

Na podlagi prvega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95), izdaja pristojna članica računskega sodišča naslednje predhodno

POROČILO

**o reviziji poslovanja OBČINE BLED
za obdobje 1995—1999, s poudarkom na letu 1998**

Številka: 1215-32/99-21

Ljubljana, 24. januar 2000

KAZALO

MNENJE.....	4
PRIPOROČILA	5
PREDSTAVITEV OBČINE.....	6
1 OSNOVNE INFORMACIJE O OBČINI.....	6
2 SPREJEMANJE IN VELJAVNOST PRORAČUNSKIH PREDPISOV	8
UGOTOVITVE	9
1 UPOŠTEVANJE PRORAČUNA ZA LETA 1995—1998.....	9
2 POSLOVNE KNJIGE IN RAČUNOVODSKI IZKAZI.....	10
3 PREJEMKI.....	10
3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	10
3.2 Turistična taksa	11
4 IZDATKI.....	11
4.1 Izdatki za delo.....	11
4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev	11
4.1.1.1 Izplačila poklicnim funkcionarjem	11
4.1.1.2 Izplačila nepoklicnim funkcionarjem.....	12
4.1.2 Izplačila delavcem občinske uprave	13
4.1.2.1 Zasedba delovnih mest.....	13
4.1.2.2 Dodatki	13
4.1.2.3 Drugi prejemki zaposlenih.....	14
4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev	15
4.2 Izdatki za investicije	16
4.2.1 Pokopališče Bled	16
4.2.2 Obnova Koritenske ceste	17
4.2.3 Izgradnja osebnega dvigala in povezovalnega mostu	18
4.2.4 Zbirni pregled ugotovitev	20
4.3 Izdatki za delovanje političnih strank	20
4.4 Izdatki za izvedbo lokalnih volitev 1998	20
5 SREDSTVA IN VIRI SREDSTEV	21
5.1 Redni letni popis (inventura)	21
5.2 Sredstva rezerv.....	21
5.3 Depoziti.....	22
5.4 Zadolževanje.....	22
5.4.1 Dolgoročno zadolževanje	22
DODATEK	24
RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV	24

UPORABLJENE KRATICE

ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZR	Zakon o računovodstvu
ZTPDR	Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja
ZJN	Zakon o javnih naročilih
OVK	Občinska volilna komisija
APP	Agencija RS za plačilni promet
DURS	Davčni urad Republike Slovenije

VSEBINA POSAMEZNIH DELOV POROČILA

V Mnenju so zgoščeno prikazana materialno pomembna razkritja revizije in pojasnila ter zagotovila odgovornih oseb revidiranja. Izpostavljene so nepravilnosti, ugotovljena pravilna stanja v Mnenju niso navedena.

V Priporočilih so navedeni le najpomembnejši predlogi.

V Ugotovitvah je podroben prikaz revizijskih razkritij, pojasnil in zagotovil odgovornih ter priporočil. Za lažje povezovanje med zgoščenimi informacijami, prikazanimi v Mnenju, in podrobnimi podatki in informacijami v Ugotovitvah, si lahko bralec pomaga s kazalom na prejšnji strani.

Predstavitev občine je uvrščena pred Ugotovitve z namenom, da se bralca seznanijo s temeljnimi podatki o okolju revizije.

Dodatek vsebuje razlago nekaterih pojmov.

PODATKI O REVIZIJI

Revizija poslovanja Občine Bled za obdobje 1995—1999, s poudarkom na letu 1998, je bila uvrščena v program dela Računskega sodišča za leto 1999.

Na sedežu občine se je preverjanje pričelo 20.9.1999. Z vmesnimi prekinitvami je bilo zaključeno 4.11.1999 (sklep št. 1215–32/99–6 z dne 14.9.1999).

Cvetka Černigoj, vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji št. 1215–32/99–15 z dne 23.12.1999. Protokol po posameznih poglavjih vsebuje tudi pojasnila, pripombe in zagotovila odgovornih oseb občine in je skupaj z revizijsko dokumentacijo podlaga za predhodno poročilo o reviziji (v nadaljevanju poročilo).

Zaključni pogovor računskega sodišča z odgovornimi osebami občine je bil opravljen 10.1.2000 na sedežu računskega sodišča ter 21.1.2000 na sedežu Občine Bled.

Manjših nepravilnosti, ki jih je občinska uprava odpravila med revizijo, v poročilu ne navajamo.

Revizija je bila opravljena v obsegu oziroma na primerih, opredeljenih v posameznem delu poročila. Od občinske uprave se pričakuje, da bo na podlagi spoznanj in ugotovitev revizije odpravila nepravilnosti in slabosti tudi na tistih področjih in primerih, ki v preveritev niso bili vključeni.

MNENJE

Občina Bled je pri poslovanju v glavnem spoštovala veljavne predpise.

Pomembna razkritja revizije so:

1. Organiziranost

Ocenjujemo, da je organiziranost ožjih delov občine brez statusa pravne osebe smotna rešitev. V okviru občinske uprave je enostavneje na gospodaren način izvesti potrebno delitev dela in zagotavljati strokovno opravljanje nalog. Zmanjšano je tveganje nepotrebnih izgub javnih sredstev.

2. Investicije

Preveritev je bila opravljena za 80,9 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 73% vseh. Ugotovljene niso bile vrednostno pomembne nepravilnosti.

3. Računovodski izkazi

Pri preverjanju pravilnosti izkazanih podatkov v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

4. Nezakonita izplačila za funkcionarje

Skupno znašajo nezakonita izplačila 3,4 mio SIT (zbirni pregled je v točki 4.1.3, tabela 3).

Na podlagi pisnih izjav funkcionarjev se sredstva od meseca septembra 1999 obročno vračajo v občinski proračun.

5. Ocenjena previsoka izplačila delavcem občinske uprave

Ocenili smo, da bi ob doslednem upoštevanju predpisov v obdobju 1997—1998 povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev lahko znašal 3,1 mio SIT letno.

6. Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna

Župan je pri izvrševanju proračuna presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupno preseganje po namenih znaša 55 mio SIT za leto 1995, 36,6 mio SIT za leto 1996 in 0,8 mio za leto 1997. Obseg prekoračitev se pomembno znižuje, kar kaže na dejstvo, da so se odločitve občinskega sveta vsako leto bolj upoštevale.

7. Nezakonito zadolževanje

Občina je v letu 1997 najela dolgoročno posojilo v znesku 20 mio SIT (7,6 % bilančne vsote), čeprav ni imela urejenih premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami.

