

MERJENJE DELOVANJA PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH (PRIROČNIK)

I. DEL - UVOD

1. Poglavlje - Zakaj priročnik o merjenju delovanja pri proračunskih uporabnikih ?

Vlada Republike Slovenije je junija 2005 sprejela *Strategijo nadzora notranjega nadzora javnih financ v R Sloveniji za obdobje 2005 do 2008* (v nadaljevanju: *Strategija*), kjer navaja, da je **splošni strateški cilj** notranjega nadzora javnih financ izpolnitev zahtev veljavne zakonodaje na področju notranjega nadzora javnih financ tudi v praksi, kar za neposredne in posredne proračunske uporabnike pomeni vzpostavitev učinkovitega in uspešnega sistema **finančnega poslovanja**, notranjih kontrol in notranjega revidiranja, kakor tudi zagotovitev njegovega delovanja.

Merjenje delovanja proračunskih uporabnikov, ki ga bomo v našem priročniku podrobneje predstavili, je zelo pomembna prvina finančnega poslovanja, ki zajema zlasti vzpostavitev in izvajanje:

- a. načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov,
- b. postavljanja in sporočanje vrednosti in ciljev,
- c. spremljanja doseganja ciljev in skladu z navedenim
- d. zagotavljanje odgovornosti,

kar bodo obenem glavna področja predstavitev v našem priročniku.

Strategija v nadaljevanju nato navaja, da bo uresničitev splošnega strateškega cilja bo dosežena tako, da bodo doseženi naslednji **posebni cilji**:

Cilj 1: Pospešitev uvajanja načrtovanja in poročanja na podlagi k rezultatom

usmerjenega proračuna,

Cilj 2: Izboljšanje in prenova funkcije računovodenja pri proračunskih uporabnikih,

Cilj 3: Uvajanje upravljanja s tveganji in na tej podlagi zagotavljanje učinkovitega sistema notranjega kontroliranja,

Cilj 4: Krepitev funkcije notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih

Posebni cilji zajemajo vse sestavne dele splošnega cilja. Tako se prva dva cilja nanašata na **finančno poslovanje**, cilj 3 se nanaša na notranje kontroliranje, cilj 4 pa na notranje revidiranje.

Načrtovanje in poročanje na podlagi **k rezultatom usmerjenega proračuna**, ki ga **Strategija** navaja kot posebni cilj 1, pa ne pomeni nič drugega kot **merjenje delovanja**, katerega najpomembnejše prvine smo že opredelili zgoraj.

Zdaj lahko napovemo, da bo naš priročnik usmerjen k rešitvam, ki so značilne za »k rezultatom usmerjeni proračun« (krajše: **KRUP**) in k usmeritvam, kako vzpostaviti zanesljivo in učinkovito merjenje delovanja proračunskega uporabnika. Gre torej za **finančno poslovanje v ožjem pomenu te besede**.

* * *

Pri oceni stanja je vlada navajala, da je Republika Slovenija je k programskemu pristopu priprave in izvrševanja proračuna - oziroma **k rezultatom usmerjenemu proračunu** - pristopila v letu 2000 in v ta namen pripravila ustrezne podlage v predpisih. Sprejeto je bilo *Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna*. Vendar pa te podlage niso bile dovolj, da bi obravnavani koncept zaživel tudi v praksi. Temeljni razlog za to so **neustrezno opredeljene obrazložitve finančnih načrtov**, ki za posamezen program ne vsebujejo dovolj jasno opredeljenih **ciljev** in pričakovanih **dosežkov** glede na izhodiščno stanje na področju, na katerega želi proračunski uporabnik s svojim programom vplivati. Za posamezne programe ni bilo opredeljenih ustreznih **meril delovanja**

in *indikatorjev dosežkov* s pripisanimi pričakovanimi vrednostmi, ki bi omogočili *merjenje dosežkov* posameznega programa po njihovi izvedbi.

