

Na podlagi prvega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS, 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 BELTINCI
za obdobje 1995–1999, s poudarkom na letu 1998



Številka: 1215-31/99-40

Ljubljana, 10. maj 2000



KAZALO

MNENJE	4
PRIPOROČILA	6
PREDSTAVITEV OBČINE	7
1 OSNOVNE INFORMACIJE O OBČINI	7
2 SPREJEMANJE IN VELJAVNOST PRORAČUNSKIH PREDPISOV	10
UGOTOVITVE	11
1 UPOŠTEVANJE PRORAČUNA ZA LETA 1995–1998	11
2 POSLOVNE KNJIGE IN RAČUNOVODSKI IZKAZI	12
3 PREJEMKI	12
3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	12
3.2 Prejemki od najemnin	13
4 IZDATKI	13
4.1 Izdatki za delo	13
4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev	13
4.1.1.1 Izdatki za prejemke poklicnega funkcionarja	13
4.1.1.2 Izdatki za prejemke nepoklicnih funkcionarjev	14
4.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave	14
4.1.2.1 Sistemizacija	14
4.1.2.2 Zasedba delovnih mest	14
4.1.2.3 Izdatki za sejnine	15
4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev	15
4.2 Izdatki za investicije	16
4.2.1 Načrtovanje izdatkov za investicije v proračunu	17
4.2.2 Preureditev upravnega poslopja Občine Beltinci	17
4.2.3 Izgradnja športno - rekreacijske cone v Dokležovju	18
4.2.4 Obnova gradu v Beltincih	19
4.2.5 Izgradnja primarnega vodovoda Izakovci– Nemščak	19
4.2.6 Izgradnja primarnega vodovoda Beltinci – Lipa	19
4.2.7 Izvedba montažnih tribun v športnem parku Beltinci	20
4.2.8 Zbirni pregled ugotovitev	21
4.3 Izdatki za delovanje političnih strank	22
4.4 Izdatki za izvedbo lokalnih volitev 1998	22
5 NAMENSKE SUBVENCije	22
6 SREDSTVA IN VIRI SREDSTEV	23
6.1 Redni letni popis (inventura)	23
6.2 Sredstva rezerv	23
6.3 Zadolževanje in dajanje poroštev	23
DODATEK	25
RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV	25



UPORABLJENE KRATICE

ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti
ZR	Zakon o računovodstvu
ZDDO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZFDO	Zakon o funkcionarjih v državnih organih
ZIPro	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZPolS	Zakon o političnih strankah
APP	Agencija RS za plačilni promet

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 Beltinci 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 1.12.1999. Zaključeno je bilo 23.12.1999 (sklep št. 1215-31/99-15 z dne 23.11.1999 in aneks k sklepu št. 1215-31/99-21 z dne 16.12.1999).

Jelka Šiker (Valuta, družba za revizijo, d. o. o., Maribor), vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji št. 1215-31/99-30 z dne 21.2.2000 in spremembo protokola z dne 4.4.2000. Protokol po posameznih poglavjih vsebuje tudi pojasnila, pripombe in zagotovila odgovornih oseb občine.

Zaključni pogovor računskega sodišča z odgovornimi osebami občine je bil opravljen 29.2.2000 na sedežu Občine Beltinci in 13.4.2000 na sedežu računskega sodišča

Luciano Sinčič, strokovni sodelavec računskega sodišča, je sestavil predhodno poročilo o reviziji (v nadaljevanju poročilo) na podlagi protokola, revizijske dokumentacije, pisnih stališč odgovornih oseb občine in zaključnega pogovora.

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 Beltinci pri poslovanju ni dosledno upoštevala veljavnih predpisov.

Pomembna razkritja revizije so:

1. Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna¹

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 40,5 mio SIT za leto 1995, 45,7 mio SIT za leto 1996, 50,0 mio SIT za leto 1997 in 2,6 mio SIT za leto 1998.

2. Investicije

Županovo preseganje pristojnosti pri prevzemanju obveznosti za investicije znaša 50,2 mio SIT, kar je vrednostno približno tretjina (35%) v preveritev vključenih

¹ Ni zajeto preseganje pristojnosti pri izdatkih za posamezne investicije (glej točko 2).



investicij (144 mio SIT). Ocenjujemo, da je preseganje pristojnosti po obsegu pomembno, saj za večino investicij preveritev sploh ni bila možna, ker v veljavnem proračunu občina praviloma ni imela določenih izdatkov po posameznih investicijah.

3. Računovodski izkazi

Občinska uprava investicij v poslovnih knjigah ni imela pravilno evidentiranih. S tem je povzročila, da je premoženje občine v računovodskih izkazih napačno izkazano. Po podatkih občinske uprave je zaradi neevidentiranja investicij za leta 1995–1998 med stalnimi sredstvi, premoženje občine v bilanci stanja na dan 31.12.1998 prenizko izkazano za 278,7 mio SIT oziroma za 87%.

4. Nezakoniti izdatki za funkcionarje

V obdobju 1.1.1995–31.12.1998 so znašali nezakoniti izdatki za funkcionarje 4,6 mio SIT.

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 1,7 mio SIT letno.

6. Druga področja, vključena v revizijo

Na drugih področjih, vključenih v revizijo, pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene oziroma je občina med revizijo nepravilnosti že odpravila ali pa je pristopila k odpravljanju.

Pojasnila in ukrepi župana

Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna

Župan poudarja, da se je proti koncu vsakega proračunskega obdobja pripravil rebalans proračuna, ki je bil obravnavan na občinskem svetu. Čeprav je bil uradno objavljen samo rebalans za leto 1998, so bili vsi zaključni računi sprejeti z odlokom, kar potrjuje dejstvo, da je imel župan s strani občinskega sveta potrditev za vse odobrene izdatke.