PRIPOROČILA

Izpostavljamo samo najpomembnejši priporočili:

1. Županu predlagamo, da v okviru pristojnosti prerazporeja sredstva znotraj namena veljavnega proračuna z odredbo za prerazporeditev sredstev (virman proračuna). Pri tem mora upoštevati, da ostane skupni znesek namena nespremenjen. Iz odredb morata biti razvidni najmanj postavka, ki se povečuje in postavka, ki se za enak znesek znižuje. S tem je doseženo načelo formalnega proračunskega ravnotežja.
2. Zaradi spremljanja in proučevanja terjatev iz naslova občinskih dajatev občini priporočamo, da le-te evidentira v poslovnih knjigah.

PREDSTAVITEV OBČINE

1 Osnovne informacije o občini

Občina Bled ima 10.994¹ prebivalcev. Uvrščena je v četrto skupino občin od sedmih².

Ustanovljena je bila 1.1.1995 na območju dela bivše občine Radovljica, ki je bila razdeljena na tri nove občine, in sicer: Občino Bled, Občino Bohinj in Občino Radovljica.

Občinski sveti novonastalih občin so dne 17.2.1999 potrdili Sklep o sporazumni razdelitvi premoženja bivše Občine Radovljica³.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 20 članov.

Župan predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Župan Občine Bled Vinko Golc je v obdobju 1.1.1995—15.12.1998 opravljal funkcijo nepoklicno. Župan mag. Boris Malej je v obdobju 16.12.1998—3.1.1999 opravljal funkcijo nepoklicno, od 4.1.1999 pa poklicno.

SKICA 1: Organi občine



Občinska uprava je organizirana enovito. V upravi je sistemiziranih 16 delovnih mest, od tega jih je bilo po stanju na dan 31.12.1998 zasedenih 15.

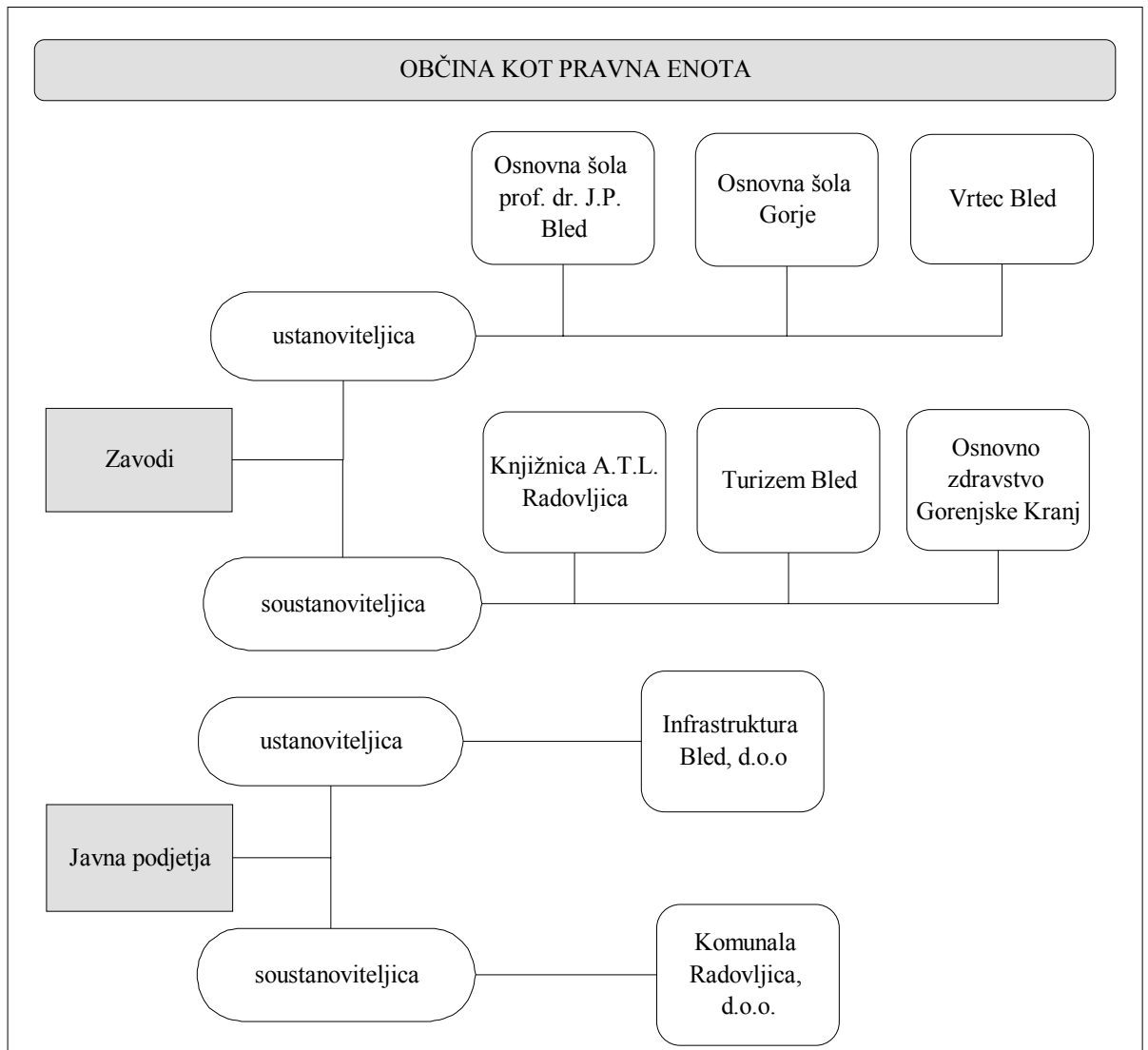
¹ Vir: Statistične informacije št. 112 (stanje 31. 12. 1998)

² ZLS (Ur. l. RS, št. 72/93,57/94, 14/95 in 74/98)

³ Ur. l. RS, št. 24/99

Poleg občinske uprave izvajajo lokalne javne naloge tudi druge organizacije. Občina je odgovorna za izvajanje nalog, ne glede na to, v kakšni pravnoorganizacijski obliki se le-te izvajajo.

SKICA 2: Občina kot ekonomska enota



⁴ Občina je ustanoviteljica oz. soustanoviteljica šestih zavodov s področja družbenih dejavnosti in dveh javnih podjetij.

Na območju Občine Bled je ustanovljenih pet ožjih delov občine, ki od leta 1999 nimajo statusa pravnih oseb.

Revizija je bila omejena na občino kot pravno enoto.

Zaključek:

Ocenjujemo, da je organiziranost ožjih delov občine brez statusa pravne osebe smotrna rešitev. V okviru občinske uprave je enostavneje na gospodaren način izvesti potrebne delovne naloge in zagotavljati strokovno opravljanje nalog. Zmanjšano je tveganje nepotrebnih izgub javnih sredstev.