V nadaljevanju je vlada navajala, da ob koncu obdobja, na katerega se nanaša *Strategija*, torej v letu 2008 vsa ministrstva pri načrtovanju upoštevajo načela k rezultatom usmerjenega proračuna, nevladni in drugi neposredni proračunski uporabniki ter posredni proračunski uporabniki pa pristopijo k pospešenemu uresničevanju načel k rezultatom usmerjenega proračuna tako, da imajo do konca leta 2008 večino ciljev merljivih, z indikatorji za njihovo merjenje.

Načrtovano je bilo tudi oblikovanje skupine strokovnjakov, ki bo na podlagi analize sedanjega (tedanjega) stanja pripravila navodila oziroma strokovne podlage za načrtovanje v skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna, s tem v zvezi pripravila ustrezna usposabljanja in nudila vsakodnevno strokovno pomoč pri uvajanju tega koncepta po ministrstvih. Ni nam znano, ali je delo prej navedene skupine strokovnjakov sploh kdaj zaživel.

* * *

Pri opravljanju notranjega revidiranja v lokalnih skupnostih in pri posrednih proračunskih uporabnikih smo se (skupaj z uporabniki) pogosto srečevali z vprašanji *KRUPa* ter poskušali iskati ustrezne rešitve, vendar nam razmere in časovne omejitve niso dopuščale sistematičnega pristopa k reševanju problemov *KRUPa*. Na podlagi večletnih izkušenj pa nam je vendarle uspelo zbrati dovolj gradiva in priti do določenih skupnih ugotovitev, da smo se lahko *sistematično* lotili obdelave in priprave *KRUPa*, z možnostjo uporabe v lokalni skupnosti in pri posrednih proračunskih uporabnikih, čemur je priročnik tudi namenjen.

Uvodna pojasnila in napotki pri uporabi priročnika

Priročnik je zasnovan na ta način, da bodo v vsakem poglavju najprej prikazana temeljna načela in usmeritve, pomembna za razumevanje področja KRUPa, ki ga bom v konkretnem poglavju predstavili, predstavljene pa bodo tudi smernice za delo v povezavi s področjem, ki

bo predmet prikaza in kjerkoli bo to možno in smiselno, tudi odgovornosti za izvedbo posamičnih nalog KRUPa.

Problematiko KRUPa bomo v okviru vsakega poglavja – kjer in če bomo slednje ocenili za smiselno in koristno – prikazali v konkretnem okolju lokalne skupnosti (občine), kot tudi v okolju posrednega proračunskega uporabnika (krajše: PPU); za tak pristop smo se odločili zato, ker je občina praviloma ustanoviteljica večine PPU in se učinki KRUPa kažejo tako na strani občine, kot tudi pri PPU. S tem odpiramo cesto, po kateri naj poteka dvosmerni promet, čemur v praksi marsikdaj ni tako. Ker je na osnovi večletne prakse naše poznavanje PPU zlasti izrazito na področju vzgoje in izobraževanja, se bo večina prikazov nanašala nanje, prepričan pa smo, da bodo predstavitve dovolj plastične, da bodo uporabljive za katerega koli PPU.

*Pričakujemo tudi vaš odziv v obliki vprašanj o stvareh, ki bi vas dodatno zanimale, kakor tudi predloge, katere zadeve bi bilo potrebno podrobneje prikazati in razložiti. Na vaše odzive se bomo sproti odz(i)vali, zato nam pišite na vili.perner@cpa-perner.si. Iskreno upamo in želimo, da bi se naša skupna naloga uspešno uresničila, saj bomo na ta način obogatili delovanje proračunskih uporabnikov z novim(i) (spo)znanj(i) in povečali prepoznavnost našega delovanja, vse predvsem na osnovi domačega, **slovenskega znanja in izkušenj**.*

Naj na koncu povemo še, da bomo imeli opravka s krajšo obliko priročnika, v prihodnje pa načrtujemo še njegovo daljšo obliko, kar bo odvisno v prvi vrsti od odziva na prihajajoči krajši priročnik.

(Se nadaljuje)