

PRIMERJAVA ORGANIZIRANOSTI, DELOVANJA IN FINANCIRANJA UPRAVNIH ENOT IN POLICIJSKIH POSTAJ

DARKO ANŽELJ

Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Ljubljana, Slovenija.
E-pošta: darko.anzelj@policija.si

Povzetek V prispevku primerjamo organiziranost, delovanje in financiranje Upravne enote Murska Sobota in Policijske postaje Murska Sobota. Obe organizaciji sodita v sklop državne uprave, ki je del izvršilne funkcije države. Upravna enota je ustanovljena za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno. Območna policijska postaja je organizacijska enota policije, ustanovljena za neposredno opravljanje nalog policije na določenem območju policijske uprave. Ugotovljamo, da obstaja med njima ključna razlika v tem, da je upravna enota samostojen državni organ in kot taka tudi neposreden proračunski uporabnik. Policijska postaja pa je organizacijska enota in je tako v celoti vezana na hierarhično višjo raven organiziranosti policije, tako na policijsko upravo kot na generalno policijsko upravo. V prispevku smo se posvetili financiranju delovanja obeh organizacij in na podlagi analize razpoložljivih sredstev za plače, materialne stroške in investicijsko vzdrževanje razmišljali o prednostih in slabostih dveh različnih organizacijskih pristopov. Pogledali smo tudi, koliko prihodkov za državni proračun ustvarita obe organizaciji. Žal največji problem za uspešno PDS predstavlja večletna kadrovska podhranjenost slovenske policije.

Ključne besede:

upravna enota, policijska postaja, policija, financiranje, državna uprava

COMPARISON OF ORGANIZATION, OPERATION AND FINANCING OF ADMINISTRATIVE UNITS AND POLICE STATIONS

DARKO ANŽELJ

Republic of Slovenia, Ministry of the Interior, Police, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: darko.anzelj@policija.si

Abstract The article compares the organization, operation and financing of the Murska Sobota Administrative Unit and the Murska Sobota Police Station. Both organizations belong to the state administration, which is part of the executive function of the state. An administrative unit is established to perform administrative tasks, which, due to their nature, need to be organized territorially. A regional police station is an organizational unit of the police established for the direct performance of police tasks in a specific area of the police administration. We note that there is a key difference between them in that the administrative unit is an independent state body and as such a direct budget user. The police station is an organizational unit and is thus fully linked to a hierarchically higher level of police organization, both to the police administration and to the general police administration. In this paper, we focus on presenting the financing of both organizations, and based on the analysis of available funds for salaries, material costs and investment maintenance, we consider the advantages and disadvantages of two different organizational approaches. We also examined how much revenue for the state budget is generated by both organizations.

Keywords:

administrative
unit
police
station,
police,
financing,
state
administration

1 Uvod

Pri primerjanju organiziranosti in delovanja upravnih enot in policijskih postaj v Sloveniji moramo v uvodu poudariti, da obe organizaciji sodita v sklop državne uprave, ki je del izvršilne funkcije države. Izvršilna funkcija je sestavljena iz dveh delov, in sicer iz politično izvršilnega dela ter izvršilno upravnega dela. Politični del izvršilne funkcije opravlja vlada, strokovni upravni del pa opravlja uprava, ki neposredno izvaja zakone. Vsebina upravne funkcije je predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Obstajajo različne vrste upravnih organov, kot so nižji in višji, centralni in decentralizirani oziroma lokalni upravni organi, individualni in kolegijski upravni organi itd. (Kaučič in Grad, 2000).

Državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji opravlja upravne naloge. Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote, pa tudi javne agencije ali osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava, ki imajo podeljeno javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog. Uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov ter po pravilih stroke in mora biti politično nevtralna. Pri svojem delu mora ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Strankam mora uprava zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter čim hitreje in čim lažje uresničevanje njihovih pravic in pravnih koristi, skrbeti mora za obveščenost javnosti o načinu poslovanja in uresničevanja pravic strank (Ministrstvo za javno upravo, n. d.).