2 Sprejemanje in veljavnost proračunskih predpisov

TABELA 1: Podatki o sprejemu in veljavnosti proračunskih predpisov za obdobje 1995—1999

v tisoč SIT

Predpis	Sprejeto	Veljavno	Prejemki	Izdatki
Proračun 1995	22. 06. 1995	15. 07. 1995	540.321	540.321
Rebalans 1995	30. 11. 1995	06. 04. 1996	591.188	591.188
Zaključni račun 1995	11. 04. 1996	18. 05. 1996	629.427	560.174
Proračun 1996	22. 02. 1996	16. 03. 1996	763.670	763.670
Rebalans 1996	19. 12. 1996	11. 01. 1997	790.191	790.191
Zaključni račun 1996	03. 03. 1997	19. 04. 1997	798.937	723.977
Proračun 1997	03. 04. 1997	19. 05. 1997	833.399	833.399
Rebalans 1997	18. 12. 1997	28. 12. 1997	898.430	898.430
Zaključni račun 1997	16. 04. 1998	16. 05. 1998	894.463	827.827
Proračun 1998	16. 04. 1998	16. 05. 1998	1.026.036	1.026.036
Rebalans 1998	12. 11. 1998	19. 12. 1998	939.349	939.349
Zaključni račun 1998	31. 03. 1999	11. 04. 1999	893.190	840.348
Proračun 1999	31. 03. 1999	11. 04. 1999	1.120.808	1.120.808

Rebalans proračuna za leto 1995 je bil sprejet na seji občinskega sveta dne 30.11.1995 z veljavnostjo 6.4.1996, rebalans proračuna za leto 1996 pa na seji občinskega sveta dne 19.12.1996 z veljavnostjo 11.1.1997.

Proračun (letni predračun) daje županu pooblastilo za porabo sredstev do 31. decembra proračunskega leta. Proračunski leti 1995 in 1996 sta bili zaključeni 31.12.1995 in 31.12.1996.

Zaključek:

Sprejemanje proračuna, ki prične veljati po izteku leta, za katerega je bil sprejet, je nesmiselno, ker tak proračun ne more biti veljavna podlaga za izvrševanje.

UGOTOVITVE

1 Upoštevanje proračuna za leta 1995—1998

S proračunom (letnim predračunom) določeni izdatki pomenijo zgornjo mejo dovoljene porabe. Na podlagi primerjanja porabe denarja (letni zaključni račun) s proračunom so bila ugotovljena odstopanja, kot so prikazana v tabeli 2.

TABELA 2: Odstopanja med dovoljenimi in izvršenimi izdatki za obdobje
1995—1998

v tisoč SIT				
Izdatki po namenih	Veljaven proračun	Zaključni račun	Prekoračitve	Indeks
1	2	3	4	5 (3:2)
LETO 1995				
• dejavnost občinske uprave	39.562	47.007	7.445	119
• izobraževanje	49.579	57.595	8.016	116
• otroško varstvo	78.610	88.601	9.991	113
• kultura	24.436	28.511	4.075	117
• šport	33.150	33.745	595	102
• komunalno gospodarstvo	62.859	76.339	13.480	121
• poslovni prostori	3.009	14.373	11.364	478
SKUPAJ 1995	291.205	346.171	54.966	119
LETO 1996				
• socialno varstvo	22.200	22.801	601	103
• šport	41.580	52.197	10.617	126
• zdravstvo	6.030	10.420	4.390	173
• turizem	42.000	49.544	7.544	118
• malo gospodarstvo	4.500	5.899	1.399	131
• cestno gospodarstvo	58.470	70.488	12.018	121
SKUPAJ 1996	174.780	211.349	36.569	121
LETO 1997				
• socialno varstvo	24.830	25.679	849	103
SKUPAJ 1997	24.830	25.679	849	103

ZFO v 6. členu določa, da se sredstva proračuna smejo uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom in da občina sme prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

V odlokih o proračunu Občine Bled je določeno, da župan lahko v okviru posameznega namena spremeni razporeditev sredstev do 15%, razen za investicije, če s tem ni bistveno ogroženo izvajanje nalog.

Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna za leta 1995—1997 presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v sprejetem proračunu. Skupen

znesek prekoračitev po namenih znaša 55 mio SIT za leto 1995, 36,6 mio SIT za leto 1996 in 0,8 mio SIT za leto 1997.

Obseg prekoračitev se pomembno znižuje, kar kaže na dejstvo, da so se odločitve občinskega sveta vsako leto bolj upoštevale.

Priporočilo:

Županu predlagamo, da v okviru pristojnosti prerazporeja sredstva znotraj namena veljavnega proračuna z odredbo za prerazporeditev sredstev (virman proračuna). Pri tem mora upoštevati, da ostane skupni znesek namena nespremenjen. Iz odredb morata biti razvidni najmanj postavka, ki se povečuje in postavka, ki se za enak znesek znižuje. S tem je doseženo načelo formalnega proračunskega ravnotežja.

2 Poslovne knjige in računovodski izkazi

Poslovanje občine je bilo evidentirano v knjigovodskih evidencah (glavni knjigi in pomožnih knjigah). Glavno knjigo je občina vodila s pomočjo računalniškega programa, ki je omogočal samodejno izpisovanje izvršitve proračuna po proračunskih postavkah.

Za leta 1995—1998 je bila opravljena preveritev medsebojne usklajenosti izkazanih podatkov v:

- glavnih knjigah,
- zaključnih računih proračunov, ki jih je potrdil občinski svet in
- bilancah prejemkov in izdatkov, ki jih je potrdil župan in so bile posredovane pristojni enoti APP.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3 Prejemki

3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Prejemki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju nadomestilo) so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 93 mio SIT in predstavljajo 10,4% vseh doseženih prejemkov občine.

Pravni podlagi za določanje nadomestila za leto 1998 sta bila Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča bivše občine Radovljica in Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča Občine Bled.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da je imela občina na dan 31.12.1998 odprtih za 22,5 mio SIT terjatev od nadomestila. Te terjatve knjigovodsko niso bile evidentirane.

Priporočilo:

Iz predpisov izrecno ne izhaja, da bi občina morala evidentirati terjatve od nadomestila, vendar zaradi spremljanja in proučevanja plačevanja občinskih dajatev priporočamo, da le-te evidentira v poslovnih knjigah.

Pojasnilo župana:

Župan je poudaril, da veljavna zakonodaja preprečuje, da bi občina sama odmerjala nadomestilo, kar bi ji omogočalo sprotno spremljanje prejemkov od nadomestila po zavezancih. Med občino in DURS, ki opravlja odmero in pobiranje nadomestila, sistem pretoka nujnih evidenc ni vzpostavljen.