Nezakoniti izdatki za funkcionarje

Občinska uprava je v poslovnih knjigah za leto 2000 vzpostavila terjatve do funkcionarjev Občine Beltinci. Funkcionarji so podali izjave o prostovoljnem vračanju previsokih prejemkov, ki že poteka.

Neevidentiranje investicij

Občinska uprava je v poslovnih knjigah za leto 1999 investicije evidentirala.



PRIPOROČILA

Izpostavljamo samo najpomembnejša:

1. Občini predlagamo, da prouči ustreznost obstoječe sistemizacije delovnih mest v občinski upravi. Ocenjujemo namreč, da je število sistemiziranih delovnih mest (28) previsoko za občino z 8.511 prebivalci. Po podatkih računskega sodišča imajo majhne občine (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) povprečno 9 zaposlenih v občinski upravi.
2. Občini priporočamo, da z letnim proračunom načrtuje sredstva po posameznih investicijah in ne skupno za področje (npr. investicije v vodovode).

Z namenom spoštovanja pristojnosti občinskega sveta pri sprejemanju proračuna in da se omogoči zakonito izvrševanje proračuna, predlagamo občini, da skladno z 51. členom zakona o javnih financah v odloku o proračunu opredeli pristojnosti župana za prevzemanje obveznosti za investicije, ki bodo zapadle oziroma dospele v plačilo v naslednjih proračunskih letih.

3. Občini predlagamo, da sprejme ustrezen odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča.



PREDSTAVITEV OBČINE

1 Osnovne informacije o občini

Občina Beltinci ima 8.511² prebivalcev in je uvrščena v peto skupino občin od sedmih³.

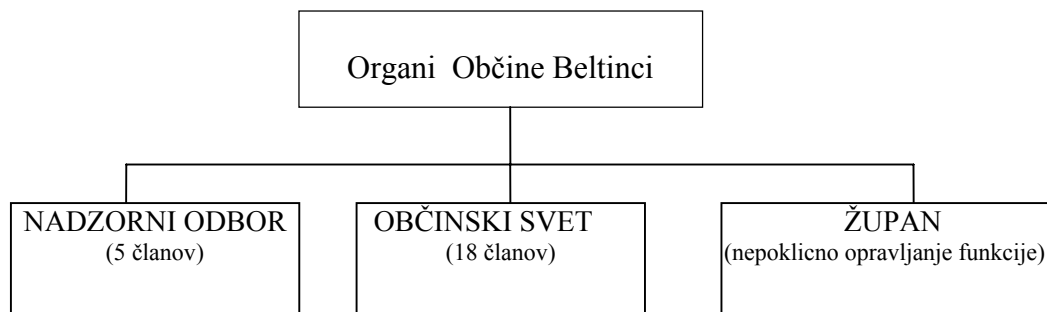
Ustanovljena je bila 1.1.1995 na območju dela bivše občine Murska Sobota, ki je bila razdeljena na devet novih občin, in sicer: Mestno občino Murska Sobota, Občino Beltinci, Občino Cankova - Tišina, Občino Gornji Petrovci, Občino Hodoš - Šalovci, Občino Kuzma, Občino Moravske Toplice, Občino Puconci in Občino Rogašovci.

Župani novonastalih občin so dne 26.8.1996, po predhodnem sprejemu delitvenih bilanc na vseh občinskih svetih, podpisali Delilno pogodbo o delitvi premoženja. S tem so občine delno uredile premoženjskopravna razmerja. Urejenih razmerij nimajo za javne zavode in javna podjetja.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 18 članov. Člani opravljajo funkcijo nepoklicno.

Župan predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Župan Občine Beltinci Jožef Kavaš opravlja funkcijo nepoklicno.

SKICA 1: Organi občine



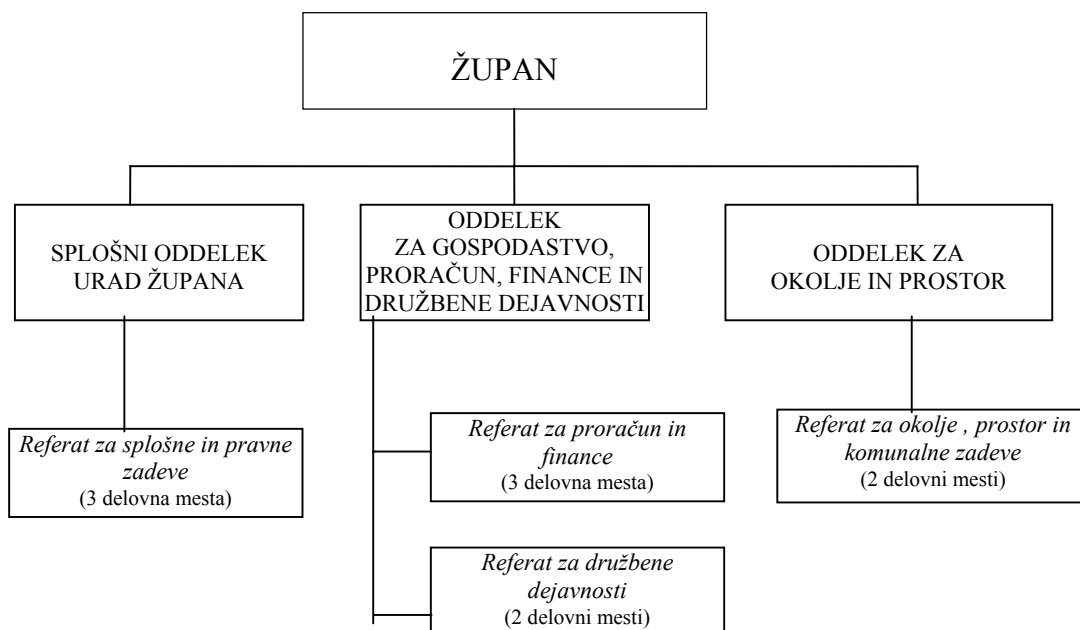
V upravi je sistemiziranih 28 delovnih mest, od tega jih je bilo po stanju na dan 31.12.1998 zasedenih 10.

