razloge zanje. Pri predstavitvi delovanja je za izboljšanje preglednosti poleg opisa indikatorjev in meril delovanja treba uporabiti tudi *vizualne predstavitve rezultatov*, s pomočjo tabel, diagramov, grafikonov, predstavitve informacij o trendih, uporabljenih podatkovnih standardov ter omejitve glede točnosti podatkov. Trende je najlažje prikazati v obliki tabele, pri čemer pa mora biti naveden vir podatkov ter morebiten komentar o njihovi zanesljivosti in točnosti. Informacije v taki obliki je treba razložiti in komentirati glede na pričakovane izide, rezultate in/ali učinke. Dobra praksa je tudi predstavljanje informacij v diagramih: v obliki strukturnih deležev, histogramov, stolpičev ali grafov, ki prikazujejo trende. Diagrami naj bodo preprosti. Izogibati se je treba zapletenim lestvicam (na primer logaritmičnim) ali uporabi dveh različnih lestvic, ki na grafih kažeta različne linije. Če je nujno uporabiti dve različni lestvici, morata biti ustrezno uravnoteženi. Ne glede na obliko predstavitve je pomembno, da je sporočilo v diagramu jasno. Pomembno je, da posamezni tabeli ali diagramu dodamo kratek komentar, ki povzema glavno sporočilo. Statistične informacije je treba pospremiti z razlago rezultatov, virov, iz katerih so bili rezultati pridobljeni, ter omejitev, ki se nanašajo na analiziranje informacij.

- *Informacije morajo biti predstavljene primerjalno*

Doseženo je vedno treba primerjati z načrtovanim. Informacije morajo bralcu omogočiti oceniti spremembe v določenem časovnem obdobju in morebitne spremembe glede na znane standarde delovanja. Objavljanje večletnih informacij omogoča boljšo interpretacijo trendov delovanja in oceno, ali se delovanje iz obdobja v obdobje izboljšuje ali se poslabšuje, ne glede na trenutne dejansko dosežene rezultate in/ali zastavljene cilje.

- *Informacije morajo biti zanesljive in pošteno*

Informacije morajo zagotoviti pošteno sliko o uspešnosti delovanja kot tudi o njegovih pomanjkljivostih. Opozarjati morajo na probleme, ki se morebiti pojavljajo v povezavi z izvrševanjem programa, zato poročanje le o rezultatih, ki o organizaciji kažejo dobro sliko, ni sprejemljivo. Pomembno je, da ima bralec dovolj informacij, da si lahko ustvari ustrezno primerjavo dosežkov delovanja v različnih letih. Odstopanja morajo biti pojasnjena. Informacije o delovanju je kot zanesljive mogoče oceniti, kadar tisti, ki odločajo, ali vodstvo organizacije ne nasprotujejo njihovi uporabi pri izvrševanju svojih odgovornosti in te podatke in informacije tudi vsakodnevno uporabljajo v normalnem procesu svojega delovanja.

OPOMNIK: Kontrolni seznam sodil za oceno zanesljivosti informacij v poročilih o delovanju

Kriteriji	Opis kriterijev
Razlage dosežkov	Razlage prispevajo k transparentnosti javnega delovanja ter so v pomoč pri ugotavljanju kvalitete informacij. Pomagajo oceniti zanesljivost informacij v poročilu. Nepogrešljive so še posebej v primeru kompleksnejših indikatorjev.
Način zbiranja podatkov	Način zbiranja podatkov mora biti razložen: • če se podatki, ki so v poročilu uporabljeni za ocenjevanje delovanja, zbirajo posebej v ta namen, je zaradi verodostojnosti postopek treba opisati; • kadar je vir podatkov zunanji in ga predstavlja uradna statistika, je dovolj le navedba vira.
Ukrepi v primeru slabe kvalitete podatkov	Če so podatki slabe kvalitete ali niso na voljo, je to treba jasno razložiti in navesti razloge za tako stanje, prav tako je razlaga potrebna v primeru prirejanja podatkov in informacij oziroma uporabe nadomestnih informacij za ocenjevanje delovanja.
Preverjanje kvalitete podatkov	Pregledovanje in potrjevanje informacij o delovanju organizacije predstavlja dobro prakso. Rezultati pregledov morajo biti zabeleženi. Razkriti je treba morebitne omejitve v podatkih.
Pojasnila metodologije priprave poročil	Glede uporabe poročil ali raziskovalnih nalog ali drugih analiz ter pregledov so potrebna pojasnila: razlaga metodologije izbiranja vzorca, velikosti vzorca, stopnje odzivnosti (če gre za raziskavo), stopnje negotovosti v ravni delovanja, o kateri poročamo, in podobno.

2.3.6.2 Primeri poročanja o doseženih ciljih*Primer: Poročanje o uspešnosti delovanja zaporov*

Eden od ciljev zaporov je obdržati zapornike pod nadzorom. Zavod si je zato kot glavni izvedbeni cilj postavil programski cilj, ki je povezan s številom pobegov iz zapora ali od spremstva. V prvih letih so ta cilj izražali le z znižanjem stopnje pobegov, merjeno v odstotku povprečnega števila zapornikov v primerjavi s preteklim letom. Po nekaj letih so ugotovili, da taka stopnja ni več ustrezen pokazatelj delovanja, zato so pokazatelj spremenili, tako da danes izračunavajo splošno stopnjo pobegov glede na vso populacijo zapornikov, ob tem pa še stopnjo pobegov najnevarnejših zapornikov.

Elementi poročanja	Vsebina
Splošni programski cilj:	Zadržati zapornike pod nadzorom
Ključni programski indikator:	Število pobegov iz zaporov ali od spremljanja
Posebni cilj in pričakovani rezultat:	Zagotoviti, da ne uide noben zapornik, ki se uvršča med najnevarnejše, ter da se stopnja pobegov, ki se izraža kot odstotek od celotne populacije zapornikov glede na predhodno leto, zmanjša vsaj za 25 odstotkov.
Poročanje o delovanju:	Ušli so trije zaporniki, ki spadajo v najnevarnejšo kategorijo. Stopnja pobegov se je zmanjšala za 59 odstotkov.

Sledi podrobnejši opis delovanja in ukrepov, ki je podprt s trendi in grafi.

Pogoste so situacije, ki ob koncu proračunskega obdobja lahko povzročijo razhajanja med pričakovanimi in dejanskimi rezultati in ki bi jih morali izpostaviti in opisati v svojem letnem poročilu. V tem primeru je potrebna ustrezna informacija, ki izhaja iz modela CUP in načrtovanega programa.

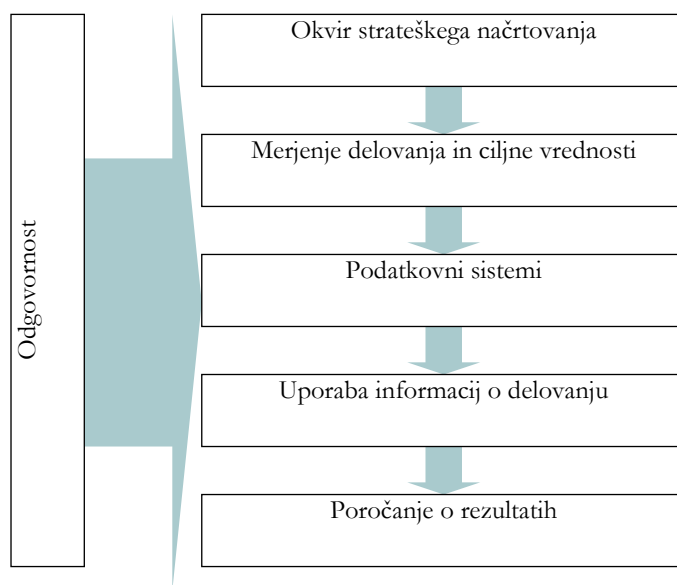
Primer poročanja, ko cilji in pričakovani rezultati niso doseženi:

Elementi poročanja	Vsebina
Izidi niso bili proizvedeni, kot je bilo načrtovano.	To zahteva nadaljnjo razlago vzrokov, ki so do tega pripeljali.
Programski viri niso bili zadostni.	Možno je, da zahtevani vložki niso bili pravilno ocenjeni ali pa je bilo v proračunskem obdobju proizvedenih več izidov, kot je bilo načrtovanih. Potrebna je razlaga.
Niso bili izpolnjeni nujni pogoji za delovanje programa.	Predpostavke glede vpliva zunanjih dejavnikov so bile nepravilne ali niso bili upoštevani vsi zunanji dejavniki. Morebitne zunanje dejavnike je treba ugotoviti in navesti.
Načrtovana produkcija izidov ni vodila do pričakovanih rezultatov, čeprav so bili zunanji dejavniki naklonjeni.	To pomeni, da predvideni odnos vzroka in posledice med izidom in rezultatom ni bil dovolj natančno domišljen ali pa da so k temu prispevali notranji dejavniki in/ali napačno delovanje organizacije.

3. REVIDIRANJE CILJNO USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA IN PROGRAMOV

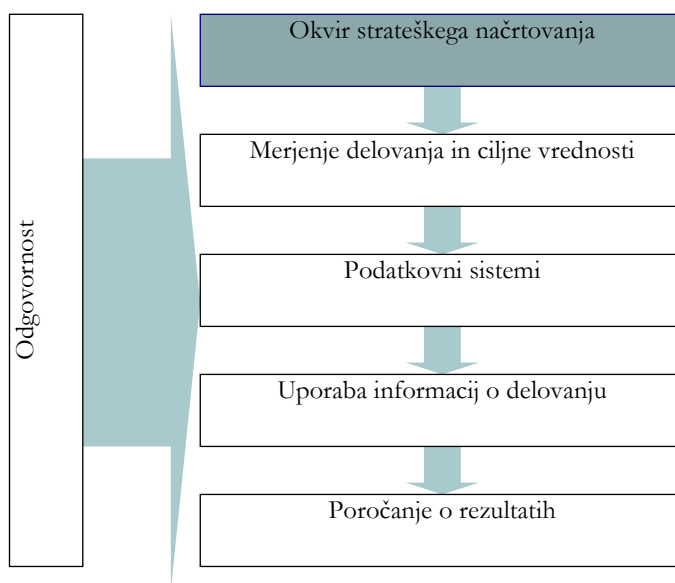
Predmet presoje revizijskega procesa in programov je lahko zelo obsežen ali pa je osredinjen na nekaj elementov modela CUP. V revizijskem priročniku je predstavljeno revidiranje šestih elementov, ki so za uspešno uveljavitev modela najpomembnejši. Predmet revizijske presoje so lahko v celoti, posamezno ali pa v različnih kombinacijah.

Slika 11: Elementi modela CUP



Njihovo revidiranje je v nadaljevanju podrobneje predstavljeno. V okviru vsakega elementa so podani splošen opis elementa ter opis pripadajočih temeljnih pojmov, seznam revizijskih kriterijev in metod, ki jih je mogoče uporabiti pri oblikovanju revizijskega programa, ter študija primera.

3.1 Element 1: Okvir strateškega načrtovanja



3.1.1 Splošno

Proces k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega delovanja vzpostavlja logični okvir proračunskega načrtovanja, spremljanja delovanja in poročanja o aktivnostih organizacije, ki poteka od zgoraj navzdol. Strateški cilji organizacije morajo biti oblikovani na najvišji ravni odločanja. To so izjave o dolgoročnih namerah delovanja organizacije. V nadaljevanju je treba vse programe organizacije ter stalne naloge in posamezne aktivnosti usmeriti v doseganje zastavljenih namer in ciljev.

Jasen strateški okvir delovanja je bistvenega pomena za razvoj trdnega sistema merjenja programskega delovanja in programske uspešnosti. Če organizacija ni zastavila jasnih ciljev in ni jasno povedala, kako jih bo uresničila, napredka pri njihovem uresničevanju ni zmožna oceniti niti sama organizacija niti njen nadzorni organ, še manj pa javnost.

3.1.2 Temeljni pojmi²¹

3.1.2.1 Vložki

Vložki²² prispevajo k ustvarjanju in zagotavljanju izidov – dobrin in storitev. Vložki so običajno delo, oprema, nepremičnine, informacijska tehnologija, znanje in podobno.

²¹ Podrobnejše razlage pojmov, povezanih s CUP, so podane v Pojmovniku (Dodatek C) ter v poglavju 2. V svetu se uporabljajo različne definicije pojmov, ki opredeljujejo model. V priročniku smo povzeli definicije, ki se ujemajo z vsebinskimi opredelitvami pojmov v priročnikih Evropske Komisije.

Vir: [URL http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/glossary/glo_en.htm], julij 2010.

²² Tudi viri (angl.: *resources*).

3.1.2.2 Izidi – dobrine in storitve

Izidi²³ so dobrine in storitve, ki jih proizvaja neka organizacija v okviru določenega programa. Posreduje jih zunanjim uporabnikom, ki so lahko posamezniki, celotna družba ali njeni deli. Izidi so številne dnevne interakcije med prebivalstvom in organizacijo in so storitve, kot so izdajanje potnih listov in drugih javnih listin, inšpiciranje, pregledovanje vlog za pridobitev subvencij, nudenje storitev svetovanja ipd.

3.1.2.3 Učinki – dolgoročni vplivi

Učinek²⁴ predstavlja dolgoročni vpliv, običajno je izražen kot širša socialno-ekonomska posledica programskih aktivnosti na družbo ali njen del.