V prispevku se bomo posvetili primerjavi organiziranosti upravne enote in policijske postaje, poudarek pa bomo dali načinu financiranja delovanja, saj lahko to pomembno vpliva na učinkovitost delovanja. Ker oba subjekta sodita v sistem državne uprave, sredstva za svoje delovanje prejemata iz državnega proračuna. Vendar je med njima velika razlika, saj je upravna enota samostojen državni organ in posledično tudi neposredni proračunski uporabnik, medtem ko policijska postaja nima lastnih sredstev za delovanje, v celoti je odvisna od odločitev hierarhično nadrejene policijske uprave in generalne policijske uprave, saj ima le policija kot celota svoje postavke v proračunu Republike Slovenije.

Proračun v Sloveniji nastane tako, da vlada v postopku priprave proračuna poleg vsebinsko opredeljenih in finančno vrednotenih prednostnih področij za proračunsko obdobje določi najvišji znesek odhodkov za posamezna področja, vključno s pravili in posebnostmi za načrtovanje. Proračunski uporabniki v okviru danih vladnih omejitev nato pripravijo svoje finančne načrte za naslednje proračunsko obdobje. Okvir za pripravo proračunov za naslednja leta je Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za najmanj tri prihodnja leta, ki med drugim določa tudi najvišji znesek izdatkov državnega proračuna za posamezno leto. Vlada najprej skladno z okvirom potrdi okvirni razrez odhodkov, ki ga nato proračunski uporabniki podrobneje opredelijo v svojih finančnih načrtih prek programov, projektov, ukrepov in podobno. Gre za dvofazni postopek priprave proračuna oziroma tako imenovani način od zgoraj navzdol (ang. *top-down*). Proračunski uporabniki v obrazložitvah predlogov finančnih načrtov prikažejo informacije o ciljnih in rezultatih vladnih politik, ki se izvajajo prek posameznih proračunskih programov. Na tej podlagi na Ministrstvu za finance pripravijo gradivo predloga državnega proračuna, ki ga potrdi vlada in pošlje v parlamentarno razpravo in potrditev. Priprava predlogov proračunov običajno poteka od junija do septembra. Vlada mora predlog državnega proračuna predložiti Državnemu zboru najpozneje do 1. oktobra tekočega leta. Proračun mora biti sprejet pred začetkom proračunskega obdobja, na katero se nanaša (torej pred 1. januarjem naslednje leto). Postopki so podrobneje pojasnjeni v Navodilu za pripravo predloga državnega proračuna. Ta vsebuje poglobljene predstavitev proračunskih postopkov in dejavnosti ter usmeritve, ki veljajo za pripravo proračunov in tudi za izvrševanje proračuna. Predstavljena so temeljna izhodišča in podrobnejša navodila za pripravo finančnih načrtov. V Sloveniji praviloma sprejemamo proračuna za naslednji dve leti. S tem zagotavljamo nepretrgano financiranje države za prihodnji dve leti. Postopek za pripravo predloga sprememb proračuna za prihodnje leto in postopek za pripravo predloga proračuna za leto, ki sledi, potekata sočasno. Za lažje razumevanje posameznih proračunskih dokumentov si lahko med drugim ogledate informacije na straneh Ministrstva za finance. Postopke in roke za pripravo predloga državnega proračuna podrobneje urejata Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in Vlada s svojimi sklepi. Postopke obravnave in sprejemanja državnega proračuna v Državnem zboru podrobneje določa Poslovnik državnega zbora Republike Slovenije (Ministrstvo za finance, n. d.). V postopku nastajanja državnega proračuna je pomembno, da proračunski uporabniki svojo organizacijo, namene, cilje, projekte, ukrepe ter

najpomembneje porabo javnih sredstev celovito, razumljivo ter pregledno načrtujejo in predstavijo (Ministrstvo za finance, 2021).

2 Organiziranost in delovanje upravne enote

Zakon o državni upravi [ZDU-1-UPB4] (2005) ureja upravne enote ter druge oblike teritorialne organiziranosti. Med drugim določa, da za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno, delujejo upravne enote. Območja upravnih enot določi vlada z uredbo. Območja upravnih enot se določijo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti. Če zakon tako določa, se opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno, zagotavlja v območnih enotah, izpostavah oziroma drugače imenovanih dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi.

