

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 SEVNICA
za obdobje 1995–1999, s poudarkom na letu 1998**



Številka: 1215-38/99-14

Ljubljana, 23. marec 2000



KAZALO

MNENJE.....	4
PRIPOROČILA	5
PREDSTAVITEV OBČINE.....	6
1 OSNOVNE INFORMACIJE O OBČINI.....	6
2 SPREJEMANJE IN VELJAVNOST PRORAČUNSKIH PREDPISOV	9
UGOTOVITVE	10
1 UPOŠTEVANJE PRORAČUNA	10
1.1 Upoštevanje proračuna za leta 1995–1998.....	10
1.2 Upoštevanje proračuna za obdobje januar–maj 1998 in januar–april 1999	11
2 POSLOVNE KNJIGE IN RAČUNOVODSKI IZKAZI.....	12
3 PREJEMKI.....	12
3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	12
3.2 Prejemki občinske uprave.....	13
4 IZDATKI.....	13
4.1 Izdatki za delo.....	14
4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev	14
4.1.1.1 Poklicni funkcionarji	14
4.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave	15
4.1.2.1 Zasedba delovnih mest.....	15
4.1.2.2 Dodatki	15
4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev	16
4.2 Izdatki za investicije	18
4.2.1 Dozidava Osnovne šole Boštanj	18
4.2.1.1 Osnovni podatki o investiciji - zbirno.....	18
4.2.1.2 Gradnja Osnovne šole Boštanj.....	19
4.2.2 Obnova ceste Laze – Primož	20
4.2.3 Zbirni pregled ugotovitev	20
4.3 Izdatki za delovanje političnih strank	21
4.4 Izdatki za izvedbo lokalnih volitev 1998	21
5 NAMENSKE SUBVENCije	22
5.1 Sredstva za demografsko ogrožena območja.....	22
5.2 Sredstva za odpravo elementarnih nesreč	22
6 SREDSTVA IN VIRI SREDSTEV	23
6.1 Redni letni popis (inventura)	23
6.2 Sredstva rezerv.....	23
6.3 Zadolževanje.....	24
6.3.1 Dolgoročno zadolževanje	24
DODATEK	25
RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV	25



UPORABLJENE KRATICE

ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZR	Zakon o računovodstvu
ZJN	Zakon o javnih naročilih
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 seznani s temeljnimi podatki o okolju revizije.

Dodatek vsebuje razlago nekaterih pojmov.



PODATKI O REVIZIJI

Revizija poslovanja Občine Sevnica 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 22.11.1999. Z vmesnimi prekinitvami je bilo zaključeno 7.1.2000 (sklep št. 1215–38/99–2 z dne 11.11.1999).

Cvetka Černigoj, vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji št. 1215–38/99–9 z dne 22.2.2000. 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 14.3.2000 na sedežu Občine Sevnica.

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 Sevnica pri poslovanju ni dosledno upoštevala veljavnih predpisov.

Pomembna razkritja revizije so:

1. 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 35,2 mio SIT za leto 1995, 94,3 mio SIT za leto 1996, 2,3 mio za leto 1997, 29,3 mio SIT za leto 1998, 16,1 mio SIT za obdobje januar–maj 1998 in 7,1 mio SIT za obdobje januar–marec 1999.

Pri obeh investicijah, ki sta bili izbrani za preveritev (39% investicijskih izdatkov), je bilo ugotovljeno, da so bile prevzete obveznosti višje od dovoljenih zneskov, določenih z veljavnim proračunom. Skupno znaša preseganje te vrste 66,5 mio SIT, kar je 26% v preveritev vključenih investicijskih izdatkov (258,9 mio SIT).

2. Dolgoročno zadolževanje



Občina se je v letu 1996 prikrito dolgoročno zadolžila v znesku 150,5 mio SIT. Višina zadolžitve je za 89,3 mio SIT oziroma za 146% presegla zakonsko dovoljeno višino.

3. 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 5 mio SIT letno.

4. 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.

Zagotovila in pojasnila župana

Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna

Župan je pojasnil, da je preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna posledica neuporabe proračunskih instrumentov (rebalans proračuna, virman proračuna). Vse spremembe so bile dogovorjene na občinskem svetu, vendar formalno postopek ni bil izpeljan.

Župan je zagotovil, da bodo pozorni na zahteve proračunskih predpisov in da do kršitev ne bo več prihajalo.

PRIPOROČILA

Izpostavljamo samo najpomembnejše priporočilo:

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

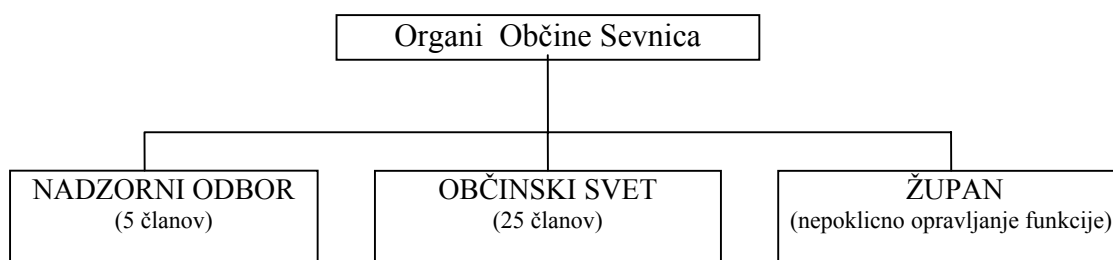
Občina Sevnica ima 17.580¹ prebivalcev. Uvrščena je v tretjo skupino občin od sedmih².