² Vir: Statistične informacije št. 112 (stanje 31.12.1998).

³ 100. b člen ZLS.



SKICA 2: Organiziranost občinske uprave⁴

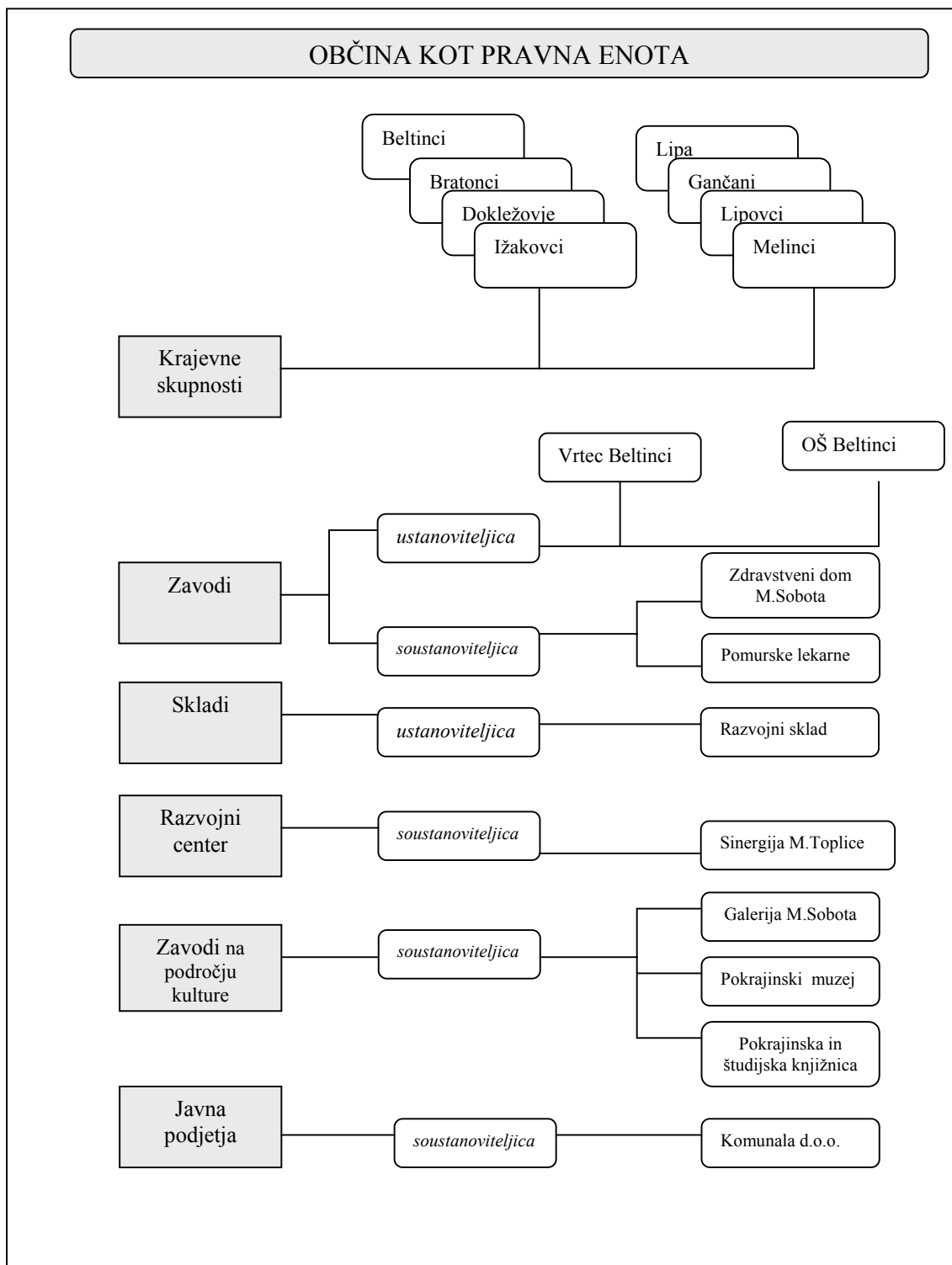


⁴ V skici 2 je prikazana dejanska zasedenost delovnih mest na dan 31.12.1998.



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 3: Občina kot ekonomska enota po stanju na dan 31.12.1998





Občina ima osem krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Vodenje finančno-računovodske službe za krajevne skupnosti opravlja občinska uprava.

Občina je ustanoviteljica oz. soustanoviteljica sedmih zavodov in javnega komunalnega podjetja ter razvojnega sklada.

Revizija je bila omejena na občino kot pravno enoto.