Katere so pristojnosti upravnih enot? Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače. Upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja. Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnica oziroma načelnik (v nadaljnjem besedilu: načelnik) upravne enote s soglasjem vlade.

Upravno enoto vodi načelnik, ki je imenovan v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Načelnik upravne enote predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev na upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.

Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju:

- dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti,
- dajejo upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij,
- spremljajo organizacijo dela na upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari,
- nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog na upravni enoti,
- lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča.

Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje. Načelnik upravne enote mora tudi redno poročati ministrstvu, pristojnemu za upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog upravne enote. Poročanje ministrstvu, pristojnemu za upravo, zajema celotno delovanje upravne enote, poročanje resornim ministrstvom pa zajema izvrševanje nalog na njihovih delovnih področjih.

Če ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, ugotovi, da upravna enota ne opravlja nalog iz pristojnosti ministrstva oziroma jih ne opravlja pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti načelnika upravne enote in mu naložiti, da zagotovi opravljanje teh nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi. Če načelnik upravne enote ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo neposredno opravi posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote. Ministrstvo mora neposredno opraviti posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote, če bi zaradi tega utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje.

Ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je v upravnih stvareh na prvi stopnji izdala upravna enota. Če je v ministrstvu za določeno upravno področje ustanovljen organ v sestavi, odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je na prvi stopnji izdala upravna enota, organ v sestavi.

Ministrstvo, pristojno za upravo:

- nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote v celoti,
- spremlja usposobljenost delavcev na delovnih mestih, na katerih se ne opravljajo upravne naloge iz delovnih področij drugih ministrstev,
- daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela,
- predlaga vladi izdajo soglasja k notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na upravni enoti,
- usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih, materialnih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot.

Načelnik upravne enote za svoje delo in delo upravne enote odgovarja ministru, pristojnemu za upravo. Minister, pristojen za upravo, kot predstojnik načelnika upravne enote s splošnim aktom uredi način uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot. Usmeritve in obvezna navodila ministrstev iz 49. člena tega zakona so za upravne enote zavezujoči, če z njimi z vidika organizacijskih, kadrovskih, finančnih in drugih posledic za poslovanje upravne enote pisno soglašata minister, pristojen za upravo. V primeru spora odloči vlada. Če ima podzakonski predpis, ki ga izda pristojni minister, kadrovske, finančne ali druge posledice za poslovanje upravne enote, mora pred njegovo izdajo pristojni minister pridobiti pisno mnenje ministrstva, pristojnega za upravo. V primeru spora odloči vlada.

V sporih o pristojnosti med upravnimi enotami odloča ministrstvo, pristojno za upravo. Za sodelovanje med upravno enoto, občinskimi upravami in območnimi enotami, izpostavami in drugimi dislociranimi organizacijskimi enotami ministrstev, organov v njihovi sestavi ter oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je država in ki pretežno opravljajo upravne naloge, se za območje upravne enote ustanovi poseben koordinacijski sosvet, v katerem sodelujejo načelnik upravne enote, župani oziroma direktorji občinskih uprav (tajniki občin) ali od župana oziroma direktorja občinske uprave (tajnika občine) pooblaščen predstavniki občinske uprave in vodje dislociranih enot tega odstavka. Koordinacijski sosvet obravnava vprašanja v zvezi z organizacijo, učinkovitostjo in kakovostjo dela državne uprave na območju upravne enote, da bi zagotovili čim bolj usklajeno delovanje javne uprave na tem

območju in usklajeno reševanje organizacijskih, prostorskih, materialnih vprašanj, vprašanj splošnega poslovanja (poslovanja s strankami, poslovanja z dokumentarnim gradivom itd.) in drugih podobnih vprašanj. Načelnik upravne enote kot koordinator sosveta skupne predloge in vprašanja posreduje ministrstvu, pristojnemu za upravo, in ministrstvom, na katerih delovno področje se predlogi in vprašanja nanašajo.