Ustanovljena je bila 1.1.1995 na območju bivše občine Sevnica, od katerega se je izločila le krajevna skupnost Bučka, ki se je priključila Občini Škocjan.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 25 članov.

Župan predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Župan Občine Sevnica Jože Peternel je v obdobju 1.1.1995–17.12.1998 opravljal funkcijo poklicno, od 18.12.1998 pa župan Kristijan Janc opravlja funkcijo nepoklicno.

SKICA 1: Organi občine



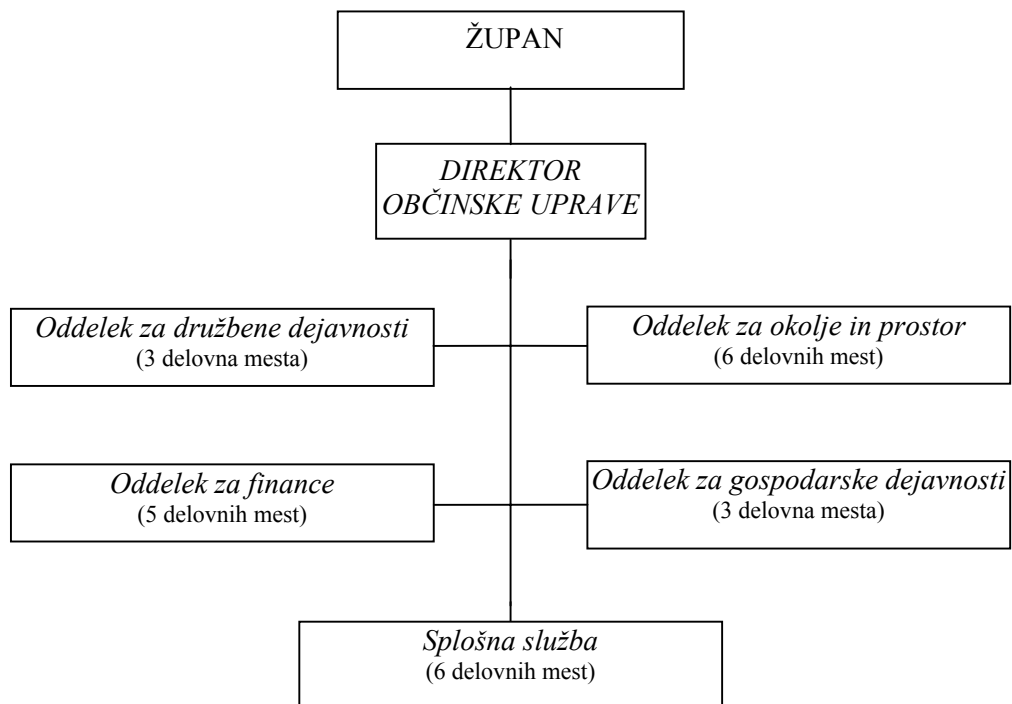
¹ Vir: Statistične informacije št. 112 (stanje 31. 12. 1998).

² ZLS



V upravi je sistemiziranih 24 delovnih mest, od tega jih je bilo po stanju na dan 31.12.1998 zasedenih 18.

