

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 dela poslovanja OBČINE ŽIRI za obdobje 1999–2000



Številka: 1215-1/00-15

Ljubljana, 19. maj 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	9
1.1 <i>Upoštevanje proračuna za leto 1999</i>	9
1.2 <i>Upoštevanje proračuna za obdobje 1.1.2000–31.3.2000</i>	10
2 PREJEMKI	10
2.1 <i>Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča</i>	10
3 IZDATKI	11
3.1 <i>Izdatki za delo</i>	11
3.1.1 <i>Izdatki za nagrade in sejnine nepoklicnih funkcionarjev</i>	11
3.1.2 <i>Izdatki za plače delavcev občinske uprave</i>	12
3.1.3 <i>Zbirni pregled ugotovitev</i>	12
3.2 <i>Izdatki za investicije</i>	12
3.2.1 <i>Rekonstrukcija Triglavske ceste</i>	13
3.3 <i>Izdatki za delovanje političnih strank</i>	14
DODATEK	15
RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV	15



UPORABLJENE KRATICE

ZFO	Zakon o financiranju občin
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZJN	Zakon o javnih naročilih
DURS	Davčna uprava Republike Slovenije
ZIPRS–C	Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
ZIPRS2000	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2000

VSEBINA POSAMEZNIH DELOV POROČILA

V Mnenju so zgoščeno prikazana materialno pomembna razkritja revizije. Izpostavljene so nepravilnosti, ugotovljena pravilna stanja v Mnenju niso navedena.

V Priporočilih so navedeni le najpomembnejši predlogi.

V Ugotovitvah je podroben prikaz revizijskih razkritij in 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 dela poslovanja Občine Žiri za obdobje 1999–2000 je bila uvrščena v program dela računskega sodišča za leto 2000.

Na sedežu občine se je preverjanje pričelo 3.4.2000. Z vmesnimi prekinitvami je bilo zaključeno 19.4.2000 (sklep št. 1215-1/00-8 z dne 22.3.2000).

Cvetka Černigoj, vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji št. 1215–1/00–12 z dne 16.5.2000, ki 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 16.5.2000 na sedežu računskega sodišča.

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 Žiri pri delu poslovanja, ki je bil predmet revizije, ni dosledno upoštevala veljavnih predpisov.

Pomembna razkritja revizije so:

1. Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna

Župan je pri izvrševanju proračuna za leto 1999 presejal pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupen znesek prekoračitev po namenih znaša 16,8 mio SIT.

2. Investicije

Investicijska dela so bila leta 1999 v znesku 19,3 mio SIT oddana brez javnega razpisa, kar je vrednostno približno tretjina (31%) v preveritev vključenih investicij.

3. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

V poročilu o vplačilih in razporeditvah javnih prihodkov (obrazec B-2) za leto 1999 so bili zaradi pobota terjatev preko nepravilnega računa, prejemki od nadomestila za 2,8 mio SIT prenizko prikazani.



4. Nezakonita izplačila za funkcionarje in za delavce občinske uprave

Skupno znašajo nezakonita izplačila 986 tisoč SIT, od tega je 565 tisoč SIT posledica časovno nepravilno upoštevanega sklepa o imenovanju podžupana in 421 tisoč SIT previsoko izplačane delovne uspešnosti delavcem.

Župan in občinska uprava so nemudoma pristopili k odpravi ugotovljenih nepravilnosti. Takšno ravnanje ocenjujemo kot vzorno.

5. 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.

PRIPOROČILA

Izpostavljam 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 Žiri ima 4.863¹ prebivalcev in je uvrščena v šesto skupino občin od sedmih². Ustanovljena je bila 1.1.1995 na delu območja bivše občine Škofja Loka, ki je bila razdeljena na štiri nove občine, in sicer: Občino Žiri, Občino Škofja Loka, Občino Gorenja vas–Poljane in Občino Železniki. Občine so sprejele Sklep o delitvi premoženja med novonastalimi občinami (Ur. l. RS, št. 33/97) in z njim delno uredile premoženjskopravna razmerja.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 15 članov. Člani opravljajo funkcijo nepoklicno³.

