

Vpliv zakonodaje na vsebinsko ustreznost finančnih načrtov osnovnih šol

Bernardka Žvorc

Osnovna šola Šmarje pri Jelšah

Finančni načrt je akt osnovne šole, v katerem finančno ovrednotijo cilje in naloge za naslednje leto. Pripravi ga računovodja skupaj z ravnateljem. Raziskovalni problem je v naši raziskovalni in izkustveni ugotovitvi, da osnovne šole kot javni vzgojno-izobraževalni zavodi ne pripravljajo vsebinsko ustreznih finančnih načrtov. Na vsebino finančnega načrta najbolj vplivajo določbe različnih predpisov, kot so zakoni, pravilniki in navodila. Zato smo z raziskavo želeli ugotoviti, ali so zakoni, pravilniki in navodila, ki opredeljujejo finančne načrte, dovolj razumljivi. Vanjo smo vključili vse osnovne šole v Sloveniji; izvedli smo jo z anketo, ki smo jo poslali računovodjem vseh osnovnih šol. Na anketo so odgovorili na okoli tretjini osnovnih šol, in to je bil vzorec naše raziskave. Kot metodo raziskovanja smo uporabili *t*-preizkus za neodvisna vzorca. Ugotovili smo šibko pozitivno povezanost med oceno o razumljivosti zakonov, pravilnikov in navodil ter vsebinsko ustreznostjo finančnih načrtov. Naše priporočilo je, da bi bilo treba navodila za vsebino finančnih načrtov za osnovne šole pripraviti na sistemski ravni.

Ključne besede: finančni načrt, zakonodaja, osnovna šola

Uvod

Rezultat načrtovanja je finančni načrt, ki je akt proračunskega uporabnika in ima vse večji pomen. Pritiski javnosti na čim manjše trošenje denarja v javnem sektorju zahtevajo, da mora proračunski uporabnik vsak korak, ki pomeni porabo proračunskega denarja, natančno načrtovati in zagovarjati. Finančni načrt mora biti natančen in utemeljen (Žvorc 2013). Tudi Harris (2000, 855) pripisuje načrtovanju zaradi pritiskov okolja vse večji pomen. Vsebina finančnega načrta je določena z različnimi zakoni, pravilniki in navodili. V prejšnjih raziskavah smo ugotovili, da niti ena vsebinska postavka finančnega načrta ni bila prisotna v vseh osnovnih šolah, in to kljub enotni zakonodaji, ki jo je pri pripravi finančnih načrtov treba upoštevati; podatki namreč kažejo na neenotne odgovore v osnovnih šolah (Horvat in Žvorc 2015). Ena naših raziskav je pokazala, da ima v vzorcu osnovnih šol (ki je predstavljal

tretjino vseh slovenskih osnovnih šol) le slaba petina vsebinsko ustrezen finančni načrt (Horvat in Žvorc 2015), torej vse vsebinske postavke, ki jih zahtevajo zakoni, pravilniki in navodila.

Načrtovanje in finančni načrt

Načrtovanje in poročanje sta pri nas vse bolj pomembni tudi zaradi spletne aplikacije ERAR,¹ ki splošni javnosti, medijem, stroki in državnim organom omogoča vpogled v izdatke javnih institucij, ki se nanašajo na blago in storitve. Delno njihove storitve financirajo učenci oziroma starši in podjetja, zato morajo izdati račun (Horvat in Likar 2016, 404). Javna osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij za smotno in učinkovito porabo javnih sredstev, omogoča argumentirano razpravo o sprejetih in načrtovanih investicijah ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepošteno konkurenco in klientelizem (Žvorc 2013).

Na osnovi finančnega načrta, ki ga pripravi računovodja skupaj z ravnateljem in ki mora biti potrjen in sprejet, zavodi, kamor sodijo tudi osnovne šole, prejmejo finančna sredstva. Vodstvo z dobrim gospodarjenjem in načrtovanjem prispeva k racionalni porabi proračunskih sredstev. Organizacije so za svoje poslovanje odgovorne različnim interesnim skupinam, kot so zaposleni, starši, dobavitelji, poslovni partnerji, lokalne skupnosti, nepridobitne organizacije, javni sektor in širša družba (Horvat 2015, 339). Vodstvo organizacije mora vzpostaviti interne kontrole za zaščito pred prevarami računovodskih izkazov (Horvat in Lipičnik 2016, 35). Ena od njih je finančni načrt.

Pri načrtovanju si sledijo trije koraki (Robnik 2000, 885):

- najprej pripravimo načrt,
- načrt vpeljemo v prakso in
- na koncu primerjamo dejanske rezultate z načrtovanimi.

Osnovna šola mora kot uporabnica javnih sredstev vsako leto pripraviti dva med seboj usklajena planska dokumenta. To sta letni delovni načrt, ki je vsebinski dokument, ter finančni načrt, ki je ovrednoten letni delovni načrt.

