

## **Sistem notranjih finančnih kontrol kot element izboljšanja kakovosti poslovanja občin**

*Mag. Vilma Milunovič*

*Visoka šola za management v Kopru*

Občina je temeljna lokalna skupnost, ki predstavlja osnovno celico lokalne demokracije in posluje kot subjekt javnega prava. Tudi občina mora skrbeti za učinkovito in uspešno delovanje ter zagotavljati gospodarno uporabo javnega denarja. Zato se v zadnjih letih v okviru reforme javne uprave tudi občine odločajo za nove pristope, ki so usmerjeni v boljšo kakovost delovanja. Še posebej se kaže potreba po opredelitvi učinkovitega sistema notranjih kontrol in integriranega informacijskega sistema proračunske porabe, kar nam omogoča učinkovitejši nadzor nad izvajanjem vseh ključnih procesov v občini. Ta mora temeljiti na celovitem obvladovanju postopkov, informacijskih tokov in procesa odločanja v občini, ki ga določa sistem notranjih finančnih kontrol.

### **OPREDELITEV VLOGE OBČINE**

Osnovna naloga občine je zagotavljati javno infrastrukturo in lokalne javne službe, ki prebivalcem lokalne skupnosti nudijo kakovostno življenje. To zagotavlja občina kot temeljna celica lokalne demokracije po načelih demokratičnega odločanja, ki so blizu ljudem, na katere se zadeve nanašajo. Prvo vodilo spremljanja kakovosti in uspešnosti poslovanja občine naj bi bilo torej zadovoljstvo uporabnikov lokalnih javnih storitev, saj občina nastopa kot služba s storitvami javnega standarda za občane. Zato morata biti tudi uspešnost in kakovost poslovanja občine usmerjena k občanom – uporabnikom javnih storitev. Za izboljšanje kakovosti poslovanja je nujno vzpostaviti učinkovit nadzor nad izvajanjem vseh procesov v občini, še posebej v finančnem poslovanju.

Občina je v Sloveniji opredeljena kot samostojni subjekt javnega prava, ki avtonomno razpolaga s svojim premoženjem. Občino predstavlja in zastopa župan, ki je izvoljen na neposrednih volitvah. Najvišji predstavniški organ občine pa je občinski svet, ki je izvoljen na splošnih lokalnih volitvah po predstavniškem principu. Za nadzor poslovanja ima občina tretji samostojni organ – nadzorni odbor. Občinska uprava pa je

strokovni organ, ki izvršuje naloge in sprejete odločitve predstavniških organov.

Pri upravljanju s premoženjem mora občina izhajati iz svojih osnovnih nalog, saj ji je premoženje poverjeno v upravljanje zaradi izvajanja njenega osnovnega poslanstva – prebivalcem zagotavljati kakovostno bivalno okolje in sodoben standard javnih storitev. Zato velja pri celotnem delovanju občine vrsta postopkov in pravil, ki urejajo način poslovanja in upravljanje s premoženjem. To mora temeljiti na preglednosti in na načelih demokratičnosti sprejemanja poslovnih odločitev, hkrati pa se tako od občin zahteva učinkovito upravljanje s premoženjem, s katerim razpolagajo.

Pojavne oblike premoženja občin v osnovi delimo na:

- finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe) in
- stvarno premoženje (premično in nepremično premoženje).

Občina mora s svojim premoženjem upravljati kot dober gospodar, saj je kot oseba javnega prava nosilec lastninske pravice. Iz tega sledi, da je njeno premoženje javna lastnina in ima zato poseben status. Posebna ureditev upravljanja z občinskim premoženjem sledi še iz načela ohranjanja vrednosti premoženja ter načela omejenega razpolaganja s premoženjem (Vlaj 1998). Posebej natančno so s predpisi opredeljene posebnosti upravljanja s finančnim premoženjem lokalnih skupnosti.

