

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

**NADZOR IZVRŠEVANJA PRORAČUNA IN PROCES  
DEZINVESTIRANJA NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO**

Kandidatka: Mira Koren  
Vpisna številka: 35328  
Študijski program: Magistrski študijski program Uprava II. stopnja  
Mentor: dr. Srečko Devjak

Ljubljana, september 2008



## **POVZETEK**

Proces izvrševanja proračuna je treba neprestano nadzirati, da se zagotovi poraba prihodkov za tiste namene in v tisti višini, kot je predvideno v veljavnem proračunu. Nadzor je opredeljen kot celota zasnov, delov in dejavnosti zaposlenih, ki so povezani z doseganjem zastavljenih ciljev. Ustrezno vzpostavljen nadzor zagotavlja, da proces izvrševanja proračuna deluje v okviru zastavljenih ciljev, zakonov in predpisov države. Ena od nalog učinkovitega nadzora je vzpostavitev oziroma oblikovanje kakovostnega podatkovnega modela v okviru informacijskega sistema, kar omogoča zakonito, gospodarno, upravičeno in namensko porabo proračunskih sredstev.

Stvarno premoženje v lasti Republike Slovenije je tako po številu nepremičnin in premičnin kot tudi vrednostno zelo obsežno. Zato in zaradi načela gospodarnosti se mora država obnašati kot dober gospodar. Ministrstvo za obrambo pripravlja letne načrte pridobivanja in razpolaganja za vojaško oborožitev in opremo ter temeljne razvojne programe Slovenske vojske. Premoženje v lasti Ministrstva za obrambo je treba neprestano nadzirati in izvajati kontrolne izločitve. Slovenska vojska se preoblikuje v racionalno oboroženo silo, ki bo sposobna zagotavljati nacionalno varnost in se vključevati v sistem kolektivne obrambe. Gre za preoblikovanje vojaških sil. Postopek za načrtno, organizirano, varno in postopno izločitev neuporabnih ali nepotrebnih sredstev za vojaške namene je dezinvestiranje. Pravilni in zakoniti postopki dezinvestiranja lahko obogatijo državni proračun, hkrati pa je izpolnjeno temeljno načelo ravnanja s premoženjem države – načelo gospodarnosti.

Ključne besede: javne finance, proračun, proračunski uporabnik, nadzor, revidiranje, podatkovni model, informacijski sistem, stvarno premoženje, dezinvestiranje, izločitev, odpis.



## **ABSTRACT**

The process of carrying out the Budget needs to be supervised constantly in order to assure that revenues are spent for the purposes and to the level, which are earmarked in the Budget in force. The supervision is defined as a whole of outlines, parts, activities and employees that are connected with achieving the objectives set. Properly established supervision assures that the process of realizing the budget works in the frame of objectives set, laws and state regulations. One of the activities of effective supervision is the establishment or making of quality data model in the frame of information system, which enables legal, economical, legitimate and purposeful expenditure of budgetary funds.

Material means in the property of the Republic of Slovenia are according to the quantity of the real estate and chattels as well as their value extremely extensive. Due to this fact, as well as the principle of economy, the state has to manage well. The Ministry of Defence prepares annual plans for acquisition and disposal of military armaments and equipment, and fundamental programs for development of Slovene Army. The property of the Ministry of Defence has to be supervised constantly and control elimination has to be carried out. Slovene Army is transforming into a rational armed forces, which will be capable of assuring national security and incorporating into the system of collective defence. This is the so called transformation of armed forces. The procedure for systematic, organised, safe and gradual elimination of useless or dispensable means for military purposes is disinvesting. Proper and legal procedures of disinvesting can enrich state budget, and thus, the basic principle of managing the state property is fulfilled - the principle of economy.

Key words: public finance, budget, budget user, supervision, revision, data model, information system, material means, disinvesting, elimination, writing off.



## KAZALO

POVZETEK .....	iii
ABSTRACT .....	v
KAZALO .....	vii
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLEM, PREDMET IN HIPOTEZA RAZISKOVANJA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA .....	3
1.3 OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ .....	3
1.4 METODE RAZISKOVANJA.....	4
1.5 STRUKTURA DELA.....	4
<b>2 JAVNE FINANCE IN PRORAČUNSKA PORABA.....</b>	<b>5</b>
2.1 JAVNE FINANCE IN NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE .....	5
2.2 PRORAČUN IN PRORAČUNSKA PORABA .....	8
2.2.1 Proračun.....	10
2.2.2 Primer proračunskega (u)porabnika – Ministrstvo za obrambo.....	12
2.2.3 Vizija in poslanstvo proračunskega (u)porabnika .....	14
2.2.4 Uresničevanje proračunske porabe na Ministrstvu za obrambo .....	15
2.2.5 Pravna podlaga za izvajanje finančnega poslovanja na Ministrstvu za obrambo.....	16
<b>3 POLITIKA VZPOSTAVITVE IN RAZVOJA SISTEMA NADZORA JAVNIH FINANC.....</b>	<b>21</b>
3.1 NAČINI REVIDIRANJA POSLOVANJA NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV .....	21
3.2 ZUNANJE REVIDIRANJE.....	23
3.3 NOTRANJI NADZOR PRORAČUNSKE UPORABE NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO .....	24
3.3.1 Sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol .....	26
3.3.2 Notranja revizija.....	28
3.3.3 Kontrolno okolje.....	29
<b>4 PODPORA PROCESOV ODLOČANJA IN POVELJEVANJA .....</b>	<b>30</b>
4.1 POMEN ODLOČANJA IN POVELJEVANJA.....	30
4.1.1 Poslanstvo in kazalniki ciljev .....	30
4.1.2 Strateško načrtovanje in zaznavanje poslovnih problemov .....	31

<b>5</b>	<b>PODATKOVNI MODEL NADZORA PRORAČUNSKE PORABE .....</b>	<b>33</b>
5.1	CILJI INFORMACIJSKEGA SISTEMA .....	35
5.2	INFORMACIJSKI SISTEM NADZORA PRORAČUNSKE PORABE .....	36
5.2.1	Informacijski sistem kot podsistem poslovnega sistema.....	37
5.2.2	Model funkcij .....	38
5.2.3	Model podatkov.....	39
5.2.4	Pojmovnik proračunske porabe.....	40
5.2.5	Proces izvajanja in nadzora porabe proračunskih sredstev na Ministrstvu za obrambo.....	42
5.3	UDEJANJENJE PODATKOVNEGA MODELA.....	46
5.3.1	Veljavna podpora izvrševanja proračunske porabe .....	46
5.3.2	Vključevanje in podpora uporabnikov .....	47
5.3.3	Kritični dejavniki uspeha nadzora .....	48
<b>6</b>	<b>RAVNANJE S STVARNIM PREMOŽENJEM DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI.....</b>	<b>49</b>
6.1	TEMELJNI POJMI O RAVNANJU S STVARNIM PREMOŽENJEM DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI.....	49
6.1.1	Upravlavec stvarnega premoženja kot osrednji subjekt ravnanja ....	50
6.1.2	Temeljna načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti .....	50
6.2	PREDSTAVITEV GLAVNIH ELEMENTOV UPRAVLJANJA S STVARNIM PREMOŽENJEM .....	52
6.2.1	Razpolaganje s stvarnim premoženjem.....	53
6.2.2	Postopek sprejema letnega načrta ravnanja s stvarnim premoženjem države.....	57
<b>7</b>	<b>PROCES DEZINVESTIRANJA NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO .....</b>	<b>59</b>
7.1	PRODAJA DRŽAVNEGA STVARNEGA NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA V LASTI MINISTRSTVA ZA OBRAMBO.....	59
7.2	POSTOPEK IZLOČANJA IN ODPISA SREDSTEV NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO .....	68
7.3	POJMOVNA OPREDELITEV IZLOČITVE SREDSTEV.....	69
7.3.1	Načela načrtovanja, organiziranja in izvedbe izločitve .....	70
7.3.2	Organizacija in izvedba izločitve.....	70
	7.3.2.1 <i>Začasna izločitev</i> .....	70
	7.3.2.2 <i>Trajna izločitev</i> .....	71
7.4	POJMOVNA OPREDELITEV ODPISA.....	75
7.5	USTANOVITEV ORGANIZACIJSKE ENOTE ZA DEZINVESTIRANJE.....	78



<b>8 DOSEŽENI CILJI RAZISKOVANJA, UGOTOVITVE IN PREVERITEV HIPOTEZ.....</b>	<b>80</b>
<b>9 PRISPEVEK K STROKI IN UPORABNOST REZULTATOV.....</b>	<b>82</b>
<b>10 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>83</b>
LITERATURA.....	85
VIRI .....	86
SEZNAM SLIK, TABEL IN GRAFOV .....	87
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	89



# 1 UVOD

## 1.1 PROBLEM, PREDMET IN HIPOTEZA RAZISKOVANJA

Vsebina naloge je povezana z dejstvom, da sem zaposlena v državni upravi, in sicer na Ministrstvu za obrambo, na delovnem mestu, na katerem so moje naloge povezane s pripravo in oblikovanjem predlogov finančnega načrta ministrstva, s postopki za prerazporeditev pravic porabe ter izvrševanjem finančne kontrole porabe proračunskih sredstev.

Uspešno poslovanje je ključno tako za podjetja, institucije ali proračunskega uporabnika kot za celotno družbo. Učinkovitost poslovanja je odvisna predvsem od odločanja o izbiri poti za doseganje rezultatov, o izvajanju zamišljenega, od postavljanja in doseganja ciljev, izbire in uresničevanja različnih strategij načrtovanja ter spremljanja uspehov in neuspehov, rasti in nazadovanja podjetja, torej od načrtne uporabe trenutnih virov. Vse pomembnejši so usklajevanje, razporejanje virov, preverjanje učinkov dela in sestavljanje teh elementov v obvladljivo celoto. Preverjanje oziroma nadzor je tisti vzvod, ki naj pretehta, ali so vloženi napori prispevali k večji produktivnosti, gospodarnosti in rentabilnosti. Brez učinkovitega nadzora namreč ni mogoče primerno dosegati ciljev, ki smo si jih zastavili.

Razvite države neprestano razvijajo metode in oblikujejo sisteme za učinkovito upravljanje in poslovanje tako gospodarskih družb kot državnih in javnih organizacij. Pri tem težijo predvsem k načelom preglednosti, odgovornosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Upoštevanje in uresničevanje teh načel zagotavlja predvsem načrtno porabo davkoplačevalskega denarja, kar posledično krepi zaupanje javnosti v delo države in javne uprave.

V vsaki državi je treba zagotoviti uspešno delovanje celotnega javnega sektorja in učinkovito izvedbo nalog v javnem interesu ob načrtni porabi javnih sredstev, zbranih z davki. To je pomembno predvsem zato, ker kot državljani nastopamo v dvojni vlogi, in sicer želimo, da bi država kar najbolje skrbela za blaginjo ljudi, hkrati pa bi radi, da bi nas to kar najmanj bremenilo. Ker interesa nista združljiva, se lahko razpon med njima zmanjša ob učinkovitem ustvarjanju blaginje.

Na področju računovodstva javnega sektorja se vedno bolj približujemo standardom, ki veljajo v zasebnem sektorju. Znatno je povečan poudarek elementoma nadzora in transparentnosti, še posebej pri nadzoru in sledljivosti porabe proračunskih sredstev – denarja davkoplačevalcev. Nadzor proračunske porabe je eden najpomembnejših elementov analize poslovanja, ki je ena od informacijskih funkcij, torej del informacijskega sistema, katerega osrednji del sicer sestavlja računovodski informacijski sistem.

Obstaja več razlogov, da je analiza poslovanja nepridobitnih organizacij v strokovni literaturi obdelana bistveno manj obširno. To ni upravičeno, če upoštevamo razmeroma velik obseg in pomen nepridobitnih organizacij, in sicer glede na število zaposlenih, na angažirana sredstva, celotni promet kot tudi glede na pomen teh dejavnosti v gospodarstvu in delovanju države ter državljanov. Morda je to posledica domneve, da se lahko metode za analiziranje podjetij razmeroma hitro prilagodijo tudi za analiziranje nepridobitnih organizacij, kar je le deloma res. Drugi razlog je najbrž dejstvo, da merjenje učinkovitosti in uspešnosti nepridobitnih organizacij ni preprosto v primerjavi z analizo poslovanja podjetja, med drugim tudi zaradi raznovrstnosti njihovih dejavnosti.

Druga tema, obravnavana v nalogi, je povezana z dejstvom, da je bila v direktoratu, kjer sem zaposlena, letos ustanovljena nova organizacijska enota Oddelek za dezinvestiranje, katerega naloge bodo povezane z odpisom in odprodajo sredstev, ki so v lasti ministrstva. Področje dezinvestiranja je bilo do zdaj precej neurejeno, preglednost procesov in postopkov pa bo bolj urejena tudi s sprejetjem novega Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.

Moramo se namreč zavedati, da je stvarno premoženje v lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti tako po številu nepremičnin in premičnin kot tudi vrednostno zelo obsežno. Zaradi tega in ne nazadnje tudi zaradi načela gospodarnosti se morajo tako država kot samoupravne lokalne skupnosti obnašati kot dober gospodar. Iz navedenega razloga je zato že pred nekaj leti začela zoreti ideja o celoviti ureditvi področja stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Vlada Republike Slovenije je zato ustanovila Strokovno komisijo Vlade Republike Slovenije za upravljanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem. Eden od procesov, ki se nanaša na stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti je dezinvestiranje. Proces dezinvestiranja je opredeljen z novim zakonom, ki govori o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin ter postopkih ravnanja s premoženjem države. Postopek dezinvestiranja pa pomeni izločanje oziroma odpis neuporabnih, dotrajanih in tehnološko zastarelih sredstev.

Kot izhodišče raziskovalnega dela v okviru naloge sem postavila dve hipotezi.

Opredelitev hipotez:

H 1: Nadzor nad izvrševanjem proračuna zagotavlja preglednost oziroma transparentnost porabe javnih sredstev.

H 2: Vsaka poraba proračunskih sredstev, ki izraža nabavo državnega premoženja, se kaže v procesu dezinvestiranja.

## 1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA

Ker sem zaposlena v Službi za finance, v Oddelku za finančno kontrolo, se vsak dan srečujem s problemom učinkovitega, natančnega in predvsem zakonsko pravilnega izvajanja nadzora proračunske porabe, z njegovo izvedbo ter vključitvijo v celovito podporo na področju upravljanja virov. Namen in cilj naloge je bil prikazati možnost uporabe teoretičnih smernic in izhodišč za izgradnjo učinkovitega nadzora proračunske porabe kot nadgradnjo računalniške podpore enotnega računovodskega sistema Republike Slovenije. Z nadzorom doseganja proračunskih ciljev in učinkovitega upravljanja z viri namreč sledimo tudi gospodarni in zakoniti porabi proračunskih sredstev.

Namen magistrske naloge je bil tudi prikaz modela za opravljanje nadzora proračunske porabe pri konkretnem proračunskem uporabniku ob večletnih izkušnjah z uvajanjem in dopolnjevanjem obstoječega sistema nadzora ter prikaz procesa dezinvestiranja in njegov vpliv na proračun. Cilj dela je bil poiskati pomanjkljivosti v sistemu, ki bi se jih z nadgradnjami dalo odpraviti. Tako bi se zagotovilo zanesljive in pregledne evidence ter varovanje državnega premoženja. Želela sem prikazati tudi pomembnost urejenih postopkov dezinvestiranja, kar bi naj bilo v pomoč delavcem v novoustanovljeni organizacijski enoti in vodstvu.

## 1.3 OCENA DOSEDANJIH RAZISKOVANJ

Pri pregledu literature, strokovnih člankov, knjig in različnih analiz, ki smo jih opravili tudi na Ministrstvu za obrambo, lahko ocenim, da je vsebina nadzora proračuna dobro obdelana, vendar je bil moj namen, ki je izhajal iz praktičnih izkušenj pri delu in na konkretnem proračunskem uporabniku v povezavi z domačo in tudi tujo literaturo, predstaviti nov pogled na problematiko nadzora državnega proračuna.

V Sloveniji je bilo na področju javnih financ v zadnjih letih sprejetih precej novosti. Sprejeti zakoni o javnih financah, računovodstvu ter vrsta novosti v Zakonu o izvrševanju proračuna so temeljito reformirali javne finance. Zakon o javnih financah, ki je krovni zakon na tem področju, spremlja in pravno ureja vrsto ciljev, ki so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne (proračunske) porabe, in sicer: *kdo* (katera institucija ali organizacijska enota) porablja proračunska sredstva, *kako* jih porablja oziroma kaj se plačuje z njimi in *zakaj* se javna sredstva porabljajo.

Glede procesa dezinvestiranja pa je bil namen prikazati opis izvedbe postopka odpisa v novi organizacijski enoti ter uvajanje novih pravnih podlag in prikaz praktičnega izvajanja odpisa.

## **1.4 METODE RAZISKOVANJA**

Metode dela so temeljile predvsem na preučevanju teoretične podlage, ki je temelj za celovito oceno poslovanja, na uporabi teoretičnih spoznanj ob iskanju in zaznavanju poslovnih težav podjetja in njihovo prilagajanje ugotovljenim posebnostim nadzora proračunske porabe, spoznavanju posebnosti javnih financ, preizkusu uporabnosti raziskanih teoretičnih postopkov, ki bodo prilagojeni posebnosti proračunske porabe pri konkretnem proračunskem uporabniku.

Izbira metodološkega postopka je temeljila na preučevanju strokovne literature tujih in domačih avtorjev, na virih, prispevkih in člankih z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s področja strateškega načrtovanja. V nalogi so vključena spoznanja, ki so se pokazala v tujini uspešna tudi že v praksi, ter znanje, pridobljeno med študijem. Uporabljeni so bili tudi lastno poznavanje tematike, informacije, pridobljene v pogovoru s sodelavci, podatki iz poslovnih poročil in internih virov proračunskega uporabnika. Za prikaz finančne povezanosti med odpisom sredstev in proračunom sem naredila analizo, katere rezultati so pokazali, da povezanost med tema spremenljivkama sicer obstaja, vendar je v nasprotju z mojimi pričakovanji minimalna oziroma je ni.

## **1.5 STRUKTURA DELA**

Zastavljeni cilj naloge sem poskušala uresničiti skozi vsebino, razdeljeno na smiselno urejena poglavja. Najprej sem opredelila pojme, kot so javne finance, proračun, izvajanje proračunske porabe pri konkretnem proračunskem uporabniku ter nadzor proračunske porabe kot enega najpomembnejših elementov analize poslovanja. V drugem delu sem opredelila politiko vzpostavljanja in razvoja sistema nadzora javnih financ (notranji in zunanji nadzor), saj se v državi ne ustvarja dobiček s prodajo proizvodov in storitev kot v zasebnem sektorju, zato se nemalokrat zgodi, da sredstva niso optimalno investirana oziroma porabljena, projekti in naloge pa so slabo načrtovani. Tretji del naloge obravnava področje procesov odločanja in poveljevanja, torej govorimo o podpori vodstvu za učinkovito delovanje organizacije. V nadaljevanju je prikazan predlog oblikovanja modela nadzora proračuna in njegova programska rešitev. Zadnji poglavji pa obravnavata stvarno premoženje in proces dezinvestiranja, kar se pojavlja kot novost na ministrstvu. Sledijo še ugotovitve, predlogi rešitev in smernice za prihodnost.

## **2 JAVNE FINANCE IN PRORAČUNSKA PORABA**

Javni sektor oziroma država ima skupaj z njenimi institucijami za temeljni cilj oziroma nalogo zadovoljevati javne potrebe narodnega gospodarstva in državljanov. Ker trg (zasebni sektor) zaradi svojih nepopolnosti proizvaja bodisi preveč bodisi premalo določenih dobrin glede na družbeno želeno raven produkcije, mora ta problem rešiti javni sektor (Klun, 2005, str. 29).

Država se od drugih sektorjev gospodarstva razlikuje v treh značilnostih (Kranjec, 2003, str. 2):

- Država ima sposobnost prisile, ki je drugi sektorji nimajo; lahko zakonito jemlje denar davčnim zavezancem in lahko sprejema obvezne predpise ter jih izvaja.
- V svojih odločitvah država lahko zasleduje cilje, ki so drugačni od ciljev institucij privatnega sektorja; privatni sektor ima večinoma za cilj doseči čim večji dobiček, država pa ima lahko cilje, ki so nasprotni profitnemu cilju.
- Država pri uresničevanju svoje politike teoretično ni omejena s sredstvi; potrebna sredstva lahko pridobi s prisilo (davki) bodisi z ustvarjanjem kupne moči.

V vsaki državi je treba zagotoviti uspešno delovanje celotnega javnega sektorja in učinkovito izvedbo nalog v javnem interesu ob načrtni porabi javnih sredstev, zbranih z davki. To je pomembno predvsem zato, ker kot državljeni nastopamo v dvojni vlogi, in sicer po eni strani želimo, da bi država kar najbolje skrbela za blaginjo ljudi, po drugi strani pa, da bi nas to kar najmanj bremenilo. Ker ta interesa nista združljiva, se lahko razpon med njima zmanjša ob učinkovitem ustvarjanju blaginje (Jamnik, 2000, str. 69).

Razvite države neprestano razvijajo metode in oblikujejo sisteme za učinkovito upravljanje in poslovanje tako gospodarskih družb kot državnih in javnih organizacij. Pri tem težijo predvsem k načelom transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Upoštevanje in izvajanje teh načel zagotavlja predvsem namensko porabo davkoplačevalskega denarja, to pa krepi zaupanje javnosti v delo države in javne uprave (Milatovič, 2002, str. 35).

### **2.1 JAVNE FINANCE IN NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE**

Obstajajo tri osnovne funkcije sodobnih javnih financ in sicer alokacija proizvodnih virov, prerazdeljevanje dohodka in kot zadnje stabilizacija gospodarstva (Musgrave, 1989, str. 6).

Kot članica Evropske unije je Republika Slovenija vključena v široko regionalno povezavo, ki širi njen gospodarski prostor. Tako so izpolnjeni nekateri poglobljeni pogoji

za doseganje višjega standarda prebivalcev. Možnosti za izkoriščanje prednosti, ki jih ponuja članstvo, niso odvisne le od prilagoditve pravnega in upravnega sistema, temveč tudi od razvoja gospodarskega in pravnega okolja, ki zagotavlja narodnemu gospodarstvu obstoj v razmerah, ki so zahtevnejše, kot so bile pred vključitvijo v zvezo.

Zagotavljanje varnosti na kolektivni ravni z vključitvijo v Nato je zmanjšalo izpostavljenost tveganjem, ki jih Slovenija sama ne bi mogla obvladovati tako učinkovito. Članstvo je namreč neposredno povezano z reformami obrambnega sistema, še posebej Slovenske vojske. Vzpostavili smo poklicno vojsko s prostovoljno rezervo, ta pa mora biti sposobna zagotavljati vojaški vidik nacionalne obrambe glede na razmere v širšem varnostnem okolju.

Na področju računovodstva javnega sektorja se vedno bolj približujemo standardom, ki veljajo v zasebnem sektorju. Znatno je povečan poudarek elementoma nadzora in transparentnosti, še posebej pri nadzoru in sledljivosti porabe proračunskih sredstev – denarja davkoplačevalcev. Nadzor proračunske porabe pa je ob tem eden najpomembnejših elementov analize poslovanja, ki je ena od informacijskih funkcij, torej del informacijskega sistema, katerega osrednji del sicer sestavlja računovodski informacijski sistem, vendar ga ne pokriva v celoti.

### **Posebnosti poslovanja nepridobitnih organizacij**

Analiza poslovanja nepridobitnih organizacij v strokovni literaturi je obdelana pomanjkljivo, kar ob razmeroma velikem obsegu in pomenu nepridobitnih organizacij, številu zaposlenih, angažiranih sredstvih, celotnem prometu kot tudi pomenu teh dejavnosti za gospodarstvo in delovanje države ter državljanov ni opravičljivo. Morda je to posledica domneve, da se lahko metode za analiziranje podjetij razmeroma hitro prilagodijo tudi za analiziranje nepridobitnih organizacij, kar pa drži le deloma. Drugi razlog je najbrž dejstvo, da merjenje učinkovitosti in uspešnosti nepridobitnih organizacij ni tako preprosto v primerjavi z analizo poslovanja podjetja, med drugim tudi zaradi raznovrstnosti njihovih dejavnosti.

Med temeljne posebnosti nepridobitnih organizacij v primerjavi z gospodarskimi družbami lahko z vidika analize poslovanja štejemo zlasti naslednje (Bergant, 2003, str. 47):

1. **Nepridobitnost.** Stopnja dobičkonosnosti torej ni tista, ki kaže na uspeh izvrševanja nalog.
2. **Presežek prihodkov nad odhodki** še ni znak uspešnega poslovanja, saj je lahko tudi znak, da z njegovim poslovanjem nekaj ni v redu (Kramnar, 2000, str. 75).
3. **Dobiček.** Ena od temeljnih značilnosti je, da pripada lastniku (podjetniku), saj nosi podjetniško tveganje. Zato je nesmiselno govoriti o dobičku v nepridobitnih organizacijah, čeprav ustvarjajo presežek prihodkov nad odhodki.



4. **Uporaba presežka prihodka nad odhodki** je bistveno drugače urejena kot pri podjetjih. Presežek se lahko pri nepridobitnih organizacijah porabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti.
5. **Tržna in netržna dejavnost** nepridobitnih organizacij ni jasno ločena, saj so pogosto tako imenovane dvoživke, zlasti javni zavodi. Določen del storitev, ki imajo značaj javnih storitev, ponujajo tudi gospodarski, nedržavni in profitni subjekti.
6. **Upravljanje** nepridobitnih organizacij ni tako tesno povezano z ustanoviteljstvom ali (so)lastništvom organizacije kot v primeru podjetij.
7. **Lastništvo nad premoženjem**, ki je dano v upravljanje nepridobitni organizaciji, lahko ustanovitelj ali (so)lastnik ohrani (zato se tudi posebej računovodsko spremlja), v primeru podjetja pa lastnik ohrani delež v kapitalu podjetja.
8. **Odgovornost ustanovitelja** je urejena še bolj različno kot v primerih različnih gospodarskih družb.
9. **Financiranje** poslovanja nepridobitnih organizacij večinoma poteka s sredstvi, ki jih organizacije ne ustvarijo same, torej jih zagotavlja ustanovitelj ali država.
10. **Temeljni pogoj za dolgoročni obstoj** nepridobitne organizacije ni njena učinkovitost, saj lahko razmeroma dolgo posluje kljub nizki učinkovitosti in uspešnosti.
11. **Dobrine**, ki jih »proizvajajo« nepridobitne organizacije, niso tržne, niso med seboj konkurenčne, niso merljive in niso deljive.
12. **Učinki** poslovanja so neposredni (rezultati poslovanja) in posredni (posledica sprememb na podlagi kombinacije rezultatov poslovanja in njihovega delovanja), kar dodatno otežuje merjenje učinkovitosti in uspešnosti poslovanja.
13. **Dejavnosti**. Posamezna aktivnost ima lahko več različnih koristi oziroma učinkov na različnih področjih, več posameznih dejavnost pa ima lahko le en učinek.
14. **Vložki** v procesu poslovanja nepridobitnih organizacij so pogosto težko merljivi (Kramnar, 1999, str. 70).
15. **Stroški** poslovanja nepridobitnih organizacij so v določeni meri povzročeni s strani vladnih odločitev (npr. povečanje socialnih transferjev, regresiranje obresti pri stanovanjski shemi itn.).
16. **Zunanji nadzor** nad poslovanjem nepridobitnih organizacij poteka prek različnih organov, ki imajo sicer razmeroma visoke pristojnosti, vendar jim nenehno primanjkuje meril za ocenjevanje ustreznosti poslovanja zlasti v pogledu uspešnosti posamezne organizacije.
17. **Zunanje poročanje** za potrebe zunanjih uporabnikov informacij je po svoji analitični vsebini pestro, za nekatere organizacije (npr. javne službe) pa bolj standardizirano (ali pa je vsaj predvideno, da bo standardizirano) v primerjavi z letnimi poročili podjetij. Tu je veliko večja nevarnost »**produkcije**«, nekaterih

- podatkov, ki se hranijo, ne da bi jih kdo uporabljal, po drugi strani pa ni podatkov, ki bi sicer bili lahko koristni.
18. **Notranje poročanje** za potrebe odločanja je manj razvito, saj so najbolj opazne posebnosti poslovanja nepridobitnih organizacij.
  19. **Cilji in dejavnosti** številnih nepridobitnih organizacij so določeni z državno zakonodajo.
  20. **Merilo uspešnosti** nepridobitnih organizacij je pogosto odvisno od njihovih ustanoviteljev ali financerjev. Dejansko povpraševanje po storitvah je lahko bistveno večje od obsega, ki ga je financer pripravljen plačati.
  21. **Hitrost učinkov.** Pogosto se učinki delovanja nepridobitnih organizacij pokažejo v določenem (lahko tudi dolgem) časovnem intervalu glede na porabljena sredstva oziroma odhodke.
  22. **Politična usmeritev.** Sprememba politične usmeritve lahko preusmeri že dogovorjeno delovanje nepridobitne organizacije.

## 2.2 PRORAČUN IN PRORAČUNSKA PORABA

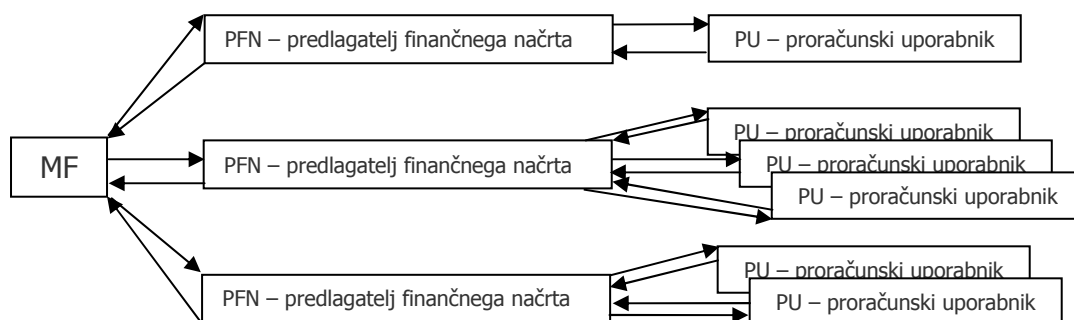
Proračun je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto. Gre tudi za politični akt, s katerim se določi programe in druge pravice porabe javnofinančnih institucij za izvedbo programov in aktivnosti (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 12). Hkrati je proračun ključni instrument, prek katerega vlada financira in hkrati zagotavlja uresničevanje svoje ekonomske, socialne in drugih politik. V Sloveniji je državni proračun akt Državnega zbora Republike Slovenije, ki je posebne pravne narave. To namreč ni zakon v formalnem pogledu, saj se sprejema po posebnem postopku, ki je opredeljen v Poslovniku Državnega zbora in tako ni enak zakonodajnemu postopku. Prav tako proračun nima pravne narave zakona v materialnem pogledu, ker ne vsebuje pravnih norm kot splošnih in abstraktnih pravil in sam po sebi ne ukinja ali spreminja obstoječih pravic ali obveznosti ter ne uveljavlja novih. Državni proračun se vedno spremeni hkrati z Zakonom o izvrševanju proračuna, uveljavitev slednjega pa je pogoj za uveljavitev proračuna.

Pri pripravi vsakoletnega proračuna predstavlja makrofiskalni scenarij grobi razrez letnega oziroma dvoletnega proračunskega kolača na ravni države in v grobih okvirjih tudi za posamezne proračunske uporabnike. Na tej podlagi vlada pripravi Proračunski memorandum, ki opredeljuje:

- osnovne usmeritve gospodarske politike,
- prednostne naloge razvoje politike in strukturnih reform,
- cilje in ukrepe politike javnih financ,
- ocene in napovedi gospodarskih gibanj,
- ocene in napovedi javnofinančnih gibanj.

Naloga in odgovornost predlagatelja finančnega načrta oziroma njegovega predstojnika je, da se uskladi s »svojimi« proračunskimi uporabniki glede okvirov na ravni glavnega programa.

**Slika 1: Priprava PFN – predloga finančnega načrta**



Vir: Proračunski memorandum za leti 2007 in 2008

V proračunskem memorandumu so povzeta najpomembnejša javnofinančna in programska politična izhodišča za pripravo državnih proračunov za naslednje obdobje. Razvojne prednostne naloge proračunskega memoranduma izhajajo iz Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, ki je temeljni strateški razvojni dokument, ter Državnega razvojnega programa. Proračunski memorandum je skladno z Zakonom o javnih financah okvir za pripravo državnih proračunov za prihodnji dve leti.

### 2.2.1 Proračun

Proračun je hkrati instrument ekonomskega in fiskalnega vodenja države ter izrecna politična izjava, ki določa proračunske odhodke za izvajanje različnih programov in dejavnosti. Praviloma se proračun nanaša na eno leto. Naloga državnega proračuna je določiti finančne potrebe države in predvideti način njihovega pokrivanja, zato je njegova določitev prepuščena parlamentu, ki tako izvaja nadzor nad izvršilno oblastjo. Z makroekonomskega stališča je pomembno, da prihodke in odhodke obravnavamo povezano. Državni proračun, ki se nanaša na eno leto, vsebuje večinoma samo tiste prihodke in odhodke, ki se bodo zgodili v enem letu. Izjema so pravice prevzema obveznosti v prihodnjih letih, ki imajo pri nas podlago v Zakonu o izvrševanju proračuna v Načrtu razvojnih programov. Sestava letnega proračuna temelji na kratkoročnih in izoliranih načrtih proračunske porabe, zato ima precej neželenih učinkov, kot so:

- izvedba nekaterih programov, zlasti investicij se razteza na več let, zato jih enoletni proračun ne prikazuje v celoti, s čimer se izgubi njihova celotna vrednost in pomen;
- učinki, ki so vezani na posamezne politične odločitve, se redko kdaj pokažejo v istem letu;
- brez dolgoročno zastavljenih fiskalnih oziroma proračunskih ciljev ni mogoče nadzorovati javnih financ;

- številni zakoni veljajo brez časovne omejitve;
- v enoletnem proračunu je nemogoče določiti težišča oziroma prednosti, zato prihaja premalo do izraza omejevanje državne porabe;
- fiskalna politika je zgolj izbira med alternativami, zato je nujno postaviti cilje vnaprej. Posameznih odločitev ne moremo ocenjevati izolirano, brez upoštevanja drugih, kar še posebej velja za načrtovanje od zgoraj navzdol. Pri tem je treba zastaviti dolgoročneje cilje, ki se uresničujejo s posameznimi letnimi proračuni;
- v letnem proračunu je nemogoče prepoznati politiko alokacije v javnem sektorju, zato je potrebno daljše obdobje.

Da bi se izognili naštetim pomanjkljivostim izoliranih in kratkoročnih odločitev, je treba z različnimi postopki povečati racionalnost državnih odločitev. Med te postopke uvrščamo srednjeročno finančno načrtovanje, spremljanje stranskih učinkov, proračunsko načrtovanje in programiranje (angl. Planning-Programming-Budgeting System) ter analizo stroškov in koristi.

Vse članice EU pripravljajo v okviru srednjeročnega finančnega načrtovanja in napovedovanja tudi indikativne večletne proračune, ki vsebujejo najmanj:

- *proračunske cilje*: obseg javnega dolga oziroma letni obseg zadolžitve države, obseg prihodkov in odhodkov (v absolutnih zneskih in odstotkih BDP);
- *ocene pričakovanja gibanja gospodarskih indikatorjev*: javne investicije, realna rast BDP, zaposlenost in inflacija;
- *proračunske ukrepe* in ukrepe drugih ekonomskih politik, ki bodo potrebni za uresničitev načrtovanih ciljev, vključno z ocenami njihovega vpliva na proračun;
- *analizo učinkov sprememb* glavnih ekonomskih predpostavk na proračun in zadolžitev.

V nekaterih državah večletne proračunske projekcije ostajajo na agregatni ravni, v nekaterih pa jih oblikujejo zelo podrobno, do ravni programov, in imajo zgolj indikativni značaj, v drugih pa vsaj za prvi dve proračunski leti predstavljajo trdno zavezo, potrjeno v parlamentu.

Cilj srednjeročnega načrtovanja in napovedovanja proračunskih odhodkov je povečati proračunsko obvladljivost, ki vsebuje:

- oblikovanje celovitih ciljev fiskalne politike in pojasnila, kako jih bo vlada v prihodnjih letih dosegla;
- pripravo dobrih informacij o srednjeročnih stroških veljavnih programov in še trajajočih projektov in dejavnosti, pri čemer se pogosto odkrije, da ima vlada na voljo zelo omejena sredstva za doseganje svojih ciljev;
- odpiranje možnosti za oblikovanje predlogov za spremembo proračunske politike, ki jih bo treba uveljaviti v prihodnjih letih in hkrati določiti instrumente za spremljanje njihovega uresničevanja;

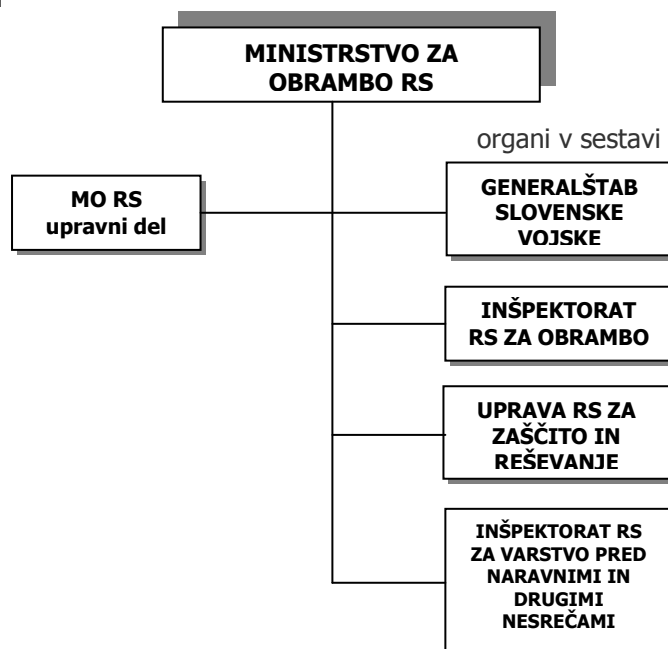
- razjasniti je treba vpliv sedanjih političnih odločitev za prihodnja proračunska leta, čeprav se v letnem proračunu ne izkazujejo v celoti. To so (periodični) investicijski stroški države, ki se raztezajo v daljšem obdobju, programi, ki se uresničujejo šele ob koncu leta in na začetku ne kažejo celotnih stroškov, programi, katerih vpliv na porabo bo v prihodnjih letih naraščal, programi, ki bodo imeli vpliv na porabo v prihodnjih letih in ne v letu, ko nastanejo.

Uvajanje dvoletnega proračuna naj bi omogočalo hitrejšo prestrukturiranje strukture proračunskih odhodkov, pripeljalo do vidnih rezultatov sprejetih političnih odločitev v tekočem in prvem novem proračunskem letu, prekinilo tradicijo začasnega financiranja državnih potreb in povečalo plačilno disciplino države.

### 2.2.2 Primer proračunskega (u)porabnika – Ministrstvo za obrambo

Obrambni načrtovalci z dodeljenimi viri in prednostnimi nalogami, ki so določene za posamezne programe, implementirajo strateške usmeritve v poslovne načrte. Posamezni viri se razporedijo med programe glede na prednost posameznega programa, njegov prispevek za nacionalno varnost in vpliv na strateške obrambne cilje.

**Slika 2: Organizacijska struktura ministrstva s petimi proračunskimi uporabniki**

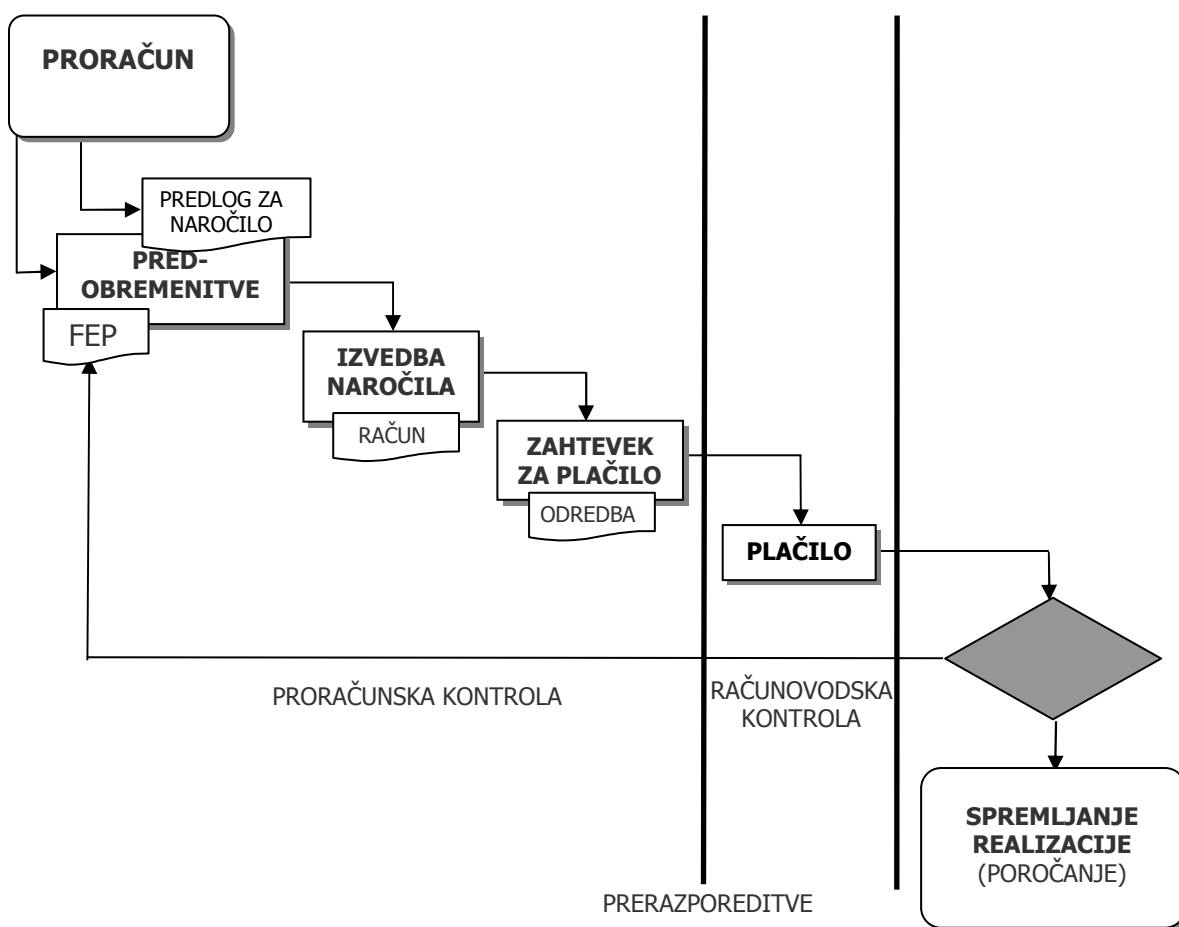


Vir: <http://mors.si/index.php?id=75>

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije (v nadaljevanju ministrstvo) je znotraj proračuna Republike Slovenije zastopano v okviru **področja 07 – OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH**, naloge so opredeljene v Proračunskem priročniku, ki je podlaga za pripravo finančnega načrta – Proračuna Ministrstva za obrambo. Področje zajema tako vojaške kot civilne organizacijske oblike vojaške obrambe ter sistema zaščite, obveščanja in ukrepanja v primeru naravnih in drugih nesreč.

**0701 SPLOŠNE IN SKUPNE FUNKCIJE OBRAMBE** – Program vključuje sredstva za delovanje ministrstva, sredstva za članstvo v mednarodnih organizacijah in delo vojaško diplomatskih predstavništav, sredstva za civilne in skupne funkcije obrambe (oprema in enote za oskrbo državnih organov, sredstva zvez, informatika, kriptozашčita itn.) ter gospodarjenje z državnim premoženjem v upravljanju ministrstva. Leta 2008 naj bi sredstva za opremljanje Slovenske vojske znašala dva odstotka BDP, kar je opredeljeno z dolgoročnim programom razvoja in opremljanja.

**Slika 3: Izvrševanje proračunske porabe s kontrolami**



Vir: Pojmovnik MFERAC 2007

**0702 VOJAŠKA OBRAMBA IN NACIONALNA VARNOST** – Program temelji na organizacijski strukturi Slovenske vojske, ki je nosilec opremljanja, usposabljanja in delovanja sistema vojaške obrambe. Razvojne usmeritve izhajajo iz Splošnega dolgoročnega programa razvoja in opremljanja Slovenske vojske, glavne naloge, ki iz tega izhajajo, pa so:

- vojaško usposabljanje za oboroženi boj in druge oblike vojaške obrambe;
- zagotavljanje bojne pripravljenosti in vojaške obrambe ob neposrednem napadu;
- sodelovanje pri zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah;
- izvrševanje obveznosti, ki jih država sprejema v mednarodnih organizacijah.

**0703 CIVILNA ZAŠČITA IN PROTIPOŽARNA VARNOST** – Glavni program je prek Republiške uprave za zaščito in reševanje organiziran z republiškimi in območnimi štabi civilne zaščite za vzdrževanje kadrovske in materialno-tehnične usposobljenosti za ukrepanje ob izrednih dogodkih in naravnih nesrečah. Temeljne naloge so opazovanje in obveščanje ter usposabljanje in vzdrževanje pripravljenosti za posredovanje v primeru nesreč ter zagotavljanje delovanja informacijskih in telekomunikacijskih sistemov, vključno s sistemom javnega alarmiranja. Velik del nalog je usmerjen v zagotavljanje protipožarne varnosti (sofinanciranje in usposabljanje gasilcev), pa tudi na spodbujanje ljubiteljskih dejavnosti, ki s posredovanjem ob izrednih razmerah lahko pripomorejo k učinkovitemu in racionalnemu ukrepanju predvsem na lokalni ravni.

### **2.2.3 Vizija in poslanstvo proračunskega (u)porabnika**

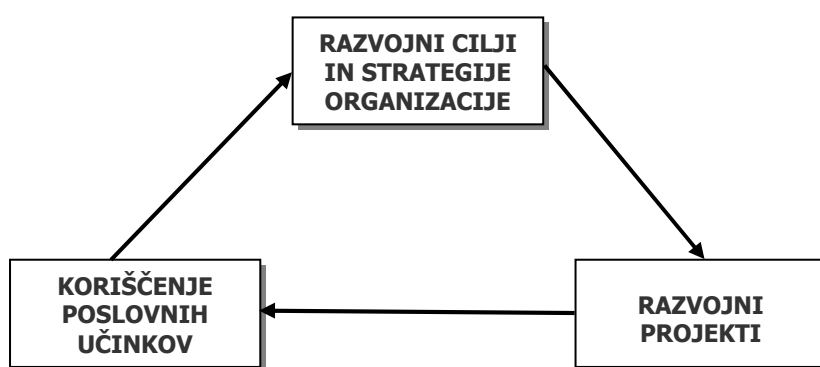
V strategiji proračunskega uporabnika, naj gre za vojsko, šolstvo ali društvo, je pomembno poznavanje uporabnikov, da lahko natančno opredelijo cilje. Naslednja zahteva strategije proračunskega uporabnika je, da opusti tisto, kar ne deluje več, sicer lahko postane strategija »preobložena«. Pomembno je vedeti tudi, kakšen je program storitev za določenega uporabnika in s kakšnimi pripomočki lahko svoje delovne načrte izpeljemo. Brez te opreme ni strategije. Ne nazadnje je pri strategiji pomembno, da pravočasno odreagiramo, prepoznamo pravo priložnost, da spremembo uvedemo in jo uspešno uveljavimo. Merilo strategije so dosežki. Ob navajanju rezultatov pri proračunskem uporabniku ali v javni ustanovi so zelo pomembni natančni rezultati in uporaba kvantificiranih kazalcev. V družbenih ustanovah je treba opozarjati na zastarelo mišljenje, da je pomembna le kakovost dela in ne rezultati. Omalovaževanje konkretnih rezultatov je skušnjava, ki ji ustanove zelo pogosto podlegajo. Drugače od pridobitnih organizacij, ki izgubljajo denar, če ne ravnajo z viri gospodarno, gre pri proračunskih uporabnikih za denar drugega oziroma davkoplačevalcev, katerim ustanove odgovarjajo za sredstva, ki morajo biti razporejena tako, da prinašajo zelene rezultate.

Vedno znova se je treba zavedati, da so rezultati dela proračunskega uporabnika vedno zunaj organizacije in ne znotraj nje. Predstava podjetja je opis podjetja kot celote ali



zgolj njegove dejavnosti, njegove kulture ali temeljne tehnologije v prihodnosti. Ena glavnih nalog najvišjega menedžmenta v podjetju je, da bi vse informacije, pridobljene s strateško analizo, strnili v enovito, razumljivo, razložljivo in privlačno vizijo. O oblikovanju vizije govorimo največkrat v podjetjih, ki so v krizi, v podjetjih, ki za zdaj dosegajo zadovoljive poslovne rezultate, pa gre praviloma za preverjanje ali novo oblikovanje njihovega poslanstva. Poslanstvo podjetja opredeljuje, kaj bo poslovno področje podjetja v najširšem smislu, hkrati pa skuša odgovoriti na vprašanja, kaj je in kaj naj bo poslovno področje podjetja in kje podjetje vidi svojo konkurenčno prednost.

**Slika 4: Razvojni projekti**



Vir: Ferfila (2002, str. 113)

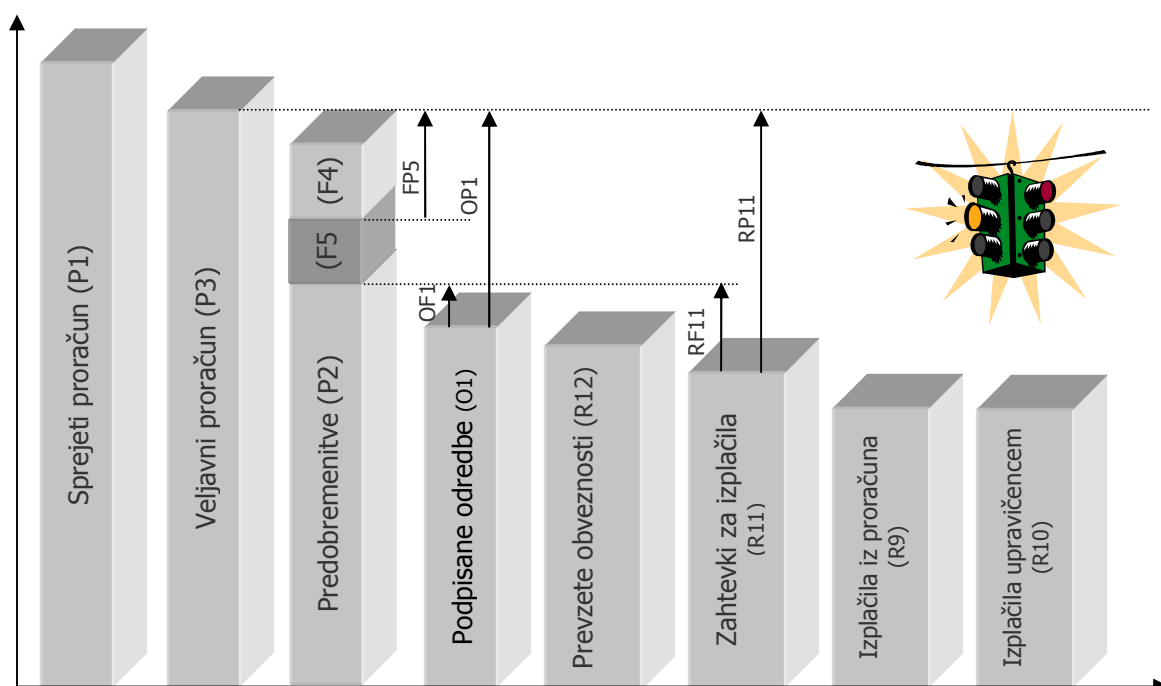
#### **2.2.4 Uresničevanje proračunske porabe na Ministrstvu za obrambo**

Postopek priprave letnega obrambnega proračuna obsega:

1. Pripravo predloga finančnega načrta ministrstva za naslednji dve leti, obdelanega glede na proračunske uporabnike in:
  - področje proračunske porabe,
  - glavne programe,
  - podprograme,
  - projekte in dejavnosti,
  - proračunske postavke oziroma konte in podkonte.
2. Obrazložitev predloga finančnega načrta ministrstva za naslednji dve leti (na ravni področja proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov), določijo se jasni cilji in prednostne naloge, ki izhajajo iz strategij in dokumentov s področja razvojnega načrtovanja, ter kazalci učinkovitosti in uspešnosti, ki so namenjeni ugotavljanju učinkovitosti in uspešnosti, ter primerjanje rezultatov s porabljenimi viri ob koncu proračunskega leta.
3. Predlog načrta nabav in gradenj za prihodnji dve leti.
4. Predlog načrta delovnih mest (dodatnega zaposlovanja) za prihodnji dve leti.

5. Predlog programa odprodaje, zamenjave in nakupa državnega finančnega in stvarnega premoženja v upravljanju ministrstva za prihodnji dve leti.
6. Predlog načrta razvojnih programov, ob katerih se izkazujejo načrtovani izdatki obrambnega proračuna za investicije in državne pomoči (po projektih) v prihodnjih štirih letih.
7. Obrazce (v elektronski obliki) za pripravo predloga obrambnega proračuna.

**Slika 5: Stanje proračunske porabe po fazah izvrševanja s kontrolami**



Vir: Pojmovnik MFERAC 2007

### 2.2.5 Pravna podlaga za izvajanje finančnega poslovanja na Ministrstvu za obrambo

Najpomembnejša interna pravna podlaga na ministrstvu je Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za obrambo, ki ureja finančno poslovanje in sistem notranjih kontrol finančnega poslovanja.

Finančno poslovanje ministrstva vključuje finančno poslovanje petih neposrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju PU):

- PU 1911 – Ministrstvo (upravni del),
- PU 1912 – Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje,

- PU 1913 – Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- PU 1914 – Generalštab Slovenske vojske (Slovenska vojska),
- PU 1915 – Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo.

Pravilnik o finančnem poslovanju ministrstva določa:

- temeljna načela finančnega poslovanja in sistema notranjih kontrol pri finančnem poslovanju ministrstva ter odgovorne osebe,
- organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja,
- naloge finančne službe ministrstva, finančne službe PU in finančnega organa,
- temeljna načela za pripravo in izvrševanje finančnega načrta ministrstva,
- kontrolo zakonitosti, namenskosti, upravičenosti in gospodarnosti porabe proračunskih sredstev ter nadzor nad finančnim poslovanjem,
- pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi,
- vrste knjigovodskih listin, ki jih ministrstvo uporablja pri poslovanju in so podlaga za evidentiranje poslovnih dogodkov in porabo proračunskih sredstev,
- postopke priprave, obdelave, evidentiranja in kontrole knjigovodskih listin,
- kroženje knjigovodskih listin in roke za njihovo posredovanje v nadaljnjo obdelavo oziroma knjigovodsko evidentiranje,
- upravljanje s stvarnim in finančnim premoženjem,
- poslovne knjige,
- poročanje o porabi proračunskih sredstev,
- način arhiviranja in hramba knjigovodskih listin,
- varovanje dokumentov in podatkov.

Temeljna načela finančnega poslovanja so:

- zakonita, racionalna in namenska poraba finančnih sredstev,
- popolnost in točnost knjigovodskih listin,
- urejeno in sprotno vodenje poslovnih knjig,
- zanesljivost finančnih podatkov in informacij,
- varovanje sredstev in premoženja ministrstva,
- preprečevanje nepravilnosti.

Na ministrstvu je finančno poslovanje organizirano v skladu s predpisi in drugimi akti, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v finančni službi ministrstva, finančnih službah PU in finančnih organih.

Za finančno in računovodsko poslovanje se na ministrstvu uporablja enoten računalniško podprt računovodski program (v nadaljevanju: MFERAC), ki je obvezen za celotno državno upravo, in druge aplikacije, ki so vezane na program.

Finančna služba ministrstva opravlja te naloge:

- usklajuje pripravo in oblikuje predlog finančnega načrta ministrstva,

- usklajuje izvrševanje finančnega načrta ministrstva:
  - a) izvaja postopke za prerazporeditev pravic porabe,
  - b) pridobiva soglasja Ministrstva za finance in usklajuje delo z njim,
  - c) kontrolira in potrjuje predloge za naročilo,
  - d) izvaja finančno kontrolo pogodb pred podpisom,
  - e) kontrolira in potrjuje predobremenitve,
  - f) pripravlja predlog kvot,
  - g) pripravlja likvidnostne načrte,
  - h) izvaja postopke uskladitve investicijskih načrtov z razpoložljivimi finančnimi sredstvi,
  - i) spremlja in kontrolira realizacijo, ugotavlja odstopanja od finančnega načrta, kvot in mesečnih likvidnostnih načrtov ter predlaga ukrepe,
  - j) izvaja postopke povečanja pravic porabe namenskih prihodkov v finančnem načrtu,
  - k) skrbi za šifrante s področja finančnega poslovanja,
- pripravlja letno poročilo o realizaciji finančnega načrta ministrstva za uporabnike,
- pripravlja strokovne podlage, navodila in usmeritve s področja finančnega poslovanja,
- opravlja finančno kontrolo,
- opravlja kontrolo stroškov službenih potovanj v tujino,
- izvaja analize in pripravlja poročila o porabi sredstev za vodstvo ministrstva,
- zbira podatke o stroških udeležbe na sestankih Sveta EU in jih posreduje Ministrstvu za finance,
- evidentira prejete račune,
- izdaja račune za opravljene storitve na podlagi nalogov za izdajo računa in sklenjenih pogodb, obračunava in plačuje davek, ki gre v proračun, vodi knjigo izdanih računov,
- sodeluje pri koordinaciji in razvoju informacijskega sistema MFERAC,
- izračunava obrambne izdatke Republike Slovenije,
- izvaja plačilni promet, razen za stroške dela, deviznih in gotovinskih izplačil, kar opravlja služba za računovodstvo,
- skladno z organizacijo dela neposrednega proračunskega uporabnika izvaja nekatere naloge za PU 1911.

Finančna služba posameznega PU opravlja naslednje naloge za neposrednega proračunskega uporabnika:

- usklajuje pripravo in oblikuje predlog finančnega načrta PU z obrazložitvami in investicijskimi načrti,
- usklajuje izvrševanje finančnega načrta PU:
  - a) pripravlja predloge za prerazporeditev,
  - b) pripravlja predobremenitve in usklajuje dinamiko predobremenitev,
  - c) usklajuje investicijske načrte z razpoložljivimi finančnimi sredstvi,

- d) spremlja in kontrolira realizacijo, ugotavlja odstopanja od finančnega načrta in predlaga ukrepe,
- usklajuje pripravo in oblikuje predlog poslovnega poročila uporabnika,
- spremlja sklenjene pogodbe,
- pripravlja analize in poročila o porabi sredstev finančnega načrta za uporabnika,
- opravlja finančno kontrolo v okviru nalog finančnega poslovanja, za katere je pristojna.

Priprava predloga finančnega načrta ministrstva poteka v skladu s Pravilnikom o obrambnem planiranju in je sestavni del poslovnega načrtovanja.

Na podlagi navodila za pripravo državnega proračuna, ki ga izda ministrstvo, pristojno za finance, pripravi finančna služba ministrstva predlog izhodišč za pripravo predloga finančnega načrta ministrstva. V predlogu določi na podlagi prioritet iz letnega načrta dela in finančnih zmožnosti, ki izhajajo iz razreza proračunskih sredstev po glavnih programih in predlagateljih, okvirni predlog obsega pravic porabe za posamezne neposredne uporabnike. Predlog izhodišč potrди minister.

Finančne službe PU pripravijo po enakem postopku predlog delitve pravic porabe za notranje organizacijske enote, predlog pa potrdijo predstojniki proračunskih uporabnikov. Predlog delitve pravic porabe za notranje organizacijske enote v upravnem delu ministrstva pripravi finančna služba ministrstva, na koncu ga potrdi minister. Finančne službe PU pripravijo v skladu s prejetimi navodili predloge njihovih finančnih načrtov in jih pošljejo finančni službi ministrstva, ki jih združi v enoten predlog finančnega načrta ministrstva. Predloge finančnih in investicijskih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov potrdijo predstojniki proračunskih uporabnikov, predlog finančnega načrta upravnega dela ministrstva pa potrdi minister.

Predlog finančnega in investicijskih načrtov ministrstva, ki se pošljejo v skladu z navodili in rokovnikom na ministrstvo, pristojno za finance, potrdi minister.

Finančni načrt ministrstva se pripravi po programski in ekonomski klasifikaciji v skladu z vsakoletnimi navodili za pripravo predloga proračuna. V številčnem delu so prikazani načrtovani odhodki po področjih, glavnih programih, podprogramih, proračunskih postavkah, projektih, dejavnostih in kontih. V sklopu programske klasifikacije so načrtovana sredstva za izvajanje temeljnih nalog oziroma programa dela ministrstva in sredstva za redno delovanje.

Na podlagi sprejetega proračuna pripravijo finančne službe PU in finančni organi finančne načrte posameznih organizacijskih enot, načrt nabav in gradenj ter načrt razvojnih programov. Ob izvajanju ukrepov na podlagi 40. člena Zakona o javnih financah lahko finančna služba ministrstva predlaga ustrezne ukrepe za zagotovitev izvrševanja finančnega načrta ministrstva, tako da je delovanje čim manj moteno.

Vodje notranjih organizacijskih enot morajo prek vzpostavljenega sistema notranjih kontrol stalno spremljati in nadzorovati delovanje svoje enote ter se hitro in ustrezno odzivati na vsako nepravilno, negospodarno, neučinkovito in neracionalno dejanje.

Sistem notranjih kontrol deluje kot sistem vgrajenih postopkov, metod in pravil, ki jih podrobno določajo postopki in metode finančnega poslovanja in so določeni s predpisi, ki urejajo finančno poslovanje proračunskih uporabnikov. Notranje kontrole delujejo na vmesnih stopnjah poslovanja in omogočajo kontrolo posameznih stopenj poslovanja ter celotnega procesa.

Vodje notranjih organizacijskih enot morajo na podlagi ugotovitev in priporočil notranje in zunanje revizije izvajati popravljalne ukrepe in dajati pobude za izboljševanje sistema.

Finančna služba ministrstva spremlja porabo finančnega načrta na podlagi evidentiranih, podpisanih in plačanih odredb ter izdelanih predobremenitev v sistemu MFERAC. Analitična evidenca porabe finančnega načrta se vodi na ravni ministrstva, po proračunskih uporabnikih, notranjih organizacijskih enotah, ekonomskih namenih, proračunskih postavkah in analitiki PU (projekti in aktivnosti).

Finančna služba ministrstva vodi evidenco porabljenih sredstev za materialne stroške po stroškovnih mestih.

Finančna služba ministrstva ugotavlja tudi odstopanja med sprejetim in veljavnim finančnim načrtom, ki so posledica sprememb med letom (prerazporeditve, sklepi vlade, povečanja namenskih sredstev, odstop sredstev drugim proračunskim uporabnikom).

Poročila finančne službe ministrstva so:

- redna tedenska in mesečna za vodstvo,
- izredna poročila na zahtevo vodstva, revizijskih služb in zunanjih institucij,
- ob zaključku proračunskega leta,
- ob spremembah finančnega načrta.

Učinkovit računovodski sistem vključuje ustrezne postopke in evidence katerih namen je (Romney, Cushing, 1997, str. 429):

- vključevati in evidentirati vse odobrene poslovne dogodke,
- pravočasno opisovati poslovne dogodke,
- ovrednotiti poslovne dogodke tako, da se njihove denarne vrednosti lahko izkazujejo v računovodskih izkazih.

### **3 POLITIKA VZPOSTAVITVE IN RAZVOJA SISTEMA NADZORA JAVNIH FINANC**

#### **3.1 NAČINI REVIDIRANJA POSLOVANJA NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV**

Državo si lahko predstavljamo kot velik aparat, v katerem veliko število organov, institucij ter posameznikov opravlja različne vloge. Zadovoljevanje potreb narodnega gospodarstva zahteva izjemno veliko sredstev, ki jih v obliki davkov prispevamo državljani (tj. davkopllačevalci). Prav zaradi velike količine denarnih sredstev in ker poslovanje oziroma delovanje države ni zamišljeno na tržni način, je potreben razmeroma velik nadzor nad javnimi financami.

Ker se v državni upravi dobiček ne ustvarja s prodajo proizvodov in storitev, kot na primer v zasebnem sektorju, velikokrat sredstva niso najboljše investirana oziroma porabljena, projekti in naloge pa so slabo načrtovani. To pomeni, da se ustvari posreden pritisk s strani davkopllačevalcev oziroma javnosti, da proračunski uporabniki bolj načrtno in učinkovito porabljajo javna sredstva.

V okviru nadzora nad gospodarno porabo javnofinančnih sredstev delujejo različne institucije in organi, ki pregledujejo oziroma revidirajo različna računovodska poročila, posamezne transakcije, delovne postopke, sisteme in procese pri posameznem proračunskem uporabniku.

Pojem revidiranja opredeljujejo številni domači in tuji avtorji. Revidiranje je širše opredeljeno kot sistematičen postopek nepristranskega pridobivanja in vrednotenja dokazov v zvezi z uradnimi trditvami o gospodarskem delovanju ter dogodkih za ugotavljanje stopnje skladnosti teh uradnih trditev z uveljavljenimi sodili in poročanje o izsledkih zainteresiranim uporabnikom (Taylor in Gleezen, 1996, str. 32).

Taylor in Gleezen razvrščata revidiranje na cilje delovanja in povezanost posameznika ali skupine, ki opravlja revizijo (Taylor in Gleezen, 1996, str. 33–37). Glede na cilje delovanja razvrščata revidiranje na:

- revidiranje računovodskih izkazov, kjer gre za zbiranje dokazov o uradnih trditvah v računskih izkazih podjetja in uporabljanje teh dokazov za preverjanje njihove skladnosti s splošno sprejetimi računovodskimi načeli in standardi;
- revidiranje skladnosti s predpisi se ukvarja z ugotavljanjem, ali so bili posli in dogodki opravljeni v skladu z zakoni in drugimi predpisi;
- revidiranje poslovanja, ki ga lahko opišemo kot sistematično pregledovanje delovanja organizacije glede na določene cilje.

Glede na povezanost posameznika oziroma skupine, ki opravlja revizijo s podjetjem, pa Taylor in Gleezen razvrščata revidiranje na (Taylor in Gleezen, 1996, str. 40):

- zunanje revidiranje, ki ga izvajajo organi ali osebe, ki niso uslužbenci organizacij, katerih uradne trditve revidirajo in svoje neodvisne storitve največkrat opravljajo na podlagi pogodb;
- notranje revidiranje, ki ga izvajajo organi ali osebe organizacije, v kateri revidiranje poteka;
- državno revidiranje, ki ga izvajajo pooblaščen državní revizorji.

V domači literaturi najdemo eno od opredelitev revidiranja tudi v Zakonu o računskem sodišču. Po definiciji tega zakona obsega revidiranje pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o pravilnosti in smotrnosti poslovanja. Pri tem se v prvem primeru preverja poslovanje glede na skladnost s predpisi, v drugem pa glede na presojo o gospodarnem, učinkovitem in uspešnem poslovanju.

Revizija mora imeti jasno določen obseg revidiranja. V praksi je zelo redko stroškovno učinkovito revidirati vse dejavnosti, zato se obseg revizije navadno zoži na pomembne zadeve, ki se nanašajo na cilje revizije in jih je mogoče izpeljati z denarnimi sredstvi, ki jih organizacija da na razpolago za izvedbo revizije.

Poleg revizijskega dela so revizorji čedalje pogostejše in v vedno večjem obsegu vključeni v svetovalno delo. To pomeni, da vodstvenim in strokovnim delavcem svetujejo tako pri reševanju tekočih operativnih problemov kot pri snovanju novih poslovnih procesov. Revizor lahko s svetovalno dejavnostjo prispeva tudi k odličnosti poslovanja. Pozna namreč organizacijo, njeno dejavnost, kontrolno okolje, specializiran pa je tudi za določeno področje oziroma dejavnost, tako, da lahko s svetovanjem pripomore k uspešnejšemu poslovanju (Kavčič, 2004, str. 118).

Tako kot tuji, tudi domači avtorji delijo revidiranje glede na različne vidike. Najpogostejša je delitev glede na predmet revidiranja (Kavčič, 2004, str. 111–112):

- revidiranje računovodskih izkazov – revizor mora dati mnenje o letnih izkazih organizacije,
- revidiranje skladnosti s predpisi – revizor preverja skladnost poslovanja z zakoni, podzakonskimi akti, različnimi drugimi zakonodajnimi uredbami in notranjimi pravilniki,
- revidiranje izvajanja nalog (revidiranje poslovanja) – cilj te revizije je izboljšanje postopkov poslovanja in ugotavljanja, ali je bila organizacija vodena gospodarno, uspešno in učinkovito,
- davčno revidiranje – revizor preverja pravilnost obračuna in plačila davkov ter prispevkov glede na zahteve davčne uprave in drugih državnih organov,
- revidiranje javne porabe (proračunsko revidiranje) – revizor presoja porabo javnih sredstev, gospodarnost pravnih oseb in uresničitev ciljev, zaradi katerih so jim bila sredstva dodeljena.



Javne finance obsegajo vsa finančna sredstva, s katerimi razpolaga javni sektor. V družbi imajo posebno vlogo, kajti gre za sredstva, katerih poraba ima pomembno vlogo pri razvoju države, zato je treba nadzirati zakonitost in namen njihove porabe ter presojati ali je gospodarna, učinkovita in uspešna.

Celotni koncept nadzora nad porabo sredstev proračuna Republike Slovenije je zasnovan tako, da se deli na zunanji in notranji nadzor porabe javnih finančnih sredstev. Zunanji nadzor opravlja Računsko sodišče RS, za organizacijo in izvajanje notranjega nadzora pa so odgovorni predstojniki neposrednih proračunskih uporabnikov. Notranji nadzor se opravlja kot fizični nadzor in v okviru vgrajenih sistemskih kontrol, zagotovljena pa sta v obliki programskega produkta.

Sodelovanje med zunanjo in notranjo revizijo naj bi koristilo obojim, pa tudi organizaciji katere računovodski izkazi se revidirajo. Cilj sodelovanja notranje in zunanje revizije je skupen napredek v delovanju ter odpravljanju nepotrebne podvajanja dela. Sodelovanje naj bi preprečevalo sočasno pregledovanje istih evidenc ter obremenjevanje istih ljudi (Brinc, Witt, 1982, str. 777-778).

### **3.2 ZUNANJE REVIDIRANJE**

Zunanje revidiranje javnih financ drugače kot komercialno ali gospodarsko revidiranje gospodarskih družb pokriva področje nadzora javnih sredstev. Organizaciji prinaša določene koristi. Te koristi se kažejo v večji preglednosti poslovanja javnega sektorja, dvigu kakovosti storitev, pri prihrankih proračunskih sredstev, informiranosti davkoplačevalcev in zadovoljstvu različnih uporabnikov revizijskih dokazov in ugotovitev (Maher, 1999, str. 262).

Sestava, organizacija, pristojnosti in delovanje računskega sodišča je opredeljeno v Zakonu o računskem sodišču. Zunanji nadzor nad porabo javnih financ izvaja vrhovna revizijska institucija, katere poslanstvo je revidirati v okviru pooblastil, in temelji na načelih, postavljenih z Limsko deklaracijo o revizijskih postopkih, ki je bila sprejeta leta 1977. V skladu s to deklaracijo je vrhovna revizijska institucija ustanovljena z namenom, da bi zagotavljala pravilno in učinkovito porabo javnih sredstev, razvijala pregledno vodenje financ, zagotavljala pravilnost delovanja javne uprave, komuniciranje javnih služb z javnostjo in objektivno poročanje ter je za to tudi odgovorna. Svoje naloge lahko izpolnjuje objektivno in učinkovito le, če je funkcionalno in organizacijsko neodvisna od organizacije, ki jo revidira in ni pod vplivom zunanjih institucij (Maher, 1999, str. 15 in 16).

Revidiranje pravilnosti poslovanja je tradicionalna naloga zunanjega revidiranja, opredeljena v 20. členu Zakona o računskem sodišču. Obsega pridobivanje ustreznih in

zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju. *Revidiranje smotrnosti* poslovanja je prav tako ena izmed revizijskih pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije. Tudi ta oblika revidiranja je opredeljena v 20. členu Zakona o računskem sodišču, po katerem računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Skladno s tem zakonom revidiranje smotrnosti poslovanja pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih dokazov za izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja (Bitenc, 2004, str. 59).

Zakon o računskem sodišču nedvoumno določa, da Računsko sodišče Republike Slovenije opravlja revizije smotrnosti poslovanja, pri tem pa lahko preverja vse tri dejavnike te revizije: gospodarnost, učinkovitost in uspešnost (Korpič, 2005, str. 115). Pri tem je *gospodarnost* definirana kot največje mogoče zmanjševanje stroškov virov ali javnih sredstev, porabljenih za neko dejavnost, ob upoštevanju ustrezne kakovosti. *Učinkovitost* je definirana kot razmerje med proizvodi ter storitvami in vložki, ki so bili zanje porabljeni. *Uspešnost* pa je definirana kot stopnja doseganja ciljev ter razmerje med predvidenimi in dejanskimi izidi določenih dejavnosti.

Poudariti pa je treba, da zunanja revizija ni pristojna ali odgovorna za vzpostavljanje notranjih kontrol in za njihovo učinkovitost ter uspešno delovanje, kljub temu pa ima pomembno vlogo pri razvijanju njihovega sistema. Spodbujala in podpirala naj bi vodstvo, da uvaja in krepi notranje kontrole. Zunanji revizor je odgovoren tudi za vzpostavitev postopkov preizkušanja obstoja in delovanja notranjih kontrol ter dajanje formalnih in neformalnih priporočil za izboljšanje njihovega sistema (Vidovič, 2004, str. 12).

Med drugim je naloga revizorja, da oceni delo, ki ga opravlja notranja revizija, ter ga upošteva, kjer je mogoče. Zunanji revizor lahko dobi revizijsko zagotovilo iz uspešnega sistema notranjih kontrol. Pri tem je nujno, da prej pridobi zagotovila, da je sistem v določenem obdobju deloval pravilno. Zunanji revizor o tem presoja na podlagi ocene uspešnosti sistema notranjih kontrol in ocene zaupanja v delo notranje kontrole.

### **3.3 NOTRANJI NADZOR PRORAČUNSKE UPORABE NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO**

Sistem finančnega poslovanja obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja ter izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja. Notranje kontrole se organizira kot sistem postopkov in metod za zagotovitev zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Notranja revizija pa je neodvisno in nepristransko ocenjevanje delovanja sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter svetovanja poslovanju proračunskega uporabnika. Za poslovanje proračunskega uporabnika je odgovoren njegov predstojnik. Predstojnik mora

poskrbeti za uspešnost, učinkovitost in gospodarnost poslovanja oziroma smotrnost, varovanje sredstev in zakonitost poslovanja.

Uporabljeni izraz »notranji nadzor javnih financ« ali PIFC (Public Internal Financial Control) pomeni zbir vseh sistemov za notranji nadzor javnih financ v javnem sektorju. Vključuje tri glavne elemente, in sicer:

– ***Finančno poslovanje in notranje kontrole kot odgovornost predstojnika***

Predstojnik je odgovoren za pravilno uporabo načel ter za vzpostavitev in izvajanje urejenega finančnega poslovanja in kontrol.

– ***Funkcionalno neodvisno službo za notranjo revizijo***

Služba za notranjo revizijo je orodje predstojnika proračunskega uporabnika za neodvisno ocenjevanje, vrednotenje in svetovanje glede ustreznosti in učinkovitosti sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol. Pomembno je, da ima zagotovljeno funkcionalno neodvisnost.

– ***Centralni neodvisni organ za razvoj, usklajevanje in nadzor***

Centralni neodvisni organ je sestavni in nujni del sistema notranjega nadzora javnih financ. Razvija metodologijo in usklajuje decentralizirane notranje revizijske službe pri proračunskih uporabnikih, zagotavlja funkcionalno neodvisnost notranjih revizorjev, nadzira delovanje celotnega sistema in o tem integralno poroča vladi.

Vzpostavitev notranjih kontrol pri proračunskih uporabnikih pomeni vzpostavitev sistema notranjih kontrol in zagotovitev kadrovske ter materialne vire. Tako naj bi bili zagotovljeni pogoji za gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje proračunskega uporabnika. Zato pa mora biti vzpostavljen sistem učinkovite kadrovske politike in delovnih postopkov, ki skrbijo:

- da se natančno predpišejo delovni postopki, ki temeljijo na splošnem pravilniku o delovanju proračunskega uporabnika;
- da obstajajo določila o preprečevanju navzkrižja interesov;
- da obstajajo natančni in sprotni dopolnjevani delovni postopki za osebje proračunskega uporabnika;
- da se redno opravlja ocenjevanje zaposlenih;
- da se vsi zaposleni, predvsem pa državni notranji revizorji, stalno strokovno izpopolnjujejo;
- da se zagotovi zadostno število osebja za vodenje, izvajanje in nadzor poslovanja ter pravočasno predvidi nadomestitev;
- da se določijo pristojnosti in odgovornosti zaposlenih ob prenosu nalog na druge institucije in se uporabljajo postopki, sprejeti v skladu s tem pravilnikom, in postopki, določeni v usmeritvah za finančno poslovanje in notranje kontrole;
- da računovodski sistem vključuje tudi ustrezne računovodske kontrole, kot so primerjave različnih zapisov iste informacije, preverjanje zaporedja dokumentov in primerjave sklopov različnih dokumentov.

Namen sistema in ureditve notranjih kontrol je zagotoviti smotrno poslovanje ter nadzor poslovanja ob uporabi enotnega informacijskega sistema pri proračunskih uporabnikih, upravljanje premoženja s skrbnostjo dobrega gospodarja ter vodenje enotnih evidenc o obsegu in realnosti prava.

Proračunski uporabniki vzpostavijo in vzdržujejo sisteme finančnega poslovanja in notranjih kontrol kot načrt dejavnosti, ki vključuje stališča in usmeritve vodstva, izražene z metodami za določanje ciljev in sredstev za njihovo doseganje, delovnimi postopki in prakso ter ukrepi za obvladovanje tveganj, ki skupaj zagotavljajo:

- urejeno in smotrno poslovanje, ki bo omogočilo doseganje zastavljenih ciljev in kakovostne storitve v skladu z nalogami proračunskega uporabnika;
- varovanje sredstev pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja, napak, poneverb ter drugih nepravilnosti;
- poslovanje v skladu z zakoni, drugimi predpisi in navodili vodstva;
- obdelavo, vodenje in shranjevanje zanesljivih računovodskih in drugih podatkov ter točno in pregledno poročanje.

### **3.3.1 Sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol**

Doseganje ciljev je sestavni del vodenja. Proračunski uporabniki se morajo odzivati na vse vrste tveganj, ki bi lahko vplivale na doseganje ciljev. Naloga vodstva je ugotoviti takšna tveganja, oceniti verjetnost, da se pojavijo, ugotoviti potencialne učinke ali izpostavljenost ter se odločiti, kakšne ukrepe je treba sprejeti za obvladovanje tveganj na še sprejemljivi ravni, kar mora biti sestavni del vodenja.

Sistem finančnega poslovanja obsega postopke za načrtovanje in izvrševanje proračunov in finančnih načrtov, računovodenje in poročanje, da bi dosegli zastavljene cilje ter zagotovili, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Finančno poslovanje poleg tega vključuje tudi nadziranje poteka in vrednotenje uspešnosti projektov. S sistemom notranjih kontrol organizacija zagotavlja učinkovito in uspešno doseganje zadane naloge. Vzpostavitev učinkovitih notranjih kontrol vključuje ocenitev tveganj, ki pretijo organizaciji tako s strani notranjih kontrol kot zunanjih dejavnikov. Sistem notranjih kontrol zajema organizacijsko strukturo, metode, postopke in procese ter dodelitev odgovornosti in pooblastil, kot posebno obliko kontrole pa tudi notranjo revizijo. Notranje kontrole so integralni del poslovanja, ki ga predstojnik vzpostavi in uporablja za vodenje aktivnosti.

Modele za obvladovanje tveganj je treba prilagoditi tako, da ustrezajo posebnim zahtevam posamezne organizacije, kajti vsaka od njih se sooča z drugačnimi okoliščinami tveganj. Ne glede na posebnosti pa se temeljni kontrolni postopki pri vseh

proračunskih uporabnikov nanašajo predvsem na kontrole pravilnosti poslovnih dogodkov in podatkov. Ti postopki zajemajo:

- začetno evidentiranje poslovnih dogodkov,
- pristojnosti in odgovornosti oseb, ki začnejo in obravnavajo poslovne dogodke (pristojnosti in odgovornosti morajo biti natančno opredeljene),
- popolnost zajemanja in obdelave poslovnih dogodkov in podatkov,
- točnost evidentiranja poslovnih dogodkov.

Točnost evidentiranja poslovnih dogodkov se določa z oblikovanjem in uporabo ustreznih obrazcev in evidenc za evidentiranje transakcij in poslovnih dogodkov ter določitvijo odgovornosti za postopke, s katerimi se razkrivajo napake in druge nepravilnosti. Notranje finančne kontrole, ki obsegajo predhodne kontrole, kontrole za odkrivanje in preračunavanje napak ter kontrole, ki zmanjšujejo druga tveganja, morajo zagotavljati, da:

- proračunski uporabniki prevzemajo in poravnajo obveznosti samo za tisti namen in do višine, ki je določena s proračunom.;
- proračunski uporabniki poravnajo finančne obveznosti v skladu z dinamiko in kvoto;
- je prevzemanje obveznosti v breme proračuna utemeljeno s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno;
- je prevzemanje obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, utemeljeno s pisno pogodbo, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta;
- se obveznosti v breme proračuna plačujejo samo upravičencem in le za dovoljeno vrsto in višino stroškov;
- se obveznosti v breme proračuna plačujejo v rokih, ki so za posamezne namene določeni v zakonu;
- so pogodbe za nabavo blaga, naročilo storitev in najem zgradb sklenjene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju;
- ima vsak izdatek iz proračuna podlago v verodostojni knjigovodski listini, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, in da se pravni temelj ter višina obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveri in pisno potrdi;
- se prejemi pravočasno in točno obračunavajo;
- se morebitne in dejanske terjatve pravočasno in točno identificirajo, izterjajo in računovodsko evidentirajo;
- se pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih iz pristojnosti proračunskega uporabnika v preteklem letu ter se ga predloži ministrstvu, pristojnemu za javne finance, skupaj z letnim poročilom;
- so sprejeta merila za presojanje učinkovitosti in gospodarnosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi in načini merjenja ter poročanja o doseženih rezultatih.

S sistemom postopkov notranjih kontrol, ki se opravljajo v organizacijski enoti, pristojni za kontrolo finančnih dokumentov, se poskuša na Ministrstvu za obrambo zagotavljati zgoraj naštetih temeljne postopke notranje kontrole.

Organizacijska enota za kontrolo finančnega poslovanja opravlja te postopke:

- kontrole predlogov za naročilo, s katerimi se zagotavlja, da neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti samo za namen in do višine, določene v odobrenem finančnem načrtu;
- kontrole sklenjenih pogodb z izbranim ponudnikom v postopku oddaje javnih naročil, s katerimi se zagotavlja, da je prevzemanje obveznosti v breme tekočega leta utemeljeno s pisno pogodbo, prav tako tudi prevzemanje obveznosti, ki zahtevajo plačila v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta in so pogodbe za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajanje gradenj, sklenjene v skladu s predpisi o javnem naročanju (skladno z Zakonom o javnih naročilih in z internim Pravilnikom o postopkih oddaje javnih naročil na Ministrstvu za obrambo);
- kontrole odredb, ki jih odredbodajalci notranjih organizacijskih enot pošiljajo v izplačilo računovodski službi, s tem se namreč zagotavlja, da se obveznosti v breme državnega proračuna plačujejo v rokih, ki so zakonsko določeni, da ima vsak izdatek iz proračuna podlago v resnični knjigovodski listini, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, in da se obveznosti plačujejo za namen in do višine, ki je določena v finančnem načrtu posamezne organizacijske enote.

### **3.3.2 Notranja revizija**

Notranje revidiranje obsega neodvisno in nepristransko naknadno preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja. Notranja revizija s sistematičnim in discipliniranim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in postopkov vodenja pomaga organizaciji pri doseganju njenih ciljev. Notranja revizija je funkcionalno sredstvo, s katerim vodstvo iz neodvisnega vira dobi zagotovilo, da notranje kontrole izpolnjujejo cilje notranjega kontroliranja in o obvladovanju tveganj na še sprejemljivi ravni. Notranja revizijska služba mora delovati v skladu z usmeritvami za državno notranje revidiranje, ki jih izdaja minister, pristojen za finance, ter s standardi notranjega revidiranja in kodeksom poklicne etike notranjega revizorja, ki jih izdaja Slovenski inštitut za revizijo.

Po definiciji, ki jo je opredelila mednarodna skupina za kontroling je kontroler interni poslovno-ekonomski svetovalec vseh, ki odločajo in delujejo kot navigatorji pri uresničevanju ciljev (Deyhle, 1997, str. 9).

Predlagatelji finančnih načrtov morajo organizirati notranje revizijske službe za svoje potrebe in za potrebe organov v njihovi pristojnosti. Pri organiziranju in izvajanju

notranjega revidiranja in pri ustanovitvi notranje revizijske službe morajo proračunski uporabniki upoštevati zlasti:

- usmeritve za državno notranje revidiranje,
- obseg prevzetih proračunskih obveznosti proračunskega uporabnika,
- obseg postavk finančnega načrta (vrednost, število transakcij),
- obseg razvojnih programov,
- organiziranost proračunskega uporabnika,
- obseg in zahtevnost specifičnih nalog, ki jih proračunskim uporabnikom določajo zakoni in drugi predpisi,
- število zaposlenih,
- način poročanja o doseženih ciljih in rezultatih, upoštevajoč zakone,
- tveganja, ki jim je proračunski uporabnik izpostavljen.

Temeljni postopki notranjega revidiranja so določeni v usmeritvah za državno notranjo revizijo in se nanašajo predvsem na:

- **načrtovanje** revizije,
- **preizkušanje, preiskovanje in vrednotenje** podatkov in informacij,
- **sporočanje** rezultatov in dajanje priporočil za izboljšanje poslovanja,
- **spremljanje popravilnih učinkov** in poslovanja revidirane enote v prihodnje.

Pri izvajanju nalog notranjega revidiranja morajo državni revizorji upoštevati načelo gospodarnosti.

Tudi pri izvajanju notranjega revidiranja je odgovornost za sisteme finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja na strani proračunskih uporabnikov.

### **3.3.3 Kontrolno okolje**

Pozitivno kontrolno okolje je temelj in predpogoj za dobro delovanje notranjega nadzora javnih financ. Ustvarja urejenost in primerno klimo, ki vpliva na kakovost notranjih kontrol. Predvsem poštenost, neoporečnost in etične vrednote menedžmenta so glavni temelj za primerno disciplino, obnašanje in etiko vseh zaposlenih. Pomembno je, da se menedžment zaveda svojih pristojnosti glede vzpostavitve in delovanja kontrolnega sistema. Zaposleni na vseh ravneh morajo imeti dovolj znanja in sposobnosti za izvrševanje zastavljenih nalog. Pomemben element so tudi druge institucije, s katerimi vzpostavlja stike uporabnik proračuna. Parlament na primer sprejema proračun, ki ga uresničujejo uporabniki proračuna, in nadzira njegovo izvajanje, ministrstvo, pristojno za finance, pa pripravlja zakone in pravila.

## **4 PODPORA PROCESOV ODLOČANJA IN POVELJEVANJA**

### **4.1 POMEN ODLOČANJA IN POVELJEVANJA**

Na nobenem področju niso razlike med gospodarskimi in družbenimi ustanovami tako velike, kot pri vodenju ljudi in urejanju medsebojnih odnosov. Plača že v podjetjih ni edina motivacija, v družbenih ustanovah pa je še toliko bolj pomembno, da je uspeh vsakega posameznika dovolj jasen (napredovanje, pohvale, dopusti ...). V družbenih ustanovah so poseben problem tisti, ki imajo veliko delovnih izkušenj, pa ne morejo zaradi čustvenih oziroma psiholoških razlogov delati skupaj z drugimi ali pa ne sprejemajo sprememb. Treba jim je najti drugo ustrezno delo ali jih celo prositi, naj odidejo, saj v nasprotnem primeru njihovo okolje izgubi sposobnost za ustvarjalni prispevek in doseganje ciljev (Hočevar, 2003, str. 6).

Odločanje z vidika odgovornosti se prenaša na posameznika. Odločanje z vidika procesa, ali bolje, z vidika metode in izbrane poti do odločitve, pa je stvar sposobnosti integracije različnih okoliščin, znanj in sposobnosti posameznikov ter informacij. Odločanje je vselej povezano s posledicami in v tej zvezi z motiviranostjo posameznika. Pri tem je dobro upoštevati in izkoristiti vedenje, da mora družbena ustanova temeljiti na informaciji, ki kroži od vrha do baze, od spodaj do vrha in nazaj.

Podpora procesov odločanja in poveljevanja pri obravnavanem proračunskem uporabniku pomeni podporo vodstvu za učinkovito delovanje organizacije – izvajanje njene dejavnosti. To zahteva čim bolj popolno in enakomerno izrabo zmožnosti in virov organizacije. Mogoča sta dva temeljna pristopa (Ferfila, 2002, str. 94):

- usmerjenost v racionalizacijo poslovanja: organizacija naj dosega zastavljene cilje ob kar najmanjši porabi vložkov;
- usmerjenost v rast in večjo kakovost: organizacija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča izločke in z njimi stopnjo doseganja ciljev.

Pred tem je treba pregledati tudi tako imenovane črne scenarije in na podlagi informacij nadzora in kontrole odpraviti pomanjkljivosti in napake, kajti le tako bo vsak izid krize, ki bo uspešnejši od »črnega« izida, uspeh.

#### **4.1.1 Poslanstvo in kazalniki ciljev**

Osnovni pripomoček za uspešno načrtovanje in vodenje so kakovostna poročila, ki omogočajo ne le boljši nadzor nad stroški, temveč tudi nad rezultati. Poročila so končni rezultat zbiranja in organiziranja informacij. Informacija mora biti kakovostno pripravljena in pravočasno posredovana. Poročila so ključnega pomena za pripravo planskih dokumentov in sprejemanje odločitev.



Javna uprava in celoten javni sektor delujeta po drugačnih načelih kakor privatni – če je glavno merilo uspešnosti privatne organizacije pridobivanje dobička, sta namen delovanja javnih organizacij udejanjanje svoje vizije in realizacija zastavljenih ciljev. Zato je toliko bolj pomembno ustvariti jasno vizijo organizacije in postaviti jasne dolgoročne, srednjeročne in letne cilje organizacije ter posamezne organizacijske enote. Privatna organizacija dobi povratno informacijo o svoji uspešnosti s trga samodejno, javna organizacija pa mora mehanizem povratne informacije šele vzpostaviti – vzpostavimo jo s sistemom poročanja in vrednotenja oziroma evalvacije. Povratna informacija je namreč nujna za sklenitev kroga načrtovanja. Brez jasnih povratnih informacij o tem, kaj smo v predhodnem obdobju dosegli, ne moremo zastaviti natančnih letnih ciljev in nalog za njihovo realizacijo. Ker sta eden glavnih namenov načrtovanja samokontrola in izboljšanje lastnega dela, je to nemogoče brez vrednotenja pričakovanih in nepričakovanih, zelenih in neželenih učinkov lastne dejavnosti.

Ali se poročanje razlikuje od vrednotenja? Vrednotenje je sodobnejši pojem od poročanja in ima tudi drugačno vsebino. Poročanje v klasičnem smislu (ki je uveljavljen tudi na ministrstvu) je poročanje o izvedenih dejavnostih in nalogah. Danes pa se zahteva več, kajti tudi popolna uresničitev nalog še ne pomeni realizacije zastavljenega cilja. Potrebujemo indikatorje, ki nam bodo povedali, ali smo dosegli cilje, kako gospodarno smo poslovali in ali smotrno porabljammo svoje vire. Te pokazatelje bomo vključili v sistem poročanja, ki bo potekal skozi vse leto in se končal z letnim poročilom ob koncu leta.

Poročanje o rezultatih in vrednotenjih rezultatov ima dvojni pomen:

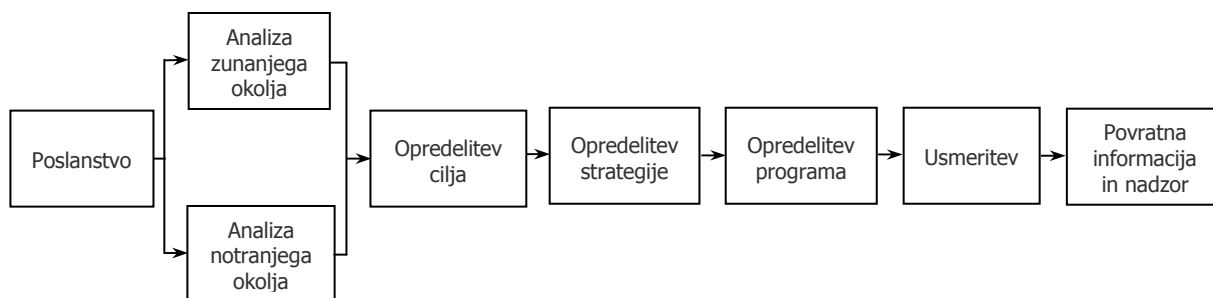
- Med letom spremljamo odklone v izvajanju programa. Ključni namen četrletnega poročanja je ugotovitev zelenih in neželenih učinkov, kar vodi v spremembe dejavnosti: spremenimo usmeritev oziroma posamezen cilj, spremenimo način dela, posamezno dejavnost ali jo celo opustimo.
- Evalvacija ob koncu leta je izhodišče poročila o napredku, ki ga izdajamo kot samostojno publikacijo in izhodišče poročil, ki jih pošiljamo Vladi RS in Ministrstvu za finance.

#### **4.1.2 Strateško načrtovanje in zaznavanje poslovnih problemov**

Strateško načrtovanje je vrsta načrtovanja, ki opredeljuje prednostne in odločilne smeri razvoja organizacije. Je razmeroma mlada znanstvena disciplina, ki je pritegnila pozornost številnih raziskovalcev ter spodbudila številne opredelitve in metode strateškega načrtovanja. V teoriji in praksi se pogosto uporablja pojem dolgoročno načrtovanje, vendar se v zadnjem času pojavljajo novi izrazi, kot so strateško načrtovanje, tudi strateško upravljanje in poslovodenje. Pri tem se moramo zavedati, da so takšne posamezne opredelitve običajno preozke glede na vse dejavnosti, ki jih

podjetje opravlja v njihovem okviru. Vsako načrtovanje je predvsem ena najpomembnejših nalog menedžmenta, katerega naloga je predvideti dogodke v okolju podjetja, določiti cilje in poti za njihovo uresničitev (slika 7).

### Slika 6: Proces poslovnega strateškega načrtovanja



Vir: Kotler (1998, str. 79)

Kontingenčna teorija organizacije izhaja iz podmene, da ima vsako poslovanje podjetij svoje značilnosti, zato ne obstaja univerzalna organizacijska zasnova, ki bi bila primerna za vsa podjetja. Tudi pri zasnovi računovodstva ne moremo govoriti o nekem splošnem sistemu, ki bi ustrezal vsem podjetjem in v vseh okoliščinah poslovanja. (Otley, 1992, str. 83-106).

Ocenjevanje bistvenih problemov organizacije z razvojnega vidika in ugotavljanje poslovnih priložnosti, ki se kažejo s preverjanjem dotedanjih razvojnih zamisli in s postavljanjem novih, so strateška vprašanja, s katerimi se mora ukvarjati vsaka organizacija. O njih mora tudi odločati na podlagi dolgoročnega časovnega načrta. To pomeni, na podlagi postavljanja svojih strateških ciljev, razvijanja strategij za doseg te ciljev, ocenjevanja mogočih strategij in izbiranja najboljših med njimi. Rezultat procesa so strateški načrti (Pučko, 1999, str. 285). Pučko med drugim navaja, da se strateško poslovanje ukvarja z oblikovanjem in uresničevanjem načrtov ter izvajanjem dejavnosti, ki se nanašajo na zadeve življenjskega, celovitega ali stalnega pomena za celotno organizacijo. Ponuja jasen strateški okvir in zagotavlja njegovo uresničevanje.

Zajema tri faze:

- proces strateškega načrtovanja,
- proces uresničevanja izoblikovanih strategij,
- proces kontroliranja uresničevanja izoblikovanih strategij.

Bistvena naloga strateškega poslovanja je usklajevati značilnosti podjetja s potrebami v njegovem okolju. Pri tem se moramo zavedati, da so potrebe zelo dinamične, zato je takšen tudi proces strateškega poslovanja. Ker izhaja iz sedanjega stanja, usmerjeno pa je v prihodnost, je strateško načrtovanje obenem sredstvo za koordinacijo sedanjosti in prihodnosti. Prav zato je načrtno poslovanje brez načrtovanja komaj mogoče, prav tako kot koordiniranje poslovanja.

## 5 PODATKOVNI MODEL NADZORA PRORAČUNSKE PORABE

Centralizirano spremljanje porabe proračunskih sredstev države tako z analitičnega kot nadzornega vidika se v Sloveniji vodi v računalniško podprtem enotnem računovodskem sistemu MFERAC. To je programski produkt, katerega lastnik je Republika Slovenija in je rezultat lastnega, slovenskega znanja ter omogoča pripravo realnejših podlag za načrtovanje posameznih projektov ter hitrejšo reakcijo nosilcev projektov pri spremembah v izvedbi. V načrt razvojnih programov se na primer uvrsti nove projekte največ do višine sredstev, ki so za te namene na razpolago v naslednjih letih. Tako strokovni uporabniki kot vodilni menedžerji želijo, da imajo stalen nadzor nad porabo sredstev, realizacijo nalog ter odstopanji od načrtovanega.

Sistem MFERAC podpira finančne, računovodske in kadrovske poslovne funkcije neposrednih uporabnikov državnega proračuna.

Vsa pomembna pravila in zahteve, ki izhajajo iz zakonov in urejajo proračunsko financiranje neposrednih uporabnikov državnega proračuna, so računalniško podprta in vgrajena v programsko opremo sistema MFERAC. V različnih fazah izvrševanja proračuna se preverja pravilnost postopkov, ki jih izvajajo službe oziroma organi v skladu z zakonodajo. Sistem opozarja uporabnike na morebitne nepravilnosti in napake, do katerih prihaja v posameznih fazah, ali pa popolnoma blokira izvršitev, ki bi pomenila kršitev zakonskih določil.

### **Finančna funkcija**

Naloga 1 – DPS (izvrševanje državnega proračuna)

### **Računovodska funkcija**

Naloga 2 – GKSA (glavna knjiga in saldakonti)

Naloga 5 – OSN (osnovna sredstva)

Naloga 6 – TDB (tolarska in devizna blagajna)

Naloga 7 – STK (stanovanjski krediti in najemnine)

### **Kadrovska funkcija**

Naloga 4 - KE-SD (kadrovska evidenca in stroški dela)

## **CILJI**

***Enotna podpora delu*** – zagotavljanje enotne podpore izvajanju procesov v skladu s pravnimi podlagami, predpisanimi postopki in predpisanimi evidencami podatkov.

***Enoten razvoj*** – Ministrstvo za finance skrbi za razvoj programske opreme in za distribucijo drugim neposrednim uporabnikom državnega proračuna.

**Lastništvo** – zagotoviti lastništvo nad programsko opremo in s tem neodvisnost naročnika od izvajalca.

**Uporaba sodobnih orodij** – omogočiti uporabo sodobnih programskih orodij, baze in tehnologije.

**Razširitev uporabe** – vključiti vse uporabnike državnega proračuna.

**Poročanje** – omogočiti pripravo letnih poročil in zaključnega računa ter posredovanje podatkov za različne nadzorne sisteme.

**Nadzor** – omogočiti nadzornim organom izvajanje sprotnih in naknadnih revizij ter pridobivanje podatkov.

Pred vnosom podatkov o določenem projektu v enotni računovodski sistem, ki je orodje izvrševanja proračunske porabe, je treba preveriti, ali:

- je vsebina skladna z definicijo projekta oziroma investicijskega projekta;
- je kot projekt naveden res sklop sorodnih dejavnosti projektne narave;
- je v vsakem obrazcu evidentiran le en projekt in ne več projektov skupaj;
- je morda v kakšnem obrazcu zajet le del projekta in ga ne prikazuje v celoti;
- so nameni in cilji skladni s strategijo področja;
- so navedeni cilji merljivi in prirejeni prav temu posamičnemu projektu;
- so navedeni cilji dovolj nazorno opredeljeni, da je razvidno, kako je projekt z njimi povezan;
- je prikazano celotno financiranje projekta, torej, ali so navedeni vsi viri financiranja.

Pri tem so zlasti pomembne možnosti sprotnega preverjanja skladnosti za financiranje projekta predvidenih virov z razpoložljivimi sredstvi na proračunski postavki. Z uvrstitvijo investicijskega ali drugega razvojnega projekta v proračun so izpolnjeni predpogoji, da lahko proračunski uporabnik začne prevzemati kakršne koli obveznosti glede njegove realizacije. Za investicijske dejavnosti, ki jih proračunski uporabniki obravnavajo kot trajne naloge, je treba pripraviti enoletni ali večletni program, iz katerega je razvidno, na kakšnem temelju proračunski uporabnik načrtuje obseg in dinamiko svojih investicijskih izdatkov. Program investicijskih dejavnosti, ki ga potrdi odgovorna oseba investitorja, je podlaga za načrtovanje po letih oziroma v naslednjem proračunskem obdobju.

Z oblikovanjem podatkovnega modela za nadzor proračunske porabe (kar pomeni nadgradnjo obstoječega podatkovnega modela) želimo doseči, da bo menedžerjem (odredbodajalcem) omogočala, da skladno z Zakonom o izvrševanju proračuna pri razpolaganju z javnimi sredstvi zagotavljajo zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost uporabe proračunskih sredstev.

Za uspešno, učinkovito in gospodarno porabo proračunskih sredstev in s tem izvedbo nalog ni dovolj le postavitev podatkovnega modela. Treba ga je umestiti v aktualno okolje, ga nadgraditi in vzpostaviti povezavo z drugim informacijskim okoljem.

## 5.1 CILJI INFORMACIJSKEGA SISTEMA

Pri razvoju informacijskega sistema nadzora proračunske porabe je bistveno poznavanje procesov porabe, zahtev, ki jih postavlja poslovno okolje z zakonodajo, ter pričakovanja in cilji uporabnikov. Računalniško podprt informacijski sistem je namenjen načrtovanju, izvajanju in evalvaciji nadzora proračunske porabe. Tako zasnovan računalniški informacijski sistem omogoča:

- celostno obravnavo nadzora proračunske porabe v skladu s sprejeto zakonodajo in vizijo proračunskih uporabnikov,
- enotno »doktrino dela« in večjo učinkovitost zaposlenih,
- boljše javno mnenje o instituciji oziroma proračunski porabi,
- boljše načrtovanje dela in pregled nad viri ter zmanjšanje stroškov,
- večjo kreativnost in kakovost dela posameznika, skupine in proračunskih uporabnikov kot celote.

Računalniško podprt informacijski sistem nadzora proračunske porabe prispeva k zagotavljanju potrebne informacije za odločanje (o doseganju proračunskih ciljev, porabljenih in prostih sredstvih in o doseganju rezultatov na področju proračunske porabe). Oblikovani podatkovni model in njegova vključitev v obstoječo računalniško podporo proračunske porabe bo izboljšal uspešnost institucije s pravočasnimi in pravilnimi informacijami za odločanje. Ob zmanjšanju porabe časa za pridobivanje pravih informacij in večji stopnji njihove zanesljivosti bomo povečali zadovoljstvo vodstva.

Z nadzorom proračunske porabe moramo zagotoviti sprotno spremljanje pomembnejših kazalnikov poslovanja ter bistvenih informacij za odločanje, ne da bi bili vodstvo oziroma službe nadzora prisiljeni pregledovati številna obsežna poročila. Zaradi članstva v EU in zvezi Nato in zaradi nadzora evropskih sredstev in vlaganj Nata sta zelo pomembni preglednost in sledljivost vseh finančnih odlivov. Informacije morajo biti v vsakem trenutku na voljo.

Posebno pomembna za uspešnost informacijskega nadzora proračunske porabe pa so naslednja merila:

- **Uporabnost**  
Čas učenja programske rešitve mora biti kratek. Napor, ki je potreben za razumevanje delovanja programa, mora biti čim krajši;
- **Funkcionalnost**

Program morata podpreti operativno-tehnični in administrativni postopek. Modularna zasnova omogoča poznejšo vgradnjo dodatnih modulov oziroma dopolnitev. Programska podpora omogoča tudi kakovostno izobraževanje kadra, enostavno vključitev v obstoječo računalniško podporo in povezljivost z drugimi orodji za pripravo analiz in strateško načrtovanje;

– **Lastnosti, povezane z vzdrževanjem**

Modularna zasnova programa omogoča preprosto dograjevanje in spreminjanje v skladu s strokovnimi spoznanji in aktualno zakonodajo;

– **Zanesljivost**

Program mora delovati zanesljivo, število manj pomembnih napak pa mora biti tako majhno, da uporabnik nemoteno opravi delo v zvezi z dokumentiranjem; tako v centrali kot na drugih lokacijah.

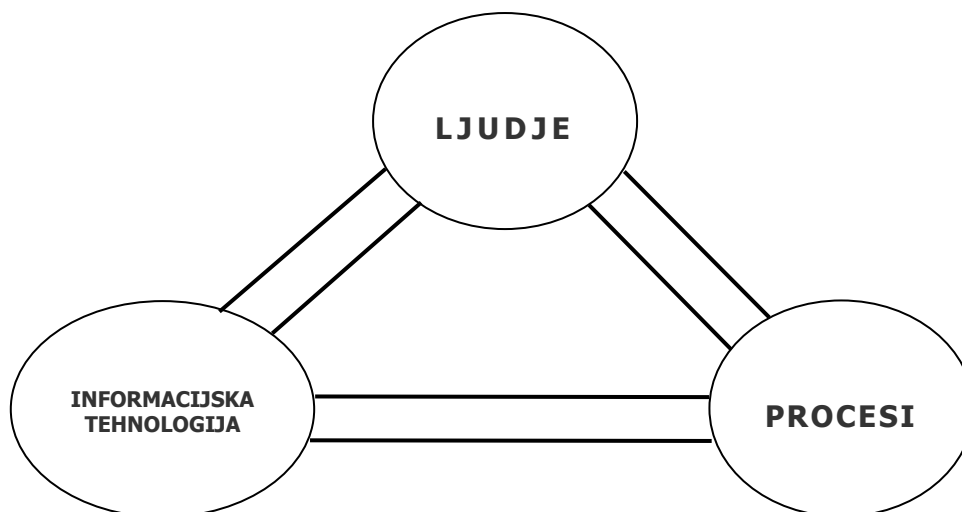
## **5.2 INFORMACIJSKI SISTEM NADZORA PRORAČUNSKE PORABE**

Informacijski sistem je celota sestavin, ki zagotavljajo podatke in informacije, ter povezava med sestavinami v organizaciji in njenem okolju (slika 9). Ljudje, procesi in informacijska tehnologija so temeljne sestavine informacijskega sistema. Ljudje z uporabo informacijske tehnologije pridobivajo in posredujejo podatke, da si z njimi oblikujejo informacije v zvezi s procesi. Zato potrebujemo informacijsko tehnologijo kot sredstvo za obvladovanje podatkov, prek katerih obvladujemo procese. Podatki nastajajo v procesih; na njihovi podlagi si ljudje lahko ustvarjajo informacije o problemih v zvezi s stanjem in delovanjem procesov ter se ustrezno odločajo. Nastajajo podatki o sprejetih odločitvah, ki vstopajo v procese kot informacije za sprožanje in krmiljenje procesov. Informacijska tehnologija je posrednik med ljudmi in procesi. Omogoča, da so uporabni podatki pri ljudeh in v procesih ob pravem času in v takšni obliki, da jih je mogoče uporabiti s čim manj dodatnega dela (Možina, 2002, str. 652), (slika 8).

Če organizacijo oziroma institucijo pojmuje kot sistem, lahko rečemo, da sta bistvo njenega informacijskega sistema, zagotavljanje podatkov in informacij, ki so potrebni za delovanje, ter menedžment.

Določen vpliv na zbiranje in kakovost informacij znotraj informacijskega sistema imajo tudi zaposleni, raziskave so pokazale, da bodo zaposleni takoj, ko ugotovijo, da so njihova uspešnost in prihodnje koristi odvisne od določenih informacij, skušali pogosto vplivati na informacije v smislu njihove zlorabe. (Clive, 1993, str. 84).

**Slika 7: Ljudje, procesi in informacijska tehnologija**



Vir: Gričar (2002, str. 625)

V procesu informiranja, katerega bistvo je zagotavljanje podatkov in informacij, se podatke iz izvajalnega procesa in podatke iz okolja sprejme, obdela, shrani in v primerni obliki posreduje menedžmentu. Na podlagi teh podatkov lahko ljudje v informacijskem sistemu oblikujejo informacije za menedžerje. To naredijo tako, da v podatkih odkrijejo probleme (priložnosti in nevarnosti) in zaznajo mogoče rešitve. Informacija je problemsko usmerjeno in na nekoga naslovljeno sporočilo o problemih, povezanih z delovanjem. O problemu je treba v okviru menedžmenta sprejeti odločitev.

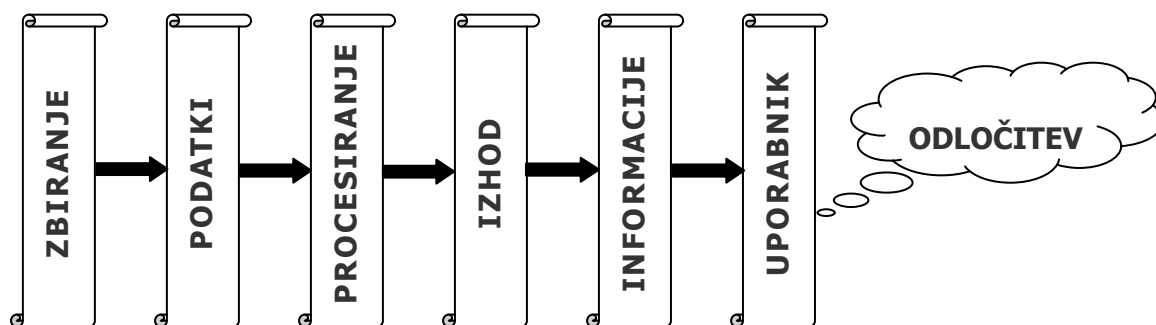
### **5.2.1 Informacijski sistem kot podsistem poslovnega sistema**

Informacijski sistem poslovnega sistema je posebna organizacijska enota za oblikovanje informacij ter shranjevanje podatkov in informacij (slika 9).

V izvajalnem procesu se zbirajo podatki in oblikujejo informacije v kadrovske, investicijsko tehnične, nakupne, proizvodne, prodajne in finančne vloge. Podatki pritekajo v informacijski sistem iz izvajalnega sistema od zunaj, pa tudi iz upravljalnega sistema. Obdelujejo se podatki iz preteklosti in prihodnosti, ki jih je treba zbirati in urejati, nadzirati in analizirati. Tako obdelane informacije v izvajalnem sistemu uporabijo za načrtovanje, pripravo in nadziranje.

Informacijski sistem so vsi podatki, ki z izvedbo priskrbijo informacije za podporo odločanju (pri specifičnih uporabnikih tudi za podporo poveljevanja) in kontroli ter nadzoru v organizaciji.

**Slika 8: Shema informacijskega sistema**



Vir: Lasten, september 2008

Informacijski sistem je dinamičen, ker se s časom (vse hitreje) spreminja. Je umeten, saj je posledica človekove dejavnosti. Večkrat je nepopoln kot popoln, ker ne obravnava vseh poslovnih stanj in procesov, predvsem pa ne obravnava vseh vezi sistema z okoljem. Njegov najpomembnejši del je uporabnik, ki interpretira informacije in na njegovi podlagi sprejema odločitve ter oblikuje usmeritve za nadaljnje delo.

V okviru informacijskega sistema se zbirajo zunanji in notranji podatki in oblikujejo informacije o vseh temeljnih poslovnih in izvajalnih funkcijah. Prejemniki informacij so notranje in zunanje službe. Govorimo o poslovnem sistemu kot o enoti za pridobivanje informacij. Vsem poslovnim sistemom je namreč skupno to, da morajo zbirati in analizirati podatke, da dobijo informacije za sprejemanje odločitev. Podjetje, ki prodaja svoje produkte ali storitve, mora obdelovati podatke (npr. podatke o dobaviteljih, naročilih, kupcih, proizvodnji, trgu, reklamacijah, stroških ...).

### **5.2.2 Model funkcij**

Za oblikovanje uporabne baze podatkov je treba dobro poznati in razumeti sistem nadzora proračunske porabe in vseh dejavnosti, ki potekajo v njem (javne finance in javno računovodstvo). Procesna metoda dela, ki pospešeno prodira v prakso proračunske porabe, omogoča sistematičen, individualen in celosten pristop pri oblikovanju in postavitvi informacijskega sistema. (Rajkovič in Šušteršič, 2000, str. 45).

Procesno metodo dela definirajo štiri faze:

- ugotavljanje potreb po postavitvi podatkovnega modela za nadzor proračunske porabe,
- načrtovanje,
- izvajanje,
- vrednotenje doseženega stanja in rezultati nadzora s povratno informacijo.



Ugotavljanje potreb po nadzoru proračunske porabe pomeni spoznavanje posebnih potreb in možnosti za učinkovitejšo proračunsko porabo.

Obsega naslednje osnovne procese:

- zbiranje in vnos splošnih ter tipičnih podatkov,
- interpretacija zbranih podatkov,
- prepoznavanje aktualnih in mogočih potreb proračunskega uporabnika ali posamezne organizacijske enote po posameznih virih,
- razvrstitev prednostnih dejavnosti.

Poslovodstvo uvaja kontrole z namenom, da organizacija deluje učinkovito in v skladu s pravili, ki zagotavljajo doslednost ravnanja, varujejo sredstva in zagotovijo tem boljšo popolnost ter natančnost zapisov poslovnih dogodkov ( Howard, 1992, str. 24).

Načrtovanje nadzora proračunske porabe pomeni pripravo podrobnega načrta, ki zajema določitev o tem, kaj bi dosegli z nadzorom porabe in kako jo je treba uresničevati. Faza načrtovanja nadzora proračunske porabe obsega te podprocese:

- definiranje ciljev proračunske porabe, ki jih želimo doseči skupaj z odredbodajalci;
- odločanje o ukrepih, ki so potrebni pri proračunskem uporabniku, glede na ugotovljene potrebe;
- pregled, analiza in potrditev načrta nadzornih služb in kontrol;
- posredovanje načrta oblikovanja nadzornih funkcij in postopkov v računalniško podporo proračunske porabe z vgrajenimi opozorili in blokadami.

### **5.2.3 Model podatkov**

Jedro informacijskega sistema je model podatkov, ki omogoča vzpostavitev računalniške baze podatkov za operativno podporo dela nadzora izvrševanja proračunske porabe. Sodobni informacijski sistemi večinoma temeljijo na relacijskih podatkovnih modelih, v zadnjem času pa se uporabljajo tudi tako imenovane objektno-relacijske in objektno baze podatkov. Pri razvoju podatkovnega modela nadzora izvrševanja proračunske porabe moramo upoštevati značilnosti dela posameznih proračunskih uporabnikov. Z ustrezno računalniško rešitvijo, ki temelji na sodobni informacijski tehnologiji in na ustreznem modelu podatkovne baze, so smiselno informatizirane posamezne faze procesa proračunske porabe. Podatkovni model se je tudi v danem primeru razvijal postopoma, saj bo uporaben za različne vrste proračunskih uporabnikov.

Postavitev podatkovnega modela in opravljanje nadzora proračunske porabe pomeni realizacijo postopkov in kontrol, ki vodijo k zastavljenim ciljem. Model podatkov je abstraktna, vendar lahko razumljiva predstavitev posebnih poudarkov celotnega nadzora porabe proračunskih sredstev.

Postavitev dobrega in uporabnega modela zahteva natančno analizo in presojo organizacije in njenega delovanja. Pri tem upoštevamo osnovne izvore informacij, kot so:

- znanje bodočih uporabnikov baze podatkov, ki bodo uporabljali podatke, ki jih je treba vključiti v model;
- poslovna dokumentacija – po navadi so na voljo različni dokumenti, ki dovoljujejo preverjanje kompleksnosti modela, izbiro ustreznih imen za entitete in njihove lastnosti ter za razumevanje poslovnih dejavnosti;
- opis strukture zapisov v datotekah, ki so trenutno v rabi; opisi veljavnih aplikacij so zelo koristni pri oblikovanju novega modela.

#### **5.2.4 Pojmovnik proračunske porabe**

V pojmovniku enotnega računovodskega sistema (MFERAC) za podporo opravljanja proračunske porabe so opisani osnovni in izračunani zneski, ki jih zagotavlja omenjeni sistem. Upoštevati jih je treba pri nadgradnji obstoječega sistema – tudi v primeru postavitve podatkovnega modela za nadzor proračunske porabe. Zneski izkazujejo stanje proračunskih sredstev z različnih zornih kotov. Vsak znesek upošteva podatke proračunskih ali računovodskih dokumentov, ki so v sistemu evidentirani v različnih fazah izvrševanja proračuna. Pri vsakem znesku je treba upoštevati njegovo definicijo, ki pove, kateri podatki so zajeti in pod kakšnimi pogoji. V pojmovnik niso vključeni vsi izračunani zneski, temveč samo najpogosteje uporabljeni. Na poročilih in za analitične potrebe se uporabljajo tudi drugi izračunani zneski, ki temeljijo na osnovnih zneskih.

##### **Osnovni zneski v pojmovniku:**

**P1 SPREJETI PRORAČUN** je znesek pravic porabe, ki je potrjen oziroma sprejet v parlamentu in objavljen v Uradnem listu RS;

**P3 VELJAVNI PRORAČUN** je sprejeti proračun s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom;

**P5 REZERVACIJE V PRORAČUNU** so seštevek zneskov rezervacij v proračunu. Glede na nastanek so razdeljene na: F51 rezervacije za predobremenitve, P52 rezervacije za prerazporeditve, F53 rezervacije za predobremenitve iz preteklih let in P54 rezervacije za ukrepe;

**F1 PREDOBREMENITEV** je vsota dinamike FEP-ov, ki imajo v določenem trenutku status veljavne predobremenitve;

**F51 REZERVACIJA ZA PREDOBREMENITEV** je vsota dinamike FEP-ov, ki imajo v določenem trenutku status rezervacije;

**O1 PODPISANE ODREDBE** so vsota odredb proračunskega uporabnika, ki so v danem trenutku označene, da so podpisane s strani odredbodajalca;

**O2 EVIDENTIRANE ODREDBE** so seštevek vseh evidentiranih odredb, razen tistih, ki so preklicane ali zavrnjene;

**R12** PREVZETE OBVEZNOSTI so vsota knjiženih dokumentov za obveznosti do upravičencev po odredbah;

**R11** ZAHTEVKI ZA IZPLAČILA so vsota prevzetih obveznosti, za katere so že pripravljene in potrjene specifikacije zahtevkov za izplačila iz proračuna;

**R9** IZPLAČILO IZ PRORAČUNA je vsota vseh knjiženih izvršenih nakazil in gotovinskih izplačil iz proračuna;

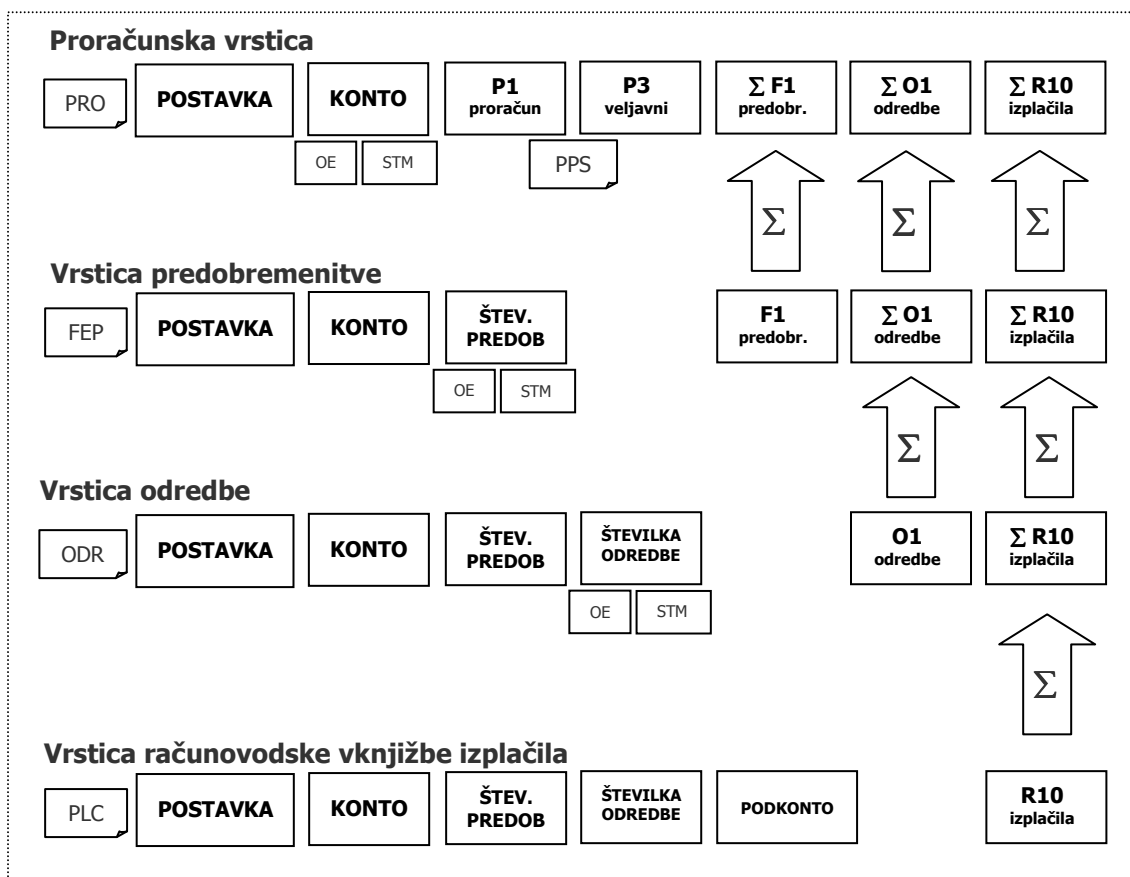
**R10** IZPLAČILA UPRAVIČENCEM je vsota izvršenih nakazil in gotovinskih izplačil dobaviteljem in drugim upravičencem na podlagi odobrenih zahtevkov.

Podatki dokumentov in poslovnih dogodkov se zapisujejo za vsak primer posebej v ločene tabele. Zneski stanja proračuna se zapisujejo v tabelo proračunskih vrstic in v tabelo vrstic predobremenitev proračuna.

#### **Organizacija podatkov izvrševanja proračuna:**

- **proračunska vrstica** je v vsakem proračunu enako določena s podatki proračunsko leto, postavka in konto. Na ravni proračunske vrstice sta zapisana zneska P1 sprejeti proračun in P3 veljavni proračun. Na tej ravni so zapisani tudi seštevki z nižjih ravni, ki se nanašajo na to proračunsko vrstico. Tako so seštete vse predobremenitve (F1), odredbe (O1) in izplačila (R10), ki se nanašajo na to proračunsko vrstico;
- **vrstica predobremenitev** je določena s številko predobremenitve, proračunskim letom, postavko in kontom. Vrstica predobremenitve se zapiše ob potrditvi obrazca FEP. Na tej ravni je zapisan znesek F1 predobremenitev proračuna in vsote vseh podpisanih odredb (O1) in izplačil (R10), ki se nanašajo na to predobremenitev;
- **vrstica odredbe** je določena s številko odredbe. Vsaka odredba obvezno vsebuje tudi podatke proračunske vrstice in predobremenitve. Znesek odredbe, ki je podpisana, predstavlja znesek O1. Na odredbo se zapiše tudi vsota plačil (R10), ki se nanašajo na to odredbo;
- **vrstica računovodske knjižbe** plačila nastane ob knjiženju izpiska iz plačilnega prometa. Vrstica plačila vsebuje podatke proračunske vrstice, predobremenitve, dokumenta, odredbe in podkonta. Na tej ravni so zapisani zneski R10 plačila upravičencem (slika 10).

**Slika 9: Logična shema organizacije podatkov izvrševanja proračuna**



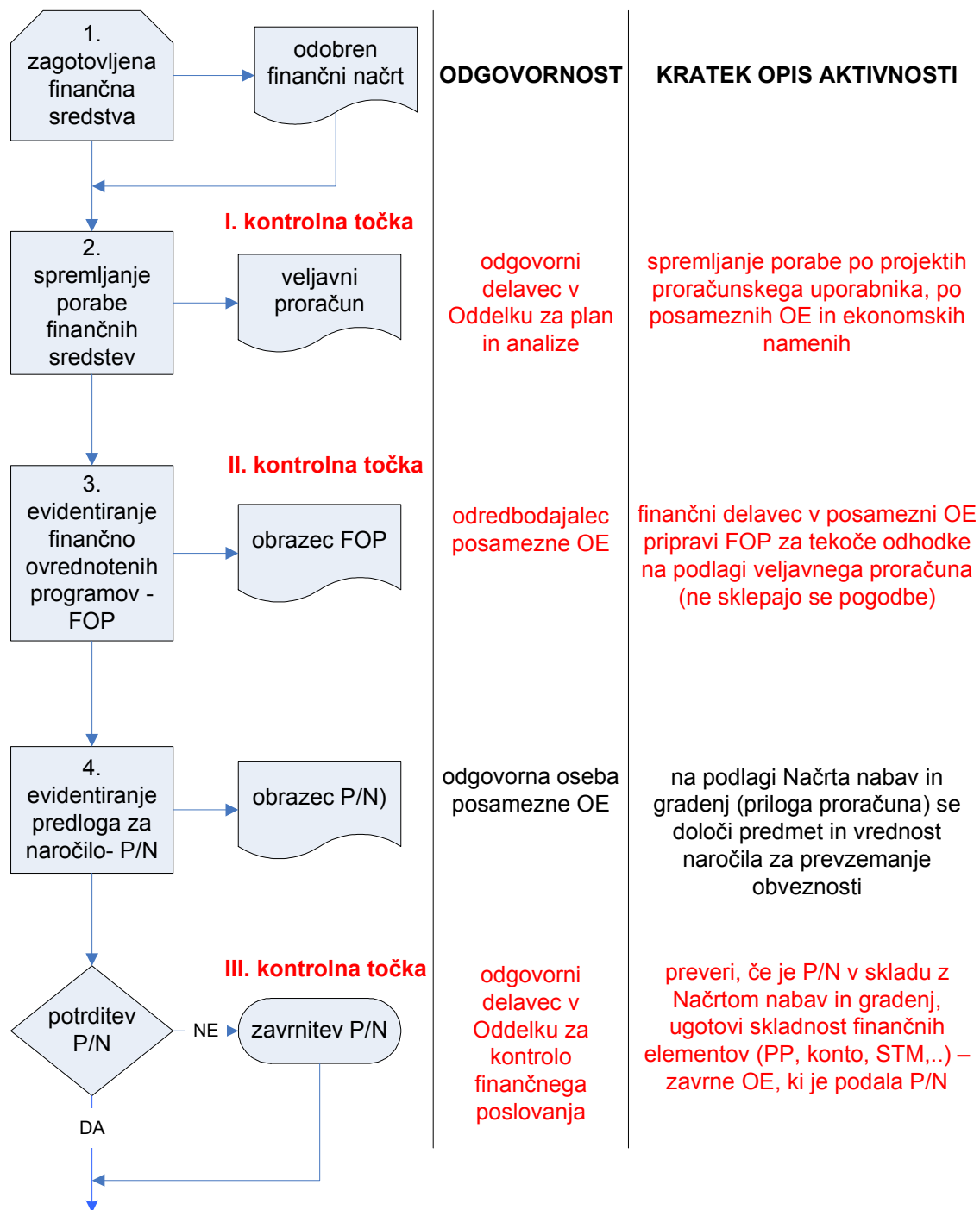
Vir: Zbornik referatov, Posvet MFERAC – Vir dragocenih informacij za odločanje, 2006

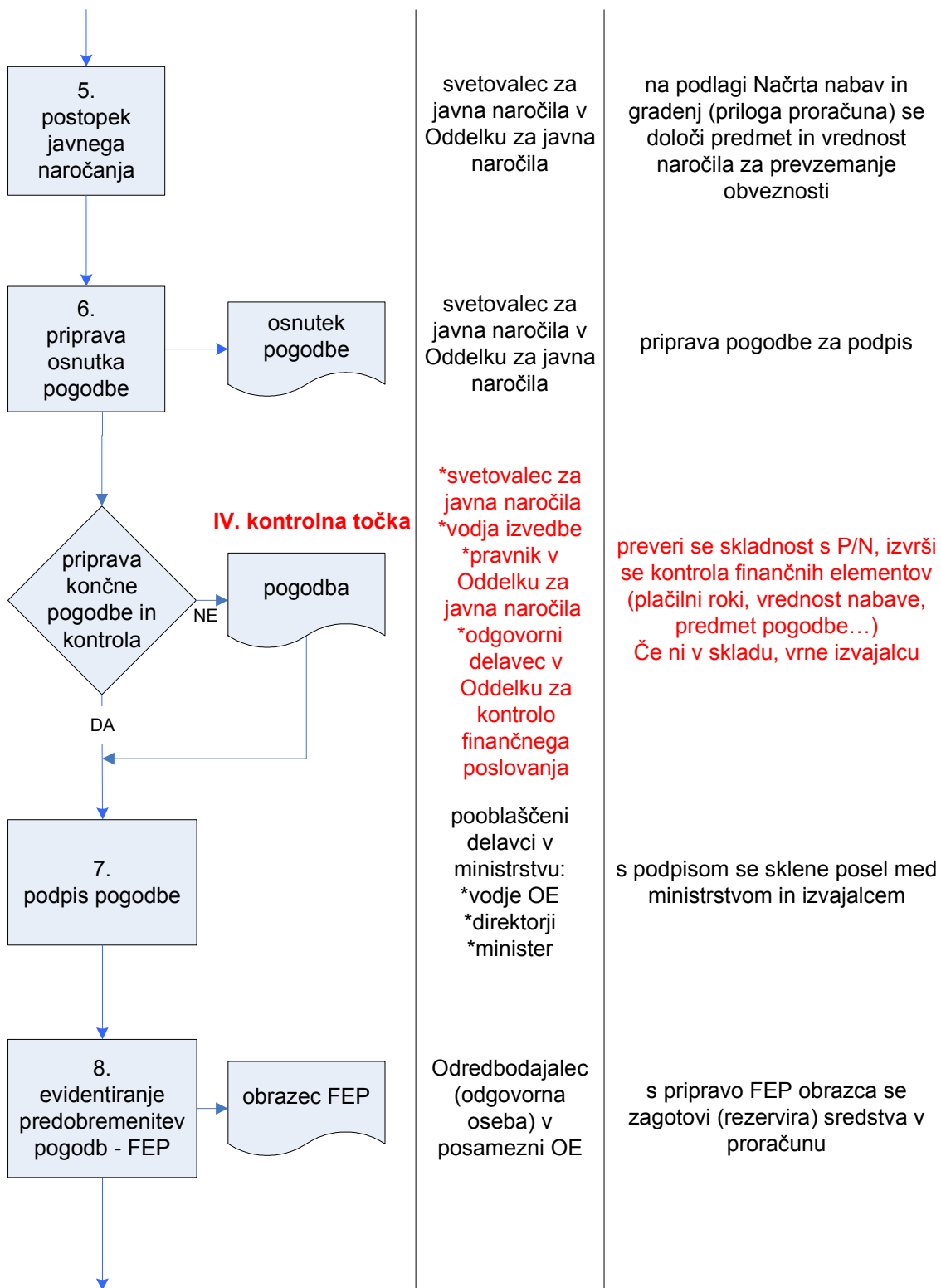
### 5.2.5 Proces izvajanja in nadzora porabe proračunskih sredstev na Ministrstvu za obrambo

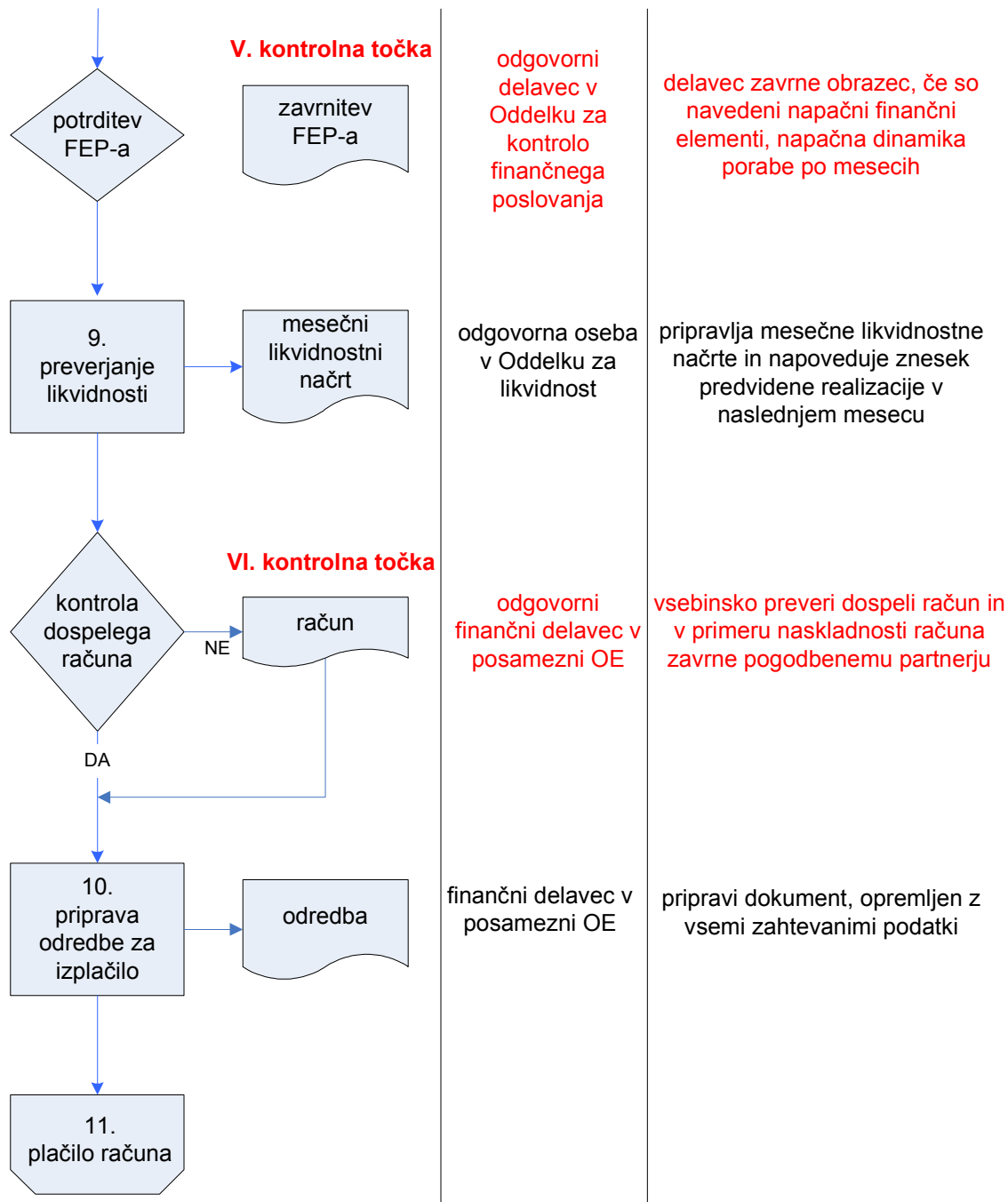
Zakon o izvrševanju proračuna, Zakon o javnih financah in Pravilnik o finančnem poslovanju na Ministrstvu za obrambo jasno določajo dejavnosti in pravilnosti postopkov, ki jih mora upoštevati vsak proračunski uporabnik, ki uporablja proračunska sredstva. V poslovnem procesu ugotovimo kronološki potek, opis posamezne aktivnosti, pretok dokumentacije ter odgovornost oseb, ki sodelujejo v procesu. Notranje kontrole so postavljene na točkah, na katerih so največja tveganja in kjer se je v preteklih revizijah, ki so jih opravljali računsko sodišče, proračunska inšpekcija Ministrstva za finance ter notranjerevizijska služba Ministrstva za obrambo ugotovilo največje število nepravilnosti. Izvrševanje in nadzor proračuna ne poteka le v eni organizacijski enoti, in sicer v Oddelku za kontrolo finančnega poslovanja, zato morajo za pravilnost in zakonitost poteka odgovarjati tudi delavci organizacijskih enot, ki v postopku sodelujejo.

Na posameznih kontrolnih točkah se notranji nadzor izvaja kot predhodna ali naknadna kontrola. Sistem notranjih kontrol lahko daje razumno, ne pa tudi absolutno zagotovilo uspešnosti pri obvladovanju tveganj, vendar je bistveni cilj notranjih kontrol zmanjšati število napak in nepravilnosti na najnižjo mogočo raven (slika 10).

**Slika 10: Diagram poteka nadzora porabe proračunskih sredstev**







Vir: Lasten, september 2008

## **5.3 UDEJANJENJE PODATKOVNEGA MODELA**

Postavitev informacijskega sistema ali oblikovanje podatkovnega modela za nadzor proračunske porabe se začne s poslovnim problemom oziroma priložnostjo, ki sproži idejo o novem informacijskem sistemu, s katerim bi želeli ta problem rešiti. Sledita razvoj in uvedba v prakso. Vsak informacijski model je treba vzdrževati, prilagajati se mora spremembam v organizaciji in njenem okolju. Če se ni sposoben prilagajati, ga je treba zamenjati, na novo oblikovati oziroma prenoviti. Vedno pa mora biti postavitev podatkovnega modela oziroma računalniške podpore oblikovana takrat, ko imamo jasno opredeljene procese, skrbnike procesov, zagotovljeno kroženje dokumentov in dobro zamišljeno uporabniško rešitev. Sistem informiranja oziroma poročanja temelji na izgrajenem sistemu načrtovanja in spremljanja uresničenih zadanih ciljev, kakor tudi na stalni in sprotni skrbi za oblikovanje nadzornih in analitskih poročil za vse odločitvene ravni v organizaciji (Ziegenbein, 1992, str. 369).

V zadnjih desetih letih oblikovanja, postavitve in dopolnjevanja računalniške podpore v proračunski porabi velikokrat prihaja do kompromisov in oblikovanja dodatnih objektov pri postavitvi enotnega računovodskega sistema, ki je orodje proračunskih uporabnikov. Menedžerji proračunskih uporabnikov in neposredni uporabniki ne prestando oblikujejo nove zahteve za dopolnitve, ki zagotavljajo funkcionalnost, prilagojeno posameznim proračunskim uporabnikom. Velikokrat gre tudi za povezavo in vključevanje drugih informacijskih sistemov ter baz podatkov, namenjenih sorodnim in povezanim procese.

### **5.3.1 Veljavna podpora izvrševanja proračunske porabe**

Veljavni podatkovni model nadzora proračunske porabe naj bi postal integralni del računalniške podpore proračunske porabe za vse proračunske uporabnike. V okviru računalniške podpore je že zdaj zagotovljeno, da so vsa pomembna pravila in rešitve iz zakonov, ki urejajo proračunsko financiranje, računalniško podprta in vgrajena v sistem. V različnih fazah izvrševanja proračuna se preverja pravilnost postopkov. Sistem opozarja uporabnike na morebitne nepravilnosti in napake, do katerih prihaja v posameznih fazah, ali pa popolnoma zavre izvršitev določene procedure. Poslovni procesi izvrševanja proračuna, vključeni v sistem podpore proračunske porabe, predstavljajo zaporedje postopkov, ki potekajo, da bi dosegli izbrani cilj oziroma rezultat. Programska oprema v skladu z veljavno zakonodajo zagotavlja in omogoča naslednje procese:

- evidentiranje predobremenitev (FEP-ov),
- pripravo odredb,
- evidentiranje obveznosti in pripravo specifikacij zahtevkov,
- izplačilo sredstev iz proračuna dobaviteljem oziroma upravičencem,



- elektronski prevzem in obdelavo izpiska plačilnega prometa.

Glavni namen sistema podpore izvajanja proračunske porabe je podpora delu proračunskih uporabnikov in enotnemu računovodstvu.

### 5.3.2 Vključevanje in podpora uporabnikov

Postopke vključevanja uporabnikov, ki so zaradi kompleksnosti precej zahtevni, že dalj časa kontrolira Računsko sodišče Republike Slovenije, ki je v okviru revizij računalniške podpore enotnega računovodstva Republike Slovenije večkrat pregledalo pravice uporabnikov in skladnost z namestitvenimi obrazci.

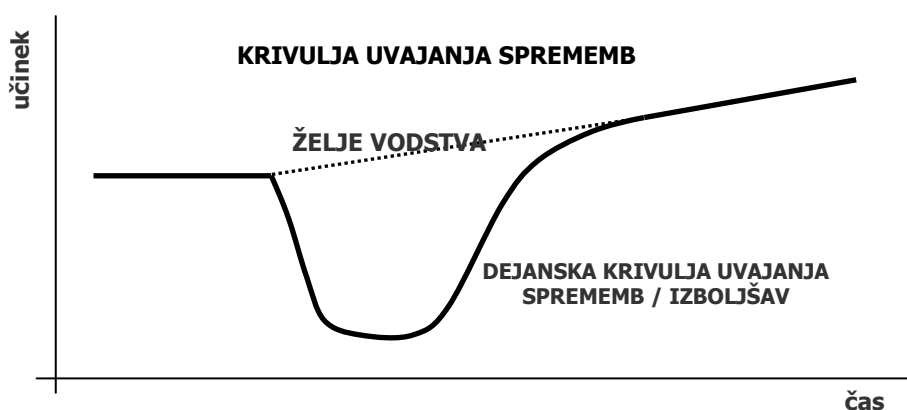
#### Uvajanje novosti in sprememb

Poseben problem v javnem sektorju je uvajanje novosti in sprememb. Za uspešno uvedbo računalniške rešitve je treba uporabnike vključiti v celoten proces razvoja računalniške rešitve. Ob tem se je treba zavedati, da je uvajanje novosti (pogosto tudi prenova procesov) za sodelujoče velika sprememba, zato mora potekati postopoma (slika 13).

#### Izobraževanje in usposabljanje

Preden začne uporabnik uporabljati računalniško podporo, se udeleži nekajdnevnega usposabljanja. Približno enkrat na leto gre tudi na dodatno izobraževanje, kjer se seznanijo z novostmi. Za nenehno razvijanje in uporabo računalniških rešitev je treba zagotavljati ustrezno usposabljanje uporabnikov in tehnologov. Večji del usposabljanja je mogoče izpeljati v okviru proračunskega uporabnika, za tehnologe pa ga običajno zagotavlja proizvajalec opreme in programskih orodij. Ena izmed najslabših oblik varčevanja je zmanjševanje stroškov za usposabljanje.

**Slika 11: Uvajanje novosti in sprememb**



Vir: Seminar Modern Management concepts & Techniques, 2002

## **Dokumentiranje**

Slabo dokumentiranje računalniških rešitev je svetovni problem, vendar v razvitih državah reševanju tega problema namenjajo vedno večjo pozornost. K temu prispevajo zlasti zunanja revizija, davčna kontrola in vse pogostejše tudi notranje revizije in inšpekcijske službe. Gre za dvojno dokumentacijo: uporabniško in tehnološko. Problem je sicer še vedno nujen zaradi pogostih menjav tehnologov in uporabnikov rešitev.

### **5.3.3 Kritični dejavniki uspeha nadzora**

Poznamo precej kritičnih dejavnikov nadzora proračuna. Dva izmed njih sta še posebej pomembna, ko govorimo o nadzoru proračunske porabe v povezavi s strateškim načrtovanjem: jasna strategija in kakovosten informacijski sistem.

**Jasna strategija** pomaga pri zblževanju zaposlenih in omogoča vsem, da pripomorejo k uspehu. Vire lahko razporedimo bolj načrtno. Strateški cilji pomagajo poslovodstvu usmerjati svoje delo. Uvajanje celovitega (integriranega) sistema obrambnega načrtovanja na Ministrstvu za obrambo, ki je opredeljeno v Metodologiji obrambnega načrtovanja MO, naj bi s sočasnim izvajanjem oblikovanega podatkovnega modela nadzora proračunske porabe omogočilo dejavno vlogo nosilcev v procesu obrambnega načrtovanja.

**Kakovosten informacijski sistem** dobro podpira vse poslovne procese. Je prilagojen zahtevam in prijazen do uporabnikov, zanesljiv, točen in ažuren, pregleden in ga je mogoče preprosto vzdrževati ter ga hkrati naprej razvijati in bogatiti. Kakovost informacijskega sistema zagotavlja tehnično integriteto.

## **6 RAVNANJE S STVARNIM PREMOŽENJEM DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI**

Stvarno premoženje v lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti je tako po številu nepremičnin in premičnin kot tudi vrednostno izredno obsežno. Zato in zaradi načela gospodarnosti se morajo tako država kot tudi samoupravne lokalne skupnosti obnašati kot dober gospodar. Iz navedenega razloga se je že pred približno petimi leti pojavila ideja o celoviti ureditvi področja stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Zamisel je vzniknila proti koncu leta 2002, in sicer ob pripravi Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin.

### **6.1 TEMELJNI POJMI O RAVNANJU S STVARNIM PREMOŽENJEM DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI**

Ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti je bilo pred uveljavitvijo Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin urejeno v različnih predpisih, posebnosti posameznih sklopov premoženja pa so še vedno urejene v posebnih predpisih. Zanje je bila in še vedno je značilna terminološka neenotnost, saj različni predpisi za isti pojem uporabljajo različne izraze oziroma se isti izraz uporablja v različnih pomenih. Tipičen primer je pojem upravljanja, ki ima v nekaterih predpisih ozek pomen – tekoče skrbi za stvarno premoženje –, v drugih predpisih pa vključuje tudi elemente lastninsko pravnega razpolaganja. Ne glede na bolj ali manj primeren izbor izrazov, ki ga je prinesel novi zakon, je bilo nujno, da je uvedel tudi terminološko poenotenje glavnih pojmov. Zakon je med drugim jasno definiral pojem »stvarnega premoženja«, ki ga sestavljajo premičnine in nepremičnine, kot jih definira stvarno pravo. Kot ena glavnih terminoloških novosti je zakon uvedel tudi pojem »ravljanja«, ki ga sestavljajo trije osnovni elementi, to je pridobivanje pravice, razpolaganje in upravljanje. Gre torej za najširši pojem, ki obsega vse naloge in postopke, ki jih posamezni upravljavec opravlja v zvezi s stvarnim premoženjem.

Pridobivanje stvarnega premoženja pomeni vsak prenos lastninske pravice na državo, samoupravno lokalno skupnost ali drugo osebo javnega prava, razpolaganje pa pomeni prenos lastninske pravice od navedenih subjektov na drugo fizično ali pravno osebo. Upravljanje z nepremičnim premoženjem obsega predvsem skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, oddajo v najem, oddajo v brezplačno uporabo in obremenjevanje s stvarnimi pravicami.

### **6.1.1 Upravljavec stvarnega premoženja kot osrednji subjekt ravnanja**

Po veljavnih predpisih je upravljavec tisti, ki sprejema večino odločitev, povezanih s stvarnim premoženjem. Upravljavec stvarnega premoženja države lahko postane kateri koli državni organ, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad ali javno podjetje. Upravljavci državnega premoženja so lahko le osebe javnega prava na državnih ravni, torej osebe, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je država. Javni zavod, ki ga je ustanovila občina, ne more biti upravljavec državnega premoženja, prav tako pa ta javni zavod ne more biti upravljavec premoženja druge občine. V skladu z drugim odstavkom 2. člena Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin so praviloma upravljavci stavb, v katerih opravljajo svojo dejavnost na lokalni ravni tako imenovani »upravni centri«, upravne enote, pri čemer uredba dopušča tudi drugačen dogovor. V tretjem odstavku istega člena je določeno, da je v primerih, kadar isto nepremičnino v lasti države uporablja več uporabnikov, upravljavec te nepremičnine uporabnik, ki zaseda njen največji del, razen če se uporabniki s sporazumom ne dogovorijo drugače. V samoupravni lokalni skupnosti je že na podlagi zakona upravljavka njenega premoženja uprava samoupravne lokalne skupnosti, lahko pa ta status pridobi katera koli oseba javnega prava, ki sodi v sfero te samoupravne lokalne skupnosti.

Upravljavec državnega premoženja lahko postane oseba javnega prava na podlagi zakona, podzakonskega predpisa, akta o ustanovitvi ali sklepa Vlade Republike Slovenije. Najbolj znana, čeprav nekoliko »zastarela« primera pridobitve statusa upravljavca na podlagi zakona sta Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki je ex lege postal upravljavec vseh kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v lasti Republike Slovenije, ter javni zavodi, ki so po prehodnih določbah Zakona o zavodih postali upravljavci do takrat družbenega premoženja. Pri nakupu ali drugačnem načinu pridobitve nepremičnine se mora vsak upravljavec državnega premoženja zavzeti za to, da ga Vlada Republike Slovenije določi za upravljavca, kar pomeni, da mora odločitev predlagati sam. Če za določeno nepremičnino v lasti Republike Slovenije ni mogoče ugotoviti upravljavca, lahko sprejetje ustreznega sklepa Vladi Republike Slovenije predlaga ministrstvo, pristojno za upravo. Če dva ali več državnih organov trdita, da so upravljavci iste nepremičnine, upravljavca prav tako določi Vlada Republike Slovenije s sklepom, po predhodnem mnenju ministrstva, pristojnega za upravo.

### **6.1.2 Temeljna načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti**

Načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti so umeščena v drugo poglavje Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Ker gre pri omenjenem zakonu za sistemski predpis, so ta načela potrebna, saj

določajo osnovne načine ravnanja s stvarnim premoženjem, oziroma, vsebina načel je splošno vodilo pri ravnanju s stvarnim premoženjem, saj pripomore k boljši rešitvi konkretnega primera, ko se na primer rešitev ne vidi že iz samega predpisa.

#### Načelo gospodarnosti

Načelo gospodarnosti je temeljno načelo ravnanja s stvarnim premoženjem. Poudarjena sta vsebinski in postopkovni vidik, saj zagotavljata gospodarno ravnanje s stvarnim premoženjem, in sicer po postopkih, ki zagotavljajo ekonomsko najugodnejši rezultat ob čim manjših stroških.

Temeljno vodilo zakona je, da je treba premoženje, ki ga upravljavec trajno ali začasno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog oziroma za prenos pravice upravljanja ni zainteresiran drug potencialni upravljavec, bodisi prodati, oddati v najem ali na drug ustrezen način zagotoviti njegovo gospodarno rabo. Začasno si v takšnih primerih lahko pomagamo tudi z oddajo v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo, in sicer nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu.

#### Načelo odplačnosti

Načelo odplačnosti nam pove, da se lahko stvarno premoženje države odtuji neodplačno le pod pogoji in na način, ki ga določa Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin ali drug zakon. Takšen način razpolaganja s stvarnim premoženjem je poznala že prejšnja ureditev. Načelo je zelo pomembno varovalo stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

#### Načelo enakega obravnavanja

To načelo nam pove, da je treba postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti voditi na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavo vseh udeležencev. Načelo je pomembno pri presoji ravnanja s stvarnim premoženjem tako s strani zunanjih udeležencev pri sklepanju pravnih poslov kot tudi širše javnosti.

#### Načelo preglednosti

Načelo je tesno povezano z načelom enakega obravnavanja. Dolžnost upravljavcev je, da postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države vodijo tako, da sta zagotovljeni tako preglednost vodenja postopkov kot preglednost sprejemanja odločitev.

## Načelo javnosti

Ravnanje s stvarnim premoženjem je javno. Zakon pri tem ne predvideva nobenih izjem. Odstopanje od tega načela je mogoče le v primerih, ko izjemo določa poseben zakon. Javnost ravnanja s stvarnim premoženjem je omogočena v vseh fazah ravnanja, in sicer od načrtovanja pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem, evidenc premoženja, internega trga nepremičninskega premoženja pa do konkretnih postopkov oziroma metod razpolaganja s stvarnim premoženjem.

## **6.2 PREDSTAVITEV GLAVNIH ELEMENTOV UPRAVLJANJA S STVARNIM PREMOŽENJEM**

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin določa, da postopke upravljanja s stvarnim premoženjem države opravlja upravljavec, za izvedbo nalog pa je odgovoren predstojnik upravljavca. Po zakonu upravljanje z nepremičninskim premoženjem obsega:

- skrb za pravno in dejansko urejenost,
- investicijsko vzdrževanje,
- oddajo v najem,
- oddajo v brezplačno uporabo,
- obremenjevanje s stvarnimi pravicami.

**Skrb za pravno in dejansko urejenost:** uredba zahteva, da je nepremičnina vpisana v zemljiško knjigo, zemljiški kataster oziroma kataster stavb ter v centralno evidenco nepremičninskega premoženja v lasti Republike Slovenije. Kot skrb za dejansko urejenost nepremičnega premoženja uredba razume manjša popravila in dela, s katerimi se ne posega v konstrukcijo objekta in tudi ne spreminja zmogljivosti, velikosti, namembnosti in zunanjega videza objekta.

**Investicijsko vzdrževanje:** obvezen element upravljanja je investicijsko vzdrževanje. Sredstva za nepremično vzdrževanje premoženja si zagotovi upravljavec sam v svojem finančnem načrtu, v skladu s predpisi, ki urejajo finance.

**Oddaja stvarnega premoženja v najem:** upravljavci stvarno premoženje pridobivajo in uporabljajo za uresničevanje svojih, s predpisi določenih nalog. Zato morajo premoženje, ki ga ne potrebujejo trajno, prodati, premoženje, ki ga začasno ne potrebujejo, pa lahko dajo v najem. Upravljavec lahko stvarno premoženje odda v najem za čas, v katerem se predvideva, da ga ne potrebuje noben uporabnik, vendar ne za dlje kot pet let (lahko pride do formalnega podaljšanja tudi za nedoločen čas). Stvarno premoženje se odda v najem z metodo javne dražbe ali z metodo javnega izbiranja ponudb oziroma z neposredno pogodbo. Pri izbiri se mora upoštevati optimalni ekonomski učinek, kar pomeni, da mora upravljavec izvesti javno dražbo

oziroma javno zbiranje ponudb tudi v primeru, če so izpolnjeni pogoji za neposredno pogodbo, vendar je iz okoliščin primera razvidno, da bi metoda javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb za upravljavca prinesla ugodnejši ekonomski učinek.

**Oddaja stvarnega premoženja v brezplačno uporabo:** upravljavec se lahko namesto za oddajo v najem odloči za oddajo stvarnega premoženja v brezplačno uporabo, če ga začasno ne potrebuje noben uporabnik ali ga upravnik ni uspel prodati. Sklenitev pogodbe je mogoča le z osebami javnega prava, in to le za izvrševanje javnih nalog, ter z nevladnimi organizacijami, ki delujejo v javnem interesu za opravljanje dejavnosti, za katero so ustanovljeni. V nobenem primeru pa premoženja ni mogoče oddati v brezplačno uporabo javnim podjetjem, pravnim osebam zasebnega prava in fizičnim osebam, kar pomeni, da premoženje ostaja v javni sferi in še vedno zadovoljuje javne potrebe.

**Obremenjevanje s stvarnimi pravicami:** zakon predpisuje osnovno načelo, po katerem je obremenjevanje s stvarnimi pravicami odplačno, dopušča pa tudi precej veliko izjemo, ki omogoča neodplačno ustanavljanje stvarnih pravic v vseh primerih, ko se na ta način uresničuje javni interes. Obremenjevanje se lahko izvede le z neposredno pogodbo. Če se za ustanovitev stvarne pravice zanima več ponudnikov, so obvezna pogajanja, upravljavec pa sklene pogodbo z najugodnejšim ponudnikom.

### 6.2.1 Razpolaganje s stvarnim premoženjem

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin ureja postopek razpolaganja s stvarnim premoženjem države in občin, pri čemer pojem razpolaganje zajema vsak prenos lastninske pravice na drugo pravno ali fizično osebo, še zlasti pa prodajo, menjavo ali drug način odplačne ali neodplačne odsvojitve stvarnega premoženja. Osnovni pogoji za odsvojitve stvarnega premoženja države in občin so, da je premoženje:

- trajno nepotrebno za izvajanje nalog organov,
- predhodno uvrščeno na interni trg nepremičnin,
- uvrščeno v letni načrt razpolaganja,
- ocenjeno v skladu z mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti.

V primerjavi s prejšnjo ureditvijo po novem za postopek razpolaganja s stvarnim premoženjem ni treba imenovati komisije za vodenje postopka, kar v veliko primerih pomeni tudi racionalizacijo postopka s časovnega vidika. Pomembna novost je tudi, da v postopku razpolaganja pravnih podlag pravni pregled stvarnega premoženja lahko opravi tudi diplomirani pravnik brez pravosodnega izpita. Zakon je kot osnovno metodo razpolaganja predpisal:

- javno dražbo,
- javno zbiranje ponudb,

- neposredno pogodbo.

Postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem se praviloma izvede z javno dražbo, razen če se z javnim zbiranjem ponudb pričakuje ugodnejši učinek, pri čemer je prvi cilj prodaje čim višja kupnina. Stroške v zvezi s pripravljalnimi dejanji za razpolaganje s stvarnim premoženjem države in občin ureja nova Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, ki pravi, da vse stroške nosi upravljavec stvarnega premoženja. Ta mora pri pripravi besedila pogodbe upoštevati plačilne roke, ki so za državo in občino posebej predpisani. Če gre za izdatke v breme javnih financ, je treba spoštovati določbe Zakona o izvrševanju proračuna, ki za leti 2008 in 2009 predvideva 30- oziroma 60-dnevni rok plačila. Če gredo prihodki v javno blagajno iz stvarnega premoženja, je rok plačila največ osem dni od podpisa pogodbe oziroma izstavitve računa, kar prav tako določa uredba. Izjemoma je mogoče plačilo kupnine tudi v več obrokih, vendar le, če tako vnaprej predvideva program razpolaganja in če kupec v zavarovanje predloži nepreklicno bančno garancijo na prvi poziv. Pri predložitvi bančnih garancij so izjeme pravni posli, ki se sklepajo med državo in občinami.

## **Javna dražba**

Zakon določa osnovna pravila javne dražbe za razpolaganje s stvarnim premoženjem države in občin. V primerjavi s pravili, ki jih za javno dražbo določajo predpisi o izvršbi in zavarovanju, stečajnem in davčnem postopku, so pravila po tem zakonu precej ohlapna oziroma le okvirna, ki jih mora organizator javne dražbe spoštovati pri izvedbi postopka. Pred objavo in izvedbo javne dražbe mora predstojnik upravljavca ali oseba, ki je za to pooblaščen, sprejeti program, ki poleg drugih sestavin, ki jih predpisuje uredba, vsebuje tudi objavo javne dražbe in pogodbo z vsemi bistvenimi sestavinami, razen cene, kar je predmet javne dražbe. Uredba prepoveduje sodelovanje na dražbi osebam, ki bi lahko vplivale bodisi na pravilnost postopka razpolaganja s stvarnim premoženjem bodisi na končno pogodbeno ceno. Komisija oziroma pooblaščen oseba za vodenje postopka mora zato pred začetkom izklicevanja ugotoviti, ali na dražbi ne sodeluje tudi kakšna oseba, ki po predpisih ne bi smela pristopiti k draženju. Javna dražba je uspešna, če nanjo pristopi le en dražitelj in sprejme izklicno ceno, ne da bi jo višal. Javna dražba je neuspešna le, če ni dosežena niti izklicna vrednost oziroma, če k njej ni nihče pristopil. Če sta dražitelja dva ali več, so po navadi vsi pripravljene izklicati najmanj izhodiščno ceno. Oseba, ki vodi javno dražbo, v tem primeru zviša izklicno ceno za znesek, kot je določen v razpisu javne dražbe. Pri objavi javne dražbe je velikega pomena tudi vsebina objave javne dražbe. Javna dražba se izvede kot javna prodaja, pri kateri je prodajna pogodba sklenjena s ponudnikom, ki pristane na vnaprej določene pogoje in ponudi najvišjo ceno. Izvedba javne dražbe se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in na svetovnem spletu.



Obvezno se objavijo naslednji podatki:

- naziv in sedež organizatorja javne dražbe ter naziv in sedež uporabnika, če ta ni hkrati organizator javne dražbe;
- opis predmeta prodaje;
- vrsta pravnega posla, ki je predmet javne dražbe (npr. prodaja ali zamenjava stvarnega premoženja);
- izklicna cena in najnižji znesek njenega višanja;
- način in rok plačila kupnine;
- navedba, da je plačilo celotne kupnine v roku, ki je določen, bistvena sestavina pravnega posla;
- kraj in čas javne dražbe;
- višina varščine, ki jo je treba položiti pred začetkom javne dražbe in ki ne sme biti manjša od 10 odstotkov izklicne cene;
- številka transakcijskega računa, na katerega je treba vplačati varščino;
- obvestilo dražiteljem, da bo po končani javni dražbi varščina vrnjena tistim, ki na javni dražbi ne bodo uspeli, in navedba roka, v katerem bo vrnjena;
- informacija o tem, kje in pod kakšnimi pogoji se lahko interesenti pred začetkom javne dražbe seznanijo s podrobnejšimi pogoji javne dražbe in si ogledajo predmet javne dražbe;
- navedba, da lahko vlada in organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti, ali pooblaščen oseba s soglasjem predstojnika postopek ustavi do sklenitve pravnega posla, pri čemer se povrnejo stroški dražiteljem v višini izkazanih stroškov za prevzem razpisne dokumentacije;
- morebitni drugi pogoji, ki jih mora izpolnjevati uspeli dražitelj.

Javna dražba se lahko izvede tudi v elektronski obliki. **Elektronska javna dražba** zahteva zaradi potrebe po zagotovitvi pravilnosti postopka ustrezno programsko orodje. Za organe državne uprave pripravljajo že nekatere rešitve, poskusni postopek pa bi naj stekel že leta 2009. Nekaj rešitev izhaja iz izkušenj z elektronskimi dražbami, ki so potekale že na področju javnega naročanja. Cilj elektronskega poslovanja z »on-line« javnimi dražbami so racionalizacija, hitrost in dostopnost postopka za vse zainteresirane, ki bodo izpolnjevali vnaprej določene pogoje. Kot ovira se kaže le dejstvo, da bo za vse sodelujoče nujna zahtevna programska oprema, ki bo zagotavljala varen elektronski podpis v skladu z zakonodajo, ki ureja elektronsko komuniciranje. Z vidika hitrosti razvoja informatizacije svetovnega prebivalstva pa tudi to kmalu ne bi smela biti ovira.

Vsebinsko, omejitve, pogoje za uporabo, postopek za izvedbo in druge elemente v zvezi z izvajanjem javne dražbe in elektronske javne dražbe predpiše vlada.

## **Javno zbiranje ponudb**

Zakon definira javno zbiranje ponudb kot na nedoločljiv ali določljiv krog oseb naslovljeno vabilo k dajanju ponudb za razpolaganje z določenim nepremičnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Javno zbiranje ponudb se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in na svetovnem spletu. Po prejemu ponudb se lahko z namenom doseganja za prodajalca ugodnejše ponudbe izvedejo dodatna pogajanja. Pogodba se sklene z najugodnejšim ponudnikom. Javno zbiranje ponudb se lahko izvede v elektronski obliki. Vsebino, omejitve, pogoje za uporabo, postopek za izvedbo in druge elemente v zvezi z izvajanjem javnega zbiranja ponudb in elektronskega javnega zbiranja ponudb predpiše vlada.

## **Neposredna pogodba**

Poglavitni namen zakona je, v primeru razpolaganja s stvarnim premoženjem, doseči najvišjo kupnino. Izpolnitev tega pogoja je najlažja, kadar se ustvari neposredna konkurenca med več potencialnimi kupci, ki lahko dvignejo ceno nad ocenjeno vrednostjo. Pred sklenitvijo neposredne pogodbe je treba s pogodbeno stranko opraviti pogajanja o ceni, pri tem se piše zapisnik, ki je sestavni del posameznega programa ravnanja, namen pa je seveda doseganje čim ugodnejših rezultatov za prodajalca.

Nepremično premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti se lahko proda ali zamenja na podlagi neposredne pogodbe, če:

- se prodajajo solastniški deleži na nepremičninah, ki so manjši od 50 odstotkov,
- se prodajajo solastniški deleži na zasedenih stanovanjih,
- gre za menjavo nepremičnin, pod pogojem, da se vrednost državnega premoženja in premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti z zamenjavo ne zmanjša ter da razlika med zamenjanima nepremičninama ni večja od 20 odstotkov vendar največ 80.000,00 evrov,
- je posamezna ocenjena vrednost nepremičnine nižja od 20.000,00 evrov,
- je pridobitelj pravna oseba javnega prava, razen javnega podjetja,
- gre za doseg javne koristi skladno s pogoji iz soglasij dobaviteljev komunalnih, energetske in elektronske komunikacijske storitev.

## **Centralna evidenca nepremičninskega premoženja države**

Celovita, kakovostna in ažurna evidenca nepremičninskega premoženja države je temeljni in nujni pogoj načrtnega in gospodarnega ravnanja s tem premoženjem, ki po eni strani omogoča oblikovanje jasne razvojne vizije države v zvezi z ravnanjem z nepremičninskim premoženjem države tako v smislu pridobivanja, razpolaganja in upravljanja na eni strani in natančnega načrtovanja porabe sredstev državnega proračuna v ta namen na drugi strani.

## **6.2.2 Postopek sprejema letnega načrta ravnanja s stvarnim premoženjem države**

### **1. Letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja za potrebe države**

Letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja za potrebe države je prikaz nameravanih odplačnih pridobitev nepremičnega premoženja v last države oziroma samoupravne lokalne skupnosti. Glede na dejstvo, da so primeri, ko želi upravljavec stvarnega premoženja pridobiti točno določeno nepremičnino, izjemno redki, se v letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja vpisujejo okvirni podatki o potrebnih zmogljivostih, okvirna lokacija, vrednost in okvirna velikost. Postopek sprejema letnega načrta pridobivanja nepremičnega premoženja poteka tako, da skupen predlog za organe državne uprave pripravi ministrstvo, pristojno za javno upravo, in sicer na podlagi predhodno zbranih predlogov:

- posameznih ministrstev za njihove potrebe in potrebe organov v sestavi ministrstev,
- generalnega sekretarja vlade za vse vladne službe,
- ministrstva, pristojnega za javno upravo za potrebe vseh upravnih enot,
- ministrstva, pristojnega za pravosodje za potrebe vseh organov v sestavi pravosodnih organov.

Ministrstvo za javno upravo skupni predlog letnega načrta pridobivanja nepremičnega premoženja posreduje vladi, ta pa ga zgolj v seznanitev pošlje v državni zbor. Glede na dejstvo, da se letni načrt sprejme še pred obravnavo proračuna za prihodnji dve leti v državnem zboru, se mora letni načrt uskladiti s proračunom v mesecu dni po njegovem sprejemu. Letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja za druge državne organe (državni zbor, državni svet, računsko sodišče, ustavno sodišče ...) sprejme državni zbor na njihov predlog.

### **2. Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem države**

Postopek priprave in sprejema letnega načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem države poteka vzporedno v dveh ločenih fazah, glede na višino orientacijske vrednosti posamezne nepremičnine. Z vidika zagotovitve hitrejšega prilagajanja razmeram na trgu, učinkovitega ravnanja s stvarnim premoženjem ter ne nazadnje administrativne zapletenosti in dolgotrajnosti postopkov sprejema je Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin državnemu zboru pridržal le še pravico sprejema letnega načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem države v posamični orientacijski vrednosti nad 300.000 evrov, letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem v posamični vrednosti pod 300.000 evrov pa sprejme vlada ter ga posreduje državnemu zboru zgolj v vednost.

### **3. Letni načrt pridobivanja premičnega premoženja za potrebe države**

Letni načrt pridobivanja premičnega premoženja za potrebe države je treba pripraviti ločeno za:

- motorna vozila,
- informacijsko opremo,
- druga osnovna sredstva.

Postopek sprejema letnega načrta poteka na enak način kot postopek priprave in sprejema letnega načrta pridobivanja nepremičnega premoženja za potrebe države, pri čemer za druge državne organe velja, da jih sprejmejo njihovi predstojniki sami (načrt pridobivanja nepremičnega premoženja namreč zanje sprejme državni zbor po postopku, ki velja za sprejem državnega proračuna).

### **4. Letni načrt razpolaganja s premičnim premoženjem države**

V letni načrt razpolaganja s premičnim premoženjem je treba uvrstiti motorna vozila ter drugo premično premoženje, če je njegova okvirna cena višja od 10.000 evrov. Letni načrt razpolaganja za organe državne uprave sprejme vlada na predlog ministrstva, pristojnega za javno upravo, za druge državne organe pa jih sprejmejo njihovi predstojniki v rokih za pripravo in sprejem državnega proračuna.

### **5. Letni načrt ravnanja samoupravnih lokalnih skupnosti s stvarnim premoženjem**

Vsebina letnih načrtov ravnanja s stvarnim premoženjem, ki jih pripravljajo samoupravne lokalne skupnosti, v ničemer ne odstopa od vsebine letnih načrtov ravnanja s stvarnim premoženjem države. Princip in logika ravnanja s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti sta namreč enaka logiki ravnanja s stvarnim premoženjem države. Do posebne ureditve prihaja na področju pristojnosti sprejema letnih načrtov ravnanja s stvarnim premoženjem. Eden od ciljev uvajanja novih predpisov o ravnanju s stvarnim premoženjem je namreč tudi liberalizacija in odprtost predmetnega področja z vizijo učinkovitega ravnanja ter zagotovitev hitrega prilagajanja novim razmeram na splošnem nepremičninskem trgu. Predpisi podeljujejo pristojnost sprejemanja letnega načrta županu (ki tako ni vezan na odločitve sveta občine), čeprav Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin določa, da je za sprejem letnega načrta pridobivanja in letnega načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem samoupravne lokalne skupnosti najprej pristojen svet samoupravne lokalne skupnosti, ta pa lahko svojo pristojnost delegira županu.

## **7 PROCES DEZINVESTIRANJA NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO**

### **7.1 PRODAJA DRŽAVNEGA STVARNEGA NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA V LASTI MINISTRSTVA ZA OBRAMBO**

Z uveljavitvijo Zakona o obrambi je premoženje, s katerim upravlja Ministrstvo za obrambo, postalo last Republike Slovenije. Na podlagi Uredbe o upravljanju z vojaškimi nepremičninami in na podlagi programa odprodaje državnega premoženja lahko ministrstvo posamezne vojaške nepremičnine, ki niso trajno namenjene za obrambne in zaščitne potrebe, zamenja ali proda. Med nepremičnine v lasti Ministrstva za obrambo spadajo vojaški objekti, vojaška stanovanja in stanovanjske hiše ter zemljišča. Evidenco vojaških nepremičnin vodi in ureja ministrstvo skladno s predpisi, ki urejajo evidenco državnega premoženja. Ministrstvo tudi določa v skladu z Zakonom o obrambi vojaške nepremičnine, ki so trajno namenjene za obrambne ali zaščitne potrebe ter predlaga Vladi Republike Slovenije, katere vojaške nepremičnine se namenijo za potrebe drugih državnih organov. Prav tako ministrstvo vzdržuje in upravlja vojaški stanovanjski sklad. Minister po predhodnem soglasju vlade podrobneje uredi postopke in merila v zvezi z vojaškimi stanovanji, ki se kot službena stanovanja dodeljujejo delavcem ministrstva, ki so pripadniki stalne sestave Slovenske vojske oziroma opravljajo vojaško službo ali službo, ki se v skladu z Zakonom o obrambi organizira po načelih, predpisanih za Slovensko vojsko. Mogoče so tudi izjeme, vendar le za višje upravne delavce in v primeru, če se jim službeno stanovanje ne more dodeliti po predpisih, ki veljajo za druge delavce državne uprave.

Z vojaškimi nepremičninami se na Ministrstvu za obrambo ukvarjajo v Uradu za gospodarjenje z nepremičninami v Sektorju za upravljanje nepremičnin. Sektor med drugim vodi evidenco nepremičnin v upravljanju ministrstva, skrbi za zemljiškoknjižno urejanje vseh nepremičnin ter sodeluje pri parcelacijah in cenitvah. Opravlja tudi vsa premoženjsko pravna opravila, povezana z nepremičninami, in sodeluje pri denacionalizacijskih postopkih, pri katerih je zavezanec ministrstvo. Hkrati načrtuje in zagotavlja zavarovanje nepremičnin, pripravlja predloge in vodi postopke prodaje, nakupa, oddaje, najema ter prenosa upravljanja nepremičnin na drugega upravičenca.

V prikazani analizi so zajeti podatki o odprodaji zemljišč in objektov (na podlagi programa prodaje državnega premoženja), s katerimi je upravljal Ministrstvo za obrambo, in niso bila trajno namenjena za obrambo in zaščito.

**Tabela 1: Analiza prodanih nepremičnin v lasti ministrstva s postopkom javne dražbe v letih 2001–2007**

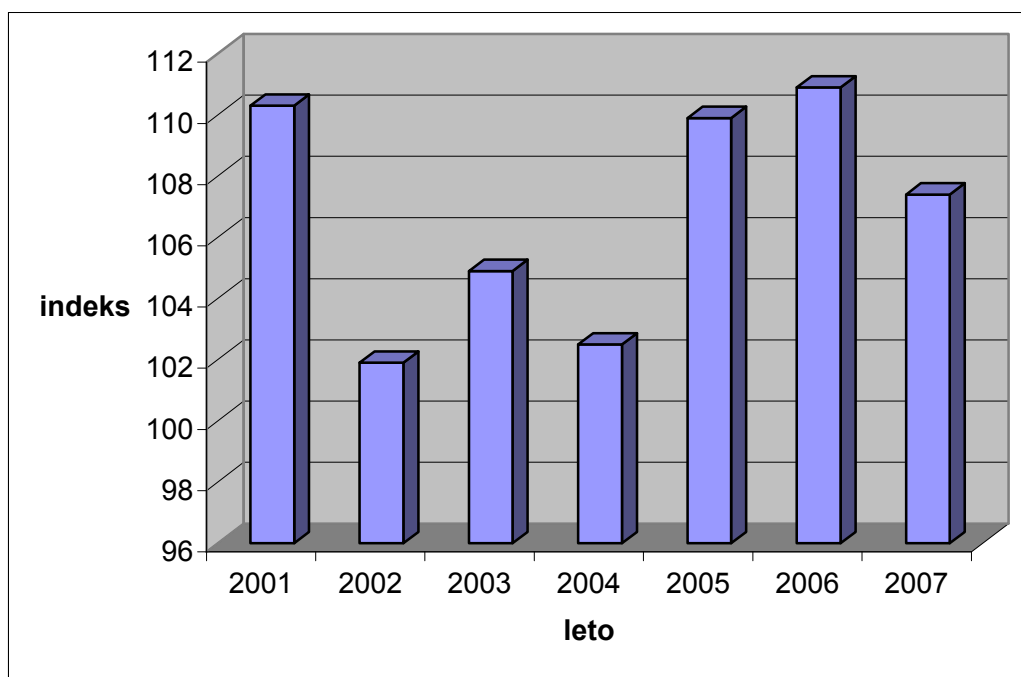
v EUR

leto	vrednost cenitve (izklicna cena)			realizacija odprodaje (izklicana cena)					
	objekti	zemljišča	skupaj	objekti	indeks	zemljišča	indeks	skupaj	indeks
2001	582.000	243.000	825.000	642.000	110,3	269.000	110,7	911.000	110,4
2002	1.624.000	547.000	2.171.000	1.655.000	101,9	613.000	112,1	2.268.000	104,5
2003	1.326.000	92.000	1.418.000	1.391.000	104,9	109.000	118,5	1.500.000	105,8
2004	708.000	164.000	872.000	726.000	102,5	273.000	166,5	999.000	114,6
2005	647.000	651.000	1.298.000	711.000	109,9	866.000	133,0	1.577.000	121,5
2006	2.982.000	1.635.000	4.617.000	3.307.000	110,9	1.796.000	109,8	5.103.000	110,5
2007	3.029.000	3.243.000	6.272.000	3.252.000	107,4	4.047.000	124,8	7.299.000	116,4

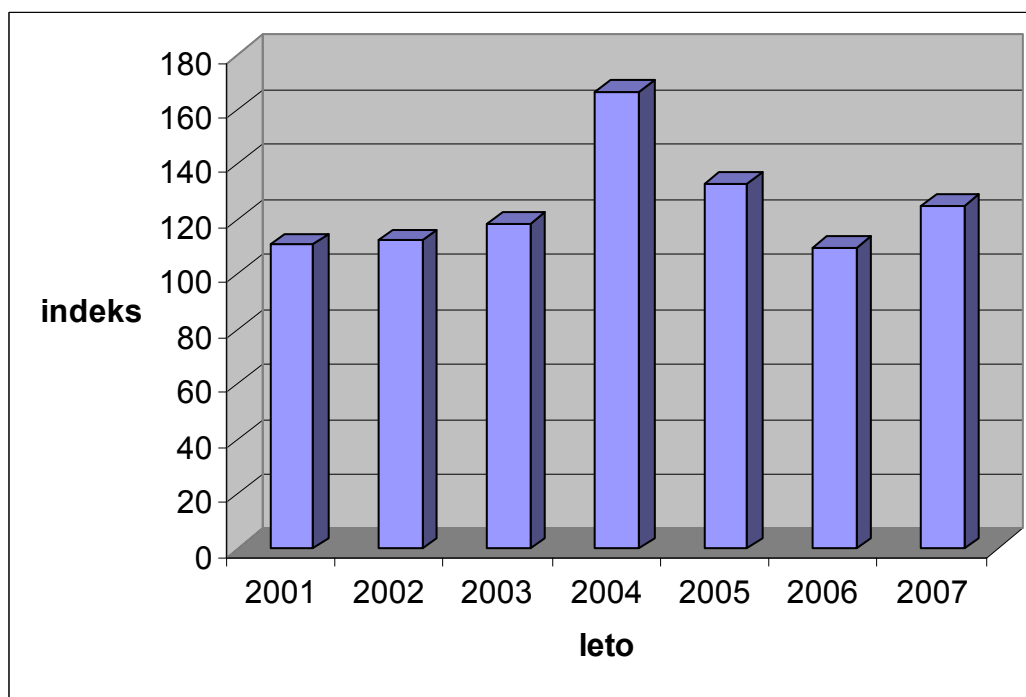
Indeks: baza je izklicna cena

Vir: Podatkovnik MFERAC aplikacija DPS

**Graf 1: Prikaz izračunanega indeksa od prodaje objektov v letih 2001–2007**



**Graf 2: Prikaz izračunanega indeksa od prodaje zemljišč v letih 2001–2007**



**2001** – V tem letu smo prodali zemljišče, nekdanjo stražnico v Žirovnici, izklicana cena je bila za četrtno višja na račun velikega števila dražiteljev, ki so vsi želeli kupiti ugodno ocenjeno precej veliko parcelo. Prodali smo tudi dvoje manjših stanovanj v Vipavi po precej višji ceni od izklicne. Razlog je, da na tem območju stanovanjska gradnja precej zastaja.

**2002** – Za odprodajo zemljišča Orlek pri Sežani (nekdanja obmejna stražnica) smo na javni dražbi iztržili štirikrat več od izklicne cene. Razlog za visoko iztrženo ceno je bil lokacija, saj parcela z objekti leži tik ob italijanski meji, v čemer kupci vidijo ugodno tržno nišo (gradnja igralnic, fitnes centrov, gostinskih lokalov ...), ob predpostavki, da so Italijani dobri uporabniki naštetega. Ugodno smo prodali tudi zemljišče z objektom na Jezerskem (petkrat višja cena), razlog je bil predvsem v lokaciji (narava, turizem, meja z Avstrijo).

**2003** – S prodajo večjega števila stanovanj v Vipavi, Postojni in Brežicah smo iztržili ugodne zneske kljub temu, da so bila stanovanja v dokaj slabem stanju. Razlog je v tem, da na teh območjih ni velikih stanovanjskih gradenj in so ljudje pripravljeni nepremičnine tudi preplačati, samo da ostanejo v domačem okolju.

**2004** – V Ribnici smo prodali dve zemljišči z obstoječimi objekti in šest nezazidljivih parcel ter iztržili dvakrat večjo ceno od izklicne. Parcele z objekti ležijo v nastajajoči industrijski coni, dražiteljev je bilo precej in temu primeren tudi končni izkupiček.

**2005** – V Tamarju smo prodali parcelo s hišo, primerno za turistično dejavnost. Kupec je bila Zveza invalidov Slovenije, ki je v prostorih uredila počitniški objekt. Občina Kozina-Hrpelje pa je za dvakratno izklicno ceno odkupila kompleks nekdanje vojašnice v Kozini. Razlog za tako povečano vrednost je v tem, da so potrebovali objekt, v katerem so uredili dom za starejše občane, teh namreč na Primorskem in Krasu primanjkuje. Ker se na tem območju v gradnjo stanovanj vlaga zelo malo sredstev, smo ugodno prodali tudi nekaj stanovanj v Ajdovščini. Zaradi bližine italijanske meje in dejstva, da Italijani zapuščajo velika mesta, kot je na primer Trst, in si želijo idiličnega in cenejšega življenja, smo v Sežani ugodno prodali pet stanovanj.

**2006** – Prodali smo menzo in kotlovnico v nekdanji vojašnici v Ilirski Bistrici skoraj za četrtno višjo ceno od izklicne. Objekt namreč stoji v industrijski coni in je primeren za različne dejavnosti. Ugodna je bila tudi prodaja zemljišča nekdanje vojašnice Jedinščica v Novem mestu podjetju SCT. Zemljišče je mogoče razparcelirati in prodajati po delih. Prav tako smo veliko iztržili za stanovanja v Postojni, kjer so končne iztržene vrednosti presegle dva- in trikratnik izklicne cene. Povpraševanje po stanovanjih v tem delu Slovenije je precej večje od ponudbe, saj občina na področju stanovanjske gradnje nazaduje. Dejstvo je tudi, da je v preteklosti v Postojni deloval begunski center in begunci, ki so dobili slovensko državljanstvo in zaposlitev zdaj rešujejo svoj stanovanjski problem.



**2007** – V Slovenski vasi, v občini Brežice, smo za dvakrat višjo ceno prodali dve zemljišči s pripadajočimi poslovnimi objekti. Zaradi bližine hrvaške meje in Zagreba je bilo zemljišče zanimivo predvsem za različne trgovce, ki iščejo novo kupno moč. V Ljubljani smo v tem letu ugodno prodali precejšnje število manjših stanovanj (garsonjere in enosobna stanovanja), ki so za kupce zanimiva iz dveh razlogov. Prvič, mesto je študijsko središče, torej zaradi študentov potreba po stanovanjih narašča (oddaja stanovanj študentom), drugo dejstvo pa je, da zaradi gradnje različnih novih objektov v Ljubljani in gradnje avtoceste prihaja k nam veliko število tujih delavcev (predvsem iz držav nekdanje Jugoslavije in držav vzhodne Evrope). Ker je večina gradbenih podjetij nekdanje samske domove predelala v stanovanjske objekte in jih prodala, je povpraševanje po stanovanjih toliko večje.

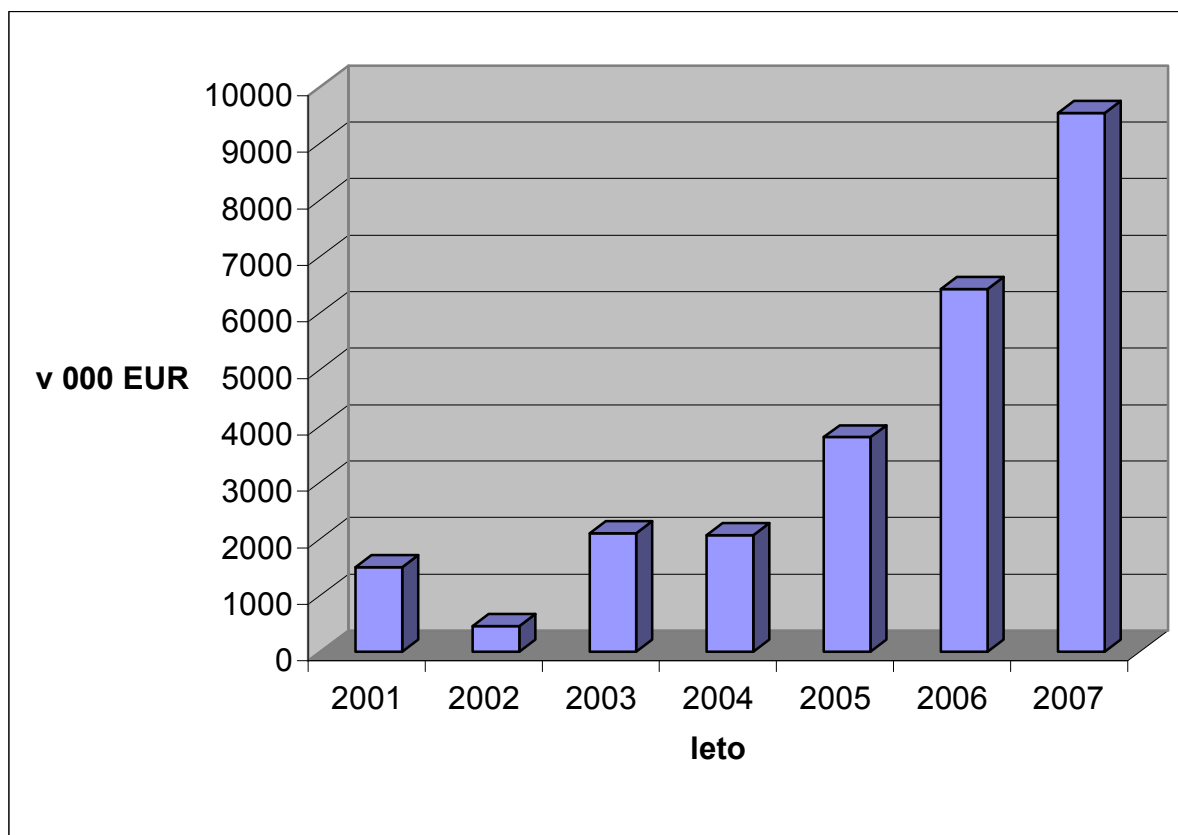
**Tabela 2: Prikaz prihodkov in odhodkov na proračunski postavki 8375 – Nepremičnine – odprodaja državnega premoženja v letih 2001–2007**

v EUR

<b>Leto</b>	<b>Prenos sredstev iz prejšnjega leta</b>	<b>Prilivi sredstev med letom</b>	<b>Poraba sredstev za investicije</b>	<b>Ostaneček za tekoče investicijske odhodke</b>
2001	1.495.095	911.000	1.737.274	668.821
2002	452.616	2.268.000	446.085	2.274.531
2003	2.096.045	1.500.000	1.965.895	1.630.150
2004	2.061.264	999.000	1.261.520	1.798.744
2005	3.800.387	1.577.000	175.266	5.202.121
2006	6.422.133	5.103.000	1.469.281	10.055.852
2007	9.533.467	7.299.000	3.031.782	13.800.685
<b>SKUPAJ</b>		19.657.000	10.087.103	35.430.904

Vir: Podatkovnik MFERAC aplikacija DPS

**Graf 3: Prenos sredstev iz prejšnjega obdobja v letih 2001–2007**



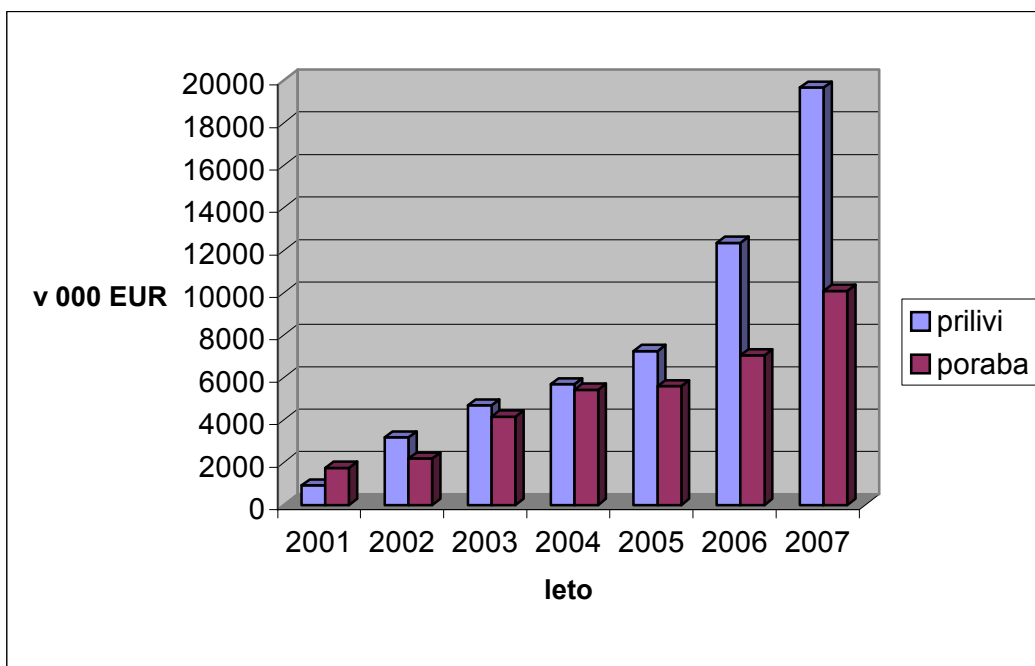
**Tabela 3: Kumulativa prilivi in poraba sredstev v letih 2001–2007**

v 000 EUR

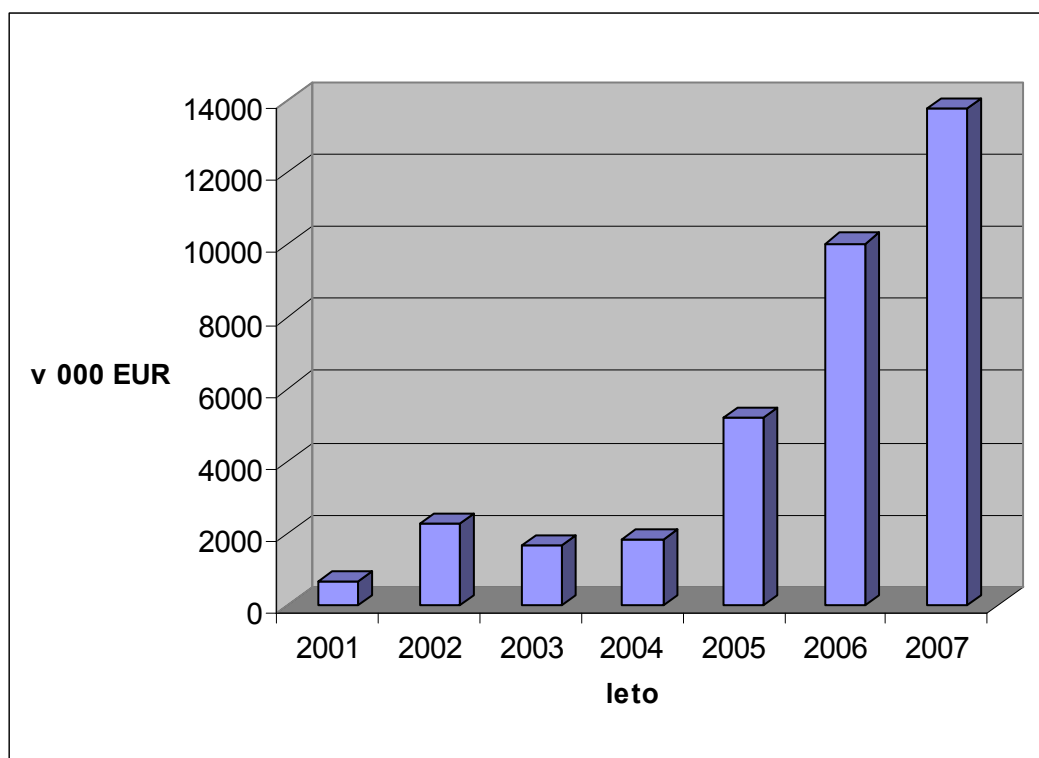
Leto	Kumulativa prilivi	Kumulativa poraba	Prilivi-poraba
2001	911	1737	-826
2002	3179	2183	996
2003	4679	4149	530
2004	5678	5411	267
2005	7255	5586	1669
2006	12358	7056	5302
2007	19657	10087	9570

Vir: Podatkovnik MFERAC aplikacija DPS

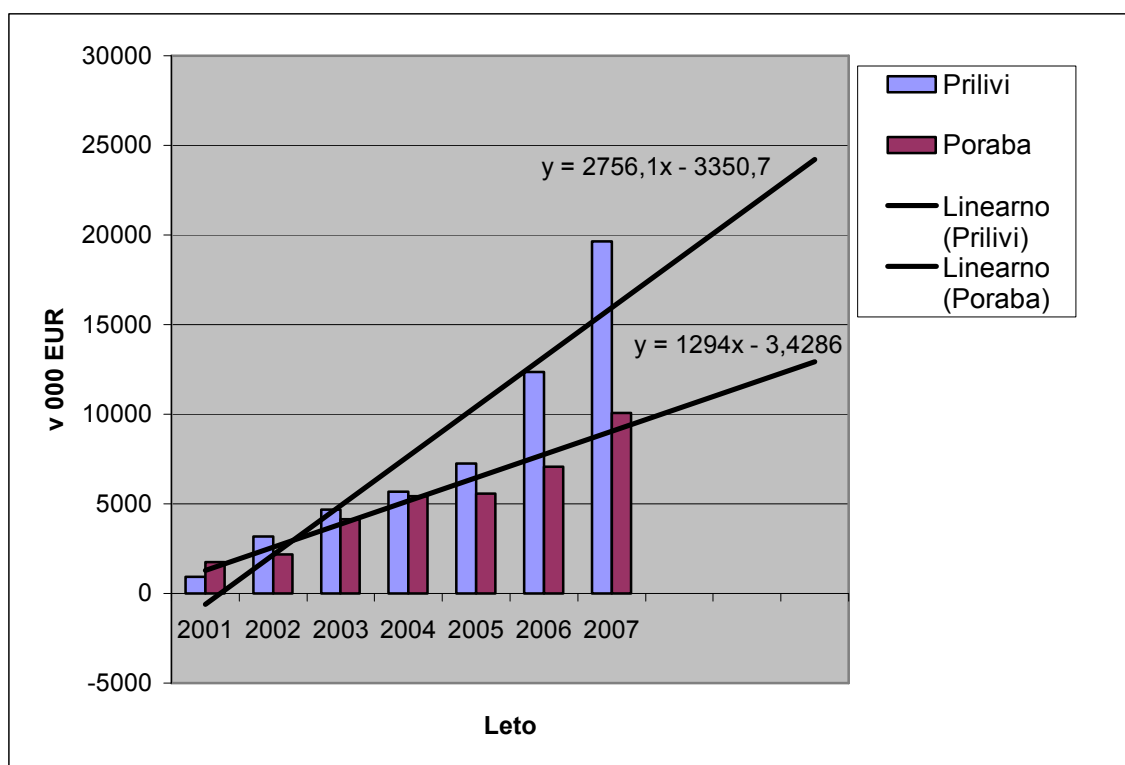
**Graf 4: Kumulativa prilivi in poraba v letih 2001–2007**



**Graf 5: Ostanek sredstev za tekoče investicijske odhodke v letih 2001–2007**



**Graf 6: Prikaz prilivov in porabe v letih 2001–2007**

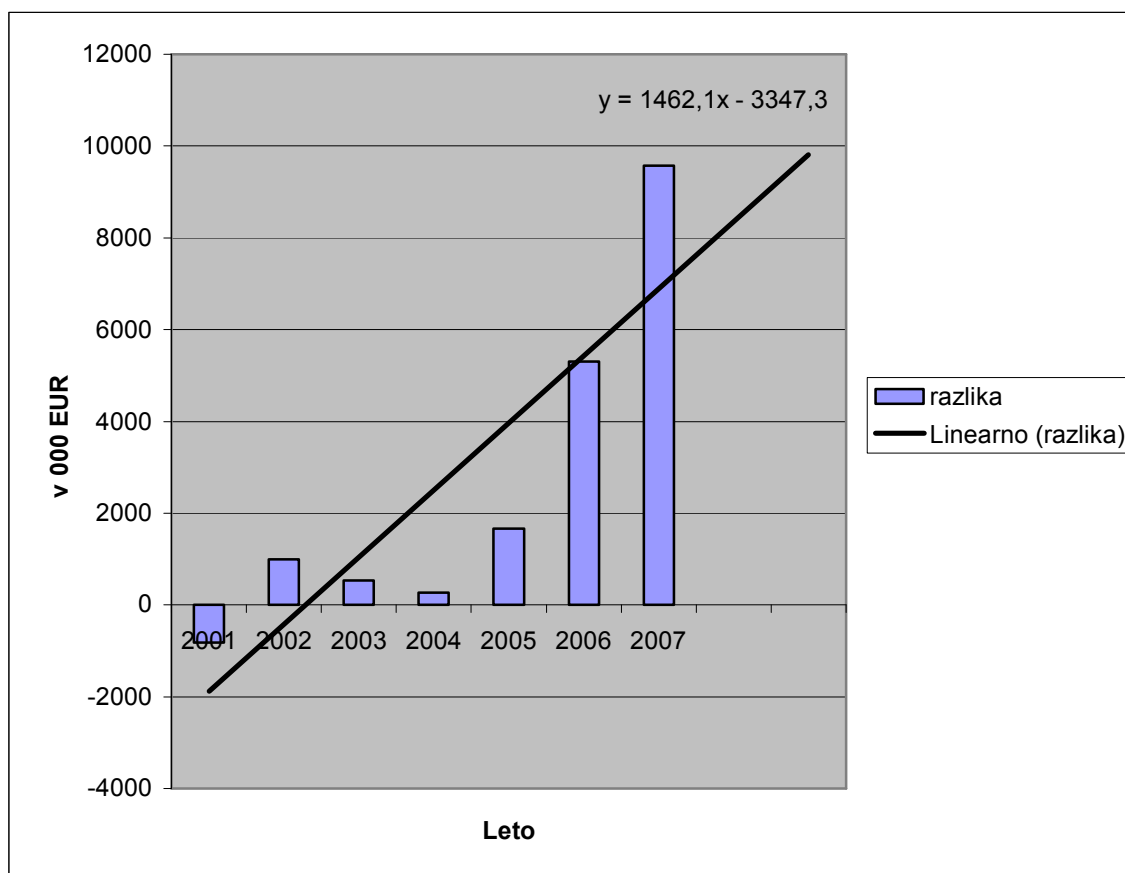


Na podlagi izračunov (Devjak, 2004, str. 10-15) sem prišla do sledečih ugotovitev.

Leta 2001 je znašal kumulativni priliv sredstev na račun ministrstva 911.000 evrov (glej tabelo 3). Leta 2004 je vrednost prilivov že 5.678.000, leta 2007 pa 19.657.000 evrov. V vseh letih je opaziti trend naraščanja. Na podlagi izračuna sem ugotovila, da je bil v obdobju od leta 2001 do 2007 povprečni letni priliv sredstev 7.673.800, letni prirast trenda v opazovanem obdobju pa je bil 2.756.100 evrov. Ob predpostavki, da bo trend naraščanja tudi v letih 2008 in 2009, kot je bilo v obdobju od 2001 do 2007, bi znašal priliv sredstev konec leta 2008 približno 18.698.400, konec leta 2009 pa 21.454.600 evrov.

Leta 2001 je znašala kumulativna poraba sredstev (glej tabelo 3) za različne investicijske odhodke (nakup zemljišč, objektov in naravnih bogastev, investicijsko vzdrževanje in obnove stanovanj in zgradb ter študije o izvedljivosti projektov in projektno dokumentacijo) 1.737.000 evrov. Leta 2004 so znašali ti stroški 5.411.000 in leta 2007 10.087.000 evrov. V obdobju od 2001 do 2007 je znašal povprečni letni odliv sredstev 2.501.100, letni prirast trenda pa je bil 1.294.000 evrov. Tudi v tem primeru predpostavljamo, da bo trend naraščanja v letih 2008 in 2009 takšen, kot je bil v letih od 2001 do 2007, poraba sredstev konec leta 2008 bi znašala približno 10.348.900, konec leta 2009 pa 11.643.100 evrov.

**Graf 7: Razlika med prilivi in porabo v letih 2001–2007 – trend, izračunan na podlagi metode najmanjših kvadratov**



V obdobju od 2001 do 2008 je povprečna letna razlika med prilivi in porabo nihala (glej tabelo 3). Leta 2001 je bil znesek porabe proračunskih sredstev za investicijske odhodke višji v primerjavi s prihodkom, nastalim pri odprodaji državnega premoženja. Leta 2002 je razlika že pozitivna, kar pomeni, da je bil znesek prilivov višji od zneska, ki ga je ministrstvo porabilo za investicije. V letih od 2005 do 2007 je razlika med prilivi in odlivi sredstev še naraščala, poraba pa je bila vedno manjša od prilivov. Izračun je pokazal, da je povprečna letna razlika med prilivi in porabo znašala 2.501.100, letni prirast trenda v opazovanem obdobju pa je bil 1.462.100 evrov. Ob predpostavki, da bo razlika med prilivi in odlivi tudi v letih 2008 in 2009 takšna, kot je bila v letih od 2001 do 2007, bi znašala razlika konec leta 2008 približno 8.349.600, konec leta 2009 pa 9.811.700 evrov.

## **7.2 POSTOPEK IZLOČANJA IN ODPISA SREDSTEV NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO**

Postopek dezinvestiranja na Ministrstvu za obrambo poteka tudi v procesu izločanja oziroma odpisa neuporabnih, dotrajanih, tehnološko zastarelih sredstev. Prvi korak dezinvestiranja je izločanje sredstev na podlagi Direktive za izločitev sredstev (sprejeta na podlagi Zakona o obrambi in podzakonskih aktov Ministrstva za obrambo), ki določa načine in nakazuje postopke izločitve oborožitve, vojaške opreme in drugih sredstev (v nadaljevanju sredstva) iz uporabe. V bistvu gre za izločanje sredstev iz uporabe ter fizični odpis. Dezinvestiranje je pomemben proces pri uravnavanju izločenih in odpisanih sredstev. Predvsem gre na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije za sredstva oborožitve in vojaške opreme (v nadaljevanju OVO), ki so pomembna za državo lastnico ter za države zveze Nato (gre za izmenjavo, pomoč, ureditev stanja na stalnih mednarodnih misijah, pa tudi za donatorstvo določenim državam). Nujna je tudi usklajenost z Natovimi standardi, sicer grejo sredstva v odpis ali pa se donirajo državam nečlanicam.

Postopek dezinvestiranja se začne z izločanjem sredstev. Na podlagi Direktive o izločitvi se določi načine in nakazuje postopke izločitve oborožitve, vojaške opreme in drugih sredstev iz uporabe poveljstev, enot in zavodov Slovenske vojske (v nadaljevanju PEZ). Direktiva določa naloge in razmejuje pristojnosti PEZ pri izločitvi.

Namen direktive je opredeliti izhodišča za načrtno, organizirano, varno in postopno izločitev neuporabnih ali nepotrebnih sredstev ter izvajanje kontrole izločitve. Določila Direktive se smiselno uporabljajo za izločanje teh sredstev v miru, pri opravljanju aktivnosti v okviru mednarodnih vojaških delovanj in v vojni. Slovenska vojska (v nadaljevanju SV) se s tem preoblikuje v racionalno oboroženo silo, ki bo sposobna zagotavljati nacionalno obrambo in se vključevati v sistem kolektivne obrambe. To bo imelo za posledico preoblikovanje in zmanjšanje sil, prestrukturiranje in ukinjanje določenih enot. Nabavljena bodo nova sredstva in oprema, ki bo skladna z drugimi sistemi in oborožitvami v državah članicah Nata, hkrati pa bo obstajal tudi določen presežek sredstev. SV ima določeno količino sredstev, ki so neuporabna ali ne ustrezajo standardom držav članic Nata, oziroma se jim bo v prihodnjem srednjeročnem obdobju iztekel rok trajanja ter jih bo treba odpisati in nadomestiti z novimi.

### 7.3 POJMOVNA OPREDELITEV IZLOČITVE SREDSTEV

**Izločitev** sredstev je dejavnost s funkcionalnega področja oskrbe. Izločitev je lahko začasna ali trajna.

**Začasna izločitev** je izločitev sredstev iz operativne uporabe. Obsega izločitev tistih sredstev, ki so uporabna pogojno oziroma njihova uporaba pomeni tveganje za varnost in zdravje ljudi ter varnost okolja, vendar jih SV potrebuje. Začasna izločitev se izvede v fazi delovanja in vzdrževanja. Sredstva se lahko po izvedenih postopkih vzdrževanja ponovno vrnejo v uporabo v SV ali pa se trajno izločijo.

**Trajna izločitev** je izločitev sredstev iz uporabe. Obsega izvzetje sredstev, ki so ocenjena kot višek in jih SV ne potrebuje, ter izvzetje sredstev, za katera je ugotovljeno, da so neuporabna ali poškodovana v takšni meri, da bi bilo njihovo nadaljnje vzdrževanje ali obnova nesmotrno oziroma nerentabilno. Trajna izločitev iz uporabe je zadnja faza uporabe sredstev v SV, ki se zaključi s spremembo funkcionalne namembnosti, njegovim uničenjem, odprodajo ali donacijo in formalnim odpisom sredstva iz evidenc skladiščnega poslovanja. Sredstvom, ki imajo specifične vojaške taktično tehnične lastnosti, je pred trajno izločitvijo iz uporabe treba odvzeti vojaški značaj. Izvzetje je postopek trajne izločitve neuporabnih ter uporabnih sredstev, ki jih SV ne potrebuje ali so nekompatibilna s sredstvi držav članic Nata.

**Odpis** je postopek trajne izločitve sredstev, ki se lahko izvede kot redni odpis oziroma odpis ob inventuri ali izredni odpis oziroma odpis med letom. Redni odpis je povezan z iztekom predvidene življenjske dobe posameznega sredstva in pomeni obračun amortizacije po računovodskih standardih. Pri izrednem odpisu sredstvo odpišemo zaradi njegove izgube, fizičnega uničenja, poškodovanja, trajne okvare, odtujitve, donacije ali odprodaje.

**Odvzem** vojaškega značaja je postopek izničenja vojaških taktično tehničnih lastnosti, ki jih vsebujejo različna sredstva. Gre za predpisan tehnološki postopek, s katerim sredstvo onesposobimo, okvarimo, razgradimo, razstavimo, raztopimo, sežgemo ali predelamo, da bi preprečili njegovo uporabo za prvotni vojaški namen. Izničenje vojaških značilnosti mora biti izvedeno v meri, ki onemogoča nadaljnjo uporabo sredstva za prvotni (vojaški) namen ali poznejšo obnovitev v vojaške namene.

Direktiva se nanaša na naslednja sredstva:

- oborožitev,
- vojaška in druga oprema,
- strelivo, minskoeksplozivna sredstva (v nadaljevanju SIMES) in rakete,
- pogonska sredstva (tekoča goriva, maziva, tekočine za hidravlične sisteme, hladilne tekočine, sredstva za čiščenje ... ),

- rezervni deli in reprodukcijski material,
- medicinska sredstva in zdravila.

### **7.3.1 Načela načrtovanja, organiziranja in izvedbe izločitve**

Načela, ki jih je treba upoštevati pri načrtovanju, organiziranju in izvedbi izločitve sredstev, so:

- *Ekonomičnost*, ki zahteva racionalno izrabo razpoložljivih sil in sredstev in je pri izločitvi odvisna od razmerja med uporabno vrednostjo sredstva ter stroški za njegovo delovanje in vzdrževanje.
- *Perspektivnost* je odvisna od uporabnosti in potrebnosti sredstev za SV ter kompatibilnosti s podobnimi sredstvi držav članic Nata.
- *Uporabnost* je določena s funkcionalno in tehnično brezhibnostjo ter neoporečnostjo sredstev. Funkcionalna brezhibnost pomeni sposobnost delovanja ali rabe sredstev v okviru predpisanih norm delovanja in predvidenega načina uporabe. Tehnična brezhibnost pomeni zagotavljanje delovanja ali rabe po predpisanih tehničnih dokumentih. Neoporečnost pomeni skladnost z okoljevarstvenimi predpisi ter predpisi s področja varstva pred požari in varstva pri delu. Uporabnost opredeljujejo dokumenti organov tehničnega vzdrževanja in ocene usposobljenosti.
- *Potrebnost* izhaja iz materialnih formacij enote, meril in normativov pripadanja, velikosti predvidenih vojnih rezerv in zalog ter drugih meril, ki določajo standarde za nastanitev, bivanje in delo enot. Načelo potrebnosti je neposredno povezano z načrti preoblikovanja SV in strateško opredeljeno z dokumenti, ki opredeljujejo obseg in strukturo SV.
- *Centraliziranost* zahteva centralno vodenje ter enotno načrtovanje, organiziranje in izvajanje izločitve.
- *Pravočasnost* izločitve pomeni načrtovanje, organiziranje in izvedbo izločitve v povezavi z načelom gospodarnosti ter preprečevanjem tveganja za zdravje in varnost ljudi ter varnost okolja.
- *Varovanje okolja* pomeni načrtovanje, organiziranje in izvajanje izločitve s takimi metodami in opremo, ki so za okolje najsprejemljivejše.

### **7.3.2 Organizacija in izvedba izločitve**

#### **7.3.2.1 Začasna izločitev**

Začasna izločitev se izvaja v primerih, ko bi nadaljnja uporaba sredstev pod istimi pogoji povzročila bistveno zmanjšanje uporabnosti oziroma bi pomenila tveganje za varnost in zdravje ljudi ter za varnost okolja. Začasno se izločajo pogojno uporabna in neuporabna sredstva, ki so za SV uporabna in jih ta še potrebuje. Začasna izločitev se



lahko izvede tudi zaradi izposoje sredstev v nevojaške namene. Predlog za začasno izločitev, na podlagi ocene pristojnega štabnega organa ali poveljnika podrejene enote lahko posreduje poveljnik bataljona in višje. Začasna izločitev zaradi izposoje se lahko izvede po odločitvi poveljnika po predhodnem pozitivnem mnenju pristojne organizacijske enote. Začasno izločena sredstva so označena posebej ter skladiščena ločeno od sredstev, ki so neoporečna in brezpogojno uporabna.

Za pregled začasno izločenih sredstev se oblikuje posebna strokovna komisija, ki na podlagi primerjave med uporabno vrednostjo in perspektivnostjo sredstev predlaga nadaljnje postopke z začasno izločenimi sredstvi. Komisija lahko zaradi ugotavljanja tehnične in funkcionalne brezhibnosti oborožitve in vojaške opreme, SIMES in raket zahteva preizkušanje OVO, v skladu s Pravilnikom za preizkušanje oborožitve in vojaške opreme in fizikalno kemijsko analizo stabilnosti smodnikov ter minskoeksplozivnih sredstev (MES). Začasno izločena sredstva se označuje in predlaga za vzdrževanje, obnovo, modifikacijo ali adaptacijo oziroma v trajno izločitev. Sredstva, za katera je komisija ocenila, da je njihovo nadaljnje delovanje gospodarno, se po izvedenih postopkih na III. stopnji tehničnega vzdrževanja vrne v operativno uporabo.

Začasna izločitev zaradi izposoje se izvede po predpisih, ki urejajo skladiščno poslovanje, in po pogodbi o izposoji, ki jo pripravi ustrezna organizacijska enota ministrstva. V izposoji je mogoče dati le funkcionalno brezhibna sredstva, s kompletnimi orodji, rezervnimi deli in priborom ter s tehnično knjižico ali tehničnim kartonom. Izposoja bojne tehnike, bojnih in specialnih vozil je mogoča le ob zagotovitvi stalne prisotnosti upravljavcev te tehnike. Izposojena sredstva ob vrnitvi pregleda strokovna komisija, ki postopa tako kot z drugimi začasno izločenimi sredstvi.

### ***7.3.2.2 Trajna izločitev***

Trajna izločitev se začne s predlogom za odpis. Predloge za odpis neuporabnih sredstev posredujejo inventurne komisije po organizacijskih enotah s soglasjem odredbodajalca. Predloge za odpis uporabnih sredstev, ki za SV niso perspektivna, posreduje Poveljstvo sil Slovenske vojske (v nadaljevanju PSSV), podpiše pa načelnik Generalštaba SV. Sredstva se odpisuje s sklepom ministra. Sredstva (razen za SIMES, orožje in oborožitvene sisteme), katerih zakonsko določena finančna vrednost ne presega 3000 evrov, se lahko odpiše po odločitvi pristojnega, s sklepom ministra imenovanega odredbodajalca. Za sredstva, ki imajo status osnovnega sredstva, mora odredbodajalec pred predlogom za odpis pridobiti soglasje organizacijske enote Ministrstva za finance. Odredbodajalec mora oblikovati strokovno komisijo, ki pripravi predlog izločitve. Predlog za odpis je sestavljen po vrstah sredstev in pristojnostih za sprejem odločitve o odpisu.

Posebna strokovna komisija pregleda izločena sredstva in predlaga način njihovega dokončnega uničenja ali spremembo njihove funkcionalne namembnosti. Komisija najprej predlaga ukrepe in postopke, s katerimi se bodo izločena sredstva reciklirala ali predelala. Odlaganje izločenih sredstev bo predlagala le izjemoma, če ne bo ustrežnejših metod izločitve.

Pretvorba sredstev za druge funkcionalne namene se izvede s tehnološkimi postopki razgradnje, demontaže, deaktivacije sistemov ali opreme, izpraznitvijo sistemov, reciklažo ali z drugimi postopki predelave. Pretvorba mora biti izvedena načrtno in tako, da bodo sredstvu odvzete vse posebne vojaške lastnosti in bo onemogočena njegova nadaljnja uporaba ali poznejša obnovitev za prvotni vojaški namen. S postopki predelave morajo biti ločeni in primerno odstranjeni vsi nevarni materiali, ki jih sredstvo vsebuje.

Sredstva se lahko pretvorijo v:

- sredstva, katerih dele, sklope in elemente lahko uporabimo takoj, brez regeneracije,
- sredstva, katerih dele, sklope in elemente lahko uporabimo po njihovem popravilu ali obnovi,
- sredstva, katerih dele, sklope in elemente lahko uporabimo za popravilo drugih sredstev (kanibalizacija),
- sredstva, ki se uporabljajo za drugi namen (makete, učni pripomočki, prerezi, tarče, zgodovinski eksponati itn.).
- odpadke.

Uničenje se izvede po posebnih predpisih, ki urejajo način uničenja posameznega sredstva glede na njegove lastnosti. Uporabi se tehnološki način, ki pomeni najmanjšo obremenitev za okolje. Uničenje se izvede s sežigom, topljenjem, kuhanjem, z detonacijo, razgradnjo, rezanjem, zmečkanjem, deformacijo ali povzročitvijo trajne okvare oziroma drugimi primernimi tehnološkimi postopki. Izbor je odvisen od lastnosti sredstva, razpoložljivih tehnologij za uničenje in razpoložljivih finančnih virov. Hkrati z uničenjem se uniči tudi vsa pripadajoča dokumentacija.

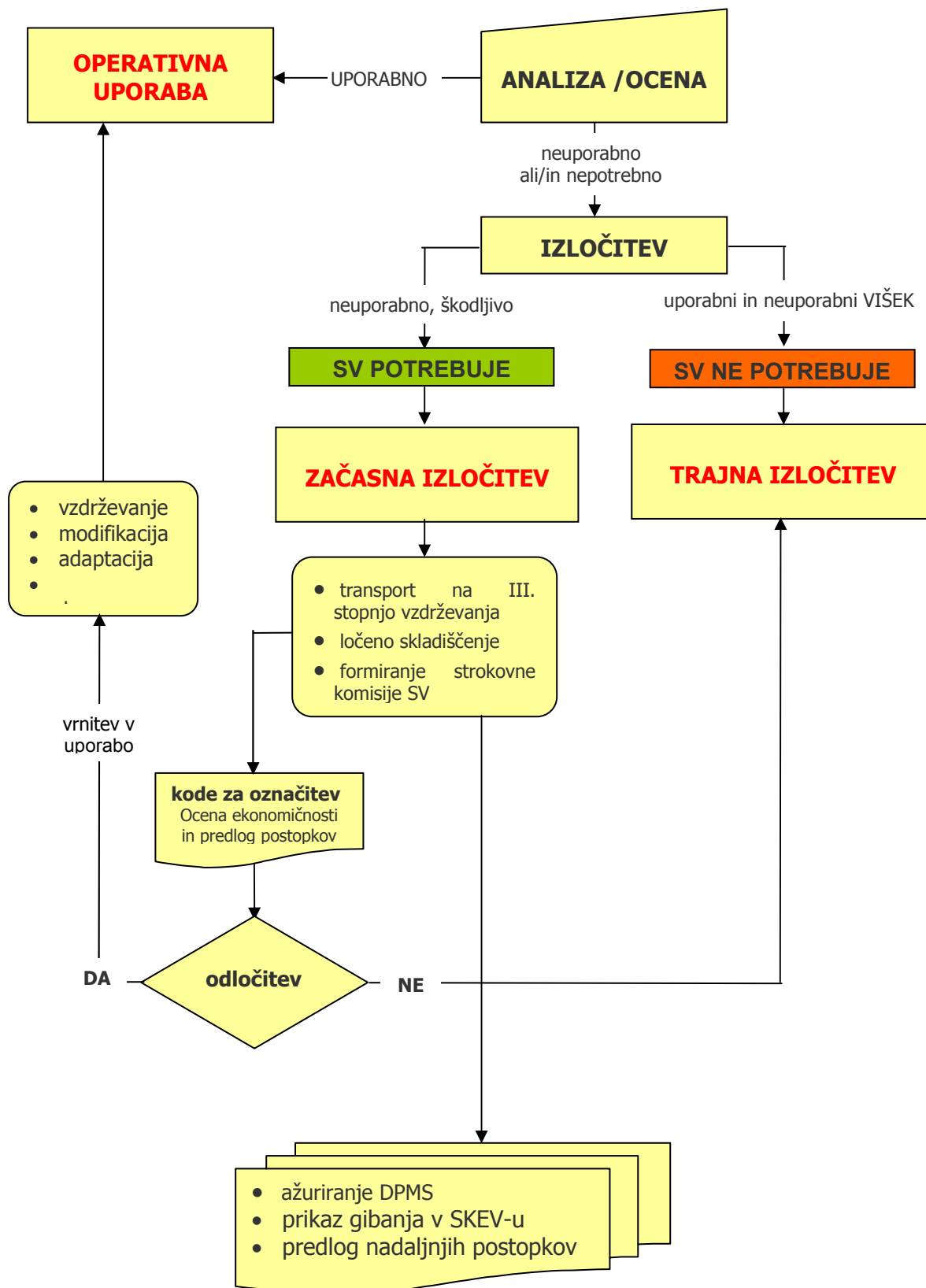
Pri pripravi postopkovnikov je vedno treba upoštevati naslednje usmeritve:

- pred predajo letal in helikopterjev pristojni organizacijski enoti ministrstva je treba razorožiti letalo/helikopter ter odstraniti komunikacijsko navigacijsko opremo;
- vozila se trajno izločajo iz uporabe zgolj s predajo pristojni organizacijski enoti ministrstva. Pred predajo vozila je treba napraviti seznam vseh glavnih delov vozila, ki manjkajo; to so motor, transmisija, diferenciali, kolesa, osi, vrata oziroma deli, ki onemogočajo nadaljnjo rabo vozila. Vozila, ki se predajajo, ne smejo imeti več kot četrtno goriva v rezervoarju. Če je rezervoar preluknjan, je

- pred predajo treba izčrpati vse gorivo ali popraviti rezervoar. Stanje vozila ob predaji se posebej navede v zapisniku o predaji;
- strelno in hladno orožje, ki je predvideno za predajo v muzejske ali druge zbirke, je treba prej onesposobiti;
  - pred izločitvijo oblačil in vojaške opreme s predajo pristojni organizacijski enoti ministrstva je treba odstraniti vse oznake, ki sredstvo povezujejo s SV (oznake, značke, trakovi, gumbi, medalje in drugi znaki časti ...);
  - sredstva, ki imajo določeno zgodovinsko ali drugo vrednost, zaradi razlogov, povezanih s pomembnimi dogodki, mesti ali osebami, se izloča iz uporabe na dostojanstven način in ohranja kot zgodovinsko lastnino. Če za hrambo ni interesa, se jih trajno izloči z diskretnim sežigom na način, ki ni nespoštljiv;
  - informacijsko tehnologijo se izloča iz uporabe v skladu s predpisi, ki urejajo delovanje in zaščito informacijskih sredstev, ob upoštevanju predpisov, ki urejajo varovanje tajnih podatkov;
  - izvzeta medicinska oprema in nerabljena medicinska sredstva morajo biti pred izločitvijo skladiščena tako, da se do njih prepreči nepooblaščen pristop. Medicinska oprema mora biti pred predajo očiščena in razkužena;
  - s polomljenimi in neveljavnimi žigi in pečatniki je treba ravnati enako kot z zaupno dokumentacijo. Uničenje poteka komisijsko s sežigom. Opravljajo ga poveljstva enot in zavodov, ki so distribuirala posamezni pečat ali žig;
  - tekstilna sredstva morajo biti ločena v skladu s klasifikacijo odpadkov. Neuporabni tekstilni izdelki iz bombaža, kot so srajce, prevleke za vzglavnike, rjuhe in drugi tekstil, primeren za uporabo kot krpe za brisanje, mora biti odpisan kot kalo ali III. kategorija in se lahko uporablja znotraj SV. Tekstilni izdelki se ne smejo vrniti v uporabo, dokler niso oprani ali očiščeni;
  - s sredstvi, ki jih strokovna komisija ob izločitvi označi za odpadke, kot so odpadna olja, elektronska oprema, kemikalije, topila, baterije, akumulatorji ipd., se ravna v skladu s Pravilnikom o ravnanju z odpadki, Pravilnikom o odlaganju odpadkov, Pravilnikom o sežiganju odpadkov in Pravilnikom o ravnanju z baterijami in akumulatorji, ki vsebujejo nevarne snovi.

Izredno uničenje sredstev pa pomeni trajno izločitev, do katere pride zaradi izrednih razmer, ko se prepreči, da bi sredstva padla v roke nasprotnika. Ob tem se ne upošteva običajnih postopkov. Uničenje se opravi z razstrelitvijo, sežigom ali trajno okvaro v obsegu, ki onemogoča nadaljnjo rabo sredstev. Način uničenja je odvisen od razpoložljivega časa in vrste sredstev. Uničenje se izvede po odločitvi pristojnega poveljnika v skladu s taktično situacijo. Izredno se uničijo tudi v miru uporabljena in neeksplozivna MES, rakete, izstrelki in druga ubojna sredstva, ki so pri uporabi zatajila. Uničenje se opravi takoj, ko so bila sredstva uporabljena. Enota, ki je sredstva uporabila, jih mora vidno označiti. Uničenje sredstev lahko izvede le usposobljeni pirotehnik. O uničenju se napiše posebno poročilo.

Slika 12: Algoritem trajne izločitve



Vir: Navodilo o načinu in stopnjah odpisa na Ministrstvu za obrambo za leto 2007

## 7.4 POJMOVNA OPREDELITEV ODPISA

Odpis sredstev, terjatev in obveznosti je lahko vrednostni in količinski ali samo vrednostni. Vrednostni odpis pomeni zmanjšanje vrednosti sredstev v poslovnih knjigah ministrstva. Vrednost sredstev se lahko odpiše delno ali v celoti. Delni odpis se nanaša na odpis terjatev, obveznosti in drobnega inventarja, ki se lahko odpisuje delno oziroma večkrat na leto.

Količinski odpis pomeni fizično uničenje sredstev ali odstranitev sredstev z ministrstva. Pri količinskem odpisu neopredmetenih dolgoročnih sredstev gre za prenehanje pravice do uporabe določene licence, patenta ali druge oblike nematerialnih sredstev ter za njihovo razknjižbo iz poslovnih knjig ministrstva.

Terjatve in obveznosti se odpisujejo na podlagi ugotovitev in predlogov popisne komisije za popis terjatev in obveznosti na ministrstvu in sklepa ministra. Odpis terjatve pomeni prenehanje vrednostnega izkazovanja terjatve. Odpis obveznosti je zmanjšanje obveznosti do upnika glede na prvotno dogovorjen in evidentiran znesek.

Pred razknjiženjem terjatev iz poslovnih knjig ministrstva je v skladu s predpisi treba pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.

**Količinski odpis** sredstev je postopek, ki ima za cilj uničenje ali odstranitev sredstva z ministrstva ter ustrezno evidentiranje tega postopka v evidencah in poslovnih knjigah ministrstva ter poteka ob popisu, praviloma enkrat med letom ter ob nepredvidenih dogodkih. Količinski odpis sredstev poteka na podlagi knjigovodskih evidenc v skladu s sklepom Centralne popisne komisije (v nadaljevanju CPK). Za količinski odpis se lahko predlagajo vsa sredstva, ki so izkazana v poslovnih knjigah ministrstva in je ugotovljen njihov obstoj. Kalo, odtujitev, izguba ali drug primanjkljaj posameznega sredstva se knjži s posebnim, za ta primer določenim gibanjem in ni predmet količinskega odpisa sredstev.

Za sredstva, ki jim je potekel rok uporabe oziroma so zaradi drugih razlogov postala nevarna za hrambo (strelivo, minskoeksplozivna sredstva, pirotehnična sredstva, sredstva in elektroenergetska oprema, nekatera zdravila, akumulatorji, svinčeni akumulatorji, sredstva in snovi za dekontaminacijo, barve ipd.) morajo organizacijske enote ministrstva (v nadaljevanju OE) pravočasno sprožiti ustrezen postopek odpisa. Predlog za odpis mora biti podan v roku, ki še omogoča fizično izvedbo odpisa. Ta postopek se mora začeti pred potekom roka uporabe oziroma mora upoštevati realne roke za izvedbo dokončnega odpisa sredstva (uničenja sredstva), preden postane nevarno za ljudi in okolje, v katerem se ta sredstva hranijo.

## NAČINI KOLIČINSKEGA ODPISA

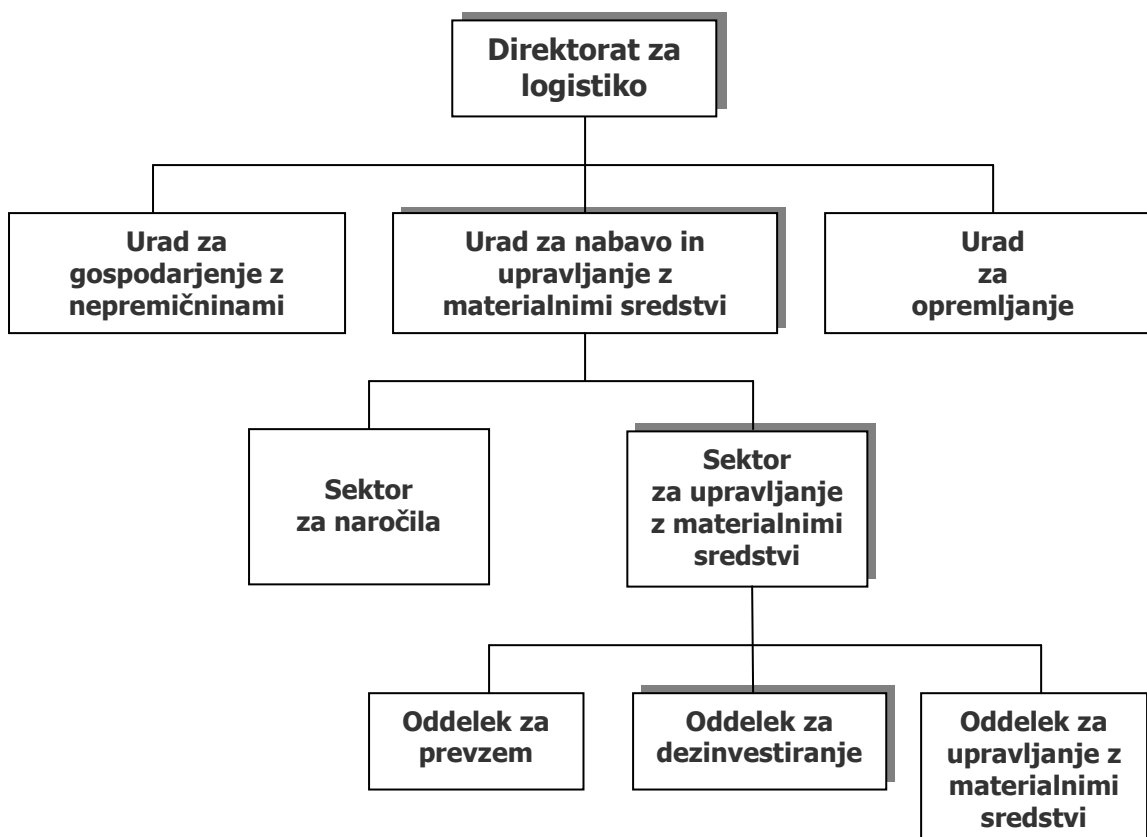
ZŠ	NAČIN ODPISA	DOKUMENTI, KI JIH JE TREBA ZAGOTOVITI
1	<b>R</b> - RAZSTAVITI, UPORABNO UPORABITI ZA R/D – PREOSTALO UNIČITI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 146– RAZKOMPLETIRANJE – DELNO</i> Za uporabne r/d (komisija, ki vodi postopek odpisa, mora v zapisniku vpisati tudi ocenjeno vrednost teh r/d).</li> <li><i>Gibanje 240 – ODPIS</i> Za preostalo, kar bo fizično uničeno.</li> <li>▪ <b>ZAPISNIK O UNIČENJU SREDSTEV</b> Za preostalo, kar bo fizično uničeno (če se sredstva predajo specializiranim organizacijam za zbiranje surovin ali odpadkov, pa dokument o predaji sredstev oz. potrjen ML s strani take organizacije).</li> </ul>
2	<b>Č</b> - RAZREZATI IN UPORABITI ZA ČIŠČENJE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 240 – ODPIS</i></li> <li>▪ <b>ZAPISNIK O UNIČENJU SREDSTEV</b></li> </ul>
3	<b>O</b> - FUNKCIONALNO ONESPOBITI, ODPRODATI KOT SUROVINO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 240 – ODPIS</i></li> <li>▪ <b>ZAPISNIK O NAREJENI FUNKCIONALNI ONESPOBITVI SREDSTEV</b></li> <li>▪ <b>DOKUMENT O PREDAJI SREDSTEV SPECIALIZIRANI ORGANIZACIJI ZA ZBIRANJE SUROVIN</b></li> </ul>
4	<b>L</b> - ODPRODATI KOT CELOTO (LICITACIJA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 220 – PRODAJA</i> (PO OPRAVLJENI LICITACIJI IN PREDAJI SREDSTEV KUPCU)</li> <li>▪ <b>FAKTURA – RAČUN ZA PRODANA SREDSTVA</b></li> </ul>
5	<b>D</b> - BREZPLAČNA ODSVOJITEV (DONACIJA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 240– ODPIS</i></li> <li>▪ <b>NEPOSREDNO POGODBO TER DOKUMENT O PREDAJI SREDSTEV</b></li> </ul>
6	<b>P</b> - POLOMITI, DEFORMIRATI (DOKONČNO UNIČENJE, SEŽIG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 240 – ODPIS</i></li> <li>▪ <b>ZAPISNIK O UNIČENJU SREDSTEV ALI EVTANAZIJI ŽIVALI</b></li> </ul>
7	<b>S</b> - SERVISNI PREGLED V OE ZA PODROČJE INFORMATIKE IN KOMUNIKACIJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 230 – PRENOS NA DRUGO SKLADIŠČE (NAHAJALIŠČE)</i> (če so sredstva nefunkcionalna, se morajo prekategorizirati v 3. kat.).</li> </ul>

8	<b>V</b> - SREDSTVA PREDATI NA III. STOPNJO VZDRŽEVANJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 230 – PRENOS NA DRUGO SKLADIŠČE (NAHAJALIŠČE)</i> (če so sredstva nefunkcionalna, se morajo prej prekategorizirati v 3. kat.).</li> </ul>
9	<b>ZG</b> -OBVESTITI OE ZA PODROČJE VOJAŠKO ZGODOVINSKE DEJAVNOSTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 230 – PRENOS NA DRUGO SKLADIŠČE (NAHAJALIŠČE)</i> (ML se naredi, če OE v SV za področje vojaškozgodovinske dejavnosti izrazi željo za sprejem sredstev, ki se morajo prej prekategorizirati v 3. kat.).</li> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 136 – PREKNJIŽBA ODPISANIH MTS</i> (ML naredi OE, ki hrani oz. vodi evidenco muzealij).</li> <li>▪ <b>ZAPISNIK O FUNKCIONALNI ONESPOSOBITVI SREDSTVA</b> (zapisnik zagotovi tudi ocenjeno vrednost muzealije in serijsko oz. muzejsko številko eksponata)</li> </ul>
10	<b>UN</b> - FUNKCIONALNO ONESPOSOBITI TER DOLOČITI STATUS EKSPONATA / UČNEGA SREDSTVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>MATERIALNI LIST</b> <i>Gibanje 230 – PRENOS NA DRUGO SKLADIŠČE (NAHAJALIŠČE)</i> (prejemnik sredstva je OE, ki izrazi željo, da bi imela eksponat ali učno sredstvo – to je lahko ista enota).</li> <li>▪ <i>Gibanje 136 – PREKNJIŽBA ODPISANIH MTS</i></li> <li>▪ <b>ZAPISNIK O FUNKCIONALNI ONESPOSOBITVI SREDSTVA IN O DOLOČITVI UČNEGA NAMENA</b> (zapisnik zagotovi: ocenjeno vrednost eksponata in inventarno ali serijsko številko)</li> </ul>
11	<b>DP</b> - POSLATI DOPOLNILNA POJASNILA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>DOPIS (OBRAZLOŽITEV)</b> Dopolnilna pojasnila se pripravijo na podlagi zahteve NKOS ali strokovne komisije za odpis.</li> </ul>
12	<b>Z</b> - ZAVRNJENO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>DOPIS (OBRAZLOŽITEV)</b> Dopis o zavrnitvi nadaljnega postopka odpisa zagotovi NKOS na podlagi sklepa CPK ali na predlog SKOS.</li> </ul>

## 7.5 USTANOVITEV ORGANIZACIJSKE ENOTE ZA DEZINVESTIRANJE

Na podlagi sklepa o imenovanju strokovne skupine za pripravo strokovnih podlag za ustanovitev organizacijske enote za dezinvestiranje je strokovna skupina pripravila predlog za ustanovitev te organizacijske enote.

**Slika 13: Organizacijska shema Direktorata za logistiko**



Vir: <http://mors.si/index.php?id=75>

Na Ministrstvu za obrambo se na področju dezinvestiranja opravlja odpis pri popisu, odpisu med letom ter še trajno oziroma začasno izločanje iz uporabe sredstev SV.

**Odpis pri popisu:** na Ministrstvu za obrambo je v okviru Centralne popisne komisije ustanovljena Nosilna komisija za odpis sredstev, katere naloga je pomoč CPK oziroma da:

- od CPK pridobiva predloge za odpis sredstev po popisu klasifikacijskih skupin iz registra,
- predlaga imenovanje strokovnih komisij za upravičenost odpisov po klasifikacijskih skupinah iz registra sredstev,
- predlaga lokacije za zbiranje sredstev,



- pripravlja sklepe za CPK v zvezi z odpisi in jih posreduje na ožji kolegij ministra,
- pripravlja poročila o izvedbi odpisov.

Gre predvsem za odpise sredstev ob popisu. Pristojna komisija bi morala vse postopke odpisa, kot so uničenje, prodaja, podaritev in donacije prenesti na organizacijsko enoto za dezinvestiranje, ki bi te procese nadaljevala.

## **8 DOSEŽENI CILJI RAZISKOVANJA, UGOTOVITVE IN PREVERITEV HIPOTEZ**

V nalogi sem s pomočjo raziskovanja, izvajanja analiz poteka določenih postopkov in izračunov prišla do rezultatov in ciljev, ki sem si jih zadala, ko sem v nalogi izpostavila dvoje dejstev, opisanih v hipotezah. Cilj mojega dela je bil dokazati, da dobro razvit in neprestano nadgrajevan informacijski sistem ob kvalitetnih ter pravilno postavljenih notranjih kontrolah predvsem na točkah, kjer se pojavljajo največja tveganja, zagotavlja preglednost in transparentnost porabe proračunskih sredstev. Kot finančni delavec v oddelku za kontrolo finančnega poslovanja v Ministrstvu za obrambo imam dnevno opravka z nadzorom proračuna in sicer s kontrolo prejetih in izdanih računov, s pripravo letnih in mesečnih planov porabe ter izdelavo analiz porabe na nivoju ministrstva in posameznih organizacijskih enot. Zaradi poznavanja omenjenega področja, sem bila imenovana tudi v delovno skupino, ki je zadolžena, da uredi področje prodaje in nakupa nepremičnin v lasti ministrstva ter na novo organizira procese izločanja in odpisa sredstev na ministrstvu. S pomočjo izračunov in zbiranjem večletnih podatkov o odprodaji nepremičnin ter ob predpostavki, da bo razlika med prilivi odplivi tudi v prihodnjih letih takšna sem prišla do ugotovitve, da se prilivi sredstev iz te postavke v proračun ministrstva iz leta v leto večajo.

HIPOTEZA 1: Prvo hipotezo sem na primeru Ministrstva za obrambo dokazala v poglavju 5.2.4, v katerem je opisana logistična shema organizacije podatkov izvrševanja proračuna z osnovnimi in izračunanimi zneski, ki jih zagotavlja podatkovni sistem. Zneski izkazujejo stanje proračunskih sredstev, vsak od njih pa upošteva podatke proračunskih ali računovodskih dokumentov, ki so v sistemu zabeleženi v različnih fazah izvrševanja proračuna. Kontrola izvajanja vseh faz zagotavlja dober nadzor nad porabo finančnih sredstev. Hipotezo 1 sem dokazala tudi v poglavju 5.2.5, v katerem je opisan proces izvajanja nadzora porabe proračunskih sredstev (slika 10). Notranje kontrole na ministrstvu danes sicer dokaj dobro delujejo, vendar obstaja še vedno precej manevrskega prostora za izboljšave. Na podlagi mojih izkušenj glede natančnosti in kvalitete nadzora izvrševanja proračuna sem izdelala diagram poteka nadzora proračunskih sredstev, postavila notranje kontrole na točke, kjer se po mojem prepričanju pojavljajo največja tveganja in s tem nakazala, kje se da procese nadzora še izboljšati.

HIPOTEZA 2: Drugo hipotezo potrjujem z ugotovitvijo, da vsak nakup oziroma nabava, ki ga opravi ministrstvo, predstavlja porabo proračunskega denarja a hkrati ob procesu dezinvestiranja pomeni tudi proračunski prihodek. S prodajo nepremični, ki za ministrstvo niso več zanimiva in potrebna, se bogati proračun ministrstva, saj teh prihodkov ni potrebno vračati v državni proračun. Posledice nabav se torej izkazujejo po preteku določenega obdobja, kar je razvidno iz tabele 3 in grafov 6 in 7. Z odprodajo sredstev (vozni park, strelno in hladno orožje, informacijska tehnologija...),

ki so kakovostno vzdrževana tudi po preteku življenjske dobe a za ministrstvo niso več zanimiva, pride do prilivov na posamezne proračunske postavke v proračunu države. Prav tako s trajno izločitvijo izrabljenih in neuporabnih sredstev, ki so za ministrstvo nekoristna in pomenijo samo dodaten strošek v bistvu zmanjšujemo proračunsko porabo.

## **9 PRISPEVEK K STROKI IN UPORABNOST REZULTATOV**

Menim, da bodo moje ugotovitve glede nadzora izvrševanja proračuna, ki so posledica poznavanja problematike in težav, s katerimi se še vedno srečujemo na ministrstvu, v pomoč tako sodelavcem kot nadrejenim pri nadaljnjem kvalitetnejšem in učinkovitejšem delu. Zagovarjam namreč dejstvo, da dobra informacijska podpora, usposobljenost delavcev in podpora vodilnih zagotavlja zakonito, gospodarno, upravičeno in namensko porabo javnih sredstev.

Z ustanovitvijo nove organizacijske enote za dezinvestiranje na ministrstvu (poglavje 7.5) se bo po mojem mnenju izkazalo, da lahko pravilni, zakoniti in učinkoviti postopki odprodaje državnega premoženja ter izločanja in odpisa neuporabnih, dotrajanih ter tehnično zastarelih sredstev obogatijo proračun in omogočajo vodenje natančnih evidenc. Kot primer bi navedla sledeče: do sedaj je na ministrstvu potekalo izločanje in odpis na lokacijah po vsej Sloveniji. Organizacijska enota za dezinvestiranje pa bo na podlagi novih postopkov odpise opravljala na enem mestu, kar bo zmanjšalo stroške uničenja. Prav tako bo s centralizacijo procesa začasnega izločanja zagotovljena večja preglednost nad sredstvi, organizirana bo tudi centralno delavnico za vsa popravila, kar bo zmanjšalo stroške vzdrževanja, saj ne bo potrebno iskati zunanjih izvajalcev po različnih lokacijah po Sloveniji. S pravilnim ravnanjem se bo povečala življenjska doba sredstev, ki bodo samo začasno izločena, kar pomeni dodaten prihranek v proračunu. Učinkovito organiziran pretok dokumentacije bo zagotavljal večjo preglednost nad stanjem ter racionaliziral postopke javnih naročil in s tem povezano zagotavljal manjšo obremenitev proračuna.

Omenila bi tudi, da so v Uredbi o ravnanju z odpadki točno določeni postopki uničenja in razdeljevanja sredstev po kemijski in tehnološki sestavi. Zato bo morala organizacijska enota za dezinvestiranje pri postopkih odpisa in posledično uničenja upoštevati vsa določila uredbe, kar pomeni, da bo zagotovljeno ekološko uničevanje okolju nevarnih sredstev. Posledica tega bo prav gotovo večja ekološka ozaveščenost ljudi, hkrati pa se bodo zmanjšali tudi stroški, ki so povezani s preprečevanjem onesnaženosti okolja.

## 10 ZAKLJUČEK

V nalogi sem želela poudariti, da je treba proces izvrševanja proračuna neprestano nadzirati, s tem se namreč zagotavlja poraba javnih sredstev za tiste namene in v tisti višini, kot je predvideno v veljavnem proračunu. Namen mojega dela je bil poiskati pomanjkljivosti v sistemu nadzora in nakazati smernice kako ta nadzor izboljšati. Transparentnost porabe proračunskih sredstev se kaže tudi v učinkovitem nadzoru v primeru nakupa in prodaje nepremičnin, sredstev oborožitve in druge vojaške opreme. S kakovostno nadgradnjo uporabljajoče informacijske tehnologije oblikujemo »orodje«, ki vsem uporabnikom, predvsem pa odgovornim predstojnikom omogoča zakonito in gospodarno porabo javnih sredstev.

Ko govorimo o nadzoru porabe javnih sredstev moramo po mojem mnenju opredeliti naloge zunanje in notranje kontrole nadzora. Pozitivni učinki zunanjih kontrol se kažejo v večji preglednosti poslovanja javnega sektorja, dvigu kakovosti storitev, prihrankih pri porabi javnih financ in poštenu informiranosti davkoplačevalcev. Namen vzpostavitve in ureditve notranjih kontrol pa je predvsem zagotoviti smotrno poslovanje posameznega proračunskega uporabnika in nadzor poslovanja ob uporabi učinkovitega, enotnega informacijskega sistema z miselnostjo dobrega gospodarja.

Pomemben faktor pri nadzoru je tudi kvalitetno vodenje in strateško planiranje, kar vodi v racionalizacijo poslovanja – posamezni proračunski uporabnik naj dosega zastavljene cilje ob kar najmanjši porabi javnih sredstev in neprestano stremi k večji kakovosti in učinkovitosti delovanja ob podpori načrtnega poslovanja.

Eno od področij, ki zahteva še posebno natančen nadzor je ravnanje s stvarnim premoženjem države. Upravljanje z nepremičnim premoženjem države obsega predvsem skrb za pravno in dejansko urejenost. Z uveljavitvijo Zakona o obrambi je premoženje, s katerim razpolaga Ministrstvo za obrambo postalo last Republike Slovenije, vendar lahko ministrstvo na podlagi Uredbe o upravljanju z vojaškimi nepremičninami posamezne vojaške nepremičnine zamenja ali odproda. Na podlagi seznamov in izdelanih analiz o odprodaji zemljišč in objektov, ki so bila v lasti ministrstva sem ugotovila, da je delež prilivov iz te postavke v proračun ministrstva precej velik.

Postopek izločanja in odpisa neuporabnih, dotrajanih in tehnološko zastarelih sredstev v lasti ministrstva (gre predvsem za sredstva oborožitve in vojaške opreme) se izvaja preko procesa dezinvestiranja. Namen dezinvestiranja je urejanje procesov, pri katerih je poudarek na pravilnem pristopu ugotavljanja potreb, uporabnosti oziroma neuporabnosti sredstev, kar se posledično lahko pozitivno odraža v državnem proračunu.



## LITERATURA

1. Allen, Richard. Vodstvena kontrola v moderni državni upravi. SIGMA-OECD, Paris, 1996.
2. Bergant, Živko. Posebnosti analize poslovanja v nepridobitnih organizacijah. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož, 2003.
3. Bitenc, Mira. Revidiranje učinkovitosti in uspešnosti delovanja proračunskih uporabnikov, Zbornik referatov. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož, 2004.
4. Brinc Victor, Witt Hebert. Modern Internal Auditing, Apraising Operations and Control. Forth Edition, USA, 1982.
5. Clive, Emmanuel. Accounting for Management Control. Chapman and Hall, London, 1993.
6. Cvikel, Milan M., Zemljič, Petra. Zakon o javnih financah s komentarjem, Bonex, Ljubljana, 2000.
7. Devjak, Srečko. Kvantitativne metode za analize v upravi. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
8. Deyhle, Albrecht. Kontroling in kontroler v praksi. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1997.
9. Ferfila, Bogomil. Ekonomski vidiki javne uprave. Knjižna zbirka Profesije, Ljubljana, 2002.
10. Hočevar M. Ustvarjanje uspešnega podjetja-akcijski pristop k strateškemu razmišljanju, vodenju in nadziranju. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2003.
11. Howard, Lesli R. Auditing. Longam Group UK, London 1992.
12. Jamnik, Silva. Revidiranje neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. Zbornik referatov. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož 2000.
13. Kavčič, Slavka. Revizija v javnem sektorju. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2004.
14. Klun, Maja. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
15. Korpič Horvat, Etelka. Proračunsko pravo. GZ, Ljubljana, 2007.
16. Korpič Horvat, Etelka. Državna revizija. Univerza v Mariboru, Maribor, 2005.
17. Kotler Philip. Trženjsko upravljanje. Slovenska knjiga, Ljubljana, 1998.
18. Kranjec, Marko. Davki in proračun. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003.
19. Maher, Neva. Zunanje revidiranje in razvoj. Javna uprava, Ljubljana, 1999.
20. Milatovič, Jurij. Notranji nadzor javnih financ. Zbornik referatov, Portorož, 2002.
21. Musgrave Richard A. Pubilc finance in theory and practice. McGraw-Hill, New York, 1989.
22. Možina, Stane. Management. Didakta, Radovljica, 2002.
23. Otley, David. The Contigency Theory of Management Accounting. Pergamon Press. Oxford, 1992.
24. Pučko, Danijel. Strateško upravljanje. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1999.

25. Rajkovič, Vladislav, Šušteršič Olga. Informacijski sistem. Založba moderna organizacija, Maribor, 2000.
26. Romney, Marshall B., Cushing, Barry E. Accounting Information System. Wesley Publishing Co., Reading, 1997.
27. Taylor, H. Donald, Gleezen, G. William. Revidiranje-zasnove in postopki. Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 1996.
28. Vidovič, Zdenka. Problemi delovanja notranje revizijskih služb v državnih organih. Zbornik referatov. K večji preglednosti javnih financ. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož, 2004.
29. Ziegenbein, Klaus. Controlling. Kiehl Verlag, 1992.

## **VIRI**

1. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007. Uradni list RS, št. 116/2005, 103/2006, 126/2006, 128/2006.
2. Zakon o obrambi. Uradni list RS, št. 82/94, 44/97, 87/97, 13/98, 47/02.
3. Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 79/99, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002.
4. Zakon o računovodstvu. Uradni list RS, št. 23/1999.
5. Zakon o revidiranju. Uradni list RS, št. 11/2001, 118/2005.
6. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/2001.
7. Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Uradni list RS, št. 14/2007.
8. Direktiva za izločitev materialnih sredstev v Ministrstvu za obrambo, št. 804-26-2/2003-16.
9. Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin. Uradni list RS, št. 77/2003, 12/2007.
10. Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Uradni list RS, št. 84/2007, 94/2007.
11. Uredba o upravljanju z vojaškimi nepremičninami. Uradni list RS, št. 70/95, 92/99.
12. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna. Uradni list RS, št. 50/2007.
13. Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Uradni list RS, št. 115/2002, 21/2003, 134/2003, 126/2004, 120/2007.
14. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in osebe javnega prava. Uradni list RS, št. 54/2002, 117/2002, 58/2003, 134/2003, 75/2004, 117/2004, 141/2004, 117/2005, 138/2006, 120/2007.



15. Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev. Uradni list RS, št. 45/2005, 138/2006, 120/2007.
16. Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za obrambo, št. 0070-14/2006-1.
17. Pravilnik o delovanju Notranje revizijske službe v Ministrstvu za obrambo, št. 017-02-17-2003-8.
18. <http://intranet.sigov.si/mf/intranet/mferac/>
19. <http://www.sigov.si/mf/slov/sjr/sjr.htm>
20. <http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06>
21. <http://mors.si/index.php?id=75>

## SEZNAM SLIK, TABEL IN GRAFOV

Slika 1: Priprava PFN – predloga finančnega načrta .....	10
Slika 2: Organizacijska struktura ministrstva s petimi proračunskimi uporabniki.....	12
Slika 3: Izvrševanje proračunske porabe s kontrolami .....	13
Slika 4: Razvojni projekti.....	15
Slika 5: Stanje proračunske porabe po fazah izvrševanja s kontrolami.....	16
Slika 6: Proces poslovnega strateškega načrtovanja .....	32
Slika 7: Ljudje, procesi in informacijska tehnologija .....	37
Slika 8: Shema informacijskega sistema .....	38
Slika 9: Logična shema organizacije podatkov izvrševanja proračuna .....	42
Slika 10: Diagram poteka nadzora porabe proračunskih sredstev .....	43
Slika 11: Uvajanje novosti in sprememb .....	47
Slika 12: Algoritem trajne izločitve .....	74
Slika 13: Organizacijska shema Direktorata za logistiko.....	78
Tabela 1: Analiza prodanih nepremičnin v lasti ministrstva s postopkom javne dražbe v letih 2001–2007.....	60
Tabela 2: Prikaz prihodkov in odhodkov na proračunski postavki 8375 – Nepremičnine – odprodaja državnega premoženja v letih 2001–2007.....	63
Tabela 3: Kumulativa prilivi in poraba sredstev v letih 2001–2007.....	64
Graf 1: Prikaz izračunanega indeksa od prodaje objektov v letih 2001–2007 .....	60
Graf 2: Prikaz izračunanega indeksa od prodaje zemljišč v letih 2001–2007 .....	60
Graf 3: Prenos sredstev iz prejšnjega obdobja v letih 2001–2007 .....	63
Graf 4: Kumulativa prilivi in poraba v letih 2001–2007 .....	64
Graf 5: Ostanek sredstev za tekoče investicijske odhodke v letih 2001–2007 .....	64
Graf 6: Prikaz prilivov in porabe v letih 2001–2007 .....	65
Graf 7: Razlika med prilivi in porabo v letih 2001–2007 – trend, izračunan na podlagi metode najmanjših kvadratov .....	66



## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

S podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo z naslovom Nadzor proračuna in proces dezinvestiranja v Ministrstvu za obrambo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je delo popravljeno v skladu s pripombami mentorja in članov komisije;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 139/2006);
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko predloženega dela ter soglašam z objavo dela na fakultetnih straneh;
- da je delo lektorirala Meta Brulec, profesorica slovenskega jezika.