Delovanje proračunskih uporabnikov je usmerjeno v ustvarjanje sprememb – učinkov, ki se odražajo v družbi ali njenih delih. Učinki so odraz aktivnosti organizacije in delovanja za doseganje pričakovanih rezultatov. Izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva je primer takega učinka. Včasih je treba razlikovati med vmesnimi in končnimi učinki. Vmesni učinki – rezultati imajo bolj kratkoročen značaj, so lažje merljivi, ker izvirajo iz posamezne aktivnosti, medtem ko so končni učinki dolgoročnega značaja, jih je težje prepoznati in so navadno tudi rezultat delovanja več dejavnikov. Podrobnejša razlaga pojmov je podana v 2. poglavju in Pojmovniku.

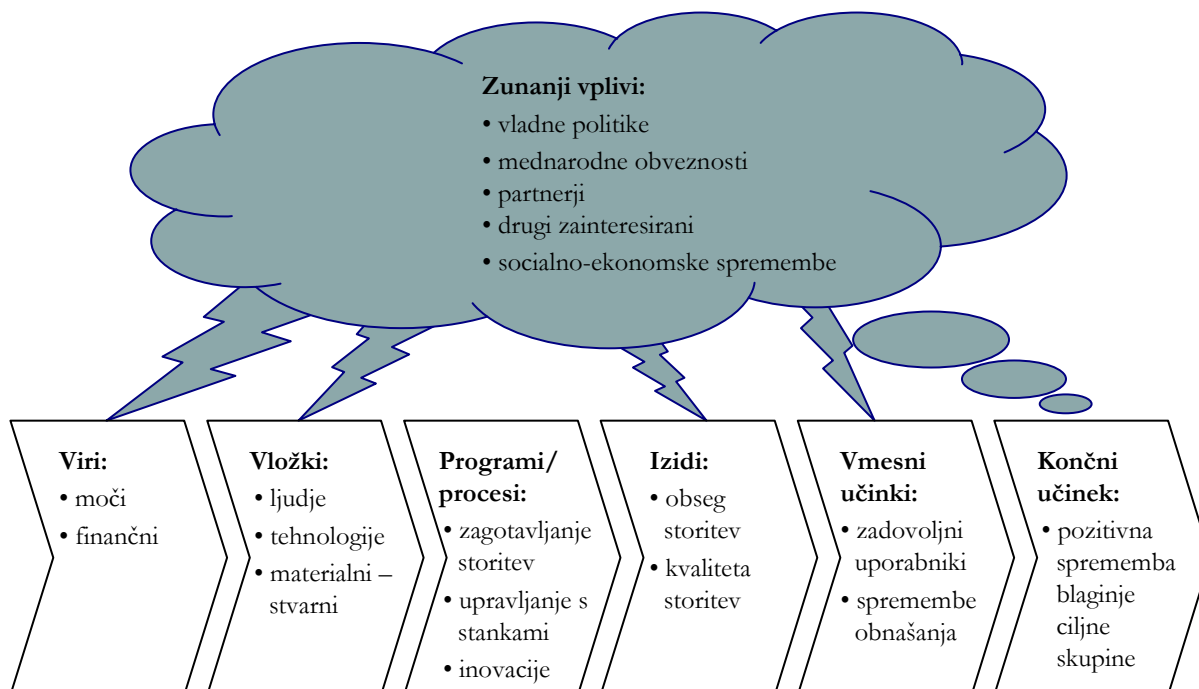
3.1.2.4 Veriga rezultatov (hierarhija ciljev)

Veriga rezultatov se nanaša na proces, v katerem organizacija uporablja razpoložljive vire za zagotavljanje vložkov, ki jih s programi in procesi spreminja v dobrine in storitve. Ti izidi so v kombinaciji z aktivnostmi drugih organizacij in zainteresiranih dejavnikov ter z zunanjimi vplivi končno namenjeni doseganju učinkov, ki jih je organizacija opredelila v svojih strateških ciljih.

²³ Izid (angl.: *output*). V priročniku uporabljamo vsebinsko smiselno opredelitev pojmov *output* in *outcome*. Pojmovnik, kot ga uporablja Ministrstvo za finance, v navodilih za pripravo državnega proračuna za pojem *output* navaja proizvodi in storitve.

²⁴ Učinek (angl.: *outcome*).

Slika 12: Veriga rezultatov



Zunanji dejavniki, ki niso pod nadzorom organizacije ali del programa, v celotni strategiji prav tako zahtevajo pomemben razmislek. Predstavljajo lahko pozitivne priložnosti ali pa tveganje za načrtovane dosežke.

3.1.2.5 Zunanji zainteresirani subjekti

Zunanje zainteresirane subjekte predstavlja vsaka organizacija ali posameznik, ki ima interes za izvrševanje zastavljenih ciljev programa ali organizacije ali vpliv nanje. Na primer program za zmanjševanje kajenja bo kot svoje zunanje zainteresirane upošteval tako kadilce, ki naj bi jih program odvrčal od kajenja, kot tudi proizvajalce cigaret, ki si prizadevajo, da bi čim več ljudi kadilo.

3.1.3 Revizijski kriteriji

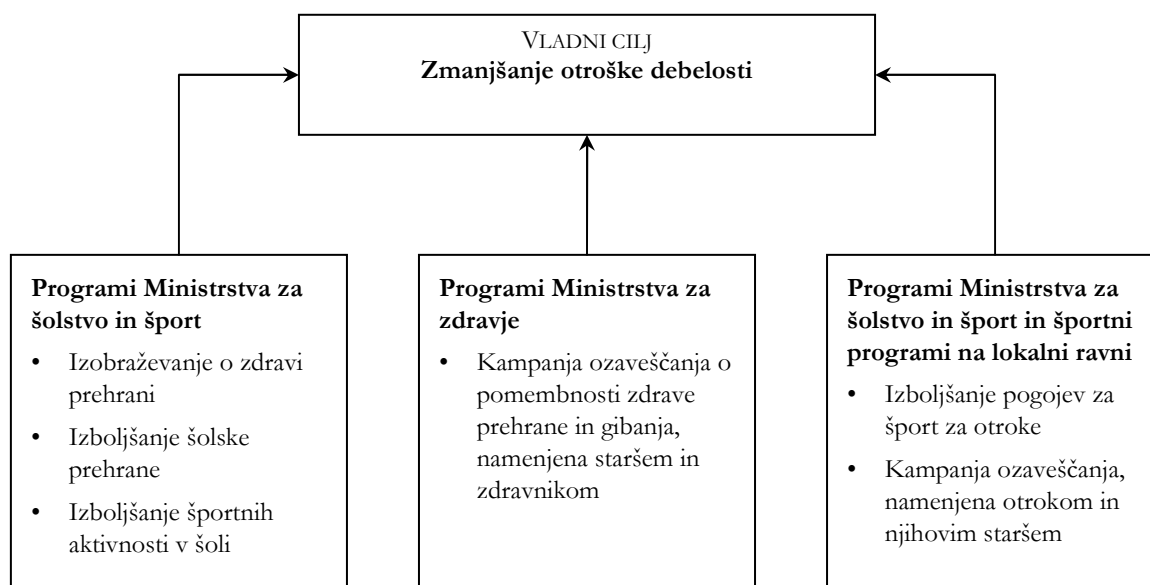
3.1.3.1 Dolgoročni programski cilji so jasni in usklajeni z okvirom delovanja organizacije

Na podlagi namer delovanja ter strateških razvojnih ciljev organizacija oblikuje programske cilje. Programski cilji so jasne in razumljive izjave o tem, kaj namerava organizacija s svojim delovanjem dolgoročno doseči. Obstajati mora nedvoumna izjava o ciljih organizacije in njenem programu dela – javnosti mora biti cilj lahko razumljiv.

Organizacije ne delujejo v osami, temveč z drugimi organizacijami (ministrstva, javni zavodi, javne agencije in javni skladi) in lokalnimi oblastmi tvorijo del širšega okvira javnega delovanja. Verjetno je, da si bo posamezni dolgoročni cilj pogosto prizadevalo doseči več organizacij. Da bi zagotovili, da vsi programi

delujejo v smeri uresničevanja ciljev na najvišji ravni javnega delovanja, je pomembno, da so dolgoročni programski cilji vseh izvajalcev usklajeni s temi, po hierarhiji najvišjimi cilji.

Slika 13: Usklajenost programskih ciljev



Revizijska vprašanja

- Ali ima organizacija opredeljene dolgoročne programske cilje?
- Ali so dolgoročni programski cilji pomembni in usklajeni s poslanstvom organizacije (opredeljeno v zakonodaji ali v ustanovitvenih aktih) in strateškimi razvojnimi dokumenti (zakoni, nacionalni programi, razvojni programi in resolucije, razvojni dokumenti posamezne organizacije in podobno)?
- Ali obstaja jasna povezava med dolgoročnimi programskimi cilji ter strategijo delovanja na najvišji ravni (na državni ravni ali na regionalnem področju, opredeljeno z razvojnimi dokumenti, kot so nacionalni programi, resolucije ipd.)?
- Ali je zveza med dolgoročnimi programskimi cilji in cilji drugih programov in organizacij jasna?
- Ali so dolgoročni programski cilji organizacije jasni in določajo ciljne uporabnike in nameravane spremembe v času?
- Ali dolgoročni programski cilji jasno opredeljujejo sedanje stanje in pričakovano delovanje v prihodnosti?

3.1.3.2 Izvrševanje programa temelji na jasni strategiji

Glavni namen razvojnega načrtovanja je »prevesti« cilje, opredeljene na višjih ravneh, v ukrepe in aktivnosti vodstva organizacije ali programa. Jasna strategija temelji na razumevanju, kako (s kakšnimi ukrepi) bo delovanje organizacije z uspešnim uresničevanjem lastnih programov prispevalo k uresničevanju ciljev na višji ravni.

Uspešen razvoj strategije naj bi zagotovil, da so vsi programi organizacije (na primer ministrstva, agencije, javnega zavoda) usklajeni, njihovo prispevanje k uresničevanju splošnih ciljev pa je jasno. S tem bo

zmanjšana verjetnost, da bi se viri razporejali za programe, ki ne bi učinkovito prispevali k uresničevanju zelenih ciljev.

Uspešna strategija bo ob tem vključevala celovito analizo tveganj, ki lahko vplivajo na uresničevanje ciljev. Taka analiza lahko vključuje oceno verjetnosti uresničitve posameznega tveganja ter lestvico njihovih vplivov.

Revizijska vprašanja

- Ali so kratkoročni cilji programov organizacije jasno opredeljeni in ali je njihov prispevek k uresničevanju dolgoročnih programskih ciljev jasen?
- Ali je organizacija analizirala tveganja, ki lahko vplivajo na uresničevanje ciljev?
- Ali je organizacija opredelila ukrepe (proizvode in/ali storitve, projekte, aktivnosti), ki so bistveni za uresničevanje programskih ciljev?
- Ali vsi projekti, aktivnosti in operativni programi organizacije prispevajo k uresničevanju njenih programskih ciljev? Ali obstajajo aktivnosti ali projekti, ki v programe niso ustrezno zajeti?
- Ali obstajajo zadostni viri za izvršitev posameznega programa in ali so bili ustrezno razporejeni?
- Ali zunanji dejavniki vplivajo na dosežke programa in opredeljene programske cilje (pozitivno ali negativno)? Ali je bil tam, kjer je to možno, njihov potencialni vpliv izmerjen?

3.1.3.3 Zunanji zainteresirani subjekti so vključeni v razvoj strategije

Organizacije naj bi zunanje zainteresirane subjekte, tudi uporabnike storitev, kjer je to primerno, vključevale v proces razvijanja svoje strategije uresničevanja ciljev. Njihova vključitev naj bi zagotovila, da organizacija razvije učinkovito strategijo, ki se osredinja na potrebe končnega uporabnika. S tem bi tudi zmanjšali tveganje, da bi imela strategija negativen vpliv na druge programe.

Revizijska vprašanja

- Ali so zunanji subjekti kot partnerji določeni in ali so pridobljena njihova stališča?
- Ali so bila stališča zunanjih zainteresiranih subjektov zabeležena in, kjer je mogoče, vključena v strategijo?
- Ali je strategija za obvladovanje odnosov z najbolj pomembnimi zunanjimi subjekti jasna?

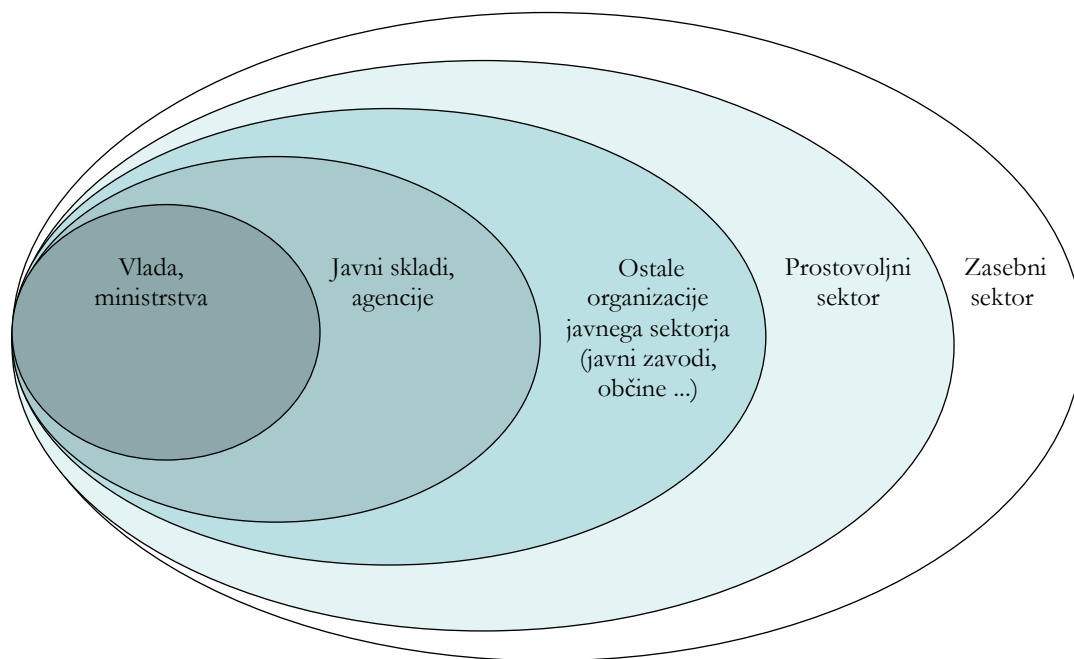
3.1.4 Revizijske metode

Organizacijam so za opredelitev strateških ciljev, izbiro strategij, tveganj in priložnosti na voljo različne tehnike. Te tehnike lahko uporabljajo tudi revizorji, ki ocenjujejo, ali je organizacija razvila uspešen strateški okvir za uresničevanje pričakovanih rezultatov.