V finančnem načrtu finančno ovrednotimo cilje in naloge za naslednje leto. Predračuni, ki so podlaga za načrt, so predmet različ-

¹ Glej <https://erar.si>.

nih ocen in analiz ter pomenijo na eni strani prihodek za uporabnike, na drugi pa strošek za državo in izdatek za državljane. To daje predračunom posrednih uporabnikov nujno prizvok javnosti in zahteva primerno kakovost. Pojem predračun pogosto enačimo s pojmom načrt, kar pa velja le takrat, ko je predračun tudi sprejet (Kavčič 2006, 16–17).

Finančne načrte sestavljamo za notranje potrebe računovodstva, za potrebe drugih notranjih uporabnikov v poslovni celoti ter za potrebe zunanjih uporabnikov. Potrebe zunanjih uporabnikov so določene s predpisi, dogovori ali običaji, potrebe za poslovno odločanje pa s splošnim aktom (Žvoric 2013).

Finančni načrt ni namenjen samemu sebi in ni pripravljen le zato, ker tako določajo predpisi. Bistvenega pomena je spremljanje in analiziranje njegovega uresničevanja med letom. Finančni načrt v osnovni šoli predvsem notranjim uporabnikom omogoča spremljanje pridobivanja prihodkov tako od MIZŠ, iz občinskih proračunov, od staršev in drugih, pa tudi spremljanje stroškov. Pri odstopanjih lahko pravočasno ukrepamo. Šola, ki ima natančen finančni načrt, lahko v primeru neusklajenosti med prihodki in odhodki ali kadar je sredstev premalo, ustanovitelja ali pristojno ministrstvo pravočasno opozori na morebitne motnje pri poslovanju in s tem na neizpolnjevanje ciljev. Finančni načrt nam omogoča spremljanje namenske porabe sredstev. Ker šole poleg javne službe običajno opravljajo tudi tržno in se vključujejo v različne projekte, jim finančni načrt in seveda njegovo spremljanje omogočata ugotavljanje, kako uspešni so pri vseh dejavnostih. Finančni načrt je osnova za sproten nadzor nad vrednostnim spremljanjem poslovanja šole kot celote (Žvoric 2013).

Zunanji uporabniki se z uresničitvijo finančnega načrta seznanijo ob predložitvi letnega poročila o doseženih ciljih in rezultatih na letni ravni. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih posrednega proračunskega uporabnika opredeljuje 16. člen Navodil o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna² in mora vsebovati:

- zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje posrednega uporabnika;
- dolgoročne cilje posrednega uporabnika, kot izhajajo iz večletnega programa dela in razvoja posrednega uporabnika oziroma področnih strategij in nacionalnih programov;

² Uradni list Republike Slovenije, št. 12/2001, 10/2006, 8/2007, 102/2010.

- letne cilje posrednega uporabnika, zastavljene v obrazložitvi finančnega načrta posrednega uporabnika ali v njegovem letnem programu dela;
- oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi finančnega načrta posrednega uporabnika ali v njegovem letnem programu dela po posameznih področjih dejavnosti;
- nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela;
- oceno uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila za preteklo leto ali leta;
- oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na opredeljene standarde in merila, kot jih je predpisalo pristojno ministrstvo oziroma župan, in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja posrednega uporabnika;
- oceno delovanja sistema notranjega finančnega nadzora posrednega uporabnika;
- pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, in razloge, zaradi katerih je do tega prišlo; pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev ter predloge za nove cilje ali ukrepe, če zastavljeni niso izvedljivi;
- oceno učinkov poslovanja posrednega uporabnika na druga področja, predvsem na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora;
- druga pojasnila, ki vsebujejo analizo kadrovanja in kadrovske politike, in poročilo o investicijskih vlaganjih.

Da bi lahko poročali o ciljih in rezultatih, moramo vse to vključiti v finančni načrt, sicer nimamo podlage za primerjavo. Z dobro pripravljenim finančnim načrtom in njegovim spremljanjem lahko pripomoremo k temu, da ne trošimo več, kot so naše zmožnosti, prav tako pa lahko vidimo, kje so rezerve. Dogaja se namreč, da šole trošijo toliko denarja, kolikor ga prejmejo iz proračuna, čeprav poraba ni vedno upravičena. Da bi bilo finančno vodenje osnovnih šol uspešno, poraba proračunskih sredstev pa čim bolj smotrna, je nadzor nad poslovanjem in porabo sredstev bistvenega pomena, to pa brez ustreznega finančnega načrta seveda ni mogoče (Žvorc 2013).

Pravne podlage za sestavo finančnega načrta

Preden predstavimo pravne podlage za finančni načrt v osnovni šoli, moramo omeniti, da osnovne šole uvrščamo med javne zavode. Statusna vprašanja zavodov rešuje Zakon o zavodih (ZZ),³ ki določa, da so zavodi organizacije, ustanovljene za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Javni zavodi opravljajo javne službe.