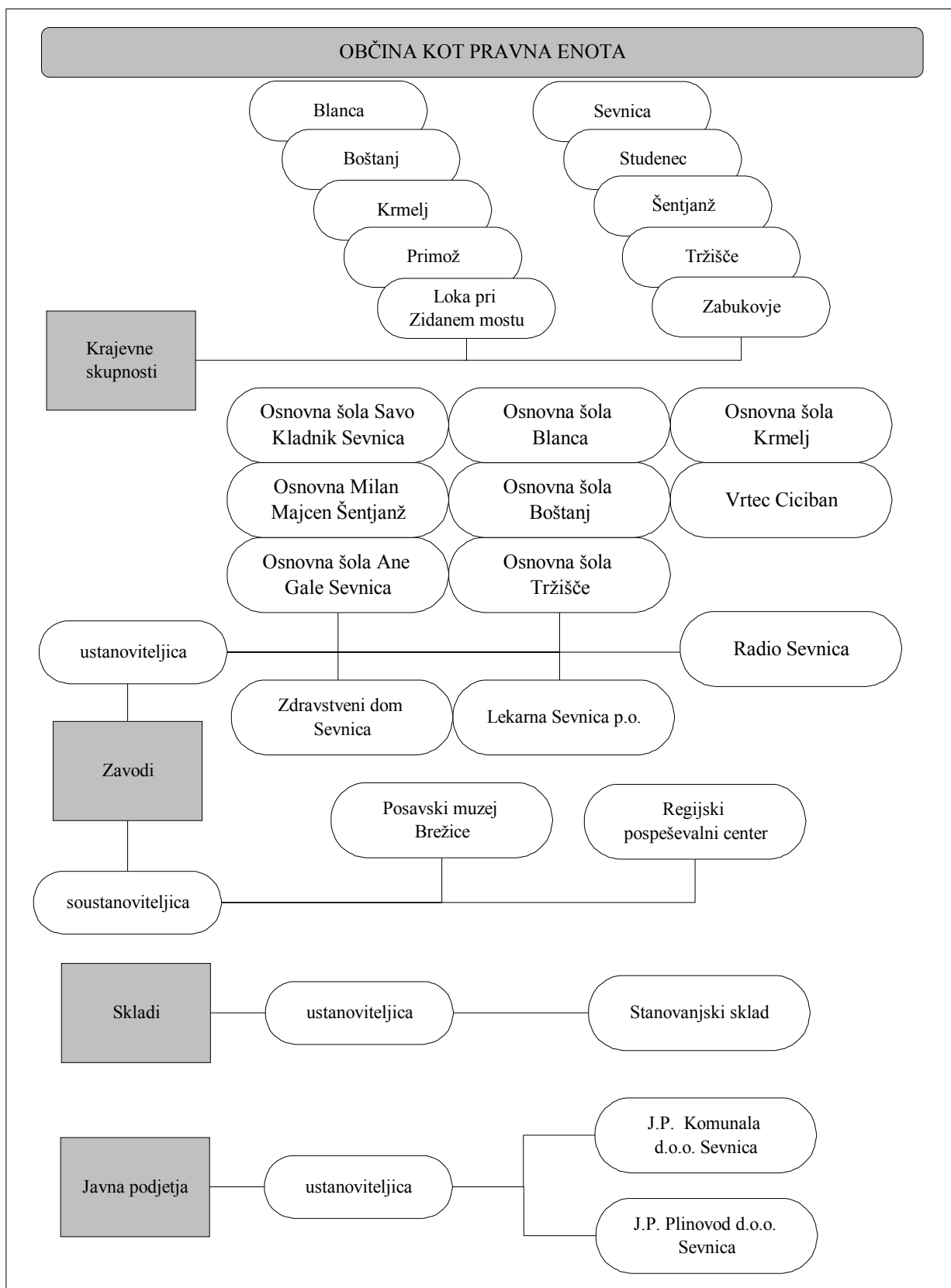
SKICA 2: Organiziranost občinske uprave



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 ima deset krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Sedem krajevnih skupnosti opravlja finančno-računovodsko službo samostojno, za tri krajevne skupnosti pa jo opravlja občina.

Občina je ustanoviteljica oz. soustanoviteljica trinajstih zavodov s področja družbenih dejavnosti, enega sklada in dveh javnih podjetij.

Revizija je bila omejena na občino kot pravno enoto.

Pojasnilo župana:

Nadaljevali bodo s pripravami za opravljanje finančno-računovodskih del za vse krajevne skupnosti v občinski upravi.

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	28.06.95	14.07.95	630.810	758.352
Zaključni račun 1995	28.02.96	23.03.96	780.301	789.680
Proračun 1996	26.06.96	19.07.96	912.218	912.218
Zaključni račun 1996	26.03.97	12.04.97	948.897	920.899
Proračun 1997	23.04.97	10.05.97	1.035.871	1.035.871
Zaključni račun 1997	25.03.98	11.04.98	979.137	965.033
Proračun 1998	27.05.98	06.06.98	1.096.109	1.096.109
Zaključni račun 1998	28.04.99	29.05.99	1.271.803	1.263.369
Proračun 1999	28.04.99	22.05.99	1.485.351	1.485.351



UGOTOVITVE

1 Upoštevanje proračuna

1.1 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				
• plačila storitev, subvencije in intervencije v gospodarstvu	134.348	148.570	14.222	111
• sredstva za delo izvajalskih organizacij	282.440	287.754	5.314	102
• izdatki investicijskega značaja	100.946	116.610	15.664	116
SKUPAJ 1995	517.734	552.934	35.200	107
LETO 1996				
• socialni transferji	56.632	62.657	6.025	111
• izdatki investicijskega značaja	124.546	212.874	88.328	171
SKUPAJ 1996	181.178	275.531	94.353	152
LETO 1997				
• sredstva za civilno zaščito	4.716	6.539	1.823	139
• plačila na področju družbenih dejavnosti	4.254	4.760	506	112
SKUPAJ 1997	8.970	11.299	2.329	126
LETO 1998				
• sredstva za delo občinskih organov	100.300	105.291	4.991	105
• sredstva za delo izvajalskih organizacij	339.388	343.174	3.786	101
• socialni transferji	78.600	79.827	1.227	102
• plačila na področju družbenih dejavnosti	4.900	16.268	11.368	332
• drugi izdatki	37.412	38.438	1.026	103
• izdatki investicijskega značaja	219.890	226.770	6.880	103
SKUPAJ 1998	780.490	809.768	29.278	104

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 sprejetem proračunu. Skupen znesek prekoračitev po namenih znaša 35,2 mio SIT za leto 1995, 94,3 mio SIT za leto 1996, 2,3 mio SIT za leto 1997 in 29,3 mio SIT za leto 1998.