3 Organiziranost in delovanje policijske postaje

Zakon o organiziranosti in delu v policiji [ZODPol] (2013) definira območno policijsko postajo, ki je organizacijska enota policije, ustanovljena za neposredno opravljanje nalog policije na določenem območju policijske uprave. Območne policijske postaje ter njihovo območje in sedež določi minister na predlog generalnega direktorja policije. Območja policijskih postaj morajo biti usklajena z mejami občin tako, da ena policijska postaja izvaja naloge policije na celotnem območju ene ali več občin, ali pa tako, da na območju ene mestne občine izvaja naloge policije več policijskih postaj.

Območna policijska postaja izvaja naloge v skladu z letnim načrtom dela, ki ga sprejme komandir območne policijske postaje. Letni načrt dela mora biti izdelan na podlagi ciljev generalne policijske uprave in policijske uprave, v katere območje sodi. Območna policijska postaja pred pripravo letnega načrta dela pozove občine, na območju katerih izvaja naloge, da podajo predloge prioritetnih nalog pri zagotavljanju varnosti. Te predloge območna policijska postaja preuči in jih po oceni vključi v letni načrt.

Območno policijsko postajo vodi komandir oziroma komandirka (v nadaljnjem besedilu: komandir). Komandir območne policijske postaje po potrebi občinski svet obvešča o varnostnih razmerah na območju občine. Komandir območne policijske postaje je za svoje delo, stanje na policijski postaji in delo policijske postaje odgovoren direktorju policijske uprave.

4 Finančno poslovanje Upravne enote Murska Sobota in Policijske postaje Murska Sobota

4.1 Finančno poslovanje Upravne enote Murska Sobota

Upravna enota je samostojni proračunski uporabnik, ki ima s sprejemom proračuna določen svoj proračun. Za finančno poslovanje upravne enote je odgovoren načelnik, ki pa lahko posamezna opravila in pristojnosti s pisnim pooblastilom prenese na svoje sodelavce. Načelnik je kot predstojnik upravne enote odgovoren za poslovanje s sredstvi proračuna in mora uvesti potrebne postopke in sisteme, s katerimi zagotovi uspešno, učinkovito in gospodarno doseganje postavljenih ciljev. Zagotavljati mora, da se sredstva, uporabljena za izvajanje, ujemajo z nalogami in zastavljenimi cilji, da so sredstva zaščiteni pred malomarnostjo, zlorabo in slabim upravljanjem, ter da so informacije za sprejemanje odločitev zanesljive in pravočasne. Za potrebe načrtovanja proračunskih sredstev se določijo dolgoročni in kratkoročni cilji proračunskega uporabnika ter načini za njihovo doseganje in za to potrebna sredstva. Cilji upravne enote so v principu določeni že z zakonodajo. Sredstva, ki jih bo upravna enota za delovanje potrebovala, obsegajo v prvi vrsti sredstva za plače delavcem, sredstva za materialne stroške v zvezi z delovanjem in znesek sredstev, namenjenih za investicije in investicijsko vzdrževanje. Na drugi strani pa upravna enota v državni proračun priskrbi tudi določene prihodke, ki jih je treba prav tako načrtovati. Na prihodkovni strani proračuna morajo upravne enote načrtovati predvsem naslednje prihodke:

- prihodki od pobranih taks,
- prihodki od prodanih zaračunljivih tiskovin,
- prihodki iz naslova izdanih odločb za degradacijo,
- prihodki od odprodaje službenih avtomobilov in
- prihodki od odprodaje pisarniške in računalniške opreme ter drugega premoženja.

Odhodki se načrtujejo po posameznih proračunskih postavkah po kontih znotraj posameznih postavk. Za potrebe predlaganja predloga proračuna je potrebno načrtovanje po štirimestnih kontih. Za potrebe natančnejšega načrtovanja upravne enote pa je potrebno načrtovanje po šestmestnih kontih. Izhodišča o skupni masi

sredstev za posamezne namene so pri pripravi predlogov Vlade RS natančno določena. Zaradi končnega usklajevanja stanja pa prihaja ob sprejemu proračuna do sprememb in popravkov tako, da so končni zneski sprejetega proračuna za posamezno upravno enoto običajno različni. (Jenko, 2006)