Javni zavodi sodijo med posredne uporabnike državnega oziroma občinskega proračuna, kar pomeni, da se financirajo iz proračuna države ali občine posredno preko neposrednih uporabnikov, to je ministrstev ali občine. Za javne zavode tako veljajo zakonske določbe, ki veljajo za posredne uporabnike. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu⁴ v 2. členu javne zavode uvršča med določene uporabnike enotnega kontnega načrta.

Zakon o javnih financah (ZJF)⁵ je krovní zakon, ki s finančnega in poslovnega vidika določa delovanje javnih zavodov. V 10. členu tako določa, da morajo vsi posredni uporabniki proračunov pripraviti in predložiti finančni načrt.

Finančni načrt urejajo Zakon o računovodstvu (ZR),⁶ Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov⁷ in Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.⁸ Več o razumljivosti zakonov, pravilnikov in navodil je mogoče prebrati v Horvat in Žvorc (2015).

Računovodsko predračunavanje

Računovodstvo je celota štirih, med seboj povezanih sestavin: računovodskega predračunavanja, računovodskega obračunavanja ali knjigovodstva, računovodskega nadziranja in računovodskega analiziranja (Melavc in Novak 2007, 47). V najširšem pomenu je

³ Uradni list Republike Slovenije, št. 12/1991, 8/1996, 36/2000 – ZPDZC in 127/2006 – ZIZP.

⁴ Uradni list Republike Slovenije, št. 112/2009, 58/2010, 104/2010, 104/2011, 97/2012.

⁵ Uradni list Republike Slovenije, št. 11/2011 in 14/2013 – popr.

⁶ Uradni list Republike Slovenije, št. 23/1999, 30/2002 – ZJF-C in 114/2006 – ZUE.

⁷ Uradni list Republike Slovenije, št. 91/2000 in 122/2000.

⁸ Uradni list Republike Slovenije, št. 115/2002, 21/2003, 134/2003, 126/2004, 120/2007, 124/2008, 58/2010, 60/2010 – popr., 104/2010 in 104/2011.

predračunavanje vsako vrednotenje prihodnjih poslovnih dogodkov.

Predračunavanje je pomembno za vsa podjetja, še posebej za tista, pri katerih so podlaga za pridobivanje prihodka predračuni. Poleg tega, da jim predračuni zagotavljajo prihodke, imajo precej koristnih stranskih učinkov. V literaturi lahko izvemo, da je s predračuni mogoče doseči tudi stranske cilje, ki izboljšujejo celotno poslovanje javnih ustanov. Ti cilji so (Jones in Pendelbury 2000, 58):

- določitev prihodnjih prihodkov in stroškov;
- odločanje o politiki in načrtovanje;
- podpora pri načrtovanju stroškov;
- ustvarjanje podlag za nadzor nad prihodki in stroški;
- ustvarjanje podlag za merjenje in ocenjevanje doseženega;
- motiviranje ravnateljstva in zaposlenih;
- lažje usklajevanje in boljša komunikacija pri izvajanju dejavnosti.

Kavčičeva (2006, 14) poudarja, da se računovodsko predračunavanje v Sloveniji ni pojavilo šele s Slovenskimi računovodskimi standardi (SRS). Da računovodstvo še zdaleč ni samo knjigovodstvo, temveč obsega še druge dejavnosti, čeprav si marsikatero od njih pogosto prisvajajo druge službe v podjetju, so slovenski računovodski teoretiki spoznali že zelo zgodaj. Za pravilno obravnavanje računovodske vloge je bilo prelomno že leto 1965, ko je računovodsko predračunavanje (oziroma računovodsko načrtovanje, kot se je takrat imenovalo) postalo ena bistvenih sestavin računovodske vloge.

Kot za vse računovodske naloge je tudi za računovodsko predračunavanje značilno, da zajema vse tiste podatke in informacije, ki so pomembni za ugotavljanje, kako bo organizacija finančno in gospodarsko uspešna. Čeprav računovodski strokovnjaki že dolgo ločijo računovodske in finančne podatke, so uradno jasno ločnico potegnili Slovenski računovodski standardi. Zanje je značilno, da zelo natančno ločijo računovodske informacije od finančnih (Kavčič 2006, 14).

Turk (2002, 529) opredeljuje predračunavanje kot zbiranje, urejevanje in obdelovanje podatkov, ki se nanašajo na načrtovanje gospodarskih kategorij v prihodnjem obdobju, ter njihovo prikazovanje v predračunih, ki podrobneje opredeljujejo načrte.