1.2 Upoštevanje proračuna za obdobje januar–maj 1998 in januar–april 1999

Občinski svet je dne 27.5.1998³ sprejel Odlok o proračunu Občine Sevnica za leto 1998 in dne 28.4.1999⁴ za leto 1999.

Preverjeno je bilo upoštevanje proračuna za obdobje januar–maj 1998 in januar–april 1999.

ZLS v 57. členu določa, da se v primeru, ko občinski proračun ni pravočasno sprejet, poraba občine začasno financira po proračunu za preteklo leto.

Dne 28.1.1998 je občinski svet sprejel sklep, da se do sprejetja Odloka o proračunu Občine Sevnica za leto 1998 financiranje začasno nadaljuje na podlagi proračuna za leto 1997 za enake namene kot v letu 1997.

Sklep o začasnem financiranju proračunskih potreb Občine Sevnica v obdobju od 1.1. do 30.4.1999 določa, da v obdobju začasnega financiranja ni dovoljeno začeti z izvajanjem novih investicij, ki niso bile zajete v proračunu za leto 1998.

Ugotovljeno je bilo, da so se v obdobju januar–maj 1998 in v obdobju januar–marec 1999⁵ izvajale investicije, ki niso bile načrtovane v proračunu za leto 1997 oziroma za leto 1998, in sicer:

- obdobje januar–maj 1998
 - tržnica Sevnica v znesku 3,3 mio SIT
 - lokalna cesta Laze-Primož v znesku 10,5 mio SIT in
 - lokalna cesta Križ-Lisce v znesku 2,3 mio SIT.
- obdobje januar–marec 1999
 - nakup opreme v znesku 7,1 mio SIT.

Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna za obdobje januar–maj 1998 in januar–marec 1999 presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke za investicije, za katere ni imel podlage v proračunu za leto 1997 oziroma 1998. Skupen znesek prekoračitev po

³ Veljavnost 6.6.1998.

⁴ Veljavnost 22.5.1999.

⁵ Občinski svet je pri prvi obravnavi Odloka o proračunu Občine Sevnica za leto 1999 dne 31.3.1999 potrdil postavko "investicijski izdatki" kot dokončno.



namenih znaša 16,1 mio SIT za obdobje januar–maj 1998 in 7,1 mio SIT za obdobje januar–marec 1999.

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 leto 1998 je bila opravljena preveritev medsebojne usklajenosti izkazanih podatkov v:

- B-2 obrazcu⁶,
- glavni knjigi,
- zaključnem računu proračuna in
- bilanci prejemkov in izdatkov občine, ki jo je potrdil župan in je bila posredovana pristojni enoti APP.

Ugotovljeno je bilo neskladje med izkazanimi prejemki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju nadomestilo), kar je opisano v nadaljevanju poročila (točka 3.1).

3 Prejemki

3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Prejemki od nadomestila so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 58,2 mio SIT in predstavljajo 4,6% vseh doseženih prejemkov občine.

Pravna podlaga za določanje nadomestila za leto 1998 je Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč v Občini Sevnica (v nadaljevanju odlok o nadomestilu).

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- V glavni knjigi in v zaključnem računu proračuna za leto 1998 so prejemki od nadomestila izkazani v višini 58,2 mio SIT, v B-2 obrazcu pa v višini 47,0 mio SIT (11,2 mio SIT manj).

Razlika v višini 11,2 mio SIT je posledica neposrednega plačila nadomestila na žiro račun proračuna Občine Sevnica (pobot terjatev).

Odredba o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov (v nadaljevanju odredba o računih) v 13. členu določa, da se prejemki od nadomestila vplačujejo na vplačilne račune, odprte pri pristojnih

⁶ Obrazec B-2 — poročilo o vplačilu in razporeditvah javnih prihodkov za obdobje od 1.1. do 31.12.1998.



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 pravega računa. Posledično so bili v B-2 obrazcu prejemi od nadomestila prenizko izkazani za 11,2 mio SIT.

- Osmim pravnim osebam, ki se ukvarjajo s poslovno dejavnostjo, je bilo pri odmeri nadomestila za leto 1998 upoštevano nižje število točk, kot jih določa 9. člen odloka o nadomestilu.
Zaradi kršitve 9. člena odloka o nadomestilu so bili prejemi od nadomestila v letu 1998 nižji za 216 tisoč SIT⁷.
- Na dan 31.12.1998 je imela občina odprtih za 18,3 mio SIT terjatev od nadomestila. Te terjatve knjigovodsko niso bile evidentirane.

Zaključek:

V B-2 obrazcu za leto 1998 so bili prejemi od nadomestila za 11,2 mio SIT prenizko izkazani. Zaradi nedoslednega upoštevanja določil odloka o nadomestilu je imela občina leta 1998 prenizke prejeme od nadomestila. Ocenjeni znesek znaša 216 tisoč SIT.