Župan predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren⁴ za izvrševanje proračuna. Župan Občine Žiri Bojan Starman opravlja funkcijo poklicno od 4.5.2000, prej je funkcijo opravljal nepoklicno.

SKICA 1: Organi občine



¹ Vir: Statistične informacije št. 112 (stanje 31.12.1998)

² 100.b člen ZLS

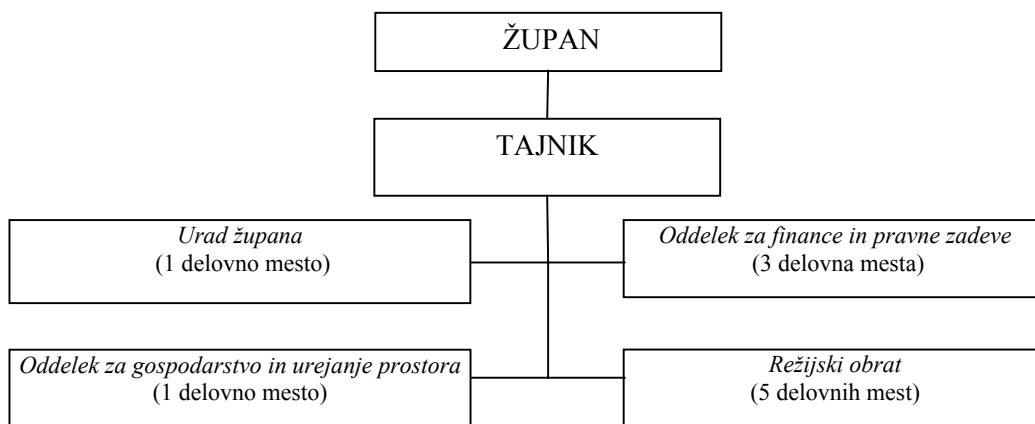
³ 17. člen Statuta Občine Žiri (Uradni vestnik Gorenjske, št. 18/99)

⁴ Odgovornost je opredeljena v 96. členu Statuta Občine Žiri (Uradni vestnik Gorenjske, št. 18/99).



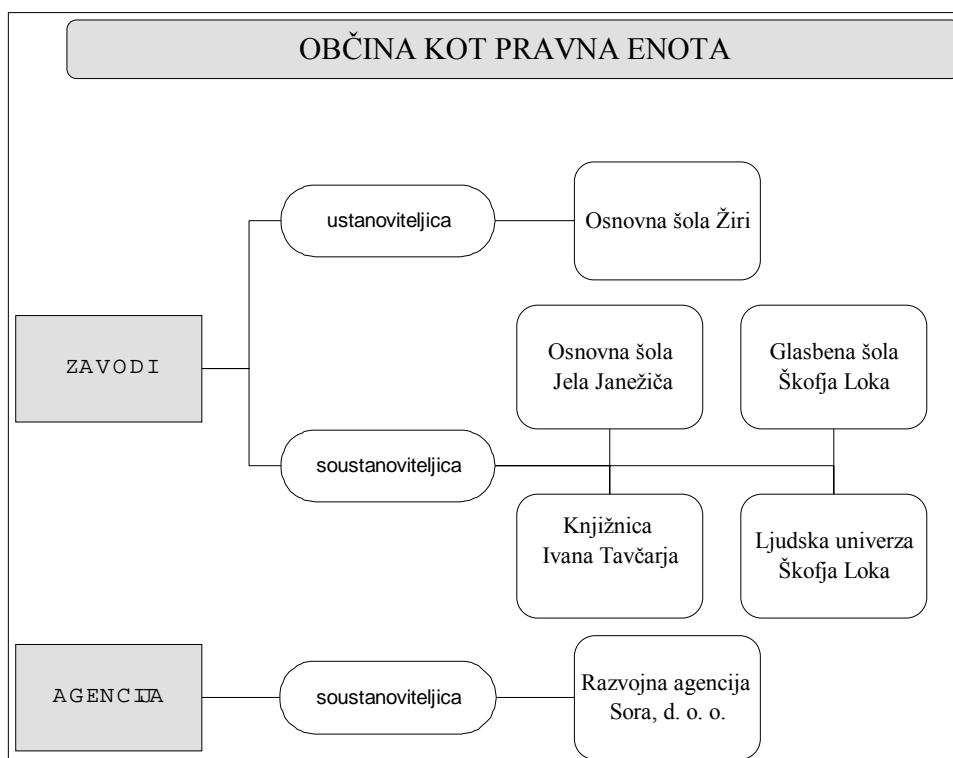
Do marca 2000 je bilo v občinski upravi sistemizirano 9 delovnih mest, od tega 1 delovno mesto ni bilo zasedeno. Od marca 2000 je v občinski upravi sistemizirano 11 delovnih mest, 1 delovno mesto ni zasedeno.

