

1. UVOD

Občine so pri oblikovanju proračuna z vidika njegove oblike povsem avtonomne, pri čemer pa so obvezane, da upoštevajo veljavne predpise s področja javnih financ. Pri pregledu proračunov občin za posamezno proračunsko leto je Ministrstvo za finance v preteklih letih ugotavljalo, da je pristop občin pri oblikovanju tega dokumenta zelo neenoten, čeprav so predpisi za njegovo sestavo enotni.

Ministrstvo za finance poskuša občinam pri pripravi enotno oblikovanih proračunov pomagati že od leta 2001 s pripravo proračunskega priročnika. V letu 2005 so vse občine, poleg proračunskega priročnika, prejele tudi aplikacijo APPrA-O, s katero je omogočena računalniška podpora za poenoteno sestavo občinskih proračunov. V letu 2006 je bilo v zvezi s pripravo proračunov občin uvedenih več novosti. Z uveljavitvijo Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr., 138/06 in 108/08) je bila s 1. 1. 2006 prvič uvedena programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov, ki poleg ekonomske in funkcionalne klasifikacije omogoča poenoteno pripravo in sestavo občinskih proračunov. Ker so bili proračuni občin pogosto sestavljeni brez finančnih načrtov ožjih delov občin, pa so bila v proračunskem priročniku za leto 2006 dana tudi podrobna navodila za vključevanje prihodkov in odhodkov ožjih delov občin v proračun občine. Iz poslanih proračunov nekaj zadnjih let je razvidno, da občine pri sestavi splošnega in posebnega dela proračuna upoštevajo veljavne predpise, težave pa še vedno nastajajo predvsem pri sestavi načrta razvojnih programov, obrazložitev in odloka, s katerim se sprejme občinski proračun.

Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov je pripravljen za pripravo proračuna za leti 2013 in 2014. Iz njegove vsebine je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki jo Ministrstvo za finance izvaja od leta 1999 dalje, in sicer uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna. Cilji reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

- kdo porablja proračunska sredstva (katere institucije),
- kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev in
- za kaj se porabljajo javna sredstva.

Odgovori na predhodno navedena vprašanja so zajeti v veljavnih zakonskih in podzakonskih aktih s področja javnih financ.

Vsebina proračunskega priročnika za sestavo občinskih proračunov za leti 2013 in 2014 se tako kot v proračunskem priročniku v preteklih letih nanaša na:

- pravne podlage s področja javnih financ in računovodstva s poudarkom na predpisih, pomembnih za vse občine,
- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskih proračunov,
- pripravo občinskega proračuna (postopek, klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, strukturo, vzorec proračuna),
- dokumente za sestavo občinskega proračuna (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine, vzorec odloka o proračunu občine).

V proračunskem predpisih za pripravo občinskih proračunov za leti 2013 in 2014 ni bistvenih novosti glede sestave proračuna. V posameznih poglavjih so dana posebna opozorila, ki izhajajo iz ugotovljenih nepravilnosti pri pregledu proračunov za pretekla leta.

2. PRAVNE PODLAGE

Področje javnih financ, računovodstva in nadzora državnih pomoči urejajo številni predpisi. Ti predpisi se uporabljajo tako pri pripravi državnega proračuna kot tudi pri pripravi občinskih proračunov.

Pri pripravi predloga občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občine uporabijo naslednje predpise:

- **Zakon o javnih financah** (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo in 110/11-ZDIU12; v nadaljevanju: ZJF),
- **Zakon o lokalni samoupravi** (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 100/08-odl US, 79/09 in 51/10; v nadaljevanju: ZLS)
- **Zakon o financiranju občin** (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 – odločba US, 57/08 in 36/11), (v nadaljevanju ZFO)
- **Zakon o računovodstvu** (Uradni list RS, št. 23/99; v nadaljevanju: ZR),
- **Zakon za uravnoteženje javnih financ** (Uradni list RS, št. 40/12 in 55/12-Odl US; v nadaljevanju: ZUJF)
- **Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti** (Uradni list RS, št. 44/07),
- **Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna** (Uradni list RS, št. 45/02 in 44/07),
- **Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov** (Uradni list RS, št. 43/00),
- **Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov** (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr., 138/06 in 108/08)
- **Pravilnik o postopku in načinu nakazovanja dohodnine občinam** (Uradni list RS, št. 138/06).
- **Pravilnik o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov** (Uradni list RS, št. 56/07 in 6/08),
- **Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov** (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).