Zagotovila odgovornih oseb:

Občinska uprava je pisno zagotovila, da bo odmera nadomestila za leto 2000 skladna s predpisi.

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.

3.2 Prejemi občinske uprave

Prejemi občinske uprave (najemnine za poslovne prostore, povračila obratovalnih stroškov...) so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 20,7 mio SIT in predstavljajo 1,6% vseh doseženih prejemkov občine.

Preverjeni so bili prejemi od najemnin za poslovne prostore za obdobje oktober–december 1998 v znesku 2,9 mio SIT oziroma 14% prejemkov občinske uprave.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

4 Izdatki

⁷ Ocena občinske uprave z dne 5.1.2000.



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 glavni knjigi za leto 1998 izkazani v višini 68 mio SIT in predstavljajo 5,3% vseh izdatkov.

4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev

Preverjeni so bili vsi obračuni in izplačila plač poklicnih funkcionarjev za obdobje 1.1.1995–17.12.1998, za nepoklicne funkcionarje pa obračuni in izplačila nagrad v naslednjih mesecih:

- julij, oktober, november in december 1995,
- februar, april, november in december 1996,
- marec, maj, julij in oktober 1997,
- marec, maj, julij in oktober 1998,
- marec, april, junij in september 1999.

4.1.1.1 Poklicni funkcionarji

V protokolu o reviziji poslovanja Občine Sevnica za obdobje 1995–1999, s poudarkom na letu 1998, št. 1215–38/99–9 z dne 22.2.2000, ki je sestavni del revizijske dokumentacije (v nadaljevanju protokol), so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. Navajamo samo povzetke iz protokola.

a) Osnovni količnik

Za obdobje 1.1.1995–10.3.1995 so bili izdatki za plačo župana zaradi nepravilnega, to je previsoko določenega osnovnega količnika, previsoki v znesku 44 tisoč SIT.

b) Del plače za delovno uspešnost

Za obdobje 1.1.1995–30.9.1998 so bili izdatki za plačo župana zaradi nepravilne, to je previsoke osnove za obračun dela plače za delovno uspešnost, previsoki v znesku 1.115 tisoč SIT, izdatki za plačo tajnika pa za 228 tisoč SIT za obdobje 1.2.1995–30.9.1998.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Obračunavanje in izplačevanje dela plače za delovno uspešnost od nepravilne osnove je bilo ukinjeno z izplačilom plač za mesec oktober 1998.

Pojasnilo župana:



Župan navaja, da je bil napačen obračun dela plače za delovno uspešnost posledica napake v računalniškem programu. Po ugotovitvi te napake (v letu 1998) je občina nepravilnost sama odpravila.

4.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcev občinske uprave, in sicer za naslednje mesece:

- januar, februar, marec in april 1997,
- september, oktober, november in december 1998.

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

4.1.2.1 Zasedba delovnih mest

Na deset delovnih mest so bili razporejeni delavci z neustrezno izobrazbo.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave povprečno nižji za 4.086 tisoč SIT letno, če bi se delavcem plača oblikovala glede na njihovo dejansko izobrazbo.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Župan je dne 6.1.2000 sprejel nov akt o sistemizaciji. Istega dne je izdal delavcem odločbe, ki so usklajene z zakonskimi določili.

4.1.2.2 Dodatki

a) Del plače za delovno uspešnost

Za obdobje od 1.1.1997 je občinska uprava obračunavala del plače za delovno uspešnost od osnovne plače, povečane za dodatke.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave nižji za 201 tisoč SIT⁸ letno, če bi se del plače za delovno uspešnost obračunaval od osnovne plače zaposlenega.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Pri izplačilu plač za mesec november 1999 je bil del plače za delovno uspešnost pravilno obračunan samo od osnovne plače.

b) Dodatek za nezdružljivost opravljanja del

⁸ Za mesec september 1998 je preveč izplačan del plače za delovno uspešnost v znesku 16.732,30 SIT. Letno preseganje: 16.732,30 SIT x 12 mesecev = 200.787,60 SIT



Za obdobje od 1.1.1997 je občinska uprava dvema delavcema nezakonito obračunavala dodatek za nezdružljivost opravljanja del.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave povprečno nižji za 386 tisoč SIT letno, če bi se pri določanju dodatka za nezdružljivost opravljanja del upoštevali predpisi o plačah.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Župan je dne 6.1.2000 sprejel nov akt o sistemizaciji. Istega dne je izdal delavcema odločbi, ki sta usklajeni z zakonskimi določili.

c) 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 323 tisoč SIT⁹ letno, če bi se dodatek za delovno dobo obračunaval od osnovne plače zaposlenega.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Pri izplačilu plač za mesec november 1999 je bil dodatek za delovno dobo pravilno obračunan samo od osnovne plače.