SKICA 2 : Organiziranost občinske uprave



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



Občina je ustanoviteljica oz. soustanoviteljica petih zavodov in ene agencije. Občina nima ustanovljenih krajevnih skupnosti.

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 1999–2000

Predpis	Sprejeto	Veljavno	v tisoč SIT	
			Prejemki	Izdatki
Proračun 1999	16.04.1999	12.05.1999	424.552	424.552
Rebalans 1999	23.09.1999	/	424.552	424.552
Proračun 2000	12.04.2000	26.04.2000	450.921	450.921

Rebalans proračuna za leto 1999 je bil sprejet na seji občinskega sveta dne 23.9.1999 in ni bil objavljen. Skrb za objavo je po 4. odstavku 33. člena ZLS zaupana županu.

Le-ta je med revizijo pojasnil, da je bil prepričan, da rebalansa ni potrebno objaviti, ker je skupen obseg proračuna ostal nespremenjen.

Zaključek:

Rebalans proračuna za leto 1999 ni bil objavljen, zato ni veljaven.



UGOTOVITVE

1 Upoštevanje proračuna

1.1 Upoštevanje proračuna za leto 1999

S proračunom (letnim predračunom) določeni izdatki pomenijo zgornjo mejo dovoljene porabe.

Na podlagi primerjanja porabe denarja⁵ (realizacija za obdobje 1.1.1999–31.12.1999) s proračunom, so bila ugotovljena odstopanja, kot so prikazana v tabeli 2.

TABELA 2: Odstopanja med dovoljenimi in izvršenimi izdatki za leto 1999

v tisoč SIT				
Izdatki po namenih	Veljaven proračun*	Realizacija	Prekoračitve	Indeks
1	2	3	4	5 (3:2)
LETO 1999				
• transferi posameznikom in gospodinjstvom	24.608	25.856	1.248	105
• nakup pisarniške opreme	253	695	442	275
• nakup računalnikov in programske opreme	825	1.353	528	164
• rekonstrukcije in adaptacije, asfaltacija cest	41.800	42.374	574	101
• Triglavska ulica	7.700	19.002	11.302	247
• regionalka	3.850	4.378	528	114
• priprava zemljišča	2.200	3.037	837	138
• načrti in druga projektna dokumentacija	1.650	1.855	205	112
• investicijski transferi-Vzgojno varstvena enota pri OŠ	1.691	2.856	1.165	169
SKUPAJ	84.577	101.406	16.829	120

*Razen pri postavki transferi posameznikom in gospodinjstvom je veljaven proračun povečan za 10% (upoštevano možno virmiranje).