Pri pripravi proračuna je potrebno upoštevati tudi podzakonske predpise **Zakona o računovodstvu** (Uradni list RS, št. 23/99; v nadaljevanju: ZR), in sicer:

- **Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava** (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10 in 104/11).
- **Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov** (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).
- **Pravilnik o postopkih zadolževanja občin** (Uradni list RS, št. 108/08 in 49/10),

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, pa morajo občine upoštevati:

- **Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ** (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10); v nadaljevanju: UEM),
- **Zakon o spremljanju državnih pomoči** (Uradni list RS, št. 37/04; v nadaljevanju: ZSDrP).

Pri pripravi dokumentov proračuna, ki se nanašajo na pripravo kadrovskega načrta, občine upoštevajo **Zakon o javnih uslužbencih** (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZJU-UPB3 ter 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl.US: U-I-136/07-13, 40/12-ZUJF; v nadaljevanju: ZJU).

Pri pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem občine pa **Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin** (Uradni list RS, št. 86/10; v nadaljevanju: ZSPDSPS).

3. GLOBALNA IZHODIŠČA IN POJASNILA POJMOV

Zakon o financiranju občin, objavljen z dne 30. 11. 2006, od 1. 1. 2007 je uveljavil nov način financiranja občin. ZFO-1 v 13., 14. in 15. členu določa način izračuna primerne porabe občine, prihodka občine iz glavarine in finančne izravnave. Ministrstvo za finance je na podlagi navedenih določb 13., 14. in 15. člena Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 – odl. US in 57/08; v nadaljevanju: ZFO-1) po sprejetju državnega proračuna občinam dolžno sporočiti zneske o prihodkih občine iz glavarine in zneske finančne izravnave. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2012 (Uradni list RS, št. 37/12) je bil sprejet na seji Državnega zbora Republike Slovenije dne 11. 05. 2012 in objavljena v Uradnem listu. Na isti seji je bil sprejet tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2012 (Uradni list RS, št. 37/12).

Podlago za pripravo občinskih proračunov predstavljajo **izhodišča za pripravo proračunov, znesek primerne porabe** na prebivalca in ob upoštevanju teh izhodišč izračun primerne porabe ter pripadajočih sredstev **finančne izravnave**.

Proračun občine za leto 2013 in 2014 je načrtovan na podlagi izračuna primerne porabe, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, in sicer za proračunska obdobja 2013 in 2014.

Skladno z 8. členom ZFO-1 so vir financiranja občin prihodki iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe. Z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, se določijo davki in obseg davkov, ki se odstopijo občinam v višini skupne primerne porabe.

Občinam se tako kot prihodek iz dohodnine in izravnave odstopa po ZFO-1 tedensko po enakih deležih, začenši s prvim tednom proračunskega leta, za katerega je izračunana ter po postopku in na način, ki sta določena s Pravilnikom o postopku in načinu nakazovanja dohodnine občinam (Uradni list RS, št. 138/06). Odstopljena dohodnina občinam se občinam nakazuje na podračun javnofinančnih prihodkov, odprt v sistemu enotnih zakladniških računov občin, v svojih poslovnih knjigah pa jo občine evidentirajo na podkontu 700020 Dohodnina – odstopljeni vir občinam.

Prvo nakazilo odstopljene dohodnine bodo občine prejele januarja 2013 in nato do konca proračunskega leta vsako sredo oziroma naslednji delovni dan, če sreda ni delovni dan. Skladno s 17. členom ZFO-1 bodo občine finančno izravnavo prejemale po dvanajstih do 20. dne v mesecu za tekoči mesec, razen nakazil finančne izravnave do 5.000 EUR, ki se bodo opravila v dveh obrokih, in sicer do 20. junija in do 20. decembra tekočega leta. Finančne izravnave za leti 2013 in 2014 niso predvidene.

I. Pojasnila pojmov

Primerna poraba

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini, površine občine, deleža prebivalcev, mlajših od 15 let in deleža prebivalcev, starejših od 65 let v občini, števila prebivalcev občine in povprečnine.

Na podlagi 14. in 16. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 -odl. US, 57108, 36/11 in 40/12-ZUJF; v nadaljevanju: ZFO-1) smo bili obveščani, da je Ministrstvo za finance objavilo predhodne podatke o izračunu primerne porabe občin, zneskov dohodnine, pri čemer so zneski dohodnine, ki pripadajo občinam in zneskov finančne izravnave izračunani za leti 2013 in 2014.