4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev

- Funkcionarji

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

⁹ Za mesec september 1998 je preveč izplačan dodatek za delovno dobo v znesku 26.880,30 SIT. Letno preseganje: 26.880,30 SIT x 12 mesecev = 322.563,60 SIT



TABELA 3: Pregled nezakonitih izplačil za funkcionarje

		v tisoč SIT
Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	Ugotovljena razlika
1	2	3
Župan Jože Peterneš		
4.1.1.1-a	Osnovni količnik	44
4.1.1.1-b	Del plače za delovno uspešnost	1.115
	SKUPAJ	1.159
Tajnik občine Zvone Košmerl		
4.1.1.1-b	Del plače za delovno uspešnost	228
	SKUPAJ	228
	SKUPAJ FUNKCIONARJI	1.387

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Občina je terjatev do funkcionarjev evidentirala. Na podlagi njihovega pisnega pristanka se sredstva od meseca decembra 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.

TABELA 4: Zbirni prikaz ocenjenih previsokih izplačil delavcem občinske uprave za obdobje 1997–1998

		v tisoč SIT	
Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	Leto 1997	Leto 1998
1	2	4	5
4.1.2.1	Zasedba delovnih mest	4.859	3.314
4.1.2.2-a	Del plače za delovno uspešnost	201	201
4.1.2.2-b	Dodatek za nezdružljivost	385	387
4.1.2.2-c	Dodatek za delovno dobo	323	323
	SKUPAJ	5.768	4.225

Ob doslednem upoštevanju predpisov, bi lahko v obdobju 1997–1998 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev 4.996 tisoč SIT¹⁰ letno.

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.

¹⁰ (5.768 tisoč SIT + 4.225 tisoč SIT)/2 = 4.996 tisoč SIT



4.2 Izdatki za investicije

Občina je v obdobju 1996–1998 izkazala po podatkih iz zaključnih računov 670 mio SIT izdatkov za investicije.

Preverili smo izdatke za naslednji investiciji:

- dozidava Osnovne šole Boštanj (vrednost projekta 230 mio SIT) in
- obnova ceste Laze-Primož I in II faza (vrednost projekta 28,9 mio SIT).

Skupno je bila preveritev opravljena za 258,9 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 38,6% vseh.

4.2.1 Dozidava Osnovne šole Boštanj

4.2.1.1 Osnovni podatki o investiciji - zbirno

Investicija je bila načrtovana v proračunu, in sicer:

- za leto 1995 v znesku 8 mio SIT
- za leto 1996 v znesku 56 mio SIT
- za leto 1997 v znesku 116,4 mio SIT
- za leto 1998 v znesku 77,1 mio SIT

Skupno znašajo načrtovani izdatki 257,5 mio SIT.

V obdobju 1995–1998 je bilo za investicijo plačano:

- leta 1995 v znesku 3,2 mio SIT
- leta 1996 v znesku 102,4 mio SIT
- leta 1997 v znesku 117,4 mio SIT
- leta 1998 v znesku 78,9 mio SIT

Skupno znašajo izdatki 301,9 mio SIT.

Nadzor je bil omejen na izvajanje gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del v znesku 230 mio SIT oziroma 76% vrednosti celotne investicije.

V letu 1996 so bila investicijska dela plačana v znesku 102,4 mio, v letu 1997 v znesku 117,4 mio SIT in v letu 1998 v znesku 78,9 mio SIT, kar je za 46,4 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1996, 1 mio SIT več od dovoljenega zneska za leto 1997 in 1,8 mio SIT več od dovoljenega zneska za leto 1998. 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 1996 odobril izplačilo investicijskih del za 46,4 mio SIT, v letu 1997 za 1 mio SIT in v letu 1998 za 1,8 mio SIT nad zneskom, dovoljenim s proračunom.



4.2.1.2 Gradnja Osnovne šole Boštanj

V Uradnem listu RS (št.72/95 in 1/96) je bil objavljen javni razpis za izbiro izvajalca za izvajanje gradbenih, obrtniških in instalacijskih del pri dozidavi Osnovne šole Boštanj. Navedena je bila orientacijska vrednost del v višini 220 mio SIT. Občina je kot najugodnejšega ponudnika izbrala SGP Posavje, p. o., Sevnica.

Župan je dne 9.4.1996 z izbranim izvajalcem sklenil gradbeno pogodbo št. P-8/96 v vrednosti 224,2 mio SIT.

K pogodbi so bili sklenjeni trije aneksi v skupnem znesku 5,6 mio SIT (eden dne 2.9.1997 in dva dne 30.9.1997). S sklenitvijo aneksov se je vrednost del povečala na 229,8 mio SIT, tako da je vrednost celotne investicije za 4,4% presegla orientacijsko vrednost iz javnega razpisa, oziroma za 2,5% pogodbeno vrednost. Dela, dogovorjena z aneksi, niso bila oddana v javnem razpisu, ampak so bila oddana na podlagi predračunov.

V 6. členu pogodbe je določeno, da bo investitor poravnal svoje obveznosti v obdobju 23.8.1996–23.6.1998. Za odložena plačila bo investitor izvajalcu plačeval obresti po izstavljenih situacijah. Izvajalec se v skladu z 8. členom pogodbe zavezuje končati pogodbeno dela v letu 1996.

Izvajalec je v letih 1996¹¹ in 1997¹² obračunal dela po osmih situacijah in končnem obračunu, skupaj v znesku 229,8 mio SIT.