#### SISTEM FINANČNEGA POSLOVANJA OBČIN

Osnovni cilj reforme javnih financ, ki se izvaja na državni in lokalni ravni, je zagotoviti večjo preglednost in učinkovitost uporabe javnega denarja. V preteklih dveh letih so novela zakona o financiranju občin, novi zakon o javnih financah in zakon o računovodstvu skupaj s podzakonskimi akti celovito prevetrili in na novo uredili področje financiranja občin, upravljanje premoženja ter vodenje predpisanih evidenc za spremljanje finančnega poslovanja.

Sistem financiranja občin izhaja iz načela, da za izvajanje svojih nalog občina razpolaga z lastnimi davčnimi viri, poleg tega pa samostojno pridobiva in razpolaga z dohodki od upravljanja z lastnim premoženjem. Financiranje svojih nalog občina izvaja s sprejetjem občinskega proračuna, ki je njen temeljni letni dokument. Samo izvajanje proračuna in finančno poslovanje občin je odvisno od posebnih predpisov in postopkov.

Proračun lokalne skupnosti je temeljno finančno sredstvo, ki vključuje vse razpoložljive prejemke in vse izdatke za financiranje tekočih nalog in investicijskih projektov občine in s katerim občina opredeli plan vseh svojih prejemkov in izdatkov v enem letu. Vsebinsko pa občina s proračunom, ki ga na predlog župana sprejema občinski svet, določi tudi svoje prioritete cilje delovanja, saj z opredelitvijo sredstev v proračunu predstavniki organi določijo tudi posamezne prioritete naloge, ki bodo zajete v program dela in izpeljane. Župan občine je tisti, ki je pooblaščen za izvajanje in v celoti odgovarja za izvrševanje proračuna, za zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev. Iz tega izhaja tudi odgovornost župana za učinkovito in gospodarno uporabo javnega denarja in zaveza za vzpostavitev finančnega nadzora. Občinska uprava kot strokovni organ, ki izvršuje naloge in sprejete odločitve predstavniki organov občine, pa nastopa kot izvajalec notranjega finančnega nadzora.

Organi občine torej s sprejetjem proračuna postavijo cilje delovanja. Župan kot izvršilni organ skupaj z občinsko upravo zagotavlja, da so postopki za uresničevanje teh ciljev čim bolj učinkoviti ter da sta uporaba proračunskih sredstev in postopki uporabljanja teh sredstev organizirani tako, da je zagotovljena čim večja učinkovitost porabe javnega denarja.

#### SISTEM NOTRANJIH FINANČNIH KONTROL V OBČINI

Finančno premoženje predstavlja najbolj mobilni del občinskega premoženja, zato veljajo za upravljanje s financami še posebej natančna pravila in postopki. S proračunsko porabo občine upravljajo z delom davkoplačevalskega denarja, za katerega veljajo načela zakonitosti, racionalnosti in preglednosti porabe. Zato so pri izvajanju javnih financ na lokalni ravni z vrsto določb predpisani posebni postopki in načini uporabljanja javnofinančnih sredstev. Za zagotavljanje učinkovitosti poslovanja občin zakon o javnih financah vpeljuje obveznost vzpostavitve notranjega finančnega nadzora neposrednih proračunskih uporabnikov. Obvezna vzpostavitev računovodskih notranjih kontrol je opredeljena tudi z zakonom o računovodstvu.

Pri zasnovi celovitega obvladovanja sistema notranjih finančnih kontrol gre za opredelitev in dokumentiranje postopkov finančnega poslovanja, za povezavo različnih podatkovnih baz ter za opredelitev pristojnosti in odgovornosti za finančne odločitve. Notranji finančni nadzor zajema vzpostavitev sistema notranjih finančnih kontrol in notranje revizije. Pri notranjem nadzoru gre za postopke, ki jih organizira in izvaja proračun-

ski uporabnik sam, medtem ko zunanji nadzor izvajajo zunanje neodvisne nadzorne institucije. V Sloveniji je za zunanji nadzor in revizijo javnega sektorja pristojno Računsko sodišče Republike Slovenije.