3.1.4.1 Pregled področja

Zmožnost organizacije, da doseže svoje poslanstvo in cilje, je lahko odvisna tudi od kompleksne mreže storitev in funkcij, ki jih izvajajo številne organizacije (ali njihovi deli), tako zunanje kot notranje. Prav ta mešanica organizacij in teles tvori področje uresničevanja ciljev organizacije. Temeljni namen pregleda področja je zato pomoč pri pridobivanju znanja (informacij) organizacije in določitev poti za izboljšanje lastnega delovanja znotraj tega področja.

Slika 14: Pregled področja



3.1.4.2 PESTLE analiza

S pomočjo PESTLE analize je mogoče identificirati in povzeti zunanje vplive na organizacijo ali program. PESTLE analiza zagotavlja način za ocenjevanje, kako lahko različni dejavniki vplivajo na doseganje strateških ciljev organizacije ali programa. Elementi, ki jih obravnava ta analiza, so:

- P politični,
- E ekonomski,
- S socio-kulturni,
- T tehnološki,
- L legalni – zakonski,
- E ekološki – okoljski.

3.1.4.3 SWOT analiza

SWOT analiza²⁵ je koristen način za povzetek odnosov med zunanjimi dejavniki (glej PESTLE-analizo) in bistvenimi sposobnostmi organizacije in je zato pomembna pri razvijanju novih strategij. Preprosto jo je mogoče razumeti kot pregled notranjih prednosti in pomanjkljivosti ter zunanjih priložnosti in nevarnosti neke organizacije ali programa.

²⁵ Angl.: *SWOT analysis* – Strength, Weakness, Opportunity and Threat Analysis (prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti).

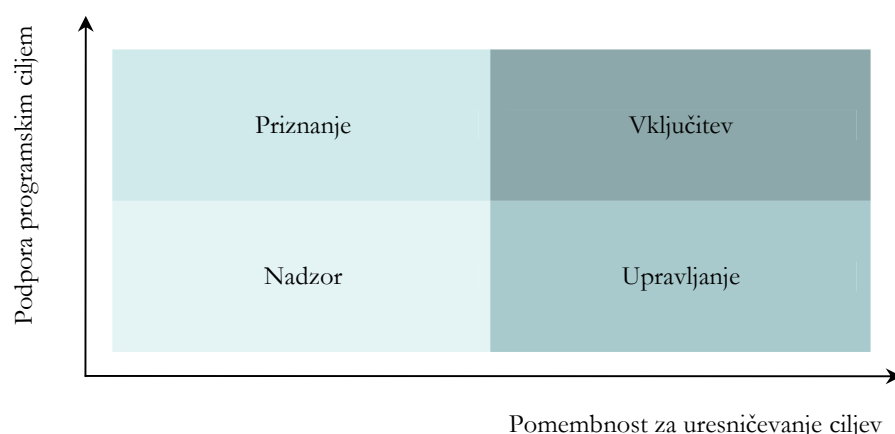
3.1.4.4 Sistemsko razmišljanje

Sistemsko razmišljanje²⁶ se uporablja za analiziranje in iskanje učinkovitih rešitev za probleme v kompleksnih situacijah ali organizacijah s celovitim pristopom. To je metoda, s katero se z diagrami vplivov, priložnostnimi diagrami ali logičnimi modeli ocenjuje, kako en dejavnik vpliva na drugega. Oblikovanje diagramov ter razmišljanje o tem, kako ti dejavniki medsebojno v celoti delujejo, izboljšuje razumevanje in lahko pomaga pri identifikaciji in razvoju strategije. Nekaj primerov razvijanja programske logike je predstavljenih v 2. poglavju.

3.1.4.5 Analiza zunanjih zainteresiranih subjektov

Analiza zunanjih zainteresiranih subjektov se uporablja za določanje strategije upravljanja zainteresiranih subjektov. Proces je odvisen od razvrstitve vseh zainteresiranih glede na dve vprašanji: ali podpirajo programske cilje ter kakšna je njihova relativna pomembnost za uresničevanje ciljev. Zunanji zainteresirani subjekti se nato razporedijo v ustrezen okvir mreže, ki določa, kakšno upravljavsko strategijo zahtevajo.

Slika 15: Razvrstitev zainteresiranih subjektov glede na njihov pomen za uresničevanje ciljev



²⁶ Angl.: *System thinking*.

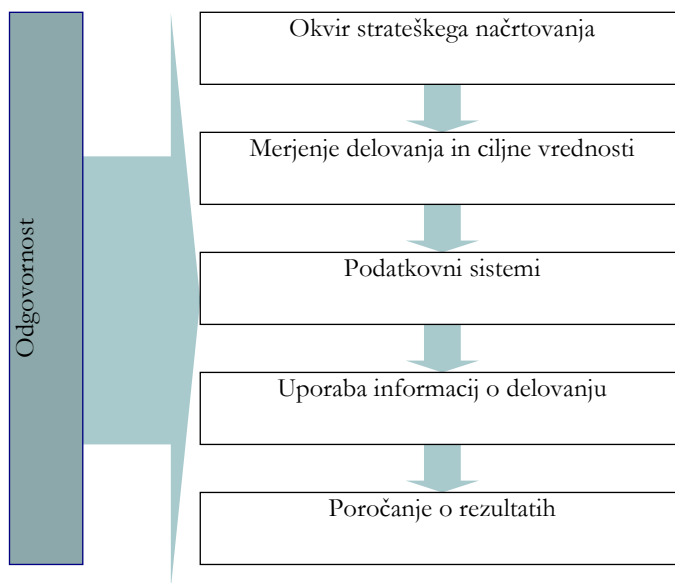
3.1.5 Študija primera

Vrhovne revizijske institucije, ki že dalj časa razvijajo različne oblike programskega revidiranja, se osredinjajo na različna revizijska vprašanja. Pristopi so lahko zelo različni, odvisno od zastavljenih revizijskih ciljev. V revizijah²⁷ lahko zasledimo naslednja vprašanja in preučevane teme:

- ali so organizacije, pri katerih je potekala revizija, jasno in ustrezno definirale strategije ter opredelile načine za doseganje predvidenih učinkov, rezultatov in izidov;
- ali so bili učinki programskega delovanja jasno in jedrnat določeni in osredinjeni na pričakovane rezultate ter ali so bili ti tudi dejansko doseženi;
- ali so bili programi uspešno opravljeni;
- ali programske evalvacije preučujejo, kako dobro program deluje in kaj bi bilo mogoče storiti, da bi izboljšali rezultate;
- ali programske evalvacije preučujejo poslovanje organizacij z vidika izidov, rezultatov in učinkov njihovega delovanja;
- ali programske evalvacije lahko ocenjujejo procese: primerjajo skladnost načrtovanja in izvedenih aktivnosti v primerjavi s predpisi, strokovnimi standardi in/ali pričakovanji uporabnikov;
- ali programske evalvacije verificirajo rezultate in učinke programskega delovanja, ki jih proračunski uporabniki navajajo v svojih poročilih;
- ali programske evalvacije ugotavljajo, ali je izide, rezultate in učinke delovanja organizacije ali programa mogoče pripisati organizacijski strukturi proračunskega uporabnika in njegovemu sistemu upravljanja ter njegovemu prispevku k posebej opredeljenemu učinku;
- ali programske evalvacije analizirajo odnose med cilji, viri in rezultati neke politike ali programa;
- ali programske evalvacije ugotavljajo, ali so zastavljeni programski cilji v skladu s splošno politiko področja in ovrednotijo uspešnost te politike;
- ali programske evalvacije preučujejo učinke programa v primerjavi s stanjem, ko programa ne bi bilo, analizirajo stroške in koristi programov (stroškovno uspešnost) in podobno.

²⁷ Računsko sodišče je v letu 2004 ocenilo učinkovitost in uspešnost dodeljevanja sredstev Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja za investicije v kmetijstvu, v letu 2005 pa je izdalo mnenje o uspešnosti Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo pri dodeljevanju transferov v pospeševanje malega gospodarstva. V obeh primerih je preverjalo uresničevanje programov in dosežkov, ki so bili financirani z javnimi sredstvi. Od takrat je naredilo več revizij, v katerih je obravnavalo vprašanja, ki jih navajamo.

3.2 Element 2: Odgovornost



3.2.1 Splošno

Odgovornost je kritični element uspešnosti proračunskega procesa, ki je naravnani k ciljem in rezultatom, saj se z njegovim uveljavljanjem odgovornost za uporabljene vire in izvrševanje programov s centra finančne moči (na primer Ministrstva za finance) prenaša na organizacije, ki izvršujejo programe²⁸ (na primer na ministrstva). Odgovornost zahteva, da celotno odgovornost za upravljanje in izvrševanje programa v organizaciji prevzame posameznik ali manjša skupina za program zadolženih oseb.

Kot je iz revizijskega modela razvidno, odgovornost vpliva na vsa področja CUP. Pomembno je, da je odgovornost dodeljena ne le za uporabo finančnih sredstev in poročanje o delovanju, temveč tudi za točnost sporočanih podatkov oziroma informacij.

3.2.2 Temeljni pojmi

3.2.2.1 Odgovornost

Odgovornost definiramo kot načelo, ko so posamezniki in organizacije odgovorni za svoja dejanja in njihove posledice in se od njih zahteva, da jih razložijo drugim.

²⁸ Tako se na primer ministrstva ne morejo več izgovarjati, da Ministrstvo za finance za njihove programe ne namenja dovolj denarja, temveč so sama odgovorna za določanje prioritet in izbiro tistih programov, ki so jih glede na razpoložljivi okvir proračunskih sredstev in druge vire zmožna izpolniti.

3.2.3 Revizijski kriteriji

3.2.3.1 Odgovornost je bila korektno dodeljena

Da bi posameznik ali skupina lahko bili odgovorni za izvrševanje in upravljanje programa, je nujno doseči pravo ravnotežje med njihovim položajem v organizaciji ali programu in ravni njihovega poznavanja programa. Možno je sicer, da je na primer minister odgovoren za izvrševanje vseh programov ministrstva, malo verjetno pa je, da bi imel zadostno znanje, da bi lahko sam upravljal z njimi.

Revizijska vprašanja

- Ali je bila odgovornost za izvrševanje programa dodeljena primernim osebam?
- Ali je bila odgovornost za kvaliteto podatkov in analize dodeljena primernim osebam?
- Ali so naloge, dodeljene odgovornim osebam, jasne in merljive?

3.2.3.2 Odgovorne osebe morajo imeti dovolj pristojnosti, da lahko zagotavljajo uspešno in učinkovito izvrševanje programa

Če odgovorne osebe nimajo dovolj pristojnosti in ne razpolagajo z nujnimi upravljavskimi kontrolnimi mehanizmi, ki so potrebni za uspešno in učinkovito izvršitev programa, potem ne morejo biti odgovorni, saj v primeru slabega delovanja programov zaradi premajhnih pristojnosti ne morejo uveljaviti sprememb v izvrševanju politike/usmeritev in/ali prerazporeditve virov.

Revizijska vprašanja

- Ali imajo odgovorne osebe dovolj pristojnosti za odločanje glede upravljanja programov?
- Ali imajo odgovorne osebe dovolj pristojnosti, da lahko zagotovijo, da se viri uporabljajo v skladu s finančnim načrtom programa?
- Ali imajo odgovorne osebe dovolj pristojnosti, da zagotovijo, da se spoštujejo zakoni in drugi predpisi?

3.2.4 Revizijske metode

Za presojo opredelitve odgovornosti za upravljanje in izvrševanje programa bo revizor najpogosteje uporabil naslednje kvalitativne metode pridobivanja informacij: pregled dokumentacije, povezane z opredelitvijo odgovornosti za program, ter metodo anketiranja in/ali intervjujev.