Izvrševanje proračuna na ravni Upravne enote se izvaja tako, da ima UE odprt poseben podračun enotnega zakladnega računa države pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, na katerega se nakazujejo sredstva za delovanje upravne enote. Na isti podračun se nakazujejo sredstva, ki jih stranka v upravnem postopku založi za plačilo stroškov upravnega postopka. Prav tako se na ta račun nakazujejo tudi povračila stroškov, npr. uporaba mobilnega telefona v primeru prekoračitve dovoljenega zneska ali pa zaračunani stroški drugemu proračunskemu uporabniku za uporabo službenega avtomobila. V ta namen nakazani zneski pomenijo zmanjšanje stroškov na ustreznem podkontu (stroški izvedencev, stroški goriva ipd.). Prihodki, ki jih v proračun prispeva upravna enota, v večini primerov niso odvisni od samega dela delavcev upravne enote, ampak od storitev, ki jih sprožijo stranke na lastno zahtevo. Stranka je dolžna stroške takse poravnati ob vložitvi zahteve, prav tako je pred izdajo odločbe dolžna poravnati tudi morebitne stroške tiskovin. Sredstva za nabavo tiskovin, ki jih plačajo stranke, se zbirajo na posebnem računu in so namenska, kar pomeni, da jih ni mogoče porabiti za pokrivanje drugih potreb proračuna, prav tako pa ni mogoče iz drugih sredstev pokrivati morebitnih primanjkljajev na tem računu. Upravna enota ima naslednje odhodke:

- odhodke za plače,
- odhodke za materialne stroške in
- odhodke za manjše investicije.

Odhodke za plače izvaja Ministrstvo za finance neposredno na osnovi podatkov in obračunov upravne enote. Odhodki za materialne stroške nastajajo z nabavo materiala in storitev, potrebnih za poslovanje upravne enote. Pri tem je treba upoštevati navodila upravne enote o finančnem in računovodskem poslovanju, o naročilih male vrednosti ter predpise, kot so Zakon o računovodstvu, Zakon o izvrševanju proračuna, Pravilnik o izvrševanju proračuna, in druge predpise, ki urejajo to področje. Posebej je treba poudariti potrebo po natančnem evidentiranju postopkov nabave preverjanje potreb in preverjanje cen. Kontrole pri postopkih

morajo biti predpisane in izvedene, izvedena kontrola mora biti tudi dokumentirana. Upoštevati je treba racionalnost pri porabi proračunskih sredstev in skrbeti za pooblastila ter ustrezno podpisovanje listin (Jenko, 2006).

Za namenske prihodke, ki se nakazujejo na posebne postavke, smejo neposredni uporabniki prevzemati in plačevati samo do višine zagotovljenih in neporabljenih pravic porabe. V skladu s Pravilnikom o izvrševanju proračuna se obveznosti sprejemajo s sklepanjem pisnih pogodb, podpisovanjem drugih listin, ki imajo značaj pogodbe (naročilnice) in z izdajo posamičnih pravnih aktov (upravne, sodne odločbe in sklepi). Pogodba mora biti sklenjena pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Plačilo se lahko izvede v roku 30 dni po prejemu računa. Predplačila praviloma niso dovoljena, ampak se plačila opravljajo za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Odhodki za manjše investicije so namenjeni za nabavo posameznih delov pisarniške opreme in naprav, saj večje nabave za potrebe upravnih enot opravlja Ministrstvo za javno upravo. Pri teh nabavah je treba dosledno spoštovati navodila o naročilih male vrednosti in po dobavi ustrezno evidentirati dobavljeno blago v evidenco osnovnih sredstev (prevzem, določitev inventarne številke, vnos v evidenco osnovnih sredstev, določitev mesta nahajališča). Upravna enota pripravi podatke do roka, ki ga vsako leto določi Ministrstvo za finance, in so podlaga za izdelavo zaključnega računa proračuna RS. Poleg podatkov za izdelavo bilanc pa mora izdelati tudi letno poslovno poročilo, v katerem mora v posebnem delu prikazati doseganje postavljenih ciljev in rezultate poslovanja upravne enote (Jenko, 2006).