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 8. členu Odloka o proračunu Občine Žiri za leto 1999 je določeno, da župan lahko prerazporeja sredstva med postavkami znotraj posameznega področja do višine 10%. Prerazporejanje se je izvrševalo brez dokumentacije in preko dovoljenih 10%.

⁵ Primerjava po kontih podskupin, ki so v Odloku o proračunu za leto 1999 in v glavni knjigi za leto 1999 oštevilčeni s trimestno številko, razen področja investicij in investicijskih transferov, kjer je primerjava opravljena za vsako proračunsko postavko.



Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna za leto 1999 presegel pristojnosti s tem, ko je v letu 1999 odobril izdatke v višini 16.829 tisoč SIT, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu.

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.

1.2 Upoštevanje proračuna za obdobje 1.1.2000–31.3.2000

Župan je dne 28.12.1999 sprejel Sklep o začasnem financiranju proračuna Občine Žiri⁶.

Preverjeno je bilo upoštevanje proračuna za obdobje 1.1.2000–31.3.2000.

Pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

2 Prejemki

2.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Prejemki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju nadomestilo) so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 18,7 mio SIT in predstavljajo 5% vseh doseženih prejemkov občine.

Preverjeni so bili prejemki od nadomestila za leto 1999.

Pravna podlaga za določanje nadomestila za leto 1999 je bil Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju odlok o nadomestilu) bivše občine Škofja Loka.

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- V glavni knjigi za leto 1999 so prejemki od nadomestila izkazani v višini 18,7 mio SIT, v B-2 obrazcu⁷ pa v višini 15,9 mio SIT (2,8 mio SIT oziroma 15% manj).

Razlika v višini 2,8 mio SIT je posledica neposrednega plačila nadomestila na žiro račun proračuna Občine Žiri (pobot terjatev).

Odredba o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov (v nadaljevanju odredba o računih) v 13. členu določa, da se prejemki

⁶ Uradni list RS, št. 25/2000

⁷ Obrazec B-2 – poročilo o vplačilih in razporeditvah javnih prihodkov od 1.1.1999 do 30.12.1999.



od nadomestila vplačujejo na vplačilne račune, odprte pri pristojnih organizacijskih enotah APP, od tu pa se razporejajo v dobro občinskih proračunov.

Občinska uprava je kršila določila odredbe o računih, ker pobota terjatev ni izvedla preko pravilnega računa. Posledično so bili v B-2 obrazcu prejemki od nadomestila prenizko prikazani za 2,8 mio SIT.

- Na dan 31.12.1999 je imela občina odprtih za 1,1 mio SIT terjatev od nadomestila. Te terjatve knjigovodsko niso bile evidentirane.
- Občinski svet je dne 16.4.1999 sprejel Sklep o vrednosti točke za izračun nadomestila stavbnih zemljišč za leto 1999 z uporabnostjo 1.1.1999. Po določitih odloka o nadomestilu se vrednost točke določi najkasneje v mesecu decembru tekočega leta za prihodnje leto.

Zaključek:

V B-2 obrazcu za leto 1999 so bili prejemki od nadomestila za 2,8 mio SIT prenizko prikazani.

Priporočili:

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.

Občini priporočamo, da sprejme sklep o vrednosti točke za določitev višine nadomestila pred pričetkom leta, za katero se vrednost določa, saj predpisi ne morejo veljati za nazaj.

3 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.

3.1 Izdatki za delo

Izdatki za plače in druge osebne prejemke funkcionarjev in delavcev občinske uprave so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 29,6 mio SIT in predstavljajo 7,8% vseh izdatkov.

3.1.1 Izdatki za nagrade in sejnine nepoklicnih funkcionarjev

Preverjeni so bili vsi obračuni in izplačila nagrad županu in podžupanoma za obdobje 1.1.1999–29.2.2000, za ostale nepoklicne funkcionarje pa obračuni in izplačila sejin za mesece februar, april in julij 1999.