2 Sprejemanje in veljavnost proračunskih predpisov

TABELA 1: Podatki o sprejemu in veljavnosti proračunskih predpisov za obdobje 1995–1998

v tisoč SIT

Predpis	Sprejeto	Veljavno	Prejemki	Izdatki
Proračun 1995	01.08.95	16.09.95	278.337	278.337
Zaključni račun 1995	28.02.96	22.03.96	339.402	339.402
Proračun 1996	30.05.96	26.07.96	375.561	375.561
Zaključni račun 1996	27.02.97	28.03.97	378.318	360.054
Proračun 1997	22.05.97	11.07.97	442.532	442.532
Zaključni račun 1997	31.03.98	15.05.98	430.545	417.851
Proračun 1998	31.03.98	15.05.98	575.741	575.741
Rebalans 1998	21.12.98	31.12.98	605.508	605.508
Zaključni račun 1998	17.03.99	24.03.99	580.847	557.153



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				
delo občinskih organov	16.930	29.836	12.906	176
amortizacija v družbenih dejavnostih	10.300	22.454	12.154	218
dotacije v družbenih dejavnostih	8.750	14.664	5.914	168
storitve v družbenih dejavnostih	6.819	7.630	811	112
subvencije, intervencije, plačila	32.825	37.086	4.261	113
drugi odhodki občinskega proračuna	13.301	16.129	2.828	121
investicije v cestni dejavnosti	19.434	21.038	1.604	108
SKUPAJ 1995	108.359	148.837	40.478	137
LETO 1996				
delo občinskih organov	46.328	68.052	21.724	147
plače v družbenih dejavnostih	51.393	54.998	3.605	107
dotacije v družbenih dejavnostih	14.220	18.991	4.771	134
storitve v družbenih dejavnostih	13.481	14.714	1.233	109
drugi odhodki	10.528	10.672	144	101
investicije v cestno infrastrukturo	14.500	15.148	648	104
investicije v občinskih organih	9.050	22.609	13.559	250
SKUPAJ 1996	159.500	205.184	45.684	129
LETO 1997				
delo občinskih organov	50.300	50.842	542	101
plače v družbenih dejavnostih	59.609	70.660	11.051	119
materialni stroški v družbenih dejavnostih	12.426	13.289	863	107
amortizacija v družbenih dejavnostih	13.650	15.982	2.332	117
subvencije, intervencije, plačila	87.870	110.735	22.865	126
investicije v komunalno infrastrukturo	32.598	33.582	984	103
investicije v cestno infrastrukturo	0	365	365	0
investicije v družbenih dejavnostih	28.000	38.456	10.456	137
investicije v občinskih organih	3.400	3.954	554	116
SKUPAJ 1997	287.853	337.865	50.012	117
LETO 1998				
drugi odhodki - stroški volitev	1.200	1.357	157	113
dotacije - predšolska vzgoja	93.415	93.537	122	100
dotacije-zdravstveno varstvo	9.800	10.191	391	104
investicije-cestna dejavnost	36.097	36.312	215	101
investicije- komunala	32.180	32.395	215	101
investicije- mlin na Muri	10.500	11.972	1.472	114
SKUPAJ 1998	183.192	185.764	2.572	101



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.

Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna za leta 1995–1998 presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupen obseg prekoračitev po namenih znaša 40,5 mio SIT za leto 1995, 45,7 mio SIT za leto 1996, 50,0 mio SIT za leto 1997 in 2,6 mio za leto 1998.

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.

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

- B-2 obrazcih⁵,
- glavni knjigi,
- zaključnih računih proračuna in
- bilancah prejemkov in izdatkov občine in bilancah stanja na dan 31.12. za navedena leta, ki so bile posredovane pristojni enoti APP.

Neskladja niso bila ugotovljena.

3 Prejemki

3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Občina Beltinci v času od ustanovitve še ni sprejela ustreznega odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča iz leta 1987, ki je bil sprejet v bivši občini Murska Sobota je veljal le za območje mesta Murska Sobota.

V letih 1995–1999 Občina Beltinci ni imela prejemkov iz naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Priporočilo:

Računsko sodišče predlaga občini, da sprejme ustrezen odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča.

⁵ Obrazec B-2 - poročila o vplačilu in razporeditvah javnih prihodkov za obdobje od 1.1. do 31.12. tekočega leta.



3.2 Prejemki od najemnin

Občina Beltinci v letih 1995–1998 v poslovnih knjigah ni imela izkazanih prejemkov od najemnin. Opravljena je bila preveritev uporabe poslovnih prostorov v stavbi, ki je last Občine Beltinci. Pomembnih nepravilnosti nismo ugotovili.

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

Izdatki za plače in druge osebne prejemke funkcionarjev in delavcev občinske uprave so v zaključnem računu za leto 1998 izkazani v višini 33,6 mio SIT in predstavljajo 6% vseh izdatkov.

4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev

Izdatki za plače funkcionarjev so v glavni knjigi za leto 1998 izkazani v višini 6,6 mio SIT in predstavljajo 1,2 % vseh izdatkov.

Preverjeni so bili vsi obračuni in izplačila plač poklicnega funkcionarja za obdobje 1.3.1995–15.3.1998, za nepoklicne funkcionarje pa obračuni in izplačila nadomestil, nagrad in sejin v naslednjih mesecih:

- junij, september, oktober, november, december 1995,
- marec, april, junij, december 1996,
- april, maj, november, december 1997 in
- januar, maj, september, november 1998.

V protokolu o reviziji poslovanja Občine Beltinci št. 1215-31/99-30 z dne 21.2.2000, ki je sestavni del revizijske dokumentacije, so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. V nadaljevanju navajamo samo povzetke iz protokola.

4.1.1.1 Izdatki za prejemke poklicnega funkcionarja

Ugotovljeno je bilo, da so bili za obdobje 1995–1998 izdatki za sejnine tajnika občine previsoki za 587 tisoč SIT.

Zaradi nepravilne osnove je znašal previsok izdatek za del plače za delovno uspešnost tajnika 215 tisoč SIT.