Tej opredelitvi sledijo tudi »Pravila skrbnega računovodenja«

(Slovenski inštitut za revizijo 2016), ki so dopolnitev Slovenskih računovodskih standardov⁹ in določajo, da je računovodsko predračunavanje obdelovanje v denarni in naravni (nedenarni) merski enoti izraženih podatkov o načrtovanih gospodarskih kategorijah poslovnih procesov in stanj. Usmerjeno je k sestavljanju računovodskih predračunov, ki zajemajo denarno in v naravnih merskih enotah izražene podatke o načrtovanih sredstvih, obveznostih do njihovih virov, prihodkih, odhodkih, stroških ter prejemkih in izdatkih. Računovodsko predračunavanje je pomembno pri sestavljanju računovodskih predračunov tako za notranje kot za zunanje uporabnike.

Namen načrtovanja, tudi računovodskega, je v vnaprejšnjem preprečevanju morebitnih težav in njihovem razreševanju. Dobro predračunavanje, ki omogoča ocenjevanje prihodnjih stroškov, prihodkov, nadziranje uresničenega in ugotavljanje dosežkov, je osnova za načrte. Predračuni postanejo načrti pod pogojem, da so sprejeti (Žvorc 2013).

Računovodsko predračunavanje v osnovnih šolah v veliki meri temelji na finančnih načrtih pristojnega ministrstva in na proračunu občine ustanoviteljice, šole same nimajo veliko manevrskega prostora. Ministrstvo namreč določa normative, standarde, cenike za materialne stroške in drugo, občina ustanoviteljica pa v svojem proračunu določi, koliko sredstev bo namenila posamezni osnovni šoli za plačila stroškov za uporabo prostora in opreme, za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme, za dodatne dejavnosti in investicije. Šola mora občini svoje potrebe utemeljiti pred sprejetjem občinskega proračuna (Žvorc 2013).

Veliko držav išče načine, kako učinkoviteje porabiti omejena proračunska sredstva za doseganje ciljev in uresničevanje prednostnih nalog. Prehod na k ciljem in rezultatom usmerjen proračunski proces ali ciljno usmerjenemu proračunskemu procesu – CUP – je ena od poti, ki jo je izbrala tudi Slovenija.

Države članice OECD po letu 2000 pospešeno prehajajo od tradicionalnega proračuna na k rezultatom usmerjenemu. Programsko načrtovanje in usmerjenost k ciljem in rezultatom delovanja države sta se v Sloveniji začela z reformo leta 2001 in pomenita temelj za novi način vodenja in izvajanja funkcij javne uprave, saj usmerjata njeno delovanje (Zemljič 2000, 110):

- od vložkov (*input*)

⁹ Uradni list Republike Slovenije, št. 95/2015, 74/2016 – popr. in 23/2017)

- preko postopkov
- k rezultatom (*output*) in
- k učinkom (*outcome*).

Namen k ciljem in rezultatom usmerjenega proračuna je učinkovito programsko upravljanje, ki omogoča tudi dobro upravljanje z javnimi sredstvi in poslovanje v skladu s splošnimi načeli dobrega upravljanja, torej z načeli proračunske uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti.

Pojem k ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces se osredotoča na oblikovanje programov in proračuna okrog niza ciljev in želenih rezultatov, ki morajo biti opredeljeni v začetku proračunskega procesa. Finančni načrt je pri ciljno usmerjenem proračunskem procesu vsebinsko pripravljen in ovrednoten na temelju razvojnih izhodišč in strateških usmeritev, ki vsebujejo cilje, pričakovane rezultate in učinke programskega delovanja na posameznem področju in ne na osnovi povečevanja sredstev dejanskega proračuna, glede na doseženo porabo v preteklih obdobjih (odstotkovno povečanje stroškov) ali samo produkcijo dobrin in storitev (Računsko sodišče b.l., 12–13).

Uveljavljanje k rezultatom usmerjenega proračuna v praksi predstavlja enega od načinov uresničevanja *Kodeksa dobrih praks na področju transparentnosti javnih financ*, ki ga je Mednarodni denarni sklad sprejel leta 1998 (International Monetary Fund 1998). Kodeks temelji na štirih splošnih načelih, in sicer na načelu jasnosti vlog in odgovornosti, načelu javne dostopnosti informacij, načelu javnega pripravljanja, izvajanja proračuna in poročanja o njem ter na načelu neodvisnega zagotavljanja pravilnosti oziroma resničnosti proračunskih informacij, ki morajo biti predmet javne in neodvisne presoje. Transparentnost javnih financ je ključnega pomena za doseganje makroekonomske stabilnosti vsake države in njen nadaljnji razvoj (Bitenc 2004, 60).

K rezultatom usmerjeno načrtovanje proračuna je zato več kot proračun v finančnem pomenu; načrt proračuna ne vsebuje le podatkov o tem, koliko sredstev bo država porabila za posamezen program oziroma dejavnost, temveč tudi o tem, kolikšen bo obseg in/ali kakšna bo kakovost opravljenih storitev ter kakšni bodo vplivi na družbeno skupnost oziroma koristi zanjo (Logar 2006, 84).