Navodilo za finančno poslovanje UE Murska Sobota ureja finančno poslovanje in notranjo kontrolo UE Murska Sobota. Opredeljuje naslednje: 1) organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja upravne enote, 2) odgovorne osebe, 3) pripravo finančnega načrta, 4) izvrševanje finančnega načrta, 5) poslovne knjige, 6) analitične evidence opredmetenih osnovnih sredstev in drobnega inventarja po odgovornih delavcih, 7) poročanje, 8) način arhiviranja in rok hrambe knjigovodskih listin in 9) končne določbe. Da bi zagotavljali zakonito in učinkovito finančno poslovanje, se odobravanje, izvajanje, evidentiranje poslovnih dogodkov ter knjigovodskih listin razdelijo na posamezne delavce. Pri poslovanju upravne enote se upoštevajo standardi notranjega revidiranja tako, da se izvajajo naslednji postopki notranjih kontrol: 1) spremljanje izvajanja odobrenih postopkov in zahtev, 2) odkrivanje in odpravljanje napak, nesporazumov in neustreznih načinov dela, 3)

preprečevanje pojavov in ponavljanja nepravilnih dejanj in 4) preverjanje učinkovitosti in uspešnosti dela. Vodje oddelkov in služb so dolžni stalno spremljati in nadzorovati delovanje svoje organizacijske enote ter se hitro in ustrezno odzivati na vsa nepravilna in negospodarna dejanja (Jenko, 2006).

V nadaljevanju pogledimo podatke o porabi sredstev UE Murska Sobota za zadnje petletno obdobje za področje plač, materialnih stroškov, investicij in investicijskega vzdrževanja:

Tabela 1: Porabljena sredstva za delovanje UE Murska Sobota

Vrsta porabe/leto	2016	2017	2018	2019	2020
Plače	1.643.777	1.650.272	1.769.361	1.874.431	1.860.977
Materialni stroški	173.056	192.771	181.555	224.094	217.655
Investicije in investicijsko vzdrževanje	13.368	17.722	45.588	28.282	5.445

Vir: Podatki UE Murska Sobota

Na prihodkovni strani pa je UE Murska Sobota beležila prihodke od taks, glob, plačil za degradacije ipd. naslednje zneske:

Tabela 2: Prihodki UE Murska Sobota

	2016	2017	2018	2019	2020
Prihodki (takse, globe, degradacija ...)	437.503	458.543	511.017	721.095	1.209.040

Vir: Podatki UE Murska Sobota

4.2 Finančno poslovanje Policijske postaje Murska Sobota

Policijska uprava ima pravice porabe finančnih sredstev za svoje delovanje zagotovljene v okviru Internega finančnega načrta Policije, ki sta ga za leto 2021 sprejela generalni direktor Policije in minister za notranje zadeve.

Neposredno prevzemanje obveznosti v breme proračunskih sredstev policijskih uprav je določeno s pooblastili, ki jih generalni direktor izda javnim uslužbencem policijske uprave (npr. pooblastilo za podpisovanje naročilnic, pogodb, odredbodajalci), in sicer za:

- PP 5572 – Materialni stroški – redni materialni stroški (pisarniški in splošni material in storitve, posebni material in storitve, energija, voda, komunalne storitve in komunikacije, prevozni stroški in storitve, izdatki za službena potovanja, tekoče vzdrževanje, najemnine in zakupnine, drugi operativni odhodki),
- PP 1226 – Sredstva za izvajanje temeljne policijske dejavnosti (vleka zaseženih vozil, toksikološke analize ipd.),
- PP 1236 – Posebna sredstva za izvajanje kriminalistične dejavnosti,
- PP 5861 – Mejni prehodi na zunanji meji EU (materialni stroški),
- PP 8683 – Prevozna sredstva, sredstva odškodnin (zavarovalnice).