3.2 Turistična taksa

Prejemki od turistične takse so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 45,2 mio SIT in predstavljajo 5,1% vseh doseženih prejemkov občine.

Za leto 1998 so bili preverjeni prejemki od turistične takse v višini 33,2 mio SIT.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

4 Izdatki

Težišče revizije je bilo na izdatkih za plače funkcionarjev in delavcev občinske uprave, izdatkih za naložbe v stalna sredstva (investicije) in izdatkih, povezanih s političnimi strankami.

4.1 Izdatki za delo

4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev

Izdatki za plače funkcionarjev so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 18 mio SIT in predstavljajo 2% vseh izdatkov.

Preverjeni so bili vsi obračuni in izplačila plač poklicnih funkcionarjev za obdobje 1.4.1995—31.8.1999, za nepoklicne funkcionarje pa obračuni in izplačila nagrad ter sejin za obdobje 1.1.1995—30.6.1999.

4.1.1.1 Izplačila poklicnim funkcionarjem

V protokolu o reviziji poslovanja Občine Bled za obdobje 1995—1999, s poudarkom na letu 1998, št. 1215–32/99–15 z dne 23.12.1999, ki je sestavni del revizijske dokumentacije (v nadaljevanju protokol), so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. Navajamo samo povzetke iz protokola.

a) "Dodatek za vrednotenje delovne uspešnosti in dodatne delovne obremenitve"

Za obdobje 4.1.1999—31.8.1999 je bila županu zaradi nezakonito določenega "dodatka za vrednotenje delovne uspešnosti in dodatne delovne obremenitve " v višini 65% količnika 7,5 previsoko obračuna in izplačana plača v znesku 1.544 tisoč SIT.

Pojasnilo župana:

Župan je pojasnil, da znesek 1,5 mio SIT izhaja iz "dodatka za vrednotenje delovne uspešnosti in dodatne delovne obremenitve", katerega izplačevanje ima podlago v sklepu Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Takoj, ko je pridobil mnenja strokovnih služb, da župan do dodatka ni upravičen, je računovodski službi občine predložil sklep, da bo nezakonito obračunani dodatek obročno vrnil. Sklep je sprejel dne 6.9.1999, to je pred prejemom sklepa računskega sodišča o izvedbi revizije (sklep z dne 14.9.1999). Prepričan je, da bi za župana Občine Bled takšen dodatek moral biti predpisan, glede na to, da je Občina Bled turistična občina z obsežnimi nalogami, zadolžitvami in odgovornostmi. Zavzemal se bo za spremembo zakonodaje.

b) Dodatek za delovno dobo

Za obdobje 1.4.1995—17.11.1998 je bila tajniku občine zaradi nepravilne, to je previsoke osnove za obračun dodatka za delovno dobo, previsoko obračunana in izplačana plača v znesku 640 tisoč SIT, županu pa 126 tisoč SIT za obdobje 4.1.1999—31.8.1999.

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

Obračunavanje in izplačevanje dodatka za delovno dobo od nepravilne osnove je bilo ukinjeno z izplačilom plač za mesec september 1999.

c) Drugi dodatki

Tajniku občine je bilo za obdobje 6.7.1996—17.11.1998 nezakonito obračunan in izplačan dodatek po Uredbi o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenih v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih v znesku 333 tisoč SIT.

č) Del plače za delovno uspešnost

Tajniku občine je bilo za obdobje 6.7.1996—17.11.1998 nezakonito obračunan in izplačan del plače za delovno uspešnost v znesku 103 tisoč SIT.

4.1.1.2 Izplačila nepoklicnim funkcionarjem

V protokolu so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. V nadaljevanju navajamo samo povzetke iz protokola.

a) Nepravilnosti za obdobje 1.1.1995—15.12.1998

Za obdobje 1.1.1995—15.12.1998 je bila županu zaradi nepravilne, to je previsoke osnove za obračun dodatka za delovno dobo, previsoko obračunana in izplačana nagrada v znesku 427 tisoč SIT.

b) Nepravilnosti za obdobje 16.12.1998—3.1.1999

Za obdobje 16.12.1998—3.1.1999 je bila županu nezakonito obračunana in izplačana nagrada v znesku 236 tisoč SIT.

4.1.2 Izplačila delavcem občinske uprave

Izplačila delavcem občinske uprave (plače, prispevki delodajalca in drugi osebni prejemki) so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazana v višini 47 mio SIT in predstavljajo 5,6% vseh izdatkov.

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcev občinske uprave za obdobje 1.1.1997—31.8.1999.

V protokolu so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. V nadaljevanju navajamo samo povzetke iz protokola.

4.1.2.1 Zasedba delovnih mest

Na tri delovna mesta so razporejeni delavci z neustrezno izobrazbo.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave povprečno nižji za 1,7 mio SIT letno, če bi se delavcem plača oblikovala glede na njihovo dejansko izobrazbo.

Pojasnilo župana:

Župan je pojasnil, da je dne 10.12.1999 sprejel Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Bled, na podlagi katerega bodo izdane nove odločbe zaposlenim.

4.1.2.2 Dodatki

a) Dodatek za delovno dobo

Za obdobje od 1.1.1997 je občinska uprava obračunavala dodatek za delovno dobo od osnovne plače povečane za dodatke.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave nižji za 0,3 mio SIT⁴ letno, če bi se dodatek za delovno dobo obračunaval od osnovne plače zaposlenega.

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

⁴ Za mesec december 1998 je preveč izplačan dodatek za delovno dobo v znesku 23.545,47 SIT. Letno preseganje: 23.545,47 x 12 mesecev = 282.545,64 SIT

Pri izplačilu plač za mesec september 1999 je bil dodatek za delovno dobo pravilno obračunan.

b) Dodatek za manj ugodne delovne pogoje

Za obdobje od 1.1.1997 je občinska uprava po določilih 14. člena Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Občini Bled (v nadaljevanju pravilnik o organizaciji) devetim delavcem obračunavala in izplačevala dodatek za manj ugodne delovne pogoje v višini od 3 do 20% osnovne plače povečane za dodatke.

Po pisnem pojasnilu občinske uprave se je omenjeni dodatek izplačeval delavcem, ki so opravljali delo preko polnega delovnega časa (udeležba na sejah občinskega sveta, sejah delovnih teles občine...).

Ob izpolnjevanju pogojev iz 12. člena ZDDO je zakonit način plačila dela preko polnega delovnega časa nadurno delo.

Ocenjujemo, da bi bili ob upoštevanju veljavnih predpisov, izdatki za plače delavcev občinske uprave nižji za 1,1 mio SIT⁵ letno.