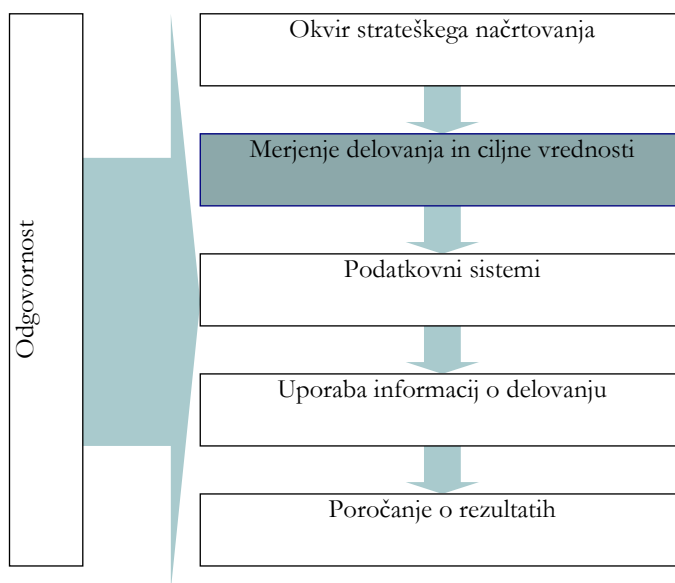
3.2.5 Študija primera

Oceni uspešnosti uveljavljanja računsko sodišče je vprašanje dodeljevanja odgovornosti za upravljanje določenega programa preučevalo v okviru več revizij, med drugim tudi pri:

- k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na izbranih podprogramih treh ministrstev (kot sestavni del Revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006, izdano 3. 8. 2007);

- oceni uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom naravnane proračunskega procesa za podprogram državnega proračuna v letu 2006: 10012602 – *Inšpektorat za delo* (izdano aprila 2008) in Revizijsko poročilo o doseganju ciljev inšpekcijskega nadzora prometa (izdano julija 2010).

3.3 Element 3: Merjenje delovanja in ciljne vrednosti



3.3.1 Splošno

Glavni namen sistema merjenja delovanja v okviru CUP je zagotoviti, da lahko nadzorni organi in javnost presojata delovanje organizacij (na primer ministrstev) glede na uresničevanje dogovorjenih ciljev. Ob tem naj bi se sistem merjenja delovanja uporabljal tudi znotraj organizacije za načrtno seznanjanje zaposlenih z dogovorjenimi namerami in cilji delovanja ter za pospeševanje izboljšav.

3.3.2 Temeljni pojmi

3.3.2.1 Sistem merjenja delovanja

Sistem merjenja delovanja je sistem pokazateljev delovanja in ciljnih vrednosti, ki se uporabljajo za ocenjevanje napredka organizacije glede na poslanstvo in navedene namere njenega delovanja in/ali za ocenjevanje napredka posameznega programa glede na pričakovane cilje in rezultate programa.

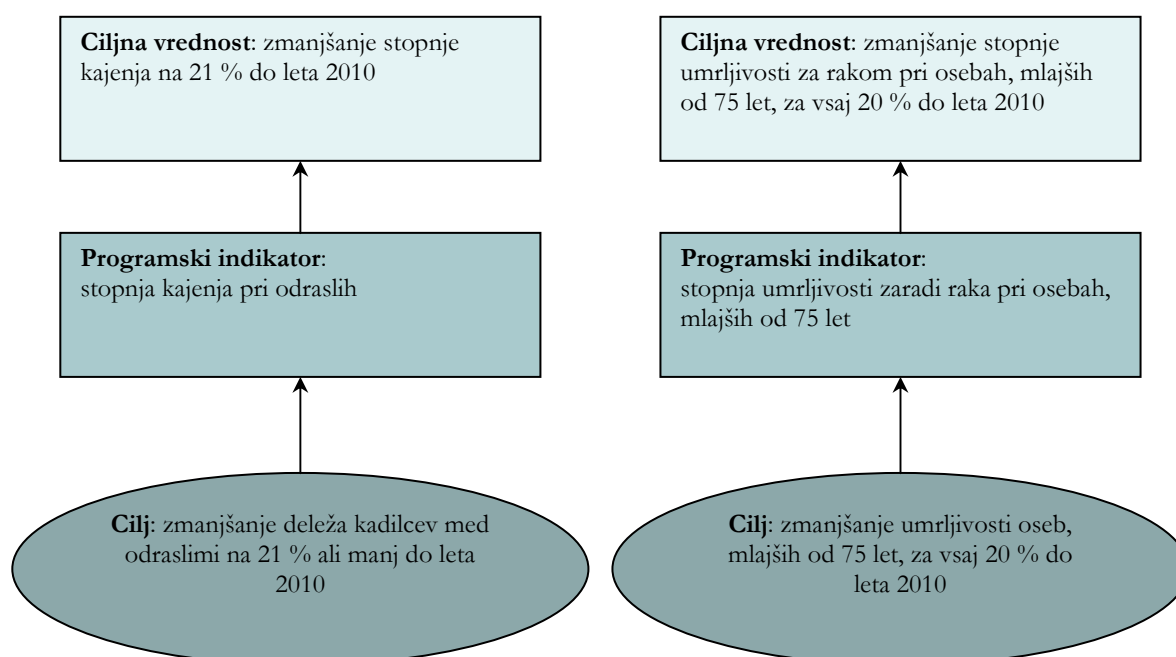
3.3.2.2 Ciljna vrednost delovanja

Ciljna vrednost delovanja je raven delovanja, ki jo organizacija namerava doseči z določeno aktivnostjo ali programom v dogovorjenem časovnem obdobju.

3.3.2.3 Indikator in merilo delovanja

Za vzpostavitev sistema merjenja delovanja so potrebni pokazatelji delovanja: indikatorji dosežkov (kazalci in kazalniki) ter merila delovanja. Indikator dosežkov in merilo delovanja sta pokazatelja, ali program in/ali organizacija delujeta glede na zastavljene cilje in kako dobro delujeta. Oba pojma sta podrobneje opredeljena v poglavju 2.3. Večinoma v praksi razlikovanje med obema pojmomoma ni konsistentno uporabljeno niti v javnem niti v zasebnem sektorju.

Slika 16: Primera sistema merjenja delovanja nekega programa



3.3.3 Revizijski kriteriji

3.3.3.1 Sistem merjenja delovanja ustreza namenu

Pokazatelji delovanja ne smejo biti obravnavani ločeno od zastavljenih programskih ciljev ali delovanja organizacije. Njihov izbor in razvoj morata biti obravnavana z vidika programa oziroma celotne organizacije. Izbor pokazateljev delovanja, ki predstavljajo sistem merjenja delovanja, mora zagotavljati vsestranski in uravnotežen pogled na delovanje organizacije ali programa glede na zastavljene programske cilje.

Splošni uspeh programa je treba presojati glede na to, ali dosega načrtovane cilje oziroma učinke. Pri tem se je treba zavedati, da je za merjenje učinkov pogosto potreben znaten časovni zamik. Zaradi tega mora sistem merjenja delovanja upoštevati tudi merila za merjenje programskih učinkov, ki predstavljajo ključne pokazatelje, ki organizaciji, državnemu zboru in javnosti dajejo informacijo o verjetnosti programske uspešnosti.

Sistem merjenja mora biti tudi stroškovno učinkovit, kar pomeni, da uporabljeni viri zanj ne presegajo pridobljenih koristi.

Revizijska vprašanja

- Ali je sistem merjenja delovanja osredinjen na vse programske cilje, proizvode/storitve in procese?
- Ali je sistem merjenja primeren in bo zagotovil potrebne informacije o učinkovitosti in uspešnosti delovanja za predvidene uporabnike?
- Ali je sistem merjenja uravnotežen in se nanaša na vse bistvene razsežnosti delovanja?
- Ali je sistem stroškovno učinkovit in so viri, ki so potrebni za zbiranje informacij o delovanju, sorazmerni koristim, ki jih informacije nudijo?

3.3.3.2 Individualni pokazatelji delovanja ustrezajo namenu

Ocena o tem, ali pokazatelji delovanja ustrezajo svojemu namenu, je močno odvisna od okolja, v katerem se oblikuje, in od tega, ali meri učinke, rezultate ali izide. Na primer: pokazatelji delovanja za ocenjevanje uspešnosti kampanje proti raku bodo zelo različni od pokazateljev za štetje razdeljenih letakov v manjši zdravstveni kampanji. Kljub temu pa obstajajo določeni kriteriji, po katerih se lahko presojuje vsi pokazatelji delovanja.

Revizijska vprašanja

- Ali je pokazatelj pomemben in odraža glavne vidike delovanja, izražene v zastavljenem cilju?
- Ali je pokazatelj dobro definiran in merljiv?
- Ali je indikator ali merilo možno komu pripisati? Organizacija mora na merjeno aktivnost vplivati s svojim delovanjem; delovanje mora biti moč pripisati delovanju te organizacije.
- Ali je pokazatelj pravočasno razpoložljiv in je zanj mogoče podatke pridobiti dovolj redno, da je mogoče beležiti napredek, ter dovolj hitro in točno, da so podatki še uporabni?
- Ali je pokazatelj primerljiv in omogoča sledenje ter primerjanje delovanja v času in/ali z drugimi?

3.3.3.3 Cilji delovanja se učinkovito uporabljajo za spodbujanje izboljšanja delovanja

Cilji delovanja so pomembno orodje upravljalcev za izboljšanje javnih storitev. Imajo številne funkcije, tudi prenašanje jasnega sporočila o tem, kaj namerava organizacija doseči, in predstavljajo jasne usmeritve za njeno delovanje.

Predvidene spremembe v delovanju morajo biti jasno razvidne iz ciljev. Ciljev ne sme biti preveč, saj je potem manj jasno, kje so prioritete v delovanju organizacije ali programa, zaposleni pa ne bodo prepričani, na kateri cilj se morajo osrediniti.

Ciljne ravni morajo vsebovati element rasti in zahtevni in nerealni cilji imajo lahko dolgoročno odvrčajoč učinek. Obratno pa dosledno zastavljanje ciljev, ki so prelahko uresničljivi, organizaciji ne bo pomagalo doseči napredka tako glede ravni delovanja kot glede časovnega obdobja, v katerem naj bi bil cilj dosežen. Ob tem morajo biti cilji tudi uresničljivi. Preveč doseči napredka v delovanju, ki bi ga bila sicer sposobna doseči. Cilji in ciljne vrednosti morajo zato temeljiti na realni analizi virov, dejanskih zmožnostih organizacije in na razumnih zahtevah zunanjih zainteresiranih subjektov.

Revizijska vprašanja

- Ali cilji jasno opredeljujejo zahtevane ravni delovanja?
- Ali cilji določajo časovno obdobje za njihovo doseganje?
- Ali ciljna raven delovanja temelji na analizah razpoložljivih virov in zmožnostih za izboljšanje delovanja?
- Ali ciljna raven delovanja izhaja iz realnih potreb in razumnih pričakovanj glavnih zainteresiranih subjektov, tudi uporabnikov storitev?
- Ali so cilji osredinjeni na dejanske probleme in so opredeljeni v tistih primerih, ko se zahteva pomembna sprememba v delovanju ali obnašanju?
- Ali cilji sprožajo neustrezne iniciative in povzročajo neželeno obnašanje?

3.3.4 Revizijske metode**3.3.4.1 Ocenjevalni okviri**

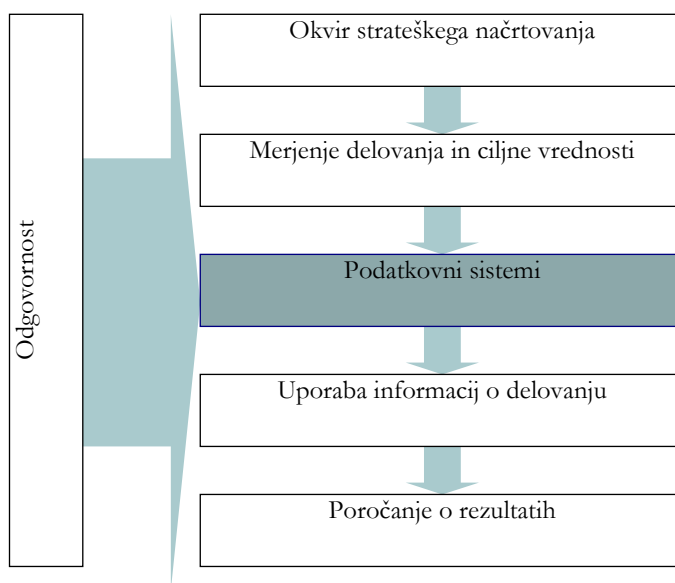
Ocenjevanje kvalitete pokazateljev delovanja, ciljev in informacijskih sistemov bo od revizorjev smotrnosti zahtevalo subjektivno presojo, ki je lahko bolj pogosto kritizirana. Zato je pomembno razviti strog ocenjevalni okvir, ki je testiran in preverjen. Primer učinkovitega procesa za testiranje ocenjevalnih okvirov je testna korelacijska analiza, ki vključuje dva ali več revizorjev, ki ocenjujejo isti vzorec, korelacija njihovih rezultatov pa je statistično testirana. Glede na subjektivno naravo ocenjevanja z nobenim ocenjevalnim okvirom ni mogoče doseči 100-odstotne korelacije, pomembno pa je, da v ocenjevalnem procesu obstaja forum za diskusijo glede razlik in vprašanj, ki se ob tem zastavljajo.

3.3.5 Študija primera

Vrhovne revizijske institucije, ki imajo neomejen mandat za programsko revidiranje in lahko ocenjujejo vse vidike poslovanja proračunskih uporabnikov, lahko ocenjujejo in presojujejo ali:

- so pokazatelji delovanja v jasnem in logičnem odnosu z bistvenimi vidiki delovanja, ki so pomembni za aktivnosti posameznih organizacij ali programov;
- so pokazatelji delovanja pomembni za katere koli zastavljene cilje organizacije ali programa;
- pokazatelji delovanja zagotavljajo uravnotežen pogled na delovanje in se pri tem nanašajo na glavne vidike količine storitev ali dobrin, kvaliteto učinkov in na pravočasnost izvršitve programov;
- so pokazatelji delovanja primerni za ocenjevanje dejanskega delovanja organizacije in pošteno predstavljajo njeno dejansko delovanje;
- ali so pokazatelji delovanja usmerjeni na tiste vidike delovanja, ki so merljivi ipd.