V protokolu o reviziji dela poslovanja Občine Žiri za obdobje 1999–2000, št. 1215–1/00–12 z dne 16.5.2000, ki je sestavni del revizijske dokumentacije (v nadaljevanju protokol) so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. Navajamo samo povzetek iz protokola.

Zaradi časovno nepravilno upoštevanega sklepa o imenovanju podžupana za področje infrastrukture, so bili izdatki za nagrade podžupana (obdobje 1.1.1999–20.7.1999) previsoki v znesku 565 tisoč SIT.

3.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcem občinske uprave za meseca december 1999 in februar 2000, za tajnika pa tudi za obdobje januar – maj 1999.

V protokolu so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. Navajamo samo povzetek iz protokola, ki se nanaša na pomembno ugotovitev.

Skupen obseg sredstev za delovno uspešnost je bil v letu 1999 previsoko izplačan v znesku 421 tisoč SIT.

3.1.3 Zbirni pregled ugotovitev

Skupno znašajo nezakonita izplačila 986 tisoč SIT, od tega je 565 tisoč SIT posledica časovno nepravilno upoštevanega sklepa o imenovanju podžupana in 421 tisoč SIT previsoko izplačane delovne uspešnosti delavcem.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Župan in občinska uprava so nemudoma pristopili k odpravi ugotovljenih nepravilnosti. Več kot tretjina sredstev je že vrnjenih v občinski proračun.

Stališče računskega sodišča:

Ravnanje odgovornih pri odpravi razkritih nepravilnosti ocenjujemo kot vzorno.

3.2 Izdatki za investicije

Izdatki za investicije so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 100 mio SIT in predstavljajo 26% vseh izdatkov.

Preverili smo izdatke⁸ za naslednji investiciji:

- rekonstrukcija Triglavske ulice (25,7 mio SIT) in
- asfaltacija cest (36,6 mio SIT).

Skupno je bila preveritev opravljena za 62,3 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 62,3% vseh.

Pomembne nepravilnosti so bile ugotovljene pri rekonstrukciji Triglavske ulice.

⁸ Obdobje 1.1.1999 – 31.3.2000



3.2.1 Rekonstrukcija Triglavske ulice

Investicija je bila načrtovana v proračunu za leto 1999 v znesku 7 mio SIT.

Na podlagi javnega razpisa (orientacijska vrednost razpisanih del v višini 10 mio SIT) je bilo izbrano kot najugodnejši ponudnik podjetje Primorje, d. d., Ajdovščina (v nadaljevanju izvajalec).

Župan je dne 20.8.1996 z izvajalcem sklenil gradbeno pogodbo v vrednosti 9,1 mio SIT. Pogodbeno dogovorjena dela so se začela izvajati v mesecu avgustu 1999, tri leta po podpisu pogodbe. Po pisnem pojasnilu župana je občina odložila pričetek investicije na leto 1999 zaradi prioritete izvedbe že začelih investicij in izpada predvidenih namenskih državnih sredstev.

K pogodbi sta bila sklenjena dva aneksa (3.9.1999 in 29.10.1999) za dodatna dela v znesku 13,7 mio SIT.

S sklenitvijo aneksov se je vrednost del povečala na 22,8 mio SIT, tako da je vrednost celotne investicije za 128% presegla orientacijsko vrednost iz javnega razpisa oziroma za 150% pogodbeno vrednost. Dela, dogovorjena z aneksi, niso bila objavljena v javnem razpisu. Oddana so bila na podlagi predračuna.

Izvajalec je v letu 1999 in 2000 obračunal dela po štirih začasnih situacijah in končnem obračunu, skupaj v znesku 28,4 mio SIT⁹.

Vse situacije so bile plačane¹⁰. Vrednost plačanih situacij je za 5,6 mio SIT presegla pogodbeno dogovorjeno vrednost. Končni obračun je bil plačan dne 23.2.2000 (istega dne kot je bil izstavljen) in preden ga je potrdil nadzorni organ¹¹.