Priporočilo:

Občini priporočamo, da delavcem občinske uprave za prisotnost na sejah občinskega sveta oz. sejah delovnih teles občine omogoči prerazporejanje delovnega časa oz. opravi izplačilo na zakonit način kot nadurno delo, ki mora biti v zakonitem obsegu in vnaprej odobreno.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Pri izplačilu plač za mesec oktober 1999 dodatek za manj ugodne delovne pogoje ni bil več obračunan.

Pojasnilo župana:

Župan navaja, da je dne 10.12.1999 sprejel Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Bled, s katerim je ukinil dodatek za manj ugodne delovne pogoje.

4.1.2.3 Drugi prejemki zaposlenih

V skladu z določili 26. člena pravilnika o organizaciji je občina za leti 1997 in 1998 petim delavcem izplačala nadomestilo za neizkoriščen dopust v višini 453 tisoč SIT⁶.

Zaradi nezakonitega izplačila nadomestila za neizkoriščen dopust so bili izdatki za plače delavcev v letu 1998 previsoki za 117 tisoč SIT in v letu 1999 za 336 tisoč SIT.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb:

Občina je pravilnik dne 10.12.1999 uskladila z določili ZTPDR.

⁵ 963 tisoč SIT–431 tisoč SIT = 532 tisoč SIT x 2 = 1.064 tisoč SIT za obdobje 1.1.1998—31.12.1998

⁶ 117 tisoč SIT za leto 1997 izplačano v letu 1998 in 336 tisoč SIT za leto 1998 izplačano v letu 1999

4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev

- Funkcionarji

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 4.1.1, je sestavljen zbirni pregled nezakonitih izplačil.

TABELA 3: Pregled nezakonitih izplačil za funkcionarje

v tisoč SIT

Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	Ugotovljena razlika
1	2	3
Župan mag. Boris Malej		
4.1.1.1-a	Dodatek za vrednotenje delovne uspešnosti in dodatne delovne obremenitve	1.544
4.1.1.1-b	Dodatek za delovno dobo	126
4.1.1.2-b	Nagrade	236
	SKUPAJ	1.906
Župan Vinko Golc		
4.1.1.2-a	Nagrade	427
	SKUPAJ	427
Tajnik občine Sonja Šlibar		
4.1.1.1-b	Dodatek za delovno dobo	640
4.1.1.1-c	Drugi dodatki	333
4.1.1.1-č	Del plače za delovno uspešnost	103
	SKUPAJ	1.076
	SKUPAJ FUNKCIONARJI	3.409

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

Občina je terjatev do funkcionarjev evidentirala. Na podlagi njihovega pisnega pristanka se sredstva od meseca septembra 1999 vračajo v občinski proračun.

- Delavci občinske uprave

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 4.1.2, je sestavljen zbirni pregled ocenjenih previsokih izdatkov za plače delavcev občinske uprave za obdobje 1997—1998 in prikaz dejanskih nezakonitih izplačil nadomestila za neizkoriščen dopust za obdobje 1997—1998.

TABELA 4: Pregled ocenjenih previsokih izplačil delavcem občinske uprave in dejanskih nezakonitih izplačil nadomestila za neizkoriščen dopust

v tisoč SIT

Zap. št.	Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	Leto 1997	Leto 1998
1	4.1.2.1	Zasedba delovnih mest	1.996	1.424
2	4.1.2.2-a	Dodatek za delovno dobo	283	283
3	4.1.2.2-b	Dodatek za manj ugodne delovne pogoje	1.064	1.064
4		SKUPAJ 1 DO 3	3.343	2.771
5	4.1.2.3	Nadomestilo za neizkoriščen dopust	117	336
6		SKUPAJ 4+5	3.460	3.107

Ob doslednem upoštevanju predpisov, bi lahko v obdobju 1997—1998 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev 3.057 tisoč SIT⁷ letno.

Nezakonito plačano nadomestilo za neizkoriščen dopust za obdobje 1997—1998 znaša 453 tisoč SIT⁸.

Za previsoka izplačila delavcem občinske uprave za leti 1997 in 1998, ki so posledica kršitve veljavnih predpisov, predlagamo občini, da sama oceni smiselnost izterjave ob upoštevanju predvidenih stroškov.

4.2 Izdatki za investicije

Po podatkih občinske uprave so v obdobju 1995—1998 izdatki za investicije (občina je bila investitor) znašali 110 mio SIT.

Preverili smo izdatke za naslednje investicije:

- pokopališče Bled (vrednost projekta 52,5 mio SIT),
- obnova Koritenske ceste (vrednost projekta 14,9 mio SIT) in
- izgradnja osebnega dvigala in povezovalnega mostu (vrednost projekta 13,5 mio SIT).

Skupno je bila preveritev opravljena za 80,9 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 73% vseh.

4.2.1 Pokopališče Bled

Investicija je bila načrtovana v proračunu (58 mio SIT), in sicer:

- za leto 1997 v znesku 3 mio SIT,
- za leto 1998 v znesku 22,5 mio SIT in
- za leto 1999 v znesku 32,5 mio SIT (od tega 6 mio SIT iz proračunskega presežka leta 1998⁹)

Na podlagi javnega razpisa je občina kot najugodnejšega ponudnika izbrala GRADIS gradbeno podjetje, d. d., Jesenice in z njim sklenila pogodbo.

⁷ (3.343 tisoč SIT + 2.771 tisoč SIT)/2=3.057 tisoč SIT

⁸ 117 tisoč SIT + 336 tisoč SIT=453 tisoč SIT

⁹ Sklep občinskega sveta z dne 31. 3. 1999

Izvajalec je v letih 1998 in 1999 obračunal dela po devetih situacijah in končnem obračunu skupaj v znesku 52,5 mio SIT¹⁰.

Situacije so bile plačane v znesku 51,7 mio SIT¹¹.

Ugotovljeno je bilo, da so situacije, ki jih je občina v letu 1998 plačala v skupnem znesku 12,9 mio SIT evidentirane le kot izdatek, vrednost investicije na kontu 014 (tekoče investicije) pa ni izkazana, kar je v nasprotju s 4. členom Odredbe o evidentiranju prihodkov, odhodkov, sredstev in virov sredstev proračunov družbenopolitičnih skupnosti ter njihovem izkazovanju. Zaradi neevidentiranja investicije je premoženje občine na dan 31.12.1998 prenizko izkazano za 12,9 mio SIT.

Zaključek:

Investicija ni bila vrednostno (računovodsko) popolno evidentirana, zato so bila sredstva občine na dan 31.12.1998 prenizko izkazana za 12,9 mio SIT (1% bilančne vsote).

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

Občinska uprava je med revizijo opravila potrebna knjiženja.