Na podlagi drugega odstavka 12. člena ZFO-1 je Ministrstvo za finance izračunalo višino povprečnih stroškov za financiranje nalog iz prvega odstavka 11. člena ZFO-1 (povprečnina), upošteva pri tem metodologijo iz Uredbe o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 51/09), Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09) ter učinke zmanjšanja nalog občin v letu 2013, in sicer: prenos nalog na centre za socialno delo, znižanje stroškov občin zaradi uveljavitve Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) in znižanje stroškov dela v celotnem javnem sektorju. Ker bi na podlagi tako izračunane povprečnine obveznosti države do občin iz naslova dohodnine in finančne izravnave še vedno znatno presegale javnofinančne možnosti financiranja občin z državne ravni, je Vlada Republike Slovenije na podlagi drugega odstavka 11. člena ZFO-1 na 32. redni seji dne 4. 10. 2012 sprejela Dogovor o višini povprečnine za leti 2013 in 2014 (v nadaljevanju: Dogovor), s katerim se povprečnina za leti 2013 in 2014 določi v višini 536,00 EUR, in ga z reprezentativnima združenjema občin (Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije) tudi podpisala.

Pri predhodnem izračunu primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2013 je tako upoštevana povprečnina iz Dogovora in novelirani podatki o številu prebivalcev, starostni strukturi prebivalcev, površini občin ter dolžini lokalnih cest in javnih poti.

Predhodni izračun primerne porabe občin za leto 2014 je enak predhodnemu izračunu za leto 2013.

Po sprejetju državnih proračunov za leti 2013 in 2014 bomo šele prejeli dokončen izračun primerne porabe občin, zneskov dohodnine in zneskov finančne izravnave za leti 2013 in 2014 na podlagi višine povprečnine za leti 2013 in 2014, ki jo bo določil državni zbor v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014.

Za izračun prihodkov občine za financiranje primerne porabe (dohodnina) je potrebno ugotoviti tudi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki pomeni merilo za ugotovitev prihodkov iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Za financiranje primerne porabe tako pripada občinam 54% dohodnine, ki se med občine razdeli najprej v višini 70% vsem občinam enako, ostalih 30% dohodnine ter del od 70% dohodnine, ki presega primeren obseg sredstev pa se razdeli kot solidarnostna izravnava v višini razlike med 70% dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe. Kot dodatna solidarnostna izravnava se občinam razdeli razlika med dohodnino v višini 54 % in prihodki od 70% dohodnine in solidarnostne izravnave in sicer le-ta pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe.

Povprečnina

Povprečnina, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe in s tem dohodnine in finančne izravnave, bo za leti 2013 in 2014 izračunana na podlagi Uredbe o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog (in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09). O predhodnih oziroma končnih podatkih o dohodnini in finančni izravnavi za leti 2013 in 2014 bi moralo Ministrstvo za finance na podlagi 14. in 16. člena ZFO-1 obvestilo občine v zakonsko določenih rokih (predhodni podatki do 15. oktobra, končni podatki pa po sprejetem državnem proračunu).

Povprečnina predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Na podlagi uredbe iz 11. člena ZFO-1 in uredbe iz 12. člena ZFO-1 jo izračuna Ministrstvo za finance, določi pa državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Na podlagi Uredbe o določitvi nalog, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin in metodologije za izračun povprečnine (Uradni list RS, št. 91/07) je povprečnina za leto 2013 in 2014 predhodno določena in še ni sprejeta v Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 v višini 536,00 EUR, kar je nižje od leta 2012, ko je ta bila določena v višini 554,50 EUR in od julija 2012 zmanjšana po Zakonu o uravnoteženju javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12)

Število prebivalcev

Število prebivalcev se upošteva po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije, in sicer se zajemajo državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in tujci z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: prebivalci). Upoštevani so podatki na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine. Pri izračunu primerne porabe občin za leti 2013 in 2014 so upoštevani podatki o številu prebivalcev na dan 1. januarja 2012. Občina Straža je imela v začetku leta 2012 za izračun 3.916 prebivalcev.

Izračun **koeficientov Pi in Ci** zajema površino posamezne občine v km² in dolžino lokalnih cest in javnih poti v posamezni občini. Upoštevana površina Občine Straža je 28,5 km² in dolžina lokalnih cest in javnih poti je 58,175 kilometrov. Na podlagi teh podatkov in podatkov o številu prebivalcev sta izračunana koeficienta Pi in Ci. Koeficient **Pi** je izračunano razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca. Pi za Občino Straža znaša 0,734336. Površina celotne države na prebivalca je (**P**): **0,009911 km²** (vir: Statistični urad Republike Slovenije) ; (vir: Ministrstvo za promet - Direkcije Republike Slovenije za ceste).