Tudi slovensko šolstvo bi si moralo prizadevati za učinkovitejšo porabo omejenih proračunskih sredstev za doseganje ciljev in uresničevanje prednostnih nalog, kar bi omogočilo boljše uprav-

ljanje z javnimi sredstvi in ustrežnejše poslovanje, ob upoštevanju načel proračunske uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti.

Zakoni v Sloveniji in EU vzpostavljajo sistem, procese in z njimi povezana pravila, ki morajo biti med seboj usklajeni, kar pomeni, da se zakonska določila med seboj podpirajo in si niso v nasprotju. Poznamo več vrst računovodskih metodologij. IFAC določa dve temeljni referenčni točki (denarni tok in nastanek dogodka) in dve modifikaciji (modificiran denarni tok in modificirano načelo nastanka dogodka).

Računovodsko poročanje javnega sektorja zajema širok spekter različnih kombinacij med plačano in zaračunano realizacijo. Različne vlade po svetu prikujejo sebi ustrezno obliko poročanja, ki vsebuje elemente tako ene kot druge metodologije. Izbira določenega načela je odvisna od ciljev poročanja, predvsem pa je posledica zgodovinskega razvoja in razpoložljivih virov. Seveda je poročanje odvisno tudi od vrste naročnika. Za notranje uporabnike, ki so hkrati odločevalci, so ta poročila strogo specializirana in so pripravljena tako, da zadovoljijo njihove potrebe (International Federation of Accountants 2000, 21–27).

Računovodski sistemi, ki temeljijo na denarnem toku, priznavajo transakcije in dogodke takrat, ko se denar prejme ali pa ko se izvede plačilo. Sistem po načelu nastanka poslovnega dogodka pa priznava transakcije ali dogodke v trenutku, ko se ustvari ekonomska vrednost, se ta vrednostno preoblikuje, izmenja, prenese ali pa razširi, ter takrat, ko so zapisani vsi ekonomski tokovi in ne zgolj gotovinski (Maher 2011, 5).

V poslovnem računovodstvu je najpogosteje uporabljeno načelo zaračunane realizacije (*accrual*), ki zajema prihodke takrat, ko so zasluženi, in odhodke takrat, ko je blago dobavljeno ali storitve opravljene. Z nastalimi, še nezapadlimi obveznostmi (*accruing liabilities*) spremljajo podjetja blago in storitve, dobavljene ali prejete od drugih v času pred plačilom. Kadarkoli je mogoče izračunati neto vrednost podjetij kot vsoto stanja vseh nastalih odprtih terjatev, inventarja, fiksnih kapitalskih aktiv, zemlje, nematerialnih aktiv, gotovine in depozitov, finančnih aktiv in dolgov. Zaračunane obveznosti so nepogrešljive tudi pri stroškovnih kalkulacijah, ki jih računa podjetje za določitev svojih cen, po katerih lahko proizvaja (Premchand 1989, 409–410).

Tradicionalna podlaga za vladne račune so bila od nekdaj plačila (*cash*). V takšnem sistemu se prejemki in izdatki zajemajo v času, ko so plačila prejeta ali opravljena (Premchand 1989, 387).

Pri nas izkazovanje in merjenje prihodkov in drugih prejemkov

ter odhodkov in drugih izdatkov pravnih oseb javnega prava opredeljujeta Zakon o računovodstvu (ZR)¹⁰ in Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava.¹¹ Izkazovanje prihodkov in odhodkov je različno glede na to, ali gre za pravne osebe javnega prava ali za pravne osebe zasebnega prava.

Pravne osebe javnega prava razčlenjujejo prihodke in druge prejeme ter odhodke in druge izdatke v skladu s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki ga je izdal minister za finance. Pravne osebe zasebnega prava pa pri izkazovanju prihodkov in odhodkov upoštevajo Enotni kontni okvir za gospodarske družbe, samostojne podjetnike posameznike, zadrage, nepridobitne organizacije – pravne osebe zasebnega prava ter društva in invalidske organizacije¹² ter Slovenski računovodski standard 34 – Računovodske rešitve v nepridobitnih organizacijah – pravnih osebah zasebnega prava. V osnovi SRS 34 ne velja za osebe javnega prava, a se ZR v nekaterih členih sklicuje nanj in dovoljuje njegovo uporabo tudi zanje.

Drugi uporabniki enotnega kontnega načrta pri izkazovanju prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov upoštevajo računovodsko načelo denarnega toka – plačane realizacije. Po Pravilniku o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov oseb javnega prava so drugi uporabniki enotnega kontnega načrta državni in občinski proračuni, državni in občinski organi in organizacije, ožji deli lokalnih skupnosti, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in javni skladi.

Določeni uporabniki enotnega kontnega načrta pa priznavajo prihodke in odhodke po načelu nastanka poslovnega dogodka – fakturirane realizacije. Za določene uporabnike enotnega kontnega načrta, ki so vključeni v seznam neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, je zaradi zagotovitve podatkov o vseh javnofinančnih prihodkih in odhodkih predpisano tudi evidenčno izkazovanje prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov po načelu denarnega toka – plačane realizacije. Določeni uporabniki enotnega kontnega načrta so javni

¹⁰ Uradni list Republike Slovenije, št. 23/1999, 30/2002 – ZJF-C in 114/2006 – ZUE.