Zakon o javnih financah, Zakon o računovodstvu, Zakon o izvrševanju proračuna, Pravilnik o izvrševanju proračuna, Zakon o javnih naročilih so osnovne pravne podlage za finančno poslovanje policijske uprave, skupaj z internimi akti. Finančno poslovanje v Ministrstvu za notranje zadeve in organih v njegovi sestavi je urejeno z internim aktom Navodilo o finančnem poslovanju v MNZ, na podlagi katerega so določene tudi odgovorne osebe oz. javni uslužbenci na policijski upravi, ki jamčijo za zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost porabe proračunskih sredstev. Pred podpisom odredbe za izplačilo iz proračuna so dolžni preveriti pravilnost in verodostojnost dokumentov, ki so podlaga za izplačilo iz proračuna.

Finančno poslovanje policijske uprave poteka v okolju sistema MFERAC, ki je glavni informacijski sistem na področju financ, računovodstva, upravljanja kadrov in obračuna stroškov dela na ravni javnih financ Republike Slovenije. Zagotavlja enotno informacijsko podporo finančno računovodskim in kadrovsko plačnim funkcijam uporabnikom državne uprave, pravosodnim organom, javnim gospodarskim zavodom, lokalni skupnosti in drugim državnim organom.

Javna naročila na policijski upravi se izvajajo večinoma kot javna naročila male vrednosti oz. evidenčna naročila, na podlagi Zakona o javnih naročilih oz. internih aktov, tj. Navodilo o izvajanju javnih naročil in javnih razpisov v MNZ in Pravilnik o postopku oddaje javnih naročil, za katere ni potrebna objava na portalu javnih naročil – evidenčna naročila male vrednosti, predmet javnih naročil je nabava blaga in storitev, za katere so odobrene pravice porabe v internem finančnem načrtu Policije. Pri javnih naročilih, ki jih izvaja strokovna služba MNZ, sodeluje policijska uprava s pripravo podatkov o potrebah, tehničnih specifikacij, izvajanjem nabav in plačilom obveznosti. V letu 2020 so na Policijski upravi Murska Sobota samostojno izvedli javna naročila v vrednosti 348.082 EUR.

Policijska uprava izvaja tudi nekatere vrste lastne dejavnosti (tj. prodaja blaga in storitev, ki z zakonom ali drugim predpisom niso določene kot zakonske naloge), in sicer storitve gostinske dejavnosti in izposojo materialnih tehničnih sredstev policije. Prihodki lastne dejavnosti so namenski prihodki proračuna, ki se lahko porabijo samo za stroške, povezane z izvajanjem lastne dejavnosti (Hochstätter, 2021).

Podatki o izplačilih finančnih sredstev iz proračuna za namen plač in materialnih stroškov v obdobju 2016–2020 so na ravni PU Murska Sobota naslednji:

Tabela 3: Porabljena sredstva za delovanje PU Murska Sobota

Vrsta porabe/leto	2016	2017	2018	2019	2020
Plače ¹	15.284.236	15.730.628	16.232.800	18.767.804	21.513.629
Materialni stroški – PP ²	668.563	746.840	734.729	740.996	810.108

¹ Vir: MFERAC, OBRLIST, Poročilo: d_obr_list_4, 8. 9. 2021

² Vir: MFERAC, DPS-06-34, 8. 9. 2021

Policijskim upravam so bile v preteklosti dodeljene pravice porabe na podlagi 14. alineje, 1. točke, 25. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji za intervencijske primere investicijskega vzdrževanja in materialnih tehničnih sredstev, po letu 2019 pravice porabe zaradi sprememb na področju računovodstva niso bile več dodeljene na raven policijskih uprav, zato se poraba izkazuje le v letih 2016–2018.

Tabela 4: Porabljena sredstva za investicijsko vzdrževanje PU Murska Sobota

Vrsta porabe/leto	2016	2017	2018
Investicijska vzdrževalna dela na objektih in opremi	161.565,59	55.749,55	92.402,40
Oprema poslovnih prostorov	29.834,51	15.047,18	
Skupaj	191.400,10	70.796,73	92.402,40