4.1.1.2 Izdatki za prejemke nepoklicnih funkcionarjev

Za obdobje 1995–1998 so bili izdatki za sejnine nepoklicnih funkcionarjev previsoki za 3.107 tisoč SIT.

Zaradi nepravilne, previsoke osnove, je znašal previsok izdatek za del plače za delovno uspešnost župana 715 tisoč SIT.

4.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave

Izplačila delavcem občinske uprave so (plače, prispevki delodajalca in skupna poraba) v glavni knjigi za leto 1998 izkazana v višini 27 mio SIT in predstavljajo 4,8% vseh izdatkov.

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcev v občinski upravi, in sicer za naslednje mesece:

- januar, september, oktober, december 1997,
- januar, februar, avgust, december 1998 in
- oktober, november 1999.

V protokolu o reviziji, ki je sestavni del revizijske dokumentacije, so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. V nadaljevanju navajamo samo povzetke iz protokola.

4.1.2.1 Sistemizacija

Župan je 1.9.1995 sprejel začasno sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi, ki je bila večkrat dopolnjena; zadnja dopolnitev je bila maja 1997. V sistemizaciji delovnih mest iz leta 1995 je sistemizirano 16 delovnih mest, v zadnji dopolnitvi iz maja 1997 pa 28 delovnih mest.

Priporočilo:

Računsko sodišče predlaga občini, da prouči ustreznost obstoječe sistemizacije delovnih mest v občinski upravi. Ocenjujemo namreč, da je število sistemiziranih delovnih mest previsoko za občino z 8.511 prebivalci. Po podatkih računskega sodišča imajo majhne občine (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) povprečno 9 zaposlenih v občinski upravi.

4.1.2.2 Zasedba delovnih mest

Na tri delovna mesta, za kateri se v aktu o sistemizaciji zahteva visoka (VII. stopnja) izobrazba, sta bila razporejena dva delavca s srednjo (V. stopnjo) izobrazbo in eden z višjo (VI. stopnjo) izobrazbo.

Zaradi neustrezne izobrazbe delavcev so bili izdatki za plače v letu 1997 previsoki za 2.454 tisoč SIT, v letu 1998 pa za 991 tisoč SIT.

Ob doslednem upoštevanju predpisov bi lahko v obdobju 1997–1998 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev 1.722 tisoč SIT⁶ letno.

⁶ $(2.454 \text{ tisoč SIT} + 991 \text{ tisoč SIT})/2 = 1.722 \text{ tisoč SIT}$



4.1.2.3 Izdatki za sejnine

V obdobju 1.1.1995– 31.12.1997 so znašali izdatki za sejnine delavcev (za prisotnost na sejah občinskega sveta):

TABELA 3: Izdatki za sejnine delavcev

v tisoč SIT

Leto	Izplačane sejnine
1995	87
1996	585
1997	951
1998	607
SKUPAJ	2.230

Plače zaposlenih v občinski upravi so opredeljene v ZDDO in ZRPJZ. Sejin za delavce občinske uprave ne določa noben predpis, zato izplačevanje ni dovoljeno. Na podlagi preveritve dokumentacije o prisotnosti na sejah občinskega sveta je bilo ugotovljeno, da je bilo izplačilo za opravljeno delo upravičeno, le način izplačila ni bil zakonit.

Priporočilo:

Računsko sodišče predlaga občini, da delavcem občinske uprave za prisotnost na sejah občinskega sveta omogoči prerazporejanje delovnega časa oz. opravi izplačilo na zakonit način kot nadurno delo, ki mora biti v zakonitem obsegu in vnaprej odobreno.

4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev

- Funkcionarji

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti v točki 4.1.1 je sestavljen zbirni pregled dejansko ugotovljenih previsokih izdatkov za funkcionarje:

TABELA 4: Zbirni pregled dejansko ugotovljenih previsokih izdatkov za funkcionarje za obdobje 1995–1998

v tisoč SIT

Točka v poročilu	Funkcionarji	Podlaga previsokih izdatkov		Nezakoniti izdatki skupaj
		Del plače za delovno uspešnost	Sejnine	
1	2	3	4	3 +4=5
4.1.1.1	Poklicni	215	587	802
4.1.1.2	Nepoklicni	715	3.107	3.822
	SKUPAJ	930	3.694	4.624



Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Občinska uprava je v poslovnih knjigah za leto 2000 vzpostavila terjatve do funkcionarjev Občine Beltinci. Do 30.4.2000 je bila terjatev do župana poračunana v višini 1.271 tisoč SIT ali 86%. Ostali funkcionarji so podali pisne izjave o prostovoljnem vračilu (poračunu) previsokih izplačil.

- Delavci občinske uprave

Zaradi neustrezne izobrazbe delavcev (točka 4.1.2.2) so bili izdatki za plače v letu 1997 previsoki za 2.454 tisoč SIT, v letu 1998 pa za 991 tisoč SIT.

Ob doslednem upoštevanju predpisov, bi lahko v obdobju 1997–1998 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev 1.722 tisoč SIT⁷ letno.

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

4.2 Izdatki za investicije

Občina je v obdobju 1995–1998 izkazala po podatkih iz zaključnih računov 428,6 mio SIT izdatkov za investicije in investicijsko vzdrževanje.

Preverili smo izdatke za naslednje investicije:

Zap. št.	Naziv investicije	Vrednost v mio SIT
1	preureditev upravnega poslopja Občine Beltinci	49,4
2	izgradnja športno-rekreacijske cone v Dokležovju	4,7
3	delna obnova gradu v Beltincih	7,0
4	izgradnja primarnega vodovoda Ižakovci - Nemščak	28,6
5	izgradnja primarnega vodovoda Beltinci - Lipa	30,4
6	izgradnja montažnih tribun v športnem parku Beltinci	23,5
	SKUPAJ	144,0

Skupno je bila preveritev opravljena za 144 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 33,6% vseh.