¹¹ Uradni list Republike Slovenije, št. 134/2003, 34/2004, 13/2005, 114/2006-ZUE, 138/2006, 120/2007, 112/2009, 58/2010, 97/2012.

¹² Uradni list Republike Slovenije, št. 107/2015 in 1/2016.

zavodi, javne agencije in drugi posredni proračunski uporabniki, razen ZZZS in ZPIZ, ter druge osebe javnega prava, ki niso posredni ali neposredni proračunski uporabniki in upoštevajo določbe Zakona o računovodstvu.

Osnovne šole uvrščamo med določene uporabnike enotnega kontnega načrta, kar pomeni, da vodijo računovodstvo tako po načelu poslovnega dogodka kot po načelu denarnega toka.

Razumljivost zakonov, pravilnikov in navodil

Glagol *razumeti* po *Slovarju slovenskega knjižnega jezika* (2008) pomeni, da se nekaj da razumeti, vključiti, sprejeti v zavest in ugotoviti vzorčne, logične povezave, ugotoviti vsebino, smisel, razumljivost pa je lastnost, značilnost razumljivega.

Računovodje se pri razlaganju naših zakonov in podzakonskih aktov v praksi večkrat srečujemo s težavami. Sprašujemo se, zakaj zakoni niso bolj jasno napisani in zakaj se nenehno spreminjajo, kar povzroča še dodatne težave. V praksi bi bilo manj napak, če bi vsi uporabniki zakone razumeli tako, kot si je zamislil zakonodajalec. Računovodje smo ciljno usmerjeni k spoštovanju računovodskih predpisov in zakonodaje, kar pa nam večkrat otežujejo dvoumno napisani oziroma nejasni zakoni, zato se pojavljajo dileme, kako nekaj razumeti, da bo pravilno oziroma v skladu z zakonodajo. Ko se soočimo s težavo, velikokrat iščemo informacije pri svetovalcih, revizorjih, pojasnila poskušamo dobiti na spletni strani DURS-a, največkrat pa na seminarjih in v krogih računovodij. Žal pa se velikokrat zgodi, da celo svetovalci zakone razlagajo različno. Zaradi te problematike služijo razne založbe, ki ponujajo strokovno literaturo s tega področja, prav tako podjetja, ki organizirajo seminarje in izobraževanja. Tudi na različnih ministrstvih zakone včasih razlagajo različno. V praksi so zato potrebna usklajevanja med ministrstvi in znotraj njih. ZUJF, ki je začel veljati 1. junija 2012, je bil eden takšnih zakonov, pri katerih razlage posameznih členov niso bile usklajene. Nerazumevanje zakonov posledično pomeni večje stroške in preveliko porabo časa za iskanje informacij. Jasno napisani zakoni bi pomenili prihranek časa in denarja, prispevali bi k doslednejši izpolnitvi zakonskih zahtev, manj bi bilo napak, poslovanje pa bi bilo pravilnejše oziroma bolj v skladu z zakonodajo. V naši raziskavi smo računovodje povprašali po razumljivosti zakonov, pravilnikov in navodil, ki opredeljujejo finančne načrte. Zakoni in pravilniki so tudi sicer sopotniki računovodij in temelj pri njihovih vsakodnevni opravi.

To tematiko omenja Listina Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah, saj med državljanskimi pravicami navaja pravico do dobre uprave, ki pa lahko deluje le, če temelji na pregledni zakonodaji, ki je državljanom razumljiva. Evropsko listino, ki jo je pripravila konvencija, v okviru katere so se z evropskimi institucijami povezali predstavniki nacionalnih parlamentov, pravniki, akademiki in predstavniki civilne družbe, je kot priporočilo in referenčno besedilo sprejel Evropski svet v Nici decembra 2000. To besedilo dopolnjuje Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in svoboščin, ki je nastala na pobudo Sveta Evrope. Listina o temeljnih pravicah ni vključena v Lizbonsko pogodbo, ampak ji je le priložena kot izjava. Njen cilj je zgolj zaščititi temeljne pravice posameznikov v zvezi z akti, ki jih sprejmejo ustanove Evropske unije in države članice na osnovi pogodb Unije. Z Listino o temeljnih pravicah Evropske unije so prvič v zgodovini Evropske unije v enem samem besedilu povzete vse državljanske, politične, gospodarske in socialne pravice evropskih državljanov in vseh oseb, ki živijo na njenem ozemlju. Namen listine je zgolj zaščititi temeljne pravice posameznikov v zvezi z akti, ki jih sprejmejo ustanove EU in države članice pri uporabi pogodb Unije. Z Lizbonsko pogodbo je bila Listini o temeljnih pravicah dodeljena zavezujoča pravna veljava za petindvajset držav članic, Veliki Britaniji in Poljski pa je glede njene uporabe odobreno odstopanje.¹⁵