4.2.2 Obnova Koritenske ceste

Investicija je bila načrtovana v proračunu (16,6 mio SIT), in sicer:

- za leto 1998 v znesku 13,1 mio SIT in
- za leto 1999 v znesku 3,5 mio SIT (od tega 0,5 mio SIT iz proračunskega presežka leta 1998¹²).

V Uradnem listu RS (št. 37/98) je bil objavljen javni razpis za izbiro izvajalca za obnovo Koritenske ceste. Navedena je bila orientacijska vrednost razpisanih del v višini 10 mio SIT. Občina je kot najugodnejšega ponudnika izbrala družbo Cestno podjetje, d. d., Kranj.

Župan je dne 12.8.1998 z izbranim izvajalcem sklenil gradbeno pogodbo št. 35211-2/98 v vrednosti 9,3 mio SIT.

K pogodbi so bili sklenjeni trije aneksi za dodatna dela (dva dne 14.10.1998 skupaj v znesku 3,4 mio SIT in eden dne 22.1.1999 v znesku 2,2 mio SIT). S sklenitvijo aneksov se je vrednost del povečala na 14,9 mio SIT, tako da je vrednost celotne investicije za 49% preseгла orientacijsko vrednost iz javnega razpisa oziroma za 60% pogodbeno vrednost.

Izvajalec je v letih 1998 in 1999 obračunal dela po treh situacijah in končnem obračunu v skupnem znesku 14,9 mio SIT.

Situacije so bile plačane v znesku 14,2 mio SIT¹³.

¹⁰ 21,6 mio SIT v letu 1998 in 30,9 mio SIT v letu 1999

¹¹ 12,9 mio SIT v letu 1998 in 38,8 mio SIT v letu 1999 (od tega 6 mio SIT iz proračunskega presežka leta 1998)

¹² Sklep občinskega sveta z dne 31.3.1999

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da so bila v letu 1999 investicijska dela plačana v znesku 9,9 mio SIT, kar je za 6,4 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1999. S prekoračitvijo izdatkov za investicijska dela je župan kršil 1. odstavek 6. člena ZFO, ki določa, da se smejo v imenu občine prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je v letu 1999 odobril izplačilo investicijskih del za 6,4 mio SIT nad zneskom, dovoljenim s proračunom.

Pojasnilo župana:

Župan v dopisu navaja, da investicije ni bilo možno prekiniti. Manjkajoča sredstva za investicijo so zagotovljena v proračunu za leto 1999 (rebalans sprejet dne 24.11.1999).

4.2.3 Izgradnja osebnega dvigala in povezovalnega mostu

Investicija je bila načrtovana v proračunu (19,8 mio SIT), in sicer:

- za leto 1997 v znesku 13 mio SIT in
- za leto 1998 v znesku 6,8 mio SIT.

Župan je dne 26.11.1997 sklenil gradbeno pogodbo št. 14/97 s Splošnim gradbenim podjetjem Gorenjc, d. o. o., Radovljica v vrednosti 13,5 mio SIT za izgradnjo osebne dvigala in povezovalnega mostu med objektoma Emona in Pošta Bled (občina ima v omenjenih objektih najete prostore za potrebe knjižnice). Pogodbeno dogovorjena dela so bila oddana brez javnega razpisa.

Občina je v letu 1997 dala izvajalcu predplačilo v znesku 6,7 mio SIT. Predplačilo ni bilo zavarovano.

Izvajalec je v letu 1998 obračunal dela po petih začasnih situacijah in končnem obračunu skupno v znesku 13,5 mio SIT.

Vse situacije so bile plačane. Vrednost plačanih situacij ni preseгла s pogodbo dogovorjene vrednosti. V poslovnih knjigah leta 1998 so evidentirani samo izdatki za investicijo (razred 4), ni pa evidentirano povečanje sredstev (razred 0).

Občina je še pred začetkom obravnavane investicije (22.5.1997) pogodbeno prenesla v last Emoni Merkur, d. d., Ljubljana del investicije (osebno dvigalo) kot nadomestilo za dovoljenje za izgradnjo in uporabo dvigala za dobo 50 let.

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- Občina je z oddajo investicijskih del brez javnega razpisa (13,5 mio SIT) kršila določila 18. in 76. člena ZJN, po katerih se izvajalska dela ne smejo oddajati brez javnega razpisa, če pogodbeno vrednost presega 5 mio SIT.

¹³ 4,3 mio SIT v letu 1998 in 9,9 mio SIT v letu 1999

- Župan je z odobritvijo predplačila (6,7 mio SIT) brez zavarovanja kršil 7. člen ZFO, ki določa, da je dogovarjanje predplačil možno le ob primernem zavarovanju predplačil.
- V poslovnih knjigah leta 1998 in v bilanci stanja na dan 31.12.1998 so zaradi nepopolnega evidentiranja sredstva občine prenizko izkazana v znesku 7,1 mio SIT (povezovalni most).

Zaključek:

Kršen je bil predpis o oddajanju javnih naročil s tem, ko so bila oddana izvajalska dela (13,5 mio SIT) brez javnega razpisa. Z odobritvijo predplačila (6,7 mio SIT) brez zavarovanja je bil kršen ZFO. Investicija ni bila vrednostno (računovodsko) popolno evidentirana, zato so bila v poslovnih knjigah sredstva občine na dan 31.12.1998 prenizko izkazana za 7,1 mio SIT oziroma 0,5% bilančne vsote.

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

Občinska uprava je med revizijo opravila potrebna knjiženja.

4.2.4 Zbirni pregled ugotovitev

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti v točkah 4.2.1, 4.2.2 in 4.2.3 je sestavljen zbirni pregled razkritij revizije.

TABELA 5: Zbirni pregled razkritij revizije - investicije

v mio SIT

Točka v poročilu	INVESTICIJA	VRSTA NEPRAVILNOSTI			
		Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna	Oddaja investicijskih del brez javnega razpisa	Nezavarovana predplačila	Neevidirana sredstva in obveznosti do virov sredstev
4.2.1	Pokopališče Bled				12,9
4.2.2	Obnova Koritenske ceste	6,4			
4.2.3	Izgradnja osebnega dvigala in povezovalnega mostu		13,5	6,7	7,1
	SKUPAJ	6,4	13,5	6,7	20,0

Posebno pozornost zaslužita ugotovitvi:

- preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna znaša 6,4 mio SIT, kar je 7,9% v preveritev vključenih investicijskih izdatkov,
- investicijska dela so bila oddana brez javnega razpisa v znesku 13,5 mio SIT, kar je 16,7% v preveritev vključenih investicijskih izdatkov.

Navedeni značilni in pomembni nepravilnosti ni mogoče popraviti. Vsota obeh zneskov pa ne presega 25%, t. j. četrte v preveritev vključenih investicijskih izdatkov, zato ocenjujemo, da nepravilnosti vrednostno nista pomembni.