3.4 Element 4: Podatkovni sistemi



3.4.1 Splošno

Za vsakim pokazateljem delovanja je podatkovni sistem, ki je vzpostavljen, da bi zagotovil podatke in oblikoval informacije, ki jih proračunski uporabnik potrebuje za poročanje o svojem delovanju. Odvisno od pokazateljev delovanja je podatkovni sistem lahko preprost in sestavljen le iz enega podatkovnega toka²⁹ in vzpostavljene podatkovne zbirke. Lahko pa je bolj zapleten in vključuje mnogostranske preglede, ekspertize ter kvalitativno ocenjevanje delovanja.

Moč in kvaliteta podatkovnih sistemov bo neposredno vplivala na zmožnost organizacije, da svoje poslovanje spremlja in analizira ter o njem jasno in točno poroča. S tem vpliva tudi na zmožnost nadzornih organov, da presojujejo odgovornost organizacije za rezultate delovanja.

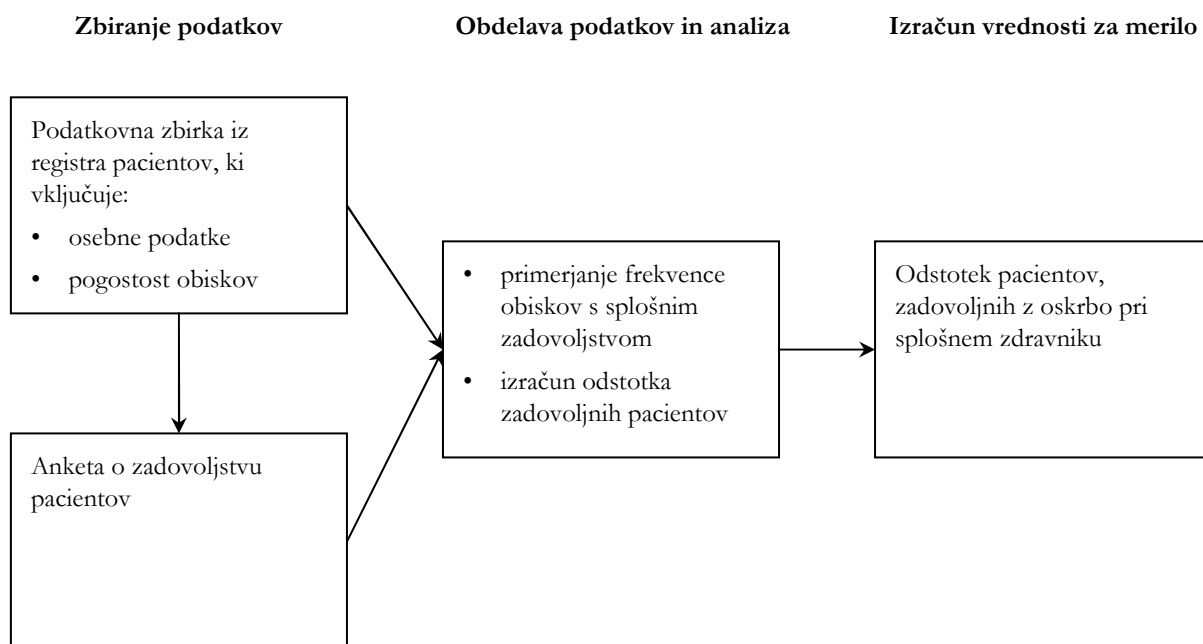
3.4.2 Temeljni pojmi

3.4.2.1 Podatkovni sistem

Podatkovni sistem je postopek ali postopki za pridobivanje podatkov in oblikovanje informacij, potrebnih za poročanje o delovanju glede na pokazatelje delovanja ali zastavljene cilje. Običajno vključuje najmanj en postopek zbiranja podatkov, na primer pregled in postopek analiziranja.

²⁹ Podatkovni tok predstavlja opis – način, kako pridemo do informacije. En podatkovni tok lahko predstavlja en sam podatek, ki ga uporabimo pri merjenju, bolj zapleteni podatkovni tokovi pa predstavljajo več podatkov ter način njihove uporabe za merjenje delovanja.

Slika 17: Primer podatkovnega sistema



3.4.2.2 Tveganja podatkovnih sistemov

To so tveganja, ki bodo vplivala na verjetnost, da bodo iz podatkovnih sistemov pridobljeni točni in zadostni podatki in informacije.

3.4.2.3 Kontrole podatkovnih sistemov

Postopki, ki jih vzpostavi organizacija, da prepreči ali pravočasno odkrije vsako pomembno napako v podatkih in informacijah, pridobljenih iz sistema.

3.4.3 Revizijski kriteriji

3.4.3.1 Podatkovni sistemi so ustrezno opredeljeni

Podatkovni sistemi morajo biti jasno opredeljeni in razloženi, tako da obstaja dobra usklajenost med merili, določenimi v dokumentaciji organizacije, in podatkovnimi tokovi, ki jih organizacija uporablja za spremljanje in poročanje o napredku. V praksi lahko v fazi načrtovanja prihaja do napak v različnih oblikah:

- podatkovni sistem se ne nanaša na vse vidike delovanja, ki jih izražajo cilji in pokazatelji – vključno s primeri, ko ni bil specificiran noben podatkovni tok;
- podatkovni tokovi lahko vsebujejo elemente, ki za določen pokazatelj niso pomembni, ali pa pomembne elemente nepravilno vrednotijo;
- vir podatkov je za posamezen pokazatelj sam po sebi sicer lahko primeren, vendar ni pravočasno na voljo – rezultati zato ne ustrezajo obdobju, za katerega je treba poročati.

Revizijska vprašanja

- Ali so podatkovni sistemi vzpostavljeni za vse cilje in glavne pokazatelje delovanja?
- Ali vsak podatkovni sistem natančno ustreza vidikom delovanja, ki so izraženi v pokazateljih delovanja?
- Ali so podatkovni sistemi jasno definirani, z malo možnosti za napačno razumevanje (na primer: ali je jasno, ali je cilj »dostopnost do storitev«, kaj predstavlja sprejemljivo raven »dostopnosti«)?
- Ali so v definicijah viri podatkov, osnovne podatkovne zbirke, populacija, ki se meri, frekvenca zbiranja podatkov, datum izvršitve cilja, metodologija analiziranja in datum izvršitve analize?
- Ali je zaradi stroškov merjenja delovanja prišlo do kompromisa na račun točnosti podatkov?
- Ali je podatkovni sistem dovolj točen, da razlikuje pomembne spremembe v rezultatih za dveletno ali letno obdobje poročanja?
- Ali so bili pri oblikovanju sistema za nasvet vprašani tudi eksperti in zainteresirani subjekti?

3.4.3.2 Vzpostavljanje podatkovnih sistemov je primerno nadzorovano

Podatkovni sistemi morajo biti vzpostavljeni tako, da vsebujejo kontrole, ki zmanjšujejo znana pomembna tveganja za ustrezno kvaliteto podatkov. Predstavljena tveganja bodo odvisna predvsem od tipa sistema, uporabljenega za pridobivanje podatkov. Na pomembnost tveganj v vsakem podatkovnem sistemu vplivajo določeni dejavniki, kot na primer:

- **kompleksnost podatkovnih zbirk:** tveganja so pomembno večja, če pokazatelj zahteva težavno presojo zbranih podatkov ali če številni podatkovni viri oziroma subjekti podatke zagotavljajo;
- **kompleksnost procesiranja podatkov in analiz:** bolj kot je procesiranje ali analiziranje podatkov kompleksno, večje je tveganje za napake. Napake lahko izhajajo iz nepravilnih vhodnih podatkov in/ali nastajajo v obdelavi podatkov;
- **zrelost sistema:** Čeprav starost sistema ni jamstvo za njegovo kvaliteto, so tveganja lahko večja, če je sistem nov ali je bil pred kratkim pomembno spremenjen ali je prišlo do pomembne zamenjave ključnih oseb, ki z njim upravljajo;
- **ekspertize tistih, ki upravljajo s sistemom:** usposobljenost in izkušnje odgovornih za upravljanje s sistemom so pomemben dejavnik obvladovanja tveganj v podatkovnih sistemih. Tveganja so lahko večja, če kompleksne sisteme vodijo slabo usposobljene osebe;
- **stabilnost sistema:** podatkovni sistemi se lahko spreminjajo zaradi številnih razlogov. Pri tem je pomembno, da se ob uveljavljanju sprememb preučijo tudi posledice za primerljivost rezultatov v času.

V idealnem stanju bi morale biti kontrole vzpostavljene za vsa pomembna tveganja v podatkovnih sistemih. V stvarnosti pa to pogosto ni mogoče, saj obstajajo tveganja, katerih nadzor ni stroškovno učinkovit.

Revizijska vprašanja

- Ali so identificirana pomembna tveganja za kvaliteto podatkovnih sistemov, ki izhajajo iz zbiranja obdelave in analiziranja podatkov?
- Ali je jasno, kdo je odgovoren za kvaliteto podatkov in operativne kontrole?
- Ali so pojmi in navodila osebju pri zbiranju podatkov jasni in nedvoumni?
- Ali je osebje ustrezno usposobljeno in številčno zadostno za zbiranje podatkov?

- Ali se izvajajo uspešne kontrole zbiranja, obdelave in analiziranja podatkov, ki zmanjšujejo znana, pomembna tveganja?
- Ali obstajajo učinkoviti postopki za odkrivanje in ocenjevanje tveganj za zanesljivost podatkov?
- Kako se obvladujejo tveganja napak pri prenosu podatkov v centralni sistem? Ali so uporabljeni uskladišveni kontrolni izračuni, da bi zagotovili obdelavo vseh podatkov?
- Ali so postopki, ki razlagajo postopke urejanja in priprave podatkov (na primer postopki za identifikacijo, popravljanje in ponovno obdelavo »zavrženih« podatkov), dokumentirani?
- Ali je evidenca delovanja ključnih kontrol dokumentirana?
- Ali so bile morebitne napake zaznane in dokumentirane?
- Ali vodstvo pregleduje podatkovne tokove, da bi zagotovilo, da se pridobivajo podatki primerne kvalitete?
- Kateri ukrepi so bili izvedeni, da bi zagotovili, da so izvirni podatki dejansko točni?
- Ali pogodba opredeljuje zahtevo po kvaliteti podatkov in ureja zagotavljanje njihove kvalitete v primeru pogodbenih partnerjev, ki upravljajo z delom ali celotnim podatkovnim tokom?
- Ali je podatkovni tok podvržen kakršni koli pristranskosti, ki izvira iz ... (če da, kateri ukrepi so bili izvedeni, da bi korigirali to pristranskost)? Ali gre za presojo med zbiranjem podatkov?
- Na kakšen način se preverja kvaliteta vstopnih podatkov (na primer preverjanje verodostojnosti in notranje konsistentnosti osnovnih podatkov, ki jih vsebuje dokumentacija o podatkovnih virih)?
- Ali so analitične tehnike ustrezne? Ali so v upravljanje in procesiranje podatkovnih sistemov vključeni tudi tehnični specialisti?
- Ali analize vključujejo oceno napak in izjem?
- Ali je obravnava izjem in načinov vključevanja manjkajočih podatkov dokumentirana in je učinek na kvaliteto podatkov upoštevan?
- Ali obstajajo jasna pravila, ki v primeru prilagajanja podatkov pri analizi ta postopek nadzorujejo?
- Ali obstajajo jasni kriteriji in pregledni postopki za obvladovanje procesov v primerih, ko je analiza odvisna od presoje (za kvalitativne sisteme)?
- Ali se izvajajo kontrole za preverjanje logičnosti rezultatov (na primer s preverjanjem podatkovnih trendov ali glede na druge pomembne rezultate iz podatkovnih virov)?

3.4.3.3 Podatkovni sistemi so preverljivi, tako da jih je mogoče potrditi

Najmanj, kar se od podatkovnih sistemov zahteva, je, da jih je možno preverjati. Zato morajo biti primerno dokumentirani, zanje mora obstajati dovolj ustreznih dokazov. Če ti pogoji niso izpolnjeni, obstaja verjetnost, da mnenja glede moči oziroma ustreznosti podatkovnih kontrol ne bo možno oblikovati.

V dokumentaciji podatkovnega sistema morajo biti seznam vseh podatkovnih virov, tehnične specifikacije za sisteme informacijske tehnologije, metodološki vodnik za vsak postopek zbiranja podatkov in dokazi za vsak postopek nadzora kvalitete.

Revizijska vprašanja

- Ali so podatkovni viri za pokazatelje delovanja jasno določeni?
- Ali so podatkovni sistemi ustrezno dokumentirani, tako da jih je možno preverjati?

- Ali so podatkovni sistemi redno pregledani, da bi zagotovili njegovo doslednost, popolnost in trajno pomembnost?
- Ali podatke spremlja in nadzira neodvisna stran, da bi zagotovili dodaten nadzor nad njihovo kvaliteto?

3.4.3.4 Podatkovni sistemi zagotavljajo dobre podatke

Čeprav se zdi ta kriterij zelo preprost, je pred začetkom popolnega revidiranja podatkov v poročilih o ciljih in rezultatih programskega delovanja potreben resen razmislek. Tako kot velja za revizijo računovodskih izkazov, rezultati revizije podatkov o delovanju veljajo le za obravnavani nabor podatkov. Dejstvo, da je podatkovni sistem zagotovil nabor točnih podatkov o delovanju, še ne daje zagotovila, da bo tudi vsak naslednji nabor točen, razen če so v podatkovni sistem vključene tudi ustrezne podatkovne kontrole.