V letu 1999 je bilo za investicijo plačano še 2 mio SIT drugih storitev (nadzor, priključki...). Omenjena plačila niso bila revidirana.

Dne 6.4.2000 je nadzorni organ izdelal zaključno "poročilo o rekonstrukciji Triglavske ulice v Žireh". Iz poročila je razvidno, da je končni obračun izvajalca nepravilen, to je previsok za 1,8 mio SIT (neupravičeno zaračunane podražitve od dodatnih del). Omenjeno nepravilnost je nadzorni organ ugotovil po podpisu končnega obračuna.

Revizijsko pomembne ugotovitve:

- Občina je z oddajo investicijskih del brez javnega razpisa (19,3 mio SIT¹²) kršila določila drugega odstavka 18. člena ZJN in 41.člena ZIPRS-C, po katerih se izvajalska dela ne smejo oddajati brez javnega razpisa, če pogodbeno vrednost presega 10 mio SIT.
- V letu 1999 so bila investicijska dela plačana v znesku 19 mio SIT¹³, kar je za 11,3 mio SIT¹⁴ več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1999. S prekoračitvijo dovoljenega obsega izdatkov je župan kršil 1. odstavek 6. člena ZFO, ki določa, da se v imenu občine smejo prevzemati obveznosti le v okviru

⁹ 19,7 mio SIT v letu 1999 in 8,7 mio SIT

¹⁰ 2,7 mio SIT predplačilo pred letom 1999, 17 mio SIT v letu 1999 in 8,7 mio SIT v letu 2000.

¹¹ Končni obračun potrjen dne 10.3.2000.

¹² 13,7 mio SIT + 5,6 mio SIT = 19,3 mio SIT

¹³ 17 mio SIT + 2 mio SIT = 19 mio SIT

¹⁴ 19 mio SIT – 7,7 mio SIT = 11,3 mio SIT (upoštevana možnost 10% prerazporejanja sredstev)



sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene. Nepravilnost je vključena že v zaključek pri točki 1.1.

- Občina je s plačilom končnega obračuna istega dne kot je bil izstavljen, kršila določila 13. in 29. člena ZIPRS2000, po katerih je rok za plačilo obveznosti iz naslova investicij, ki se plačujejo po posameznih situacijah, najmanj šestdeset dni.

Zaradi omenjene kršitve so bili med nadzorom izdatki za investicijo za 1,8 mio SIT previsoki. Občini očitamo negospodarno ravnanje s proračunskimi sredstvi, saj bi s strani nadzornega organa kasneje ugotovljeno nepravilnost, lahko poračunala pri plačilu končnega obračuna, v kolikor bi upoštevala zakonsko določeni rok za plačilo situacij.

Zaključek:

Kršen je bil predpis o oddajanju javnih naročil, s tem ko so bila oddana izvajalska dela v višini 19,3 mio SIT brez javnega razpisa. Občina je kršila določila ZIPRS2000. Zaradi omenjene kršitve (plačilo isti dan kot je bila izstavljena situacija) so bili med nadzorom izdatki za investicijo za 1,8 mio SIT previsoki.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Dne 19.4.2000 je občina od izvajalca prejela dobropis za 1,8 mio SIT.

3.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v znesku 117 tisoč SIT, kar je 0,03% vseh izvršenih izdatkov.

Preverili smo izdatke za politične stranke za leto 1999.

Pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

PRAVNI POUK: Zoper to predhodno poročilo je po prvem odstavku 24. člena Zakona o računskem sodišču možno vložiti pripombe. Pripombe se vloži 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 Žiri,
Trg svobode 2,
4226 Žiri
2. Arhivu, tu



DODATEK

Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

Proračun

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

Nowotny¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷

¹⁵ Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

¹⁶ Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

¹⁷ 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.¹⁸

- 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. Lüder¹⁹ 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.²⁰ 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).

¹⁸ SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

¹⁹ Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

²⁰ 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.