V enakem znesku¹³ so bile situacije tudi plačane.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Občina se je z odloženimi plačili dveh let prikrito dolgoročno zadolžila (po stanju na dan 31.12.1996 v znesku 150,5 mio SIT¹⁴).
Po določilih 17. člena ZFO se občine lahko zadolžujejo le v obsegu, ki ne presega 10% zagotovljene porabe občine v letu pred letom zadolževanja.
V letu 1996 je bil možni obseg zadolževanja 61,2 mio SIT¹⁵.
- Občina je z delitvijo izvajalskih del na manjše dele (5,6 mio SIT) kršila drugi odstavek 8. člena ZJN, ki določa, da naročnik ne sme deliti javnega naročila, ki po naravi tvori celoto, na manjše enote, da bi se na ta način izognil javnemu razpisu.

Zaključek:

Občina se je prikrito dolgoročno zadolžila v znesku 150,5 mio SIT. Višina zadolžitve je za 89,3 mio SIT¹⁶ oziroma za 146% presegla zakonsko dovoljeno višino.

¹¹ 224,2 mio SIT

¹² 5,6 mio SIT

¹³ 73,7 mio SIT v letu 1996, 88,3 mio SIT v letu 1997 in 67,8 mio SIT v letu 1998

¹⁴ 224,2 mio SIT – 73,7 mio SIT = 150,5 mio SIT

¹⁵ Po podatkih iz zaključnega računa proračuna za leto 1995 je zagotovljena poraba v znesku 611,7 mio SIT. Izračun možnega zadolževanja v letu 1996: 611,7 mio SIT x 10% = 61,2 mio SIT.

¹⁶ 150,5 mio SIT – 61,2 mio SIT = 89,3 mio SIT



Kršen je bil predpis o oddajanju javnih naročil, ker se je delilo naročilo, ki po naravi tvori celoto, na manjše enote.

4.2.2 Obnova ceste Laze – Primož

Investicija je bila načrtovana v proračunu (28,4 mio SIT), in sicer:

- za leto 1998 v znesku 26,8 mio SIT in
- za leto 1999 v znesku 1,6 mio SIT.

V Uradnem listu RS (št. 25/97) je bil objavljen javni razpis za izbiro izvajalca za izvedbo investicijskih del na cesti Laze – Primož. Navedena je bila orientacijska vrednost del v višini 34 mio SIT. Občina je kot najugodnejšega ponudnika izbrala družbo Gradnje, d. o. o., Boštanj.

Župan je dne 17.3.1998 z izbranim izvajalcem sklenil gradbeno pogodbo št. 8001 (1. faza) v vrednosti 16,8 mio SIT in dne 22.9.1998 gradbeno pogodbo št. 8007 (2. faza) v vrednosti 12,1 mio SIT oziroma skupaj v znesku 28,9 mio SIT.

Izvajalec je v letu 1998 obračunal dela po dveh situacijah in dveh končnih obračunih, skupaj v znesku 28,9 mio SIT.

Situacije so bile v celoti plačane, in sicer v letu 1998 v znesku 27,3 mio SIT in v letu 1999 v znesku 1,6 mio SIT.

Župan je v obdobju začasnega financiranja (17.3.1998¹⁷) prevzel pogodbene obveznosti v znesku 16,8 mio SIT. Odobritve v proračunu ni imel. V letu 1998 so bila investicijska dela plačana v znesku 27,3 mio SIT, kar je za 0,5 mio SIT¹⁸ več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1998. S prevzetimi obveznostmi 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 1998 prevzel obveznosti v znesku 17,3 mio SIT. Odobritve v proračunu ni imel.

4.2.3 Zbirni pregled ugotovitev

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

TABELA 5: Zbirni pregled razkritij revizije – investicije

v mio SIT

¹⁷ Proračun za leto 1998 je začel veljati dne 6.6.1998.

¹⁸ 27,3 mio SIT – 26,8 mio SIT = 0,5 mio SIT



Točka v poročilu	INVESTICIJA	VRSTA NEPRAVILNOSTI		
		Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna	Delitev javnega naročila	Prikrito dolgoročno zadolževanje
4.2.1	Dozidava OŠ Boštanj	49,2*	5,6	150,5
4.2.2	Obnova ceste Laze – Primož	17,3		
SKUPAJ		66,5	5,6	150,5

* Prikazano preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna za celotno investicijo (točka 4.2.1.1 Osnovni podatki o investiciji -zbirno)

Posebno pozornost zaslužita zlasti dve odstopanji od dovoljenega:

- Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna oziroma kršenje predpisov o izvrševanju proračuna znaša skupno 66,5 mio SIT, kar je 25,6% v preveritev vključenih investicijskih izdatkov (258,9 mio SIT).
- Občina se je prikrito dolgoročno zadolžila v znesku 150,5 mio SIT. Višina zadolžitve je za 89,3 mio SIT oziroma za 146% presegla zakonsko dovoljeno višino.

4.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 2,6 mio SIT, kar je 0,2% vseh izvršenih izdatkov.

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

Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

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 4,5 mio SIT, kar je 0,4% vseh izvršenih izdatkov.