Koeficient Ci je izračunano razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi. Ci za Občino Straža znaša 0,940432 za 58,175 km. Dolžina lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi je (**C**): **0,015797 km**

Površina občin je upoštevana na podlagi podatkov Geodetske uprave Republike Slovenije in dolžina lokalnih cest in javnih poti pa po podatkih Ministrstva za promet - Direkcije Republike Slovenije za ceste.

Izračun **koeficientov Mi in Si** zajema delež prebivalcev občine, mlajših od 15 let v celotnem prebivalstvu občine in delež prebivalcev občine, starejših od 65 let v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na podlagi stanja na 01.01.2012. Na podlagi teh deležev sta izračunana koeficienta Mi in Si.

Koeficient Mi predstavlja razmerje med deležem prebivalcev, mlajših od 15 let v posamezni občini in povprečjem deležev prebivalcev, mlajših od 15 let v državi. V Občini Straža je mlajših od 15 let po virih Statističnega urada Republike Slovenije 597 občanov na dan 01. 01. 2012 in iz tega razmerja znaša koeficient Mi za Občino Straža **Mi** je 1,064669. Povprečje deležev mlajših od 15 let v državi je (**M**) je 0,143191.

Koeficient Si pa predstavlja razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let v posamezni občini in povprečjem deležev prebivalcev, starejših od 65 let v državi. V Občini Straža je starejših od 65 let po virih Statističnega urada Republike Slovenije 576 občanov na dan 01. 01. 2011 in iz tega razmerja znaša koeficient Si za Občino Straža **Si** je 0,872849. Povprečje deležev starejših od 65 let v državi je (**S**) je 0,168516.

Izračun **vsote korigiranih kriterijev** zajema vsoto korigiranih kriterijev, ki se upoštevajo za izračun primerne porabe občine. Primerna poraba občine je izračunana na podlagi fiksnega deleža, ki se ne korigira, in sicer v višini 0,61 ter spremenljivega deleža, ki se korigira s kriteriji Pi, Ci, Mi in Si. Kriterij Ci se upošteva s ponderjem 0,13, Pi s ponderjem 0,06, Mi s ponderjem 0,16 in Si s ponderjem 0,04. Vsota korigiranih kriterijev za izračun primerne porabe občine je po posameznih občinah zaradi upoštevanja kriterijev večja ali manjša od 1,00. Za Občino Straža izračun vsote korigiranih kriterijev za leto 2012 znaša 0,982931, kar je vsota (0,61 + 0,13Ci + 0,06Pi + 0,16Mi + 0,04Si), kar znaša za Občino Straža 0,981577.

Primerna porabe občine

Primerna poraba občine (PPi) je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine (P) in števila prebivalcev občine (Oi):

$$PPi = (0,61 + 0,13Ci + 0,06Pi + 0,16Mi + 0,04Si) * P * Oi. = 2.060.307 \text{ EUR}$$

- **P** je povprečnina na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin (v EUR), ki je 536,00 EUR:
- **Po** Povprečna primerna poraba na prebivalca v državi izračunana po enačbi: $Po = SPP/O$ (v EUR) v državi znaša 536,15 EUR:
- **Oi** so podatki zajemajo, ki zajemajo število državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji (občini) in število tujcev z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki imajo prijavljeno stalno prebivališčem v občini na dan 01. 01. 2012 (vir: Statistični urad Republike Slovenije).

Dohodnina

Občinam pripada skupaj 54 % dohodnine, vplačane v preteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba. Pri izračunu dohodnine za leto 2013 in 2014 inflacija ni upoštevana. V letu 2013 se primerna poraba financira samo z dohodnino.

Merilo za ugotovitev prihodkov občine iz dohodnine je primeren obseg sredstev, ki se izračuna po enačbi iz 13.a člena ZFO-1. Na višino primerne obsega vpliva povprečna primerna poraba na prebivalca v državi, indeks raznolikosti občin in število prebivalcev v občini. Če je primeren obseg sredstev za več kot 15 % višji od primerne porabe občine se presežek nad 15 % zmanjša za 50 %.

Prihodki Občine Straža iz naslova dohodnine za leto 2013 po podatkih o višini dohodnine po