Revizijska vprašanja

- Ali so predstavljeni podatki zanesljivi – dovolj točni za nameravano uporabo?
- Ali so predstavljeni podatki primerljivi – omogočajo sledenje napredka v času?
- Ali so kvalitativne ocene napredka podvržene ustreznemu pregledu in kritiki?
- Ali se uporablja analiza občutljivosti na spremembe, da bi ocenili vpliv glavnih analitičnih predpostavk na rezultate?

3.4.4 Revizijske metode

3.4.4.1 Preizkušanje kontrol

Znanih je nekaj različnih tehnik, ki jih lahko uporabimo za preizkušanje ustreznosti kontrol znotraj podatkovnega sistema, ki vključujejo:

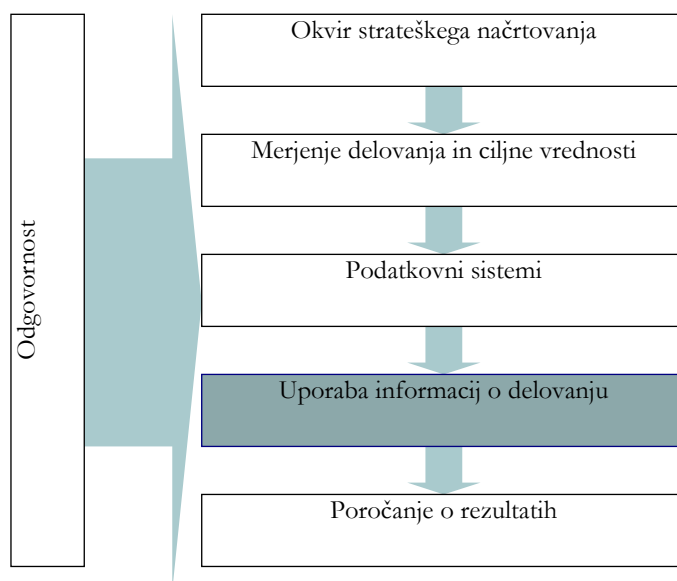
- **preiskovanje:** pregled dokumentacije, ki podpira kontrolni postopek;
- **opazovanje:** opazovanje delovanja nadzornih aktivnosti v praksi;
- **poizvedovanje in potrjevanje:** identifikacija in navzkrižno preverjanje z intervjuji z zaposlenimi, tudi z vodstvom, analitiki podatkov in drugimi, ki delajo na podatkovnem sistemu;
- **analiziranje:** navzkrižno preverjanje podatkov o delovanju in potrjevanje z analiziranjem trendov in primerjav podatkov, za katere je znano, da so vsebinsko povezani.

3.4.5 Študija primera

NAO vodi dvoleten pregled vseh podatkovnih sistemov, ki jih vlada Velike Britanije uporablja, da lahko poroča o izvršitvi prioritarnih ciljev.³⁰ Pri tem ne potrjujejo predstavljenih podatkov, temveč ocenjujejo, ali podatkovni sistemi ustrezajo namenu. Zadnji pregled leta 2007 je pokazal, da je bilo le 50 odstotkov sistemov ustreznih namenu, za katerega so bili vzpostavljeni.

³⁰ Glede na Public Service Agreements.

3.5 Element 5: Uporaba informacij o delovanju



3.5.1 Splošno

Ena glavnih koristi sistema CUP je v tem, da ustvarja informacije o delovanju, ki kažejo napredek organizacije pri doseganju ključnih namer in ciljev, o katerem je zunanji zainteresirani javnosti treba poročati vsaj enkrat letno. Ustrezne in zadostne informacije naj bi organizaciji omogočale učinkovitejše upravljanje svojih virov, aktivnosti in projektov. Informacije o delovanju se lahko uporabljajo tako za prepoznavanje in analiziranje problemov v delovanju kot tudi za spodbujanje stalnega napredka. Lastnosti dobrega poročanja so predstavljene v poglavju 2.3.6.

Kadar se s programskimi evalvacijami zagotovijo dokazi o tem, kateri programi delujejo dobro in kateri ne, se lahko financiranje preusmeri od programov, ki ne dajejo ustreznih rezultatov, k tistim, ki delujejo dobro.

Da bi organizacija lahko učinkovito uporabila svoje informacije o delovanju, jih mora analizirati in jih predstaviti na uporabniku prijazen način.

3.5.2 Temeljni pojmi

3.5.2.1 Planske projekcije

Koncept planskih projekcij ima številne različne definicije in pomene, odvisno od vsebinskega okvira, v katerem se uporablja. V okviru modela CUP uporabljamo definicijo, ki dovoljuje tako stroge statistične tehnike, kot je regresijska analiza, kakor tudi subjektivno ocenjevanje napredka. Bistveno je, da se pri merjenju delovanja razume, da je za uspešno vodenje in upravljanje odločilnega pomena, ali organizacija dosega načrtovane cilje ali ne.

3.5.3 Revizijski kriteriji

3.5.3.1 Analiziranje delovanja ustreza namenu

Analiziranje je postopek, v katerem se podatki o delovanju spremenijo v informacije o delovanju. Rezultat učinkovite analize je informacija o delovanju, ki ustreza zahtevam tistih, ki v organizaciji odločajo. Pri tem je tveganje, da lahko analize delovanja postanejo neučinkovite, pri čemer so lahko stroški za analiziranje podatkov večji od koristi, ali pa je rezultat takih analiz prevelik obseg informacij, ki jih upravljavci ne uporabljajo.

Analiza delovanja ne predstavlja le postopka seštevanja velike količine podatkov v preproste tabele in preglednice. Dobra analiza se zaključi s poročilom, ki predstavi uspehe in probleme programa. Analiza delovanja mora integrirati finančne in nefinančne podatke o programu, saj lahko le tako prispeva k stroškovni učinkovitosti odločanja.

Revizijska vprašanja

- Ali so z analizo podatkov o delovanju uporabljene ustrezne tehnike in kjer je mogoče tudi planske projekcije?
- Ali je analiziranje učinkovito in maksimira vrednost razpoložljivih podatkov o delovanju?
- Ali je analiziranje diagnostično in razloži tekoče delovanje ter razkriva probleme?
- Ali so nefinančni podatki povezani s finančnimi?

3.5.3.2 Notranje poročanje o delovanju ustreza potrebam upravljanja

Če vodstvo organizacije zaposlenim informacije o delovanju učinkovito sporoča in prenaša, to zelo olajšuje njihovo uporabo. Izboljšave je mogoče doseči na podlagi pogostih in rutinskih sporočil in z uporabo učinkovitih komunikacijskih orodij, kot so vizualni pripomočki.

Zahteve po notranjem poročanju o delovanju so odvisne tako od vrste programa, ki se upravlja, in od želja, zmožnosti in navad upravljavcev. Nekateri vodje želijo prejemati obsežne informacije, ki jim omogočajo izvedbo lastnih analiz, medtem ko drugi želijo, da poročila vsebujejo le kratek seznam vprašanj, ki zahtevajo njihovo pozornost.

Revizijska vprašanja

- Ali so informacije o delovanju predstavljene jasno in učinkovito?
- Ali so informacije predstavljene dovolj pogosto in takrat, ko so zahtevane?

3.5.3.3 Informacije o delovanju so vključene v upravljanje programa

Informacije o delovanju programov so v celoti koristne le ob pogoju, da jih vodstvo dejansko uporablja za svoje upravljanje. Uporablja jih lahko za ugotavljanje težav pri izvrševanju programov in odkrivanju vzrokov zanje ter za razvoj popravljalnih ukrepov. Uporablja jih lahko tudi za razvoj strategij, finančnih in drugih načrtov, za opredeljevanje prioritet ter odločanje o razporejanju virov. Prav tako lahko informacije

o delovanju programov pomenijo podlago za nagrajevanje posameznikov v programski skupini. Končno, na podlagi programskih informacij vodstvo lahko ugotovi uspešnejše pristope pri izvrševanju programov in jih razširja tudi znotraj organizacije.

Revizijska vprašanja

- Ali se informacije o delovanju uporabljajo za sprejemanje odločitev glede izvrševanja programa (na primer, ali je organizacija spremenila svojo strategijo – način ukrepanja glede informacije o delovanju programa)?
- Ali se rezultati upravljaljskih odločitev spremljajo, da bi zagotovili uspešnost?
- Ali se informacije o delovanju uporabljajo za spodbujanje stalnega napredka (na primer ali organizacija primerja in spremlja izvrševanje svojih ciljev)?

3.5.4 Revizijske metode

Revizorji bodo uporabo informacij o delovanju v namene upravljanja preverjali tako, da bodo pregledovali dokumentacijo in različna gradiva ter intervjuvali zaposlene in odgovorne osebe. Na ta način bodo zbirali informacije o znanih informacijskih sistemih, pogostnosti njihovega nastajanja, namenu njihove uporabe ter presodili, v kolikšni meri se zbrane informacije o delovanju uporabljajo za namene tekočega upravljanja. Ocenjevanje uporabe informacij o delovanju bo pogosto zahtevalo tudi subjektivno presojo. Pri tem bodo uporabljene tehnike, kot so opredeljene v poglavju 3.4.4.1.

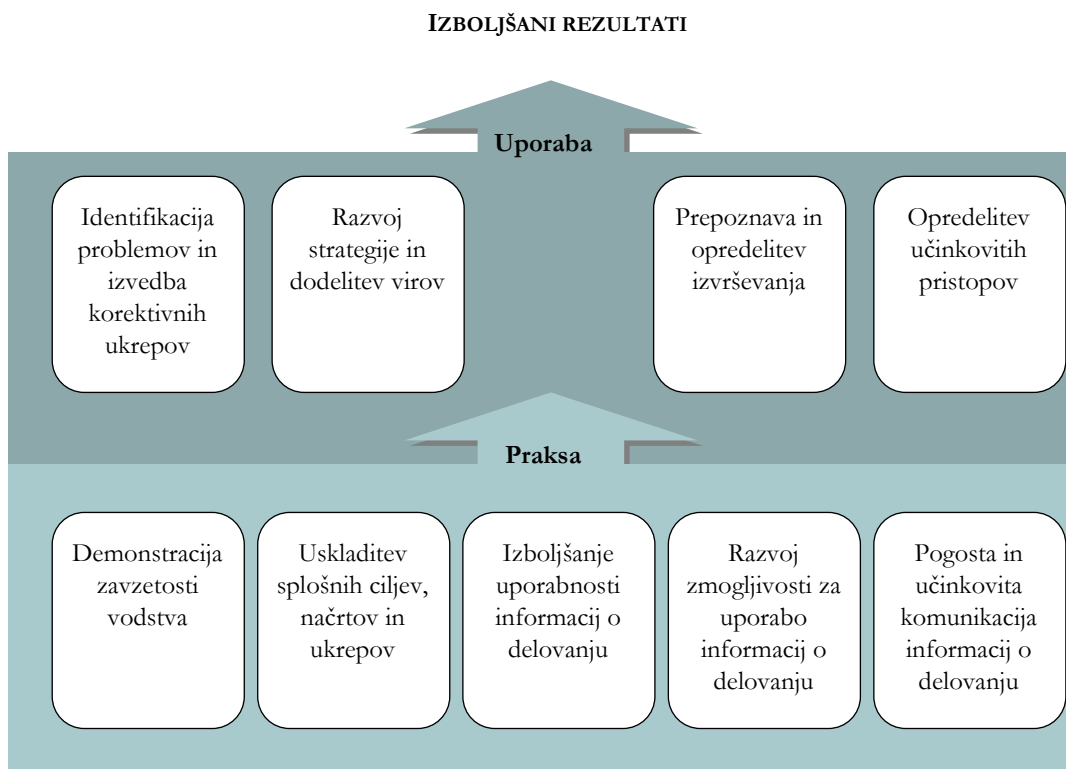
3.5.5 Študija primera

Kot del stalnega ocenjevanja uresničevanja dokumenta zvezne vlade³¹ je vrhovna ameriška revizijska institucija US GAO pripravila poročilo z naslovom Upravljanje za doseganje rezultatov.³² Cilj študije je bil izboljšanje uporabe informacij o delovanju v agencijah do najvišje možne mere. Študija je temeljila na modelu, prikazanem na sliki.

³¹ Government Performance and Results Act.

³² MANAGING FOR RESULTS Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making.

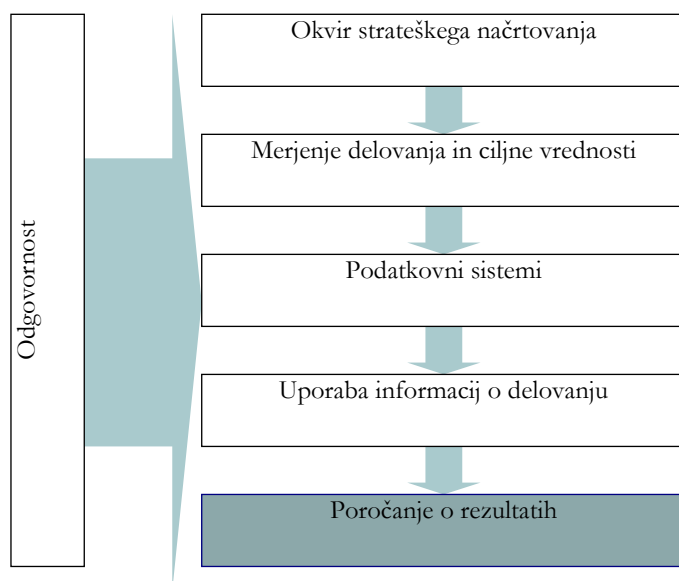
Slika 18: Model uporabe informacij za izboljšanje poslovanja



Računsko sodišče je podatkovni sistem za merjenje delovanja in uporabo informacij o delovanju pri notranjem vodenju in upravljanju preverjalo v okviru:

- Revizije uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na izbranih podprogramih treh ministrstev (kot sestavni del Revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006, izdane 3. 8. 2007);
- Revizije uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom naravnane proračunskega procesa za podprogram državnega proračuna v letu 2006: 10012602 – *Inšpektorat za delo*, izdane 4. 4. 2008).