Omenjeni izdatki so bili načrtovani v proračunu za leto 1998 v znesku 2,5 mio SIT.

Preverjena so bila izplačila nagrad članom občinske volilne komisije ter članom volilnih odborov v znesku 3 mio SIT.

V letu 1998 so bili izvršeni izdatki za izvedbo lokalnih volitev 1998 v znesku 4,5 mio SIT, kar je za 2 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1998. S prekoračitvijo omenjenih izdatkov 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 1998 odobril izplačilo za izvedbo lokalnih volitev 1998 za 2 mio SIT nad zneskom, dovoljenim s proračunom.

5 Namenske subvencije

5.1 Sredstva za demografsko ogrožena območja

Prejemki za demografsko ogrožena območja so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 19,5 mio SIT in predstavljajo 1,5% vseh prejemkov občine.

Preverjena je bila namenskost porabe v obdobju 1997–1999 pridobljenih nepovratnih sredstev, in sicer:

- za izgradnjo lokalne gospodarske infrastrukture v znesku 13.000 tisoč SIT¹⁹ in
- za izgradnjo vodovoda Nova Gora s primarnim razvodom, II. faza (v nadaljevanju vodovod Nova Gora) v znesku 12.486 tisoč SIT²⁰.

Ugotovljeno je bilo, da namenska sredstva za izgradnjo vodovoda Nova Gora do 31.12.1999 niso bila porabljena.

Po pisnem pojasnilu občinske uprave z dne 6.1.2000 se obravnavana investicija izvaja z zamudo zaradi nepredvidenih dodatnih del (črpalni preizkus). Obračunske situacije z izvajalcem del še niso usklajene.

Zaključek:

Namenska sredstva za izgradnjo vodovoda Nova Gora v znesku 12.486 tisoč SIT niso bila porabljena. V primeru, da namenska sredstva ostanejo še naprej neporabljena, jih je občina dolžna vrniti državi.

Pojasnilo župana:

V letu 2000 se nadaljujejo aktivnosti okrog zagotovitve vodooskrbe območju Nova Gora v Krajevni skupnosti Tržišče.

5.2 Sredstva za odpravo elementarnih nesreč

Prejemki za odpravo elementarnih nesreč so v zaključnem računu proračuna za leto 1998 izkazani v višini 40,1 mio SIT in predstavljajo 3,2% vseh prejemkov občine.

¹⁹ Sklep Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj št. 110-3.1-0001 z dne 24.10.1997 za rekonstrukcijo lokalne ceste Loka–Žirovnica (dne 15.12.1997 nakazano 4.763 tisoč SIT, dne 28.1.1998 pa 1.237 tisoč SIT oziroma skupaj 6.000 tisoč SIT) in sklep št. 110-3.1-0002 z dne 24.10.1997 za rekonstrukcijo lokalne ceste Zabukovje – Metni vrh (Padež) v znesku 7 000 tisoč SIT (nakazano dne 15.12.1997).

²⁰ Nadomestni sklep Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj št. 110-3.4-0001 z dne 24.9.1998 (dne 10.12.1998 nakazano 7.729 tisoč SIT, dne 20.1.1999 pa 4.757 tisoč SIT oziroma skupaj 12.486 tisoč SIT).



Preverjena je bila namenskost porabe pridobljenih nepovratnih sredstev za odpravo posledic pozebe in neurja v letu 1997 v znesku 18,6 mio SIT.

Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

6 Sredstva in viri sredstev

6.1 Redni letni popis (inventura)

Župan je s sklepom z dne 23.11.1998 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 zemljišča ter terjatve in obveznosti, denarnih sredstev in vrednostnih papirjev pa ni popisala.

Osnovni namen redne letne inventure (popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev) je preveriti skladnost dejanskega stanja s knjižnim (tj. 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.

Zaključek:

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

6.2 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 6.359 tisoč SIT je bila v znesku 4.500 tisoč SIT izločena v rezerve v letu 1998 in v znesku 1.859 tisoč SIT²¹ 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.

²¹ 1.000 tisoč SIT dne 11.5.1999 in 859 tisoč SIT dne 14.12.1999



Zaključek:

Občina je kršila veljavni predpis o izločanju sredstev v rezerve (tretji odstavek 11. člena ZFO), ker sredstev rezerv v znesku 1.859 tisoč SIT ni izločila na poseben račun rezerv do 31.12.1998.

6.3 Zadolževanje

6.3.1 Dolgoročno zadolževanje

Preverjena sta bili najeta dolgoročna kredita, in sicer:

- v letu 1995 v znesku 26 mio SIT in
- v letu 1998 v znesku 50 mio SIT.

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 Sevnica
Glavni trg 19 a, 8290 Sevnica
2. Arhivu, tu



DODATEK

Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

Proračun

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

Nowotny²² 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.²³ 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.²⁴

²² Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

²³ Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

²⁴ 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.²⁵

- 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. Lüder²⁶ 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.²⁷ 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 proučevanju poslovanja. Učinki so zaželjene, pričakovane posledice poslovanja (dela).

²⁵ SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

²⁶ Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

²⁷ 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.