⁷ $(2.454 \text{ tisoč SIT} + 991 \text{ tisoč SIT})/2 = 1.722 \text{ tisoč SIT}$



4.2.1 Načrtovanje izdatkov za investicije v proračunu

Pri preverjanju izdatkov za investicije smo ugotovili, da v proračunih za leta 1995–1998 niso vselej dosledno načrtovana sredstva za posamezno investicijo, temveč so le-ta določena skupno za področje, npr. investicije v vodovode.

Priporočilo:

Občini priporočamo, da z letnim proračunom načrtuje sredstva po posameznih investicijah in ne skupno za področje (npr. investicije v vodovode).

4.2.2 Preureditev upravnega poslopja Občine Beltinci

Preureditev je bila načrtovana v proračunu, in sicer:

- za leto 1995 v znesku 8 mio SIT,
- za leto 1996 v znesku 8,5 mio SIT in
- za leto 1997 v znesku 2 mio SIT.

V Uradnem listu RS (št. 49/95) je bil objavljen javni razpis za izbiro izvajalca za preureditev prostorov občinske stavbe "Mali grad" v Mladinski ulici 2 v Beltincih. Navedena je bila orientacijska vrednost razpisanih del v višini 10 mio SIT.

Občina je kot najugodnejša izbrala dva ponudnika, in sicer podjetje DOLINKA Inženiring, Proizvodno trgovska zadruga z.o.o., Beltinci (v nadaljevanju Dolinka z.o.o.) za izvedbo gradbenih in instalacijskih del in samostojnega podjetnika Ivan LACKOVIČ s.p., Kleparstvo, instalacije za vodovod, montaža centralnih kurjav, Beltinci (v nadaljevanju Lackovič s.p.) za izvedbo kleparskih del in izgradnjo vodovodnih instalacij pri adaptaciji občinske stavbe.

Župan je dne 3.11.1995 z Dolinko z.o.o. sklenil pogodbo št. OB-01/95 v vrednosti 27,3 mio SIT, z Lackovičem s.p. pa pogodbo št. OB - 04/95, ki ni datirana, v vrednosti 0,9 mio SIT oziroma skupaj v vrednosti 28,2 mio SIT.

K pogodbi št. OB - 01/95 sta bila sklenjena dva aneksa (22.5.1996 in 3.10.1996) za nepredvidena in dodatno naročena dela na občinski stavbi. S sklenitvijo aneksov se je vrednost del povečala na 45,7 mio SIT, tako da je vrednost celotne investicije za 357% presegla orientacijsko vrednost iz javnega razpisa oziroma za 62% pogodbene vrednosti.

Dela, dogovorjena z aneksi, niso bila oddana z javnim razpisom, ampak na podlagi predračunov.

Občina je v letih 1995 in 1996 Dolinki z.o.o. izplačala predplačila v znesku 11,9 mio SIT in Lackoviču s.p. v znesku 0,7 mio SIT oziroma skupaj v znesku 12,6 mio SIT. Predplačila niso bila zavarovana s strani izvajalcev del.

Izvajalca sta v letih 1995 in 1996 obračunala dela po enajstih situacijah in končnem obračunu skupno v znesku 49,4 mio SIT.



Občina je v letih 1995 in 1996 izvajalcema plačala skupno 49,4 mio SIT, kar pomeni, da je vrednost plačanih situacij presegla s pogodbami in aneksi dogovorjene vrednosti za 3,7 mio SIT oziroma za 8,3%.

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- V letu 1995 so bila investicijska dela plačana v znesku 12,8 mio SIT, kar je za 4,8 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1995. V letu 1996 so bila investicijska dela plačana v znesku 35,9 mio SIT, kar je za 27,4 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1996. 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.
- Občinska uprava je z oddajo del brez javnega razpisa (21,1 mio SIT)⁸ kršila določbi 36. člena ZFO, 81. člena ZIPro ter 18. člen Odloka o proračunu Občine Beltinci za leto 1995, po katerih se izvajalska dela niso smela oddajati brez javnega razpisa, če je pogodbeno vrednost presegla 1 mio SIT. Po določenih zadnjega odstavka 12. člena Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil se dela, ki so bila oddana po pogodbi pod bistveno drugačnimi pogoji, kot so predvideni v razpisni dokumentaciji šteje, da niso bila oddana na javnem razpisu.
- Župan je z odobritvijo izplačila predplačil brez zavarovanja (12,6 mio SIT) kršil 7. člen ZFO, ki določa, da je dogovarjanje predplačil možno le ob primernem zavarovanju.
- Župan je odobril izplačila v višini 3,7 mio SIT, ki presegajo s pogodbami in aneksi dogovorjene zneske.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je v letu 1995 odobril izplačilo investicijskih del za 4,8 mio SIT in v letu 1996 za 27,4 mio SIT nad zneskom, dovoljenim z veljavnim proračunom ter s tem, ko je odobril izplačilo 3,7 mio SIT za zneske, ki presegajo s pogodbami in aneksi dogovorjene vrednosti. Župan je kršil ZFO z odobritvijo predplačil v višini 12,6 mio SIT brez zavarovanja s strani izvajalca.

Kršen je bil predpis o oddajanju javnih naročil, s tem ko so bila oddana izvajalska dela v višini 21,1 mio SIT brez javnega razpisa.