4.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 1,7 mio SIT, kar je 0,2 % vseh izvršenih izdatkov.

Revidirana so bila nakazila političnim strankam za leti 1998 in 1999.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da je občina političnim strankam dotacijo za mesec oktober 1998 (173 tisoč SIT) dvakrat plačala.

Zaključek:

Občinska uprava je političnim strankam nepravilno, za 173 tisoč SIT previsoko plačala dotacijo za mesec oktober 1998.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Občina je previsoko dotacijo za mesec oktober 1998 poračunala novembra 1999.

4.4 Izdatki za izvedbo lokalnih volitev 1998

Izdatki za izvedbo lokalnih volitev 1998 so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 4,4 mio SIT, kar je 0,5% vseh izvršenih izdatkov.

Za leti 1998 in 1999 so bila preverjena izplačila nagrad članom OVK, članom volilnih odborov ter povrnitev stroškov volilne kampanje skupaj v znesku 3,5 mio SIT.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

5 Sredstva in viri sredstev

5.1 Redni letni popis (inventura)

Župan je s sklepom št. 41605-1/99 z dne 22.12.1998 imenoval inventurno komisijo za popis sredstev, terjatev in obveznosti po stanju na dan 31.12.1998.

Ugotovljeno je bilo, da je inventurna komisija nepopolno popisala terjatve in obveznosti, denarnih sredstev pa sploh ni popisala.

Občinska uprava nam ni posredovala akta župana, s katerim bi potrdil poročilo inventurne komisije.

Osnovni namen redne letne inventure (popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev) je preveriti skladnost dejanskega stanja s knjižnim (t. j. s podatki v poslovnih knjigah), s ciljem zagotoviti pravilen prikaz premoženja oziroma finančnega stanja občine na zadnji dan koledarskega leta. Pravilno izvedena inventura je tudi eden od načinov varovanja občinskega premoženja, zato jo je občinska uprava dolžna izvesti v skladu z določili ZR in Pravilnikom o načinu in rokih za popis in usklajevanje knjigovodskega stanja z dejanskim stanjem (v nadaljevanju pravilnik o načinu in rokih za popis).

Komisija za popis sredstev, terjatev in obveznosti ni opravila svojega dela v skladu z določili 9. člena pravilnika o načinu in rokih za popis.

Kršena so bila določila 15. člena zgoraj navedenega pravilnika, po katerem bi župan moral obravnavati poročilo o opravljenem popisu in sprejeti ustrezno odločitev.

Zaključek:

Ker redni letni popis (inventura) ni bil popolno izvršen, so podatki v bilanci stanja na dan 31.12.1998 nezanesljivi.

5.2 Sredstva rezerv

Revidirano je bilo oblikovanje, izločanje in poraba sredstev rezerv za leto 1998.

Ugotovljeno je bilo, da se v letu 1998 izločanje v rezerve ni izvrševalo mesečno, niti ni bilo dokončno izvršeno do 31.12.1998. Oblikovana rezerva za leto 1998 v višini 4.131 tisoč SIT je bila v znesku 3.676 tisoč SIT izločena v rezerve v letu 1998 in v znesku 455 tisoč SIT v letu 1999.

Po določilih tretjega odstavka 11. člena ZFO se izločanje v rezerve praviloma izvrši vsak mesec, vendar najpozneje do 31. decembra tekočega leta.

Zaključek:

Občina je kršila veljavni predpis o izločanju sredstev v rezerve (tretji odstavek 11. člena ZFO), ker sredstev rezerv v znesku 455 tisoč SIT ni izločila na poseben račun rezerv do 31.12.1998. Posledica tega je, da so bili izdatki za leto 1998 za 0,5 mio SIT prenizki. Za enak znesek je bil previsok proračunski presežek.

5.3 Depoziti

V bilanci stanja na dan 31.12.1998 izkazuje občina kratkoročne finančne terjatve (depozite) v znesku 35 mio SIT.

Občina v poslovne knjige za leto 1998 ni evidentirala depozitov (35 mio SIT) kot izdatke, čeprav do 31.12.1998 niso bili vrnjeni na žiro račun občine.

Po določilih 13. člena Navodila o izvrševanju proračuna Republike Slovenije se med izdatke proračuna tekočega leta vključijo vsi izdatki oz. izplačila iz proračuna do 31. decembra tekočega leta.

Zaključek:

Občina je kršila veljavni predpis s tem, da v poslovnih knjigah in zaključnem računu proračuna za leto 1998 ni izkazala za 35 mio SIT izdatkov. Izdatki so prenizko izkazani oziroma proračunski presežek leta 1998 je za enak znesek previsoko izkazan.

5.4 Zadolževanje

5.4.1 Dolgoročno zadolževanje

V letu 1997 je občina v skladu s sklepom občinskega sveta pri Ekološko razvojnemu skladu RS, d. d., Ljubljana najela dolgoročni kredit v znesku 20 mio SIT za investicijo VS kanal Bled.

Po določilih 41. člena ZFO se občina ne sme zadolževati dokler niso urejena premoženjskopravna razmerja med novonastalimi občinami.

Zaključek:

Občina je kršila 41. člen ZFO, ker je v letu 1997 najela dolgoročno posojilo v znesku 20 mio SIT (7,6% bilančne vsote), čeprav ni imela urejenih premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami.

PRAVNI POUK: Zoper to predhodno poročilo je po prvem odstavku 24. člena Zakona o računskem sodišču možno vložiti pripombe. Pripombe se vložijo pisno, v roku 15 dni od dneva vročitve, na Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Prežihova 4.

mag. Ana Praprotnik,
članica računskega sodišča

VROČITI:

1. Občini Bled,
Cesta Svobode 13,
4260 Bled
2. Arhivu, tu

DODATEK

Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

Proračun

Letni načrt (letni predračun) prejemkov in izdatkov države oziroma drugih teritorialnih skupnosti.

Nowotny¹⁴ izpostavlja štiri funkcije proračuna države:

- politično,
- organizacijsko,
- finančno - ekonomsko,
- kontrolno.

Za proračun občine lahko opredelimo, da ima naslednje funkcije:

- je osnovno orodje občinskega sveta, s pomočjo katerega izpolnjuje svoje naloge (politična funkcija).
- Služi županu za načrtovanje in izvajanje nalog (organizacijska funkcija).
- Je podlaga za dodelitev sredstev posameznim organizacijskim enotam in jim s tem odreja okvir delovanja (finančno - ekonomska funkcija).
- Z njim se razmeji pristojnost med občinskim svetom in županom ter omogoča nadzor (nadzorna funkcija).