Hipoteza, metode dela in raziskava

Z raziskavo, opravljeno na osnovnih šolah v Sloveniji, bi radi preverili naslednjo hipotezo: *Razumljivost zakonov, pravilnikov in navodil vpliva na vsebinsko ustreznost finančnega načrta.*

Vsem računovodjem osnovnih šol smo leta 2014 poslali vprašanje, ali so zakoni, pravilniki in navodila, ki opredeljujejo finančne načrte, dovolj razumljivi. Finančni načrti namreč niso javno objavljeni, zato smo se pri zbiranju podatkov odločili za anketni vprašalnik. Prejeli smo 148 odgovorov, kar je bil vzorec raziskave. Anketiranci so trditev »Zakoni, pravilniki in navodila, ki opredeljujejo finančne načrte, so dovolj razumljivi« ocenjevali z ocenami od 1 do 5, pri čemer je 1 pomenilo, da trditev sploh ne drži, in 5, da trditev popolnoma drži. Tako smo ugotavljali, ali razumljivost zakonov, pravilnikov in navodil vpliva na vsebinsko ustreznost finančnega

¹⁵ Glej <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/ood2ba579f/Listina-EU-o-temeljnih-pravicah.html>.

PREGLEDNICA 1 Rezultati *t*-preizkusa za neodvisna vzorca glede razumljivosti zakonov, pravilnikov in navodil

Postavka	Kategorija	(1)	(2)	(3)
Zakoni, pravilniki in navodila, ki opredeljujejo finančne načrte, so dovolj razumljivi.	Nepopoln finančni načrt	120	2,91	0,81
	Popoln finančni načrt	28	3,14	0,525

OPOMBE Naslovi stolpcev: (1) število, (2) aritmetična sredina, (3) standardni odklon.

PREGLEDNICA 2 Povezava med razumljivostjo zakonov, pravilnikov, navodil in vsebinsko ustreznostjo finančnega načrta

Postavka		(1)	(2)
(1) Zakoni, pravilniki in navodila, ki opredeljujejo finančne načrte, so dovolj razumljivi.	<i>r</i>	1	0,196
	<i>p</i>		0,017
	<i>N</i>	148	148
(2) Vsota vsebine finančnih načrtov	<i>r</i>	0,196	1
	<i>p</i>	0,017	
	<i>N</i>	148	148

načrta. Bolj ko so zakoni, pravilniki in navodila razumljivi, vsebinsko ustrežnejši naj bi bil finančni načrt.

Metoda dela je bila tako anketiranje, instrument raziskave pa anketni vprašalnik. Anketa o finančnih načrtih je bila namenjena proučevanju finančnih načrtov v osnovnih šolah v Sloveniji. Po podatkih ministrstva za šolstvo je bilo v Sloveniji v šolskem letu 2010/2011 451 osnovnih šol, s podružnicami 786. Podružnice so vključene v finančni načrt šole, ki ji pripadajo. V raziskavo smo vključili celotno število, to je 451 osnovnih šol, odzivnost je bila 32,82-odstotna (dobili smo 148 odgovorov).

S statističnim *t*-preizkusom za neodvisna vzorca smo preverili, ali se povprečja stopnje razumljivosti zakonov, pravilnikov in navodil razlikujejo med tistimi računovodji, ki so pripravili vse vsebine finančnega načrta, in tistimi, ki jih niso. Če bodo razlike med povprečji pri stopnji značilnosti 0,05 različne, bomo hipotezo potrdili. Rezultati preizkusa so v preglednicah 1 in 2.

Na šolah, na katerih so pripravili popoln finančni načrt, razumljivost zakonov, pravilnikov in navodil, ki opredeljujejo finančne načrte, ocenjujejo nekoliko višje kot na tistih, katerih finančni načrti so vsebinsko nepopolni. Kot namreč izhaja iz preglednice 1 (Žvorc 2013), je povprečna ocena pri šolah s popolnim finančnim načrtom 3,14, pri tistih z nepopolnim pa 2,91; razlika je vseeno premajhna, da bi to lahko statistično potrdili ($t = -1,461$, $p = 0,146$).

Hipotezo smo preverili še s korelacijsko analizo (Žvorc 2013), pri kateri so podatki pokazali, da je med oceno razumljivosti za-

konov, pravilnikov in navodil in vsebinsko ustreznostjo finančnih načrtov šibka pozitivna povezanost ($r = 0,196$, $p = 0,017$). Bolj ko so zakoni razumljivi, večja je vsebinska ustreznost finančnih načrtov (vsota vsebine finančnih načrtov). Hipotezo lahko zaradi šibke povezanosti potrdimo z zadržkom.