3.6 Element 6: Poročanje o rezultatih



3.6.1 Splošno

Poročanje o rezultatih predstavlja zadnji in odločilni del k rezultatom usmerjenega proračunskega procesa. Dobra poročila o delovanju zagotavljajo zanesljive podatke o ključnih pokazateljih delovanja, kar omogoča vladi, državnemu zboru in javnosti oceniti napredek organizacije (na primer ministrstev) pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Notranje pa poročila o delovanju upravljavcem programov olajšujejo razpravljanje o potrebah glede popravljanja strategij, programov ali količine zahtevanih virov.

Pri poročanju o rezultatih organizacije so težnje vodstva, da informacije in rezultate predstavijo na način, ki poudarja pozitivne strani delovanja, slabe strani pa prikriva, pogoste. Vloga revizorja je zagotoviti, da bralec poročila pridobi pošteno in uravnoteženo informacijo o rezultatih delovanja organizacije ali programa.

3.6.2 Temeljni pojmi

3.6.2.1 Poročanje o delovanju in dosežkih

Poročanje o delovanju predstavlja ključno fazo CUP in je bistveno za celoten proces upravljanja v javnem sektorju. Organizacije zainteresirani javnosti poročajo o tem, kako so same in/ali njihovi programi delovali glede na stopnjo izvršitve načrtovanih daj bralcu informacije o uspešnosti organizacije pri upravljanju z viri in doseganju zastavljenih ciljev. Poročanje o dosežkih omogoča večjo odgovornost proračunskih uporabnikov za uspešno in učinkovito uporabo proračunskih sredstev in drugih virov, ki so jim na voljo.

3.6.3 Revizijski kriteriji

3.6.3.1 Poročilo o delovanju je izčrpno

Poročilo o delovanju mora biti usklajeno s tistim, kar je organizacija predstavila v svojem finančnem načrtu. Zajemati mora programe, podprograme in projekte in mora biti predstavljeno v obliki, ki omogoča primerljivost s finančnim načrtom. Poročilo ne sme zajemati projektov, ki niso povezani s programom, razloženi pa morajo biti tudi vsi uporabljeni viri. Kjer so bile v finančnem načrtu med letom narejene pomembne spremembe, morajo biti tudi pravilno in pravočasno odobrene in v poročilu razložene.

Revizijska vprašanja

- Ali je poročanje v skladu z načrti organizacije, z njenim programom dela in finančnim načrtom?
- Ali je delovanje prikazano za vse pokazatelje delovanja?
- Ali so vsa sredstva jasno dodeljena projektom/aktivnostim?
- Ali so vsi projekti/aktivnosti jasno povezani z enim ali več identificiranimi dobrinami in storitvami?
- Ali so razkriti razlogi, kadar se o pokazateljih delovanja ne poroča?

3.6.3.2 Poročilo o delovanju je jasno

Poročilo mora biti oblikovano tako, da se osredinja na cilje organizacije. Vsebovati mora jasno in nedvoumno izjavo, ki predstavlja oceno o tem, kako daleč je organizacija napredovala pri uresničevanju programskih ciljev.

Poročilo mora bralcu zagotoviti pošteno in uravnoteženo sliko delovanja organizacije. Poročanje le o rezultatih, ki o organizaciji kažejo dobro sliko, ni sprejemljivo. Tudi pomanjkljivosti morajo biti jasno razkrite, razloženi morajo biti tudi vsi nepričakovani (želeni ali neželeni) rezultati ali učinki.

Poročilo o delovanju mora biti predstavljeno v jasni in organizirani obliki, ki bralcu omogoča oblikovati lastno mnenje o tem, kako uspešna je bila organizacija.

Revizijska vprašanja

- Ali poročilo zagotavlja jasno sliko delovanja in izjavo o dosežkih glede na načrtovane programske cilje in pričakovane rezultate?
- Ali poročilo vsebuje uravnotežen pogled na delovanje organizacije?
- Ali poročilo zagotavlja jasen odgovor na vprašanje, ali so bili pridobljene načrtovane dobrine in/ali storitve in je njihov prispevek k uresničevanju programskih ciljev razložen?
- Ali so rezultati predstavljeni na jasen in razumljiv način?
- Ali poročilo vsebuje zadnje razpoložljive podatke o delovanju?
- Ali poročilo prikazuje delovanje organizacije v času?
- Ali so v poročilu identificirani in razloženi tako pozitivni kot negativni pomembni zunanji vplivi na delovanje?

3.6.3.3 Poročilo o delovanju je verodostojno, omejitve v podatkih so jasno razložene

Poročanje o delovanju mora temeljiti na dokazih, ki morajo biti stvarni in količinski, kjer je to mogoče.

Revizijska vprašanja

- Ali poročanje o delovanju temelji na dokazih?
- Ali so v poročilu opredeljeni podatkovni viri?
- Ali so v poročilu o delovanju uporabljeni stvarni in količinski podatki, kjer je to mogoče?
- Ali je kvalitativna ocena napredka jasno razložena?
- Ali so zagotovljeni dokazi o delovanju, ki jih je mogoče preveriti, kjer je to mogoče?
- Ali so omejitve v podatkih izrecno navedene, kjer je to potrebno?
- Ali so posledice omejitev v podatkih jasno navedene?
- Ali so v poročilu razloženi napor organizacije za izboljšanje kvalitete podatkov, ki jih organizacija uporablja za poročanje, kjer je to primerno?

3.6.4 Revizijske metode

Ovisno od revizijskih ciljev bo revizor pri preverjanju ustreznosti in zadostnosti poročanja o rezultatih in dosežkih programskega delovanja uporabil najmanj naslednje metode dela:

- **preiskovanje:** pregled strateških razvojnih dokumentov in predpisov, pomembnih za posamezno področje ali organizacijo, ter finančnih načrtov in proračunov in druge dokumentacije, povezane z načrtovanjem in izvrševanjem posameznega programa ali delovanjem organizacije;
- **poizvedovanje in potrjevanje:** identifikacija in navzkrižno preverjanje informacij z intervjuji z zaposlenimi, tudi z vodstvom, analitiki podatkov in drugimi ciljnim skupinami, ki so odgovorni ali drugače pomembni za izvrševanje programov in njihovo upravljanje;
- **analiziranje:** navzkrižno preverjanje podatkov o delovanju in potrjevanje z analiziranjem trendov in primerjavami podatkov, za katere je znano, da so povezani, ob uporabi notranjih in razpoložljivih zunanjih, neodvisnih informacij.

3.6.5 Študija primera

Računsko sodišče Kanade³³ je razvilo model za ocenjevanje kvalitete poročil o delovanju ministrstev. To delo so opravili po izdaji poročila v letu 1998, v katerem so ugotovili, da je poročanje o delovanju kanadske vlade slabo. Računsko sodišče je ta model uporabilo zaporedoma v dveh revizijah. V prvi je preverjalo kvaliteto poročanja v enem proračunskem letu, v drugi pa je šlo za večletno študijo poročanja treh ministrstev v obdobju med letoma 1996 in 2004.

Računsko sodišče je ocenjevalo poročila o delovanju ministrstev v več revizijah:

- v letu 2002 je v okviru revizijskega poročila o izkazih in izvršitvi proračuna Republike Slovenije za leto 2001 analiziralo poročila o doseženih ciljih in rezultatih vseh ministrstev za leto 2001 in izdalo priporočila za njihovo izboljšanje;

³³ Office of the Auditor General of Canada.

- v letu 2004 je v okviru revizije državnega proračuna za leto 2003 na nekaj izbranih podprogramih znova ocenilo poročanje o doseženih ciljih in rezultatih;
- v letu 2005 je v okviru Revizije izkazov in izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2004 ocenilo načrtovanje izbranih podprogramov v ministrstvih in upoštevanje predpisov. Ocenilo je tudi način poročanja o doseženih ciljih in rezultatih z vidika objektivnosti, preglednosti in zadostnosti informacij, podanih v poročilih;
- v letu 2006 je v okviru Revizije izkazov in izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2005 ocenilo stanje in napredek ministrstev pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračuna v letu 2005, pri čemer se je še posebej osredinilo na načrtovanje programov in poročanje o programskih dosežkih;
- v letu 2007 je v okviru Revizijskega poročila o predlogu zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2006 ocenilo uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na treh izbranih podprogramih, pri čemer se je osredinilo na preverjanje uveljavitve okvira strateških rezultatov, opredelitev ciljev in pokazateljev delovanja, uveljavljanje odgovornosti, vzpostavitev podatkovnih sistemov in uporabo informacij pri upravljanju programov ter na poročanje o rezultatih delovanja;
- v letu 2008 je revidiralo uspešnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa pri izvajanju podprograma *10012602 Inšpektorat za delo*;
- v letu 2010 je revidiralo uspešnost Ministrstva za promet pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa v letih 2008 in 2009 pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa.

Glede na uveljavljeni revizijski proces računskega sodišča bi veljalo izpostaviti nekaj področij, ki so pri revidiranju CUP specifična:

- pri presoji uspešnosti posameznega elementa modela CUP, ki je predmet preučevanja, je treba razložiti **kriterije**: kaj smo upoštevali, kako smo jih oblikovali in kako smo izvedli ocenjevanje;
- **oblikovanje mnenja** tako po vsebini kot obliki;
- **poročanje**: na podlagi pregleda revizijskih poročil računskega sodišča so ugotovljene precejšnje razlike med poročanjem pri revizijah CUP in drugimi revizijami;
- vprašanje, ali so **popravljalni ukrepi** pri revizijah CUP smiselni ali pa se velja osrediniti le na **priporočila**.

4. DODATEK A: VIRI NADALJNJIH INFORMACIJ

4.1 Okvir strateških rezultatov

Naslov in lokacija	Vsebina
Choosing the Right FABRIC – A Framework for Performance Information, NAO, marec 2001, [URL: http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docid=927cf4bc-a903-4eff-8210-6eabd47a8384&version=-1], julij 2010.	Hierarhija ciljev, sistem merjenja delovanja, merila delovanja, cilji.
Cabinet Office Strategy Survival Guide, Cabinet Office, maj 2004, [URL: http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/], julij 2010.	Metodološki razvoj strategij.
Managing for results: An agenda to improve the usefulness of Agencies Annual Performance Plans, GAO, september 1998, [URL: http://www.gao.gov/products/GGD/AIMD-98-228], julij 2010.	Načrtovanje delovanja in načini za njegovo izboljšanje.
Logic Model Development Guide, WK Kellogg Foundation, januar 2004, [URL: http://www.wkkf.org/knowledge-center/resources/2006/02/WK-Kellogg-Foundation-Logic-Model-Development-Guide.aspx], julij 2010.	Logično modeliranje.

4.2 Merila delovanja in cilji

Naslov in lokacija	Vsebina
Choosing the Right FABRIC – A Framework for Performance Information, NAO, marec 2001, [URL: http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docid=927cf4bc-a903-4eff-8210-6eabd47a8384&version=-1], julij 2010.	Hierarhija ciljev, sistem merjenja delovanja, merila delovanja, cilji.

Naslov in lokacija	Vsebina
To the Point: A blueprint for good targets, Social Market Foundation, september 2005, [URL: http://smf.co.uk/assets/files/publications/Targets%20Commission%20Report.pdf], julij 2010.	Zastavljanje ciljev za visoke dosežke.
Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide, NAO, november 2003, [URL: http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=69254577-3CB4-4BCD-B38E-1BEA4805207C&version=-1], julij 2010.	Izbira ciljev za boljše storitve agencij.
Management paper: On Target – the practice of performance indicators, Audit Commission, junij 2000, [URL: http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/localgov/Pages/ontarget.aspx], julij 2010.	Izbira indikatorjev delovanja in zastavljanje ciljev v lokalnih skupnostih.

4.3 Podatkovni sistemi

Naslov in lokacija	Vsebina
Validation Compendium Reports, NAO, marec 2005–december 2007, [URL: http://www.nao.org.uk/publications/0708/fourth_validation_compendium_r.aspx], julij 2010.	Rezultati potrditve Public Service Agreement podatkovnih sistemov v okviru NAO pregleda proračunske porabe 2004. Vključuje pregled NAO metodologije.

4.4 Uporaba informacij

Naslov in lokacija	Vsebina
Managing for results: Enhancing agency use of performance information for management decision taking, GAO, september 2005, [URL: http://www.gao.gov/new.items/d05927.pdf], julij 2010.	Povzetek GAO študije o tem, kako vladne agencije uporabljajo informacije o delovanju in kaj lahko izboljšajo.
Agency use of performance information to Manage Services, New South Wales Audit Office, junij 2006, [URL: http://www.audit.nsw.gov.au/publications/reports/performance/2006/performance_information/performance_information_june2006.pdf], julij 2010.	Uporaba informacij o delovanju.

Naslov in lokacija	Vsebina
PSA Targets: Performance Information – A survey report on the views of departmental Finance Directors and PSA Target Owners on working with Public Service Agreements, NAO, april 2006, [URL: http://www.nao.org.uk//idoc.ashx?docId=ed5dd7d8-9962-4103-a46d-eb4f619b75f3&version=-1], julij 2010.	Poročilo o pregledu vseh nosilcev PSA ciljev in izzivih pri implementaciji ciljev ter uporabi informacij o delovanju.