Vir: MFERAC

4 Zaključek

Tako Upravna enota Murska Sobota kot Policijska postaja Murska Sobota delujeta na lokalni ravni. Izvajata naloge, ki so zakonsko določene. Za svoje delovanje razpolagata z zaposlenimi uradniki in strokovno tehničnim kadrom. Obe organizaciji sodita med državno upravo, vendar je pri načinu financiranja njunega delovanja bistvena razlika. Upravna enota je neposreden proračunski uporabnik, policijska postaja pa je glede financiranja delovanja vezana na hierarhično nadrejeno policijsko upravo in generalno policijsko upravo. Na podlagi proučevanja zakonskih podlag za delovanje posamezne organizacijske oblike in na podlagi pregleda literature in neposrednih razgovorov z zaposlenimi v obeh enotah ugotavljamo, da je način financiranja, ki ga ima upravna enota, bolj pregleden, saj ima upravna enota svojo postavko v državnem proračunu, poraba sredstev za njeno delovanje pa je razvidna iz zaključnega računa države. Podatki so razvidni tudi po namenih porabe za plače, materialne stroške in investicijsko vzdrževanje. Podatke za policijsko postajo smo dobili od Policijske uprave Murska Sobota, saj na ravni policijske postaje ne vodijo evidenc in ne opravljajo finančnih in ne računovodskih opravil. To sicer ne pomeni, da komandir kot vodja policijske postaje ne spremlja finančnih parametrov in ne skrbi za racionalno potrošnjo denarja predvsem na področju materialnih stroškov. Na stroške za plače nima vpliva, saj so plače določene na državni ravni, število zaposlenih na policijski postaji pa je odvisno od sprejete in veljavne sistemizacije ter kadrovskega razreza znotraj policije in na ta del komandir nima posebnega vpliva.

Poskušali smo oceniti, kateri model financiranja organizacijske enote je boljši za organizacijo, ki deluje na lokalni ravni. Če za merilo ocenjevanja vzamemo sredstva, ki so bila zagotovljena za delovanje posameznega organa oziroma gibanje višine sredstev za petletno obdobje, ugotovimo, da je Upravna enota Murska Sobota sredstva za plače v zadnjem petletnem obdobju povišala za 13 %, medtem ko

policijska uprava za 41 %. Na področju sredstev za materialne stroške je Upravna enota Murska Sobota sredstva v enakem petletnem obdobju povečala za 26 %, policijska uprava pa za 21 %. Pri sredstvih za investicijsko vzdrževanje smo podatke dobili za triletno obdobje, kar je razvidno iz tabel 1 in 4. Podatki se iz leta v leto zelo spreminjajo, odvisno od načrtovanega in potrjenega plana investicijskega vzdrževanja ter dejstva, da se investicijsko vzdrževanje izvaja na podlagi večletnih načrtov in potreb. Podatki pa so naslednji, pri Upravni enoti Murska Sobota so se sredstva povečala za trikrat, medtem ko so se na policijski upravi zmanjšala za polovico. Kot zaključek lahko zapišemo, da za višino razpoložljivih sredstev za delovanje organizacije ni tako pomembna organizacijska oblika, večji vpliv imajo državne prioritete, ki se upoštevajo pri pripravi proračuna.

Literatura

- Hochstätter, M. (2021). *Finančno poslovanje Policijske uprave Murska Sobota*, interni dokument Policijske uprave Murska Sobota.
- Jenko, D. (2006). *Državni organ Upravna enota Murska Sobota* (Diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- Kaučič, I. in Grad, F. (2000). *Ustavna ureditev Slovenije, Druga, spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Ministrstvo za finance. (n. d.). *Priprava proračuna*. Pridobljeno na <https://www.gov.si teme/priprava-proracuna/>
- Ministrstvo za finance. (2021). *Proračunski priročnik proračuna 2022 in 2023: Navodilo za pripravo predloga državnega proračuna, vsebinski okvir priprave proračuna*. Pridobljeno na https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Priprava-proracuna/Proracunski_prirocnik_2022-23.pdf
- Ministrstvo za javno upravo. (n. d.). *Uprava – sestava, področje delovanja in pristojnosti*. Pridobljeno na <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/o-demokracijskih-procesih/drzavna-ureditev/uprava-sestava-podrocje-delovanja-in-pristojnosti.html>
- Zakon o državni upravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZDU-1-UPB4). (2005). *Uradni list RS*, (113/2005).
- Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). (2013). *Uradni list RS*, (15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ in 200/20).