Zaključek

Predpostavljali smo, da je vsebinska ustreznost finančnega načrta odvisna tudi od razumevanja zakonov, pravilnikov in navodil. Med oceno razumljivosti zakonov, pravilnikov in navodil in vsebinsko ustreznostjo finančnih načrtov se je pokazala šibka pozitivna povezanost, zato smo hipotezo z določenim zadržkom potrdili. Naše priporočilo je, da se na sistemski ravni pripravijo navodila za vsebino finančnih načrtov osnovnih šol, zaradi česar bi bili ti vsebinsko ustrežnejši in bolj poenoteni.

Možnosti za nadaljnje raziskovanje vidimo predvsem v tem, da bi v raziskavo vključili ravnatelje osnovnih šol, prav tako občine in ministrstvo. Omejitev naše raziskave je, da nismo naleteli na raziskave, ki bi se nanašale neposredno na načrtovanje oziroma finančne načrte osnovnih šol. Njena naslednja omejitev je, da se osredotoča na pogled računovodij, mnenj drugih udeležencev, predvsem ravnateljev, pa vanjo nismo vključili. S prispevkom smo želeli prispevati k razumevanju načrtovanja in finančnih načrtov v slovenskih osnovnih šolah in k razširjenemu vpogledu na to področje.

Literatura

- Bitenc, M. 2004. »Revidiranje učinkovitosti in uspešnosti delovanja proračunskih uporabnikov.« V *Zbornik referatov 6. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju*, 59–75. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Harris, L. C. 2000. »Getting Professionals to Plan: Pressures, Obstacles and Tactital Responses.« *Long Range Planning* 33 (6): 849–877.
- Horvat, T. 2015. »Corporate Social Responsibility Depending on the Size of Business Entity.« V *Managing Sustainable Growth*, ur. D. Gomezelj Omerzel in S. Laporšek, 339–353. Koper: Faculty of Management.
- Horvat, T., in M. Likar. 2016. »Recovery of Overdue Claims in Higher Education Institutions with Electronic Enforcement: Slovenian Case.« V *European Union Future Perspectives: Innovation Entrepreneurship and Economic Policy*, ur. D. Rabar, K. Černe in R. Zenzerović, 403–417. Pula: Juraj Dobrila University of Pula.
- Horvat, T., in M. Lipičnik. 2016. »Internal Audits of Frauds in Accounting

- Statements of a Construction Company.« *Strategic Management* 21 (4): 29–36.
- Horvat, T., in B. Žvorc. 2015. »Finančno načrtovanje v javnem zavodu.« *Vodenje v vzgoji in izobraževanju* 13 (1): 59–78.
- International Federation of Accountants. 2000. *Government Financial Reporting*. New York: International Federation of Accountants.
- International Monetary Fund. 1998. *Code of good practices on fiscal transparency*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jones, R., in M. Pendelbury. 2000. *Public Sector Accounting*. 5. izd. London: Pitman.
- Kavčič, S. 2006. *Predračunavanje in priprava finančnih načrtov v javnih zavodih*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
- Logar, R. 2006. »Računovodstvo države: iluzija nastanka poslovnega dogodka ali stvarnost denarnih tokov.« V *Zbornik 38. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji*, 79–95. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Maher, N. 2011. *Računovodstvo oseb javnega prava*. Ljubljana: Zavod IRC. http://www.impletum.zavod-irc.si/docs/Skriti_dokumenti/Racunovodstvo_oseb_javnega_prava-Maher.pdf
- Melavc, D., in A. Novak. 2007. *Controlling*. Kranj: Moderna organizacija.
- Premchand, A. 1989. *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. B.l. »Revizijski priročnik: k ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces.« [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K718005CCB2108E77C1257789005689A8/\\$file/Prirocnik_RBB.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K718005CCB2108E77C1257789005689A8/$file/Prirocnik_RBB.pdf)
- Robnik, L. 2000. »Finančno načrtovanje, analiziranje in informiranje – poti do uspešnega vodenja podjetja.« V *Management v novem tisočletju*, ur. G. Vukovič, 880–889. Kranj: Moderna organizacija.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2000. Ljubljana: ZRC. [Http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html](http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html)
- Slovenski inštitut za revizijo. 2016. »Pravila skrbnega računovodenja.« <http://www.si-revizija.si/sites/default/files/standardi/psr-2016.pdf>
- Turk, I. 2002. *Pojmovnik računovodstva, financ in revizije*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Zemljič, P. 2000. »Razmerje med neposrednimi in posrednimi uporabniki državnega in občinskih proračunov po zakonu o javnih financah.« V *Zbornik referatov 2. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju*, 101–120. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Žvorc, B. 2013. »Analiza finančnih načrtov v slovenskih osnovnih šolah.« Magistrska naloga, Fakulteta za management Univerze na Primorskem, Koper.

- Bernardka Žvorc je vodja računovodstva na Osnovni šoli Šmarje pri Jelšah. bernarda.zvorc@gmail.com