Temeljni računovodski pojmi

V veljavnih predpisih se uporabljajo temeljni računovodski pojmi nedosledno in zavajajoče. Zaradi jasnosti in razumljivosti revizijskih poročil uporabljamo temeljne računovodske pojme (vplačila/izplačila, prejemki/izdatki, prihodki/odhodki, stroški/učinki) dosledno v skladu z vsebino.

Poznati je treba medsebojni odnos posameznih pojmov in zakaj te pojmovne pare sploh razlikujemo.¹⁵ Prva dva pojmovna para, ki jih računovodstvo spremlja, imata finančni značaj in predstavljata podatkovno podlago za ohranjanje plačilne sposobnosti.

Boj za obstoj podjetij na trgu je zahteval podatke in informacije, s pomočjo katerih je mogoče presojati in izboljševati poslovanje. Računovodstvo je zato uvedlo druga dva pojmovna para, ki omogočata ekonomsko gledanje na poslovanje. V javnem računovodstvu se uvajata z veliko zamudo. Šele močno zaostrene družbeno-ekonomske razmere jasno terjajo razumno poslovanje tudi v javnem sektorju. Lahko rečemo, da se javno računovodstvo zgleduje po računovodstvu zasebnega sektorja.¹⁶

- Vplačila/izplačila

¹⁴ Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

¹⁵ Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

¹⁶ Računovodstvo države in lokalnih skupnosti ter drugih oseb javnega prava, ki se financirajo posredno iz dajatev, se običajno označuje kot javno računovodstvo (öffentliche Rechnungswesen, public sector accounting), da se loči od računovodstva oseb zasebnega prava, ki se financirajo neposredno s prodajo blaga in storitev na trgu.

Prvi pojem, ki ga računovodstvo pozna, je brez dvoma vplačilo in izplačilo. Pri tem je očitno, da denar menja lastnika. Če se razpoložljivo stanje denarja poveča, pomeni to vplačilo, če se zmanjša, gre za izplačilo. Ali je znesek prejet v gotovini na blagajni ali nakazan na račun pri banki, ni pomembno. Vplačila so neposredno povečanje stanja denarnih sredstev in izplačila neposredno zmanjšanje stanja denarnih sredstev. Za obvladovanje plačilne sposobnosti je pomembno načrtovanje vplačil in izplačil denarja. Izkaz vplačil in izplačil za preteklo obdobje pa služi prikazu trenutne plačilne sposobnosti.¹⁷

- Prejemki/izdatki

V domači računovodski literaturi in po Slovenskih računovodskih standardih so prejemki sopomenka za vplačila v obračunskem obdobju in izdatki sopomenka za izplačila v obračunskem obdobju. Enako je tudi v zasnovi sodobnega računovodstva nemških občin.

- Prihodki/odhodki

Ekonomsko gledanje na poslovanje je od računovodstva terjalo, da za ugotavljanje uspeha poslovanja v obdobju oblikuje nov pojmovni par: prihodki in odhodki.

Splošno znano je, da je ugotavljanje vrednostno izraženega poslovnega izida (uspeha poslovanja) nujno in smiselno za zasebna podjetja. Ta pridobivajo prihodke s prodajo blaga in storitev (učinkov) na trgu. Potrebo po letnem računovodskem izkazu uspeha za državo in lokalno skupnost se v teoriji utemeljuje s potrebo po preveritvi, ali je bilo spoštovano pravilo o medgeneracijski pravičnosti in v proračunskem letu ni prišlo do zmanjšanja čistega premoženja. Lüder¹⁸ ga utemeljuje s t.i. zamisljivo o neto porabi prvin. Poraba prvin v obračunskem letu (odhodki) povzroča zmanjšanje sredstev in s tem zmanjšanje razpoložljivega potenciala za zadovoljevanje skupnih potreb, zato mora biti v istem obračunskem obdobju nadomeščena s pridobljenimi dajatvami (prihodki), ki pomenijo povečanje sredstev in s tem ohranjanje razpoložljivega potenciala za zadovoljevanje skupnih potreb.

Primarno je razlikovanje prihodkov in odhodkov na redne in izredne. Redni so za poslovni proces tipični, izredni pa tisti, ki bodisi ne sodijo v obdobje, so glede višine sporni, bodisi se pojavljajo zgolj kot izjema.

Razlikovanje po vrsti porabljenih sredstev ali po vrsti nastalih učinkov je pomembno za razumevanje pojmovnega para stroškov in učinkov.

- Stroški/učinki

Z zgodovinskega vidika je računovodski par - stroški in učinki - najmlajši.¹⁹ Uveden je bil za notranje potrebe spremljanja in proučevanja poslovanja, da bi izboljšali gospodarnost.

Stroški so cenovno izraženi potroški prvin poslovnega procesa, in sicer delovnih sredstev, predmetov dela, delovne sile in storitev pri proučevanem poslovanju. Učinki so zaželjene, pričakovane posledice poslovanja (dela).

¹⁷ SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

¹⁸ Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

¹⁹ Stroškovno računovodstvo, ki se v računovodstvu zasebnega sektorja označuje kot notranje računovodstvo, je v računovodstvu javnega sektorja tudi pomemben mehanizem zunanjega nadziranja.

Za spremljanje in proučevanje poslovanja je nujno poznavanje načrtovanih in uresničenih:

- stroškov po vrstah
- stroškov po stroškovnih mestih
- stroškov po stroškovnih nosilcih (poslovnih učinkih).

Lokalne skupnosti imajo pri izvajanju svojih nalog monopolen položaj, zato manjka zunanja prisila trga za gospodarno poslovanje. Vedno večje potrebe po storitvah in zahteve po ohranjanju ali zmanjševanju dajatev zahtevajo tudi od lokalnih skupnosti "poslovnost". Podatki in informacije o stroških, povezanih z učinki, so podlaga za "oblikovanje cen" storitev lokalnih skupnosti. S spremljanjem stroškov po stroškovnih mestih je omogočeno ugotavljanje odgovornosti za nastale stroške oziroma zavedanje o povzročanju stroškov. Spremljanje stroškov po poslovnih učinkih pa omogoča primerjavo gospodarnosti poslovanja (varčnosti in učinkovitosti) med posameznimi lokalnimi skupnostmi, pa tudi primerjavo z zasebnimi ponudniki enakih ali podobnih storitev. Stroške in učinke je mogoče primerjati med primerljivimi organizacijskimi enotami, med primerljivimi postopki dela in primerljivimi obračunskimi obdobji. Na podlagi sistema kazalnikov je mogoča primerjava med učinki. S primerjanjem posameznih lokalnih skupnosti med seboj je mogoča presoja ugodnosti poslovanja posamezne. Rezultati takšne presoje so lahko spodbuda za iskanje zamisli o možnih izboljšavah.