4.2.3 Izgradnja športno - rekreacijske cone v Dokležovju

Občinska uprava investicije v znesku 4,7 mio SIT ni evidentirala med dolgoročnimi sredstvi v poslovnih knjigah in ni izkazala v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

S tem je kršila Odredbo o evidentiranju prihodkov, odhodkov, sredstev in virov sredstev proračunov družbenopolitičnih skupnosti ter o njihovem izkazovanju (v nadaljevanju odredba o evidentiranju). Posledica neevidentiranja med dolgoročnimi

⁸ 49,3 mio SIT - 28,2 mio SIT = 21,1 mio SIT



sredstvi je napačno, prenizko izkazano premoženje v poslovnih knjigah občine in v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

Druge nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Zaključek:

Premoženje občine je v poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1998 napačno, prenizko izkazano v znesku 4,7 mio SIT (1,5% bilančne vsote).

4.2.4 Obnova gradu v Beltincih

Občinska uprava investicije v znesku 7 mio SIT ni evidentirala med dolgoročnimi sredstvi v poslovnih knjigah in ni izkazala v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

S tem je kršila odredbo o evidentiranju. Posledica neevidentiranja med dolgoročnimi sredstvi je napačno, prenizko izkazano premoženje v poslovnih knjigah občine in v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

Druge nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Zaključek:

Premoženje občine je v poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1998 napačno, prenizko izkazano v znesku 7 mio SIT (2,2% bilančne vsote).

4.2.5 Izgradnja primarnega vodovoda Ižakovci– Nemščak

Občinska uprava investicije v znesku 28,6 mio SIT ni evidentirala med dolgoročnimi sredstvi v poslovnih knjigah in ni izkazala v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

S tem je kršila odredbo o evidentiranju. Posledica neevidentiranja med dolgoročnimi sredstvi je napačno, prenizko izkazano premoženje v poslovnih knjigah občine in v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

Druge nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Zaključek:

Premoženje občine je v poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1998 napačno, prenizko izkazano v znesku 28,6 mio SIT (9,0% bilančne vsote).

4.2.6 Izgradnja primarnega vodovoda Beltinci – Lipa

Občinska uprava investicije v znesku 30,4 mio SIT ni evidentirala med dolgoročnimi sredstvi v poslovnih knjigah in ni izkazala v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

S tem je kršila odredbo o evidentiranju. Posledica neevidentiranja med dolgoročnimi sredstvi je napačno, prenizko izkazano premoženje v poslovnih knjigah občine in v bilanci stanja na dan 31. 12. 1998.



Druge nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Zaključek:

Premoženje občine je v poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1998 napačno, prenizko izkazano v znesku 30,4 mio SIT (9,5% bilančne vsote).

4.2.7 Izvedba montažnih tribun v športnem parku Beltinci

V proračunu za leto 1997 investicija ni bila načrtovana, v proračunu za leto 1998 pa je bila načrtovana v znesku 24,2 mio SIT.

V Uradnem listu RS (št. 47/97) je bil objavljen javni razpis za izbiro izvajalca za izvedbo montažnih tribun v športnem parku Beltinci. Navedena je bila orientacijska vrednost razpisanih del v višini 15 mio SIT.

Občina je kot najugodnejšega ponudnika izbrala SGP POMGRAD ABI Lipovci, d.o.o., Beltinci.

Župan je dne 3.9.1997 z omenjenim izvajalcem sklenil pogodbo št. 19/97 v vrednosti 18 mio SIT.

Župan je dne 25.9.1997 z izvajalcem SGP POMGRAD ABI Lipovci, d.o.o. sklenil Poroštveno pogodbo št. 1, v kateri občina prevzema jamstvo kot solidarni porok za dolžnika NK Potrošnik Beltinci v vrednosti 5,5 mio SIT.

Ugotovljene nepravilnosti v zvezi z navedenim dajanjem poroštev so navedene v točki 6.3 Zadolževanje in dajanje poroštev.

Občina je v letu 1998 izvajalcu plačala vse situacije v skupnem znesku 18 mio SIT. Vrednost plačanih situacij ni preseгла s pogodbo dogovorjene vrednosti. Na podlagi poroštvene pogodbe in dejstva, da investitor NK Potrošnik Beltinci ni poravnal svojih obveznosti do izvajalca v dogovorjenem roku, pa je občina v letu 1998 plačala še 5,5 mio SIT.

Izdatki za investicijo niso bili evidentirani med dolgoročnimi sredstvi v poslovnih knjigah in niso bili izkazani v bilanci stanja na dan 31.12.1998.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- V letu 1997 so bile sklenjene pogodbe za investicijska dela za izgradnjo montažnih tribun v znesku 18 mio SIT, kljub temu, da v proračunu za leto 1997 niso bila predvidena sredstva za to investicijo. S tem je župan kršil 1. odstavek 6. člena ZFO, ki določa, da se smejo prevzemati obveznosti le v okviru sredstev in za namene, ki so predvideni s proračunom.
- Občinska uprava je z neevidentiranjem investicije v znesku 23,5 mio SIT kršila odredbo o evidentiranju. Posledica neevidentiranja med dolgoročnimi sredstvi je napačno, prenizko izkazano premoženje v poslovnih knjigah občine in v bilanci stanja na dan 31.12.1998.



Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je v letu 1997 sklenil pogodbo in odobril izplačila investicijskih del, ki niso bila načrtovana v proračunu, v višini 18 mio SIT. Premoženje občine je v poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1998 napačno, prenizko izkazano v znesku 23,5 mio SIT.

4.2.8 Zbirni pregled ugotovitev

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti v točkah 4.2.1 do 4.2.7 je sestavljen zbirni pregled razkritij revizije.