4.5 Poročanje o rezultatih

Naslov in lokacija	Vsebina
Validation Compendium Reports, NAO, marec 2005–december 2007, [URL: http://www.nao.org.uk/publications/0708/fourth_validation_compendium_r.aspx], julij 2010.	Rezultati potrditve Public Service Agreement podatkovnih sistemov v okviru NAO pregleda proračunske porabe 2004. Vključuje pregled NAO metodologije.
To the Point: A blueprint for good targets, Social Market Foundation, september 2005, [URL: http://smf.co.uk/assets/files/publications/Targets%20Commission%20Report.pdf], julij 2010.	Zastavljanje ciljev za boljše dosežke.
Good practice in performance reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies, NAO, marec 2000, [URL: http://www.nao.org.uk/publications/9900/good_practice_in_performance.aspx], julij 2010.	Dobra praksa poročanja o delovanju centralne vlade.
A model for rating Departmental Performance Reports, Auditor General of Canada, april 2002, [URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/0206ce.pdf], julij 2010.	Dobra praksa poročanja o delovanju centralne vlade.

5. DODATEK B: POJMOVNIK

Glosar temeljnih pojmov k ciljem in rezultatom usmerjenega upravljanja

Pojem v slovenskem jeziku	Pojem v angleškem jeziku
Program: sestavlja skupek aktivnosti, ki prispevajo k uresničevanju skupnega strateškega cilja. Programi se lahko nadalje delijo v podprograme in njihove elemente (aktivnosti, projekte), pri čemer se hierarhična ureditev teh sestavnih delov imenuje programska struktura.	Program: a grouping of activities which contribute to a common strategic objective. Programs are usually further divided into sub-programs and components. The hierarchical arrangement of these constituent parts is called a program structure.
Cilj programa: je jasna, stvarna in k učinkom usmerjena izjava o tem, kaj naj bo s programom (podprogramom ali drugim elementom programske strukture) za ciljno populacijo doseženo. Cilji programa morajo biti usmerjeni v proces sprememb v določenem časovnem obdobju. Upoštevati morajo razvojne strategije (namere) in politike na različnih ravneh delovanja ter odražati njihove razvojne usmeritve. Programski cilji morajo biti dosegljivi in izraženi na način, ki omogoča ocenjevanje njihovega doseganja. Cilji se uresničujejo s pomočjo doseganja določenih izidov, rezultatov in učinkov.	Program objective is a concise, realistic and outcome oriented statement of what the program, sub- program or other element of the program structure aims to achieve for the target population. Program objectives should focus on the process of change within a given period of time. They also reflect the relevant legislation and government policy. Objectives must be stated in a way which clearly communicates what is to be achieved and measured. Objectives can be met through reaching certain outputs, results, outcomes and impacts.

Pojem v slovenskem jeziku	Pojem v angleškem jeziku
Splošni cilji: odražajo strategijo razvoja nekega področja in povzročijo oblikovanje posebnih ciljev za posamezno prioriteto področje, ki se uresničujejo s pomočjo ukrepov. To omogoča doseganje izvedbenih ciljev: - splošni cilji se izražajo kot dolgoročni učinki – vplivi (na primer: zmanjšanje nezaposlenosti prej dolgoročno brezposelnih oseb); - posebni cilji se izražajo kot kratkoročni pričakovani rezultati (na primer: povečanje zaposljivosti dolgoročno brezposelnih kot posledica usposabljanja); - izvedbeni cilji se izražajo kot izidi (na primer: zagotovitev izobraževalnih tečajev za usposabljanje dolgoročno brezposelnih).	Global objectives reflect the strategy and give rise to a certain number of specific objectives, broadly corresponding to the priority areas. Each specific objective is, in turn, implemented via measures. These permit the operational objectives to be achieved: - global objectives are expressed in terms of longer term effects (e.g., the reduction in unemployment among the previously long term unemployed), - specific objectives are expressed in terms of short term expected results (e.g., the improvement, through training, of the employability of the long term unemployed), - Operational objectives are expressed in terms of outputs (e.g., a provision of training courses to the long term unemployed).
Vložki (viri, resursi): so uporabljeni človeški, materialni in finančni viri (resursi) ter zahtevani čas za produkcijo dobrin in storitev (izidov): surovine, denar, ljudje, naložbe, informacije, znanje in drugo, ki prispevajo k doseganju izidov, rezultatov in učinkov.	Inputs (means, resources): are the human, physical and financial resources used and the time required to produce outputs: goods, money, people, investments, information and knowledge which contribute to achieving outputs, results, outcomes.
Izidi:³⁴ so proizvedene dobrine, storitve ali izvršene naloge, nastale z dejavnostjo nekega programa (podprograma) za zagotovitev potreb zunanjih uporabnikov. Pomenijo sredstvo, s pomočjo katerega se dosegajo programski cilji in želeni učinki. Pogosto so izidi prej in bolje določljivi kot učinki in lahko zato hitreje zagotovijo koristne informacije o izvajanju programa. Izidi odražajo napredek, dosežen z izvrševanjem določenega ukrepa (na primer: kilometri zgrajenih cest ali število mest za izobraževanje). Izidi so lahko razumna podlaga za merjenje delovanja posameznega programa ali organizacije le, kadar ima organizacija oziroma njeni oddelki dober nadzor nad svojim poslovanjem.	Outputs: are services, manufactured goods or implemented tasks produced by a program or subprogram and provided to the external client / customer. They are means by which program objectives and outcomes are achieved. Outputs are often more readily identifiable than outcomes and may provide useful background information about the program. Outputs demonstrate the progress made in implementing the measures (e.g., kilometres of road built, number of training places provided, etc.) Only in cases when the organization or its departments control its /their outputs they can prepare reasonable basis for measuring operations of a programme or an organization.

³⁴ Pri opredelitvi pojma izid (prevod angleške besede output) računsko sodišče izhaja iz vsebinskega pomena besede, medtem ko Ministrstvo za finance v priročniku za pripravo proračuna za leti 2008 in 2009 pojem opredeljuje kot proizvodi in storitve.

Pojem v slovenskem jeziku	Pojem v angleškem jeziku
Aktivnost: delovanje, ki vire (vložke) spreminja v izide (dobrine in storitve).	Activity: actions taken to transform resources (inputs) unto outputs.
Rezultati (pričakovani rezultati): so neposredne in takojšnje posledice generacije izidov, ki vodijo k uresničitvi določenega cilja. Predstavljajo začetni vpliv izvedenega ukrepanja na končnega uporabnika storitev (na primer: zmanjšan potovalni čas in transportni stroški ali število uspešnih študentov), izražen kot količinski standard, vrednost ali razmerje – stopnja).	Results (expected results): are the direct and immediate consequences (effects) of the generation of outputs, leading to the fulfillment of a certain objective. They represent the initial impact of an intervention on the direct beneficiaries (e.g., reduced journey times, transport costs or number of "successful" trainees), expressed as a quantitative standard, value or rate.
Učinek: <i>dolgoročni vpliv</i> izvedenega programa, pogosto izražen v obliki širših socialno-ekonomskih posledic. Doseženi učinki predstavljajo širši vpliv politike nekega področja na družbo kot celoto ali njen del. Učinke je treba ločevati od izidov. Predstavljajo sicer posledice izvajanja programa, a niso tisto, kar je rezultat izvajanja samega programa (to je izidov). Ker lahko določene učinke na družbo povzročijo številni dejavniki, ne le izvajanje določenega programa, je možno, da lahko posamezna ministrstva ali druge organizacije le omejeno vplivajo na učinke. Zato je lahko učinek nezanesljiv kazalec uspešnosti delovanja organizacije, je pa zanesljiv kazalec obsega, do katerega so bili uresničeni programski cilji.	Outcome: The <i>longer term impact</i> of the program usually expressed in terms of broad socio - economic consequences. Achieved outcomes represent wider impact of a policy on society as a whole or its segment. Outcomes should be distinguished from outputs, outcomes are consequences of implementation of a programme, but they are not what the programme itself reached (that is an output). As specific outcomes may result from multiple factors, it is possible that ministries or other organizations can influence the outcomes in a limited way. Therefore the outcomes can be unreliable indicator of organization's effectiveness, but they are reliable indicators of the objectives' scope which was reached.

Pojem v slovenskem jeziku	Pojem v angleškem jeziku
Vpliv (faktor, dejavnik): je splošni izraz za opis posledic (rezultatov in učinkov) programske intervencije na družbo. <i>Posebni vplivi</i> se pojavljajo z določenim časovnim zamikom, vendar so neposredno povezani z izvedeno aktivnostjo; lahko na primer vključujejo povečanje transporta blaga ali izboljšanje usposobljenosti delovne sile glede na zahteve trga delovne sile. <i>Splošni vplivi</i> so dolgoročneje posledice, ki vplivajo na širšo populacijo; nanašajo se na končno namero programa, na primer na ustvarjanje novih delovnih mest.	Impact: a general term used to describe the effects (results and outcomes) of an intervention on society. <i>Specific impacts</i> are those, occurring after a certain lapse of time, but are directly linked to the action taken. They might include, for example, increased traffic of goods or better match of skills to labour market requirements. <i>Global impacts</i> are longer -term effects affecting a wider population; relate to the ultimate aim of a program, for example, creation of new jobs.
Učinkovitost: mera, do katere so bili doseženi izidi, rezultati in/ali želeni učinki ob najmanjši možni uporabi virov (ob razumnih stroških). Učinkovitost se nanaša na zmanjševanje programskih vložkov za dano raven programskih izidov ali učinkov ali, drugače, na raven, do katere so bili povečani programski izidi ali učinki, ob dani ravni vložkov. Učinkovitost se ugotavlja za procese (aktivnosti/strategije/delovanje), s pomočjo katerih se program izvaja in ki zagotavljajo programske izide in učinke.	Efficiency: the extent to which outputs, results, and/or outcomes are achieved with the lowest possible use of resources/inputs (at reasonable cost). Relates to minimizing program inputs for a given level of program outputs (or outcomes) or the extent to which program outputs (or outcomes) are maximized for the given level of inputs. It shows the relationship (ratio) between the outputs in terms of goods, services or other results or outcomes, and the resources used to produce them. It is concerned with the processes (activities/strategies/operations) by which the program is delivered and which produce the outputs and outcomes of the program.

Pojem v slovenskem jeziku	Pojem v angleškem jeziku
Uspešnost: raven, do katere izidi, rezultati ali učinki izvedenih programov dosegajo programske cilje. Predstavlja dolgoročni vpliv, običajno izražen kot širše socialno-ekonomske posledice, ki jih je povzročilo delovanje programa. Pri ugotavljanju uspešnosti se primerja tisto, kar je bilo dejansko narejeno, s tistim, kar je bilo sprva načrtovano. To pomeni, da primerja dejansko doseženo s pričakovanimi ali ocenjenimi izidi, rezultati in/ali učinki in prikaže razmerje med njimi.	Effectiveness: The extent to which program outputs, results or outcomes are achieving program objectives. It shows the long term impact, usually expressed in terms of broad socio-economic consequences. Compares what has been done with what was originally planned, i.e., it compares actual with expected or estimated outputs, results, and/or outcomes and shows the relationship between them.
Programski indikator: je značilnost ali lastnost, uporabljena za merjenje doseganja rezultatov in učinkov. Je sredstvo za ocenjevanje in vrednotenje lastnosti izidov (dobrin in storitev), procesov in poslovanja organizacije. Programski indikatorji morajo biti pomembni za želene programske učinke in cilje, merljivi, preverljivi in nepristranski. Uporabljajo se za sledenje napredka in zagotavljajo podlago za vrednotenje in izboljševanje delovanja. Ob uporabi kvalitativnih in kvantitativnih informacij pomagajo določiti uspešnost organizacije pri doseganju njenih ciljev.	Performance indicator: a feature or characteristic used to measure whether the results and outcomes have been achieved. It is means of assessing and evaluating the characteristics of products, services, processes and operations of the organisation. They need to be relevant to the programme's desired outcomes and objectives, quantifiable, verifiable and free from bias. They are used to track progress and provide a basis to evaluate and improve performance. They use qualitative and quantitative information to help determine an organisation's success in achieving its objectives.
Zunanji vplivi (faktorji, dejavniki): predstavljajo okoliščine, ki jih ni mogoče nadzorovati, ki imajo lahko ugoden ali pa neugoden vpliv na doseganje pričakovanih rezultatov in zastavljenih ciljev.	External factors represent uncontrollable circumstances, which have a favourable or adverse influence on achievement of expected results and intended objectives.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91 • sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96



Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Revizijsko poročilo

Državno sofinanciranje medijev

Revizijsko poročilo

Sinergija-EPD

Revizijsko poročilo

Poslovanje Občine Dornava

Revizijsko poročilo

Delovanje sveta zavoda Centra slepih,
slabovidnih in starejših Škofja Loka

Revizijsko poročilo

Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji



Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Računsko sodišče
Republike Slovenije

Revizijsko poročilo

Učinkovitost delovanja notranjega
kontrolnega okolja na področju
strukturnih skladov

Revizijsko poročilo

Smotnost sodnih in izvensodnih poravnav

Revizijsko poročilo

Obnove gradov z evropskimi sredstvi

Revizijsko poročilo

Gospodarjenje s počitniškimi kapacitetami v
Zavodu za letovanje in rekreacijo otrok
v letih od 2002 do 2006

Revizijsko poročilo

Evidentiranje nepremičnin
v Republiki Sloveniji