#### *Proračunsko računovodstvo kot funkcija notranjih finančnih kontrol*

Občine so osebe javnega prava in kot take podrejene javnopravnemu urejanju finančnega poslovanja in vodenja računovodstva. Računovodski sistem pojmuje kot informacijski sistem denarno izraženega spremljanja poslovanja nekega poslovnega sistema preko zajemanja sprememb sredstev in virov sredstev. Proračunsko računovodstvo občine je v bistvu sistem spremljanja delovanja občine, ki se odraža na podlagi sprejetega proračuna. Knjigovodstvo proračuna je organizirano tako, da prihodke in odhodke, dana in vrnjena posojila ter zadolževanje in odplačila dolgov zajema po enotni ekonomski klasifikaciji javnofinančnih tokov in po enotnem sistemu kontnega načrta, ki velja za vse pravne osebe javnega sektorja.

Proračunsko računovodstvo mora zagotavljati sprotne, natančne in pravilne podatke za potrebe vodenja, spremljanja in izvrševanja proračuna. Informacije so namenjene zunanjim in notranjim uporabnikom v občini. Poleg spremljanja denarnega toka in zagotavljanja likvidnosti mora javno računovodstvo zagotavljati tudi spremljanje gibanja in ohranjanja vrednosti premoženja občine.

Računovodsko poročanje in nadzor pa proračunskemu računovodstvu nalagata spremljanje podatkov o poslovnih dogodkih na način, ki omogoča primerjalno podlago glede na predračunane proračunske postavke in dejansko uresničene postavke proračuna. S tem proračunsko računovodstvo samo po sebi zagotavlja tudi funkcijo nadzora nad proračunsko porabo. Vendar to ne zadošča za spremljanje celotnega finančnega poslovanja občine. Zato moramo v proces izvajanja proračuna vgraditi sistem notranjih finančnih kontrol, ki zajemajo odločitve od postopka prevzemanja obveznosti do samega izplačila iz proračuna. Pri tem je zelo pomembno, da je spremljanje izvrševanja proračuna zasnovano na enotnih metodoloških podlagah v vseh fazah izvrševanja proračuna in pri vseh proračunskih uporabnikih.

#### *Uvajanje sistema notranjih finančnih kontrol*

Notranji finančni nadzor pri neposrednih uporabnikih je sistem notranjih finančnih kontrol in notranje revizije. Sistem notranjih finančnih

kontrol se organizira kot celoten sestav računovodskih in drugih kontrol, metod in postopkov, ki jih vzpostavi vodstvo občine z namenom gospodarnega in učinkovitega poslovanja. Sistem notranjih kontrol zajema tudi opredelitev odgovornosti zaposlenih pri neposrednem uporabniku občinskega proračuna in zagotavlja proaktivno in sprotno kontrolo poslovanja. Notranja revizija pa glede na opredelitev v veljavnih predpisih predstavlja naknadno računovodsko-finančno revizijo poslovanja, ki jo organizira neposredni uporabnik. Notranja revizija zajema tudi preverjanje neoporečnosti informacijskih sistemov, spoštovanje začrtanih politik in programov, spoštovanje predpisov, učinkovitost in gospodarnost uporabe premoženja ter ustreznost delovanja notranjih finančnih kontrol kot celote. Torej je namen notranje revizije tudi ta, da preverja primernost sistema vzpostavljenih notranjih kontrol.

Sistem notranjih finančnih kontrol opredeljuje celovitost metod in postopkov ter računovodskih in drugih kontrol, ki zagotavljajo bolj učinkovito doseganje ciljev in gospodarno poslovanje. Pri zasnovi sistema notranjih kontrol »finančni nadzor« ne pojmujeemo zgolj kot kontroliranje ali inšpiciranje, ampak predvsem kot sistem spremljanja uresničevanja postavljenih ciljev. To mora temeljiti na celovitem projektu obvladovanja informacijskih tokov s povezavo različnih podatkovnih baz v občini na področju finančnega poslovanja.

Vzpostavitev sistema notranjih finančnih kontrol v občini zajema naslednje elemente:

- popis postopkov finančnega poslovanja,
- poenotenje postopkov,
- dokumentiranje postopkov in vzpostavitev dokumentacijskih baz,
- prehod na sodobne informacijske sisteme poslovanja,
- dosledno in natančno izvajanje predpisanih in dokumentiranih postopkov in
- spremljanje izvajanja notranjih kontrol.

Vzpostavitev sistema notranjih finančnih kontrol zahteva podrobno ureditev organiziranosti in postopkov za izvajanje finančnega poslovanja v splošnih aktih občine. To posega tudi v organiziranost občinske uprave, v dopolnitev opisov delovnih mest in prenos pooblastil na odgovorne delavce. Pri tem gre na eni strani za podelitev pristojnosti posameznim delavcem za odločanje o razpolaganju s proračunskimi sredstvi.

Na drugi strani pa je treba tem pooblastilom opredeliti ustrezno odgovornost za sprejete odločitve. Na tak način zagotovimo tudi večjo motiviranost in zavzetost zaposlenih pri delu. Pred uvedbo notranjih finančnih kontrol je pomembno komuniciranje in seznanjanje s predlaganimi postopki vseh v postopek »vpletenih« v občinski upravi ter podpora vodstva za izvajanje sistema notranjih kontrol. Ob enotni metodološki podlagi finančnega poslovanja in dokumentiranju postopkov je potrebno zagotoviti tudi nenehno usposabljanje vseh zaposlenih v občinski upravi in vseh funkcionarjev v občini.

Postopki in načini dela, ki jih določajo predpisi na področju javnih financ, upočasnijo postopke in obdelavo dokumentacije. Zato je nujno sistem notranjih finančnih kontrol podpreti s sodobnim integriranim informacijskim sistemom. Z zahtevo po izboljšanju učinkovitosti in kakovosti poslovanja se lokalne skupnosti vključujejo v sodobne trende informatizacije poslovnih procesov. Poleg tega lahko povzamemo, da sodobna informacijska tehnologija sama narekuje spremembo poslovnih procesov in organiziranosti dela v občinskih upravah.

Zahteva po opredelitvi pristojnosti in odgovornosti ter dokumentiranju postopkov izhaja še posebej iz dejstva, da v javnem sektorju ne deluje nevidna roka tržišča, ki sproti izloča neuspešne in neučinkovite odločitve. Volitve, ki so neke vrste odraz verifikacije pravičnega delovanja, dajejo povratno informacijo o pravilnosti šele ob naslednjih volitvah. Zato je uvajanje sistema notranjih finančnih kontrol pomemben element zagotavljanja večje učinkovitosti delovanja v javni upravi. Ob izostanku vpliva trga in tržne selekcije v javnem sektorju je lahko eden od merljivih načinov spremljanja učinkovitosti poslovanja občin tudi sistem kazalnikov, ki zagotavlja spremljanje delovanja občine v določenem časovnem obdobju, prav tako pa omogoča primerjavo med občinami. Zato bi morali zagotoviti, da se vzpostavi enotno zasnovan sistem kazalnikov in da so ti kazalniki javno dostopni vsem občinam in tudi zainteresirani javnosti.

Osnovni namen sistema notranjih finančnih kontrol je zagotavljati zakonitost finančnega poslovanja, preglednost in pravilnost vseh evidenc premoženja, preprečevanje zlorab, sproten pregled stanja prevzetih obveznosti in pravic porabe na postavkah proračuna ter tekoče informacije o stanju sredstev občine.

Pri uvajanju notranjih finančnih kontrol moramo izhajati iz njih-

vega osnovnega namena – so namreč podlaga vodstvu za spremljanje doseganja postavljenih ciljev, ki naj s postopki notranje kontrole zagotavlja gospodarno in zakonito ravnanje s proračunskimi sredstvi. Sistem notranjih kontrol kot podpora odločanju v občini in kot element urejanja učinkovitosti finančnega managementa v občini hkrati zagotavlja izhodišča za izboljšanje kakovosti delovanja občinskih organov in občinske uprave. Kot navaja Babič v svojem prispevku (Babič 2001), mora sistem kakovosti služiti namenom in ciljem organizacije in ne obratno, saj ti postopki ne smejo biti sami sebi namen. Predvsem pa je po Babičevih navedbah pri uvajanju sistemov kakovosti poglavitnega pomena podpora najvišjega vodstva. Le s podporo vodstva lahko pri uvajanju sistema kakovosti zagotovimo prenos filozofije kakovosti v vsakdanje delo vsakega posameznika.

Vzpostavitev notranjih finančnih kontrol nam omogoča učinkovit nadzor nad izvajanjem ključnih procesov v občini in je eden od elementov kakovostnega poslovanja in razvoja občin. Zasnovo organizacije notranjih kontrol je potrebno postaviti tako, da so vsi postopki dokumentirani in da zagotavljajo razmejeno pristojnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi med strokovnimi delavci v upravi.

Za zagotovitev notranjega finančnega nadzora je nujno poenotenje metodoloških izhodišč za spremljanje izvajanja proračuna z integrirano zasnovanim informacijskim sistemom, dejavno izobraževanje in dodatno usposabljanje zaposlenih v občinah ter s tem povezano promoviranje reforme javnih financ in njen pomen na lokalni ravni.

Pri zasnovi sistema notranjih finančnih kontrol moramo izhajati iz interesov in potreb posamezne občine. Iz namena in elementov zasnove sistema notranjih finančnih kontrol je možno povzeti, da gre s tem hkrati tudi za zasnovo postopkov kakovosti poslovanja občin. Z zasnovo sistema notranjih finančnih kontrol imamo opredeljeno obvladljivost in sledljivost ključnih procesov v poslovanju občine. Ob uvajanju sistema notranjih finančnih kontrol je možno nadgrajevanje s standardiziranjem postopkov in procesov delovanja ter določanjem certifikatov za standarde kakovosti ISO. Standarde kakovosti ISO lahko namreč opredelimo predvsem kot sistem notranjih opravil in postopkov organizacije oz. kot »hišna« notranja opravila organizacije (Pečar 2001). Standarde kakovosti, ki vnaprej določajo postopke in procese delovanja, opredeljujemo z namenom doseganja določenih rezultatov, ki omogočajo izboljšanje po-

slovanja tudi v občini. Tako lahko standarde kakovosti opredelimo kot del vzpostavljanja celovitega sistema notranjih finančnih kontrol v občini.

#### ZAKLJUČEK

Uvedba lokalne samouprave prinaša decentralizacijo upravljanja javnih zadev z državne na lokalno raven, kar od lokalne skupnosti zahteva, da zagotovi pregledno poslovanje in spremljanje porabe davkoplačevalskega denarja. Občinski proračun ostaja ključno sredstvo za izvrševanje ciljev lokalne skupnosti, ki postavlja temelje za izkazovanje in spremljanje porabe javnega denarja v integriranem računovodskem sistemu.

S finančnim nadzorom se občina predvsem zaveže, da bo zagotovila preglednost in zakonitost svojega finančnega poslovanja, saj deluje kot subjekt javnega prava in javno odgovarja za porabo javnega denarja. Tako občine v okviru svojih potreb in znotraj predpisov določajo postopke in metode finančnega nadzora, pri tem je treba posebej poudariti organiziranje sistema notranjih finančnih kontrol, ki zajemajo opredelitev in dokumentiranje postopkov ter pristojnosti in odgovornosti pri finančnem poslovanju. To je mogoče nadgraditi s standardi kakovosti ISO, saj je opredelitev notranjih postopkov osnova za določanje certifikatov za standarde ISO. To lahko občanom in občinskimi organom zagotavlja način spremljanja finančnega upravljanja in boljšo kvaliteto poslovanja občin.

#### UPORABLJENA LITERATURA

- Babič, Marjan. 2001. Sistemi kakovosti kot sredstvo za doseganje strateških razvojnih usmeritev. V *Management v evropskem okolju: zbornik 1. strokovnega posveta Visoke šole za management v Kopru, Bernardin, 10.–11. november 2000*. Koper: Visoka šola za management.
- Kokotec - Novak, M., B. Korošec in D. Melavc. 1997. *Osnove računovodstva z bilanciranjem*. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta.
- Vlaj, S. 1998. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pečar, Z. 2001. Uvajanje konceptov kakovosti in obravnavanje posameznika v javni upravi. V *VIII. dnevi slovenske uprave, Portorož 2001*. Zbornik referatov. Ljubljana: Visoka upravna šola.