TABELA 5: Zbirni pregled razkritij revizije - investicije

v mio SIT

Točka v poročilu	INVESTICIJA	Neevidentiranje investicije	VRSTA NEPRAVILNOSTI				Oddaja investicijskih del brez javnega razpisa	Nezavarošana predplačila	Preseganje pogodbeno dogovorjenih vrednosti
			Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna						
			1995	1996	1997	Skupaj			
4.2.2	Preureditev upravnega poslopja		4,8	27,4		32,2	21,1	12,6	3,7
4.2.3	Izgradnja športno rekreacijske cone Dokležovje	4,7							
4.2.4	Delna obnova gradu v Beltincih	6,9							
4.2.5	Izgradnja vodovoda Ižakovci – Nemščak	28,6							
4.2.6	Izgradnja vodovoda Beltinci – Lipa	30,4							
4.2.7	Izgradnja tribun v športnem parku Beltinci	23,5		18,0	18,0				
	SKUPAJ	94,1	4,8	27,4	18,0	50,2	21,1	12,6	3,7

Za razumevanje obsega ugotovljenih nepravilnosti je potrebno navesti dejstvo, da občina v proračunih za leta 1995–1998 ni vselej dosledno načrtovala sredstev za posamezno investicijo, temveč so le-ta določena skupno za področje, npr. investicije v vodovode. Zaradi navedenega ni bilo mogoče opraviti preveritve spoštovanja proračuna po posameznih investicijah.

Posebno pozornost zaslužita zlasti dve odstopanji od dovoljenega:

- Občinska uprava investicij v poslovnih knjigah ni imela pravilno evidentiranih. S tem je povzročila, da je premoženje občine v računovodskih izkazih napačno izkazano. Po podatkih občinske uprave je zaradi neevidentiranja investicij za leta 1995–1998 med stalnimi sredstvi, premoženje občine v bilanci stanja na dan 31.12.1998 prenizko izkazano za 278,7 mio SIT oziroma za 87%.



- Preseganje pristojnosti župana pri izvrševanju proračuna znaša 50,2 mio SIT, kar je vrednostno 35% v preveritev vključenih investicij (144 mio SIT). Ocenjujemo, da je preseganje pristojnosti po obsegu pomembno, saj za večino investicij preveritev sploh ni bila možna, ker v veljavnem proračunu občina praviloma ni imela določenih izdatkov po posameznih investicijah.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Med nadzorom je občinska uprava evidentirala investicije med dolgoročna sredstva ter jih vključila v premoženje v bilanci stanja na dan 31.12.1999.

4.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 2 mio SIT, kar je 0,37% vseh izvršenih izdatkov.

Revidirana so bila nakazila političnim strankam za obdobje 1995–1998.

V letih 1995–1998 so bila podlaga izdatkom za posamezno politično stranko merila, ki jih je določil župan.

Občine lahko financirajo politične stranke v skladu z ZPolS (26. člen). Obseg financiranja lahko določi pristojni organ občine, to pa je občinski svet. Župan je nepristojen organ.

Zakonsko določena zgornja meja financiranja ni bila presežena.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je odredil izdatke za delovanje političnih strank v obdobju 1995–1998 na podlagi meril, ki jih je določil sam.

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 1.357 tisoč SIT, kar je 0,24% vseh izvršenih izdatkov.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

5 Namenske subvencije

Občina Beltinci je prejela v letu 1998 namenske subvencije države v znesku 40,8 mio SIT.

Opravljen je bil preveritev namenskosti porabe. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.



6 Sredstva in viri sredstev

6.1 Redni letni popis (inventura)

Z revizijo je bilo ugotovljeno, da je bilo premoženje občine, zaradi neevidentiranja investicij, prenizko izkazano za 278,7 mio SIT, oziroma za 87% (točka 4.2.8).

Ker z rednim letnim popisom le to ni bilo razkrito, je očitno, da je bil popis vsebinsko nepopoln.

6.2 Sredstva rezerv

Revidirano je bilo oblikovanje, izločanje in poraba sredstev rezerv za obdobje 1995–1998.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

6.3 Zadolževanje in dajanje poroštev

Preverjeno je bilo dolgoročno zadolževanje za obdobje 1.1.1995–31.12.1998. Na dan 31.12.1998 občina ni izkazovala obveznosti iz naslova dolgoročnega zadolževanja.

Z revizijo nepravilnosti v zvezi z dolgoročnim zadolževanjem niso bile ugotovljene.

Župan je dne 25.9.1997 z izvajalcem SGP POMGRAD ABI Lipovci, d.o.o. sklenil Poroštveno pogodbo št. 1, v kateri prevzema jamstvo kot solidarni porok za dolžnika NK Potrošnik Beltinci v vrednosti 5,5 mio SIT.

Tudi pogodba, ki sta jo sklenila NK Potrošnik Beltinci (naročnik) in SGP POMGRAD ABI Lipovci, d.o.o. (izvajalec), vključuje poroštvo občine.

V 19. členu ZFO je določeno, da smejo občine dajati poroštva le za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so. Ker zakonska pogoja v primeru NK Potrošnik Beltinci nista bila izpolnjena, občina poroštva ne bi smela dati.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je sklenil poroštveno pogodbo v nasprotju z 19. členom ZFO.



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 Beltinci,
Mladinska 2
9231 Beltinci
2. Arhivu, tu



DODATEK

Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

Proračun

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

Nowotny⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

⁹ Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

¹⁰ Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

¹¹ 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.



- Vplačila/izplačila

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.¹²

- 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. Lüder¹³ 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.¹⁴ 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).

¹² SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

¹³ Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

¹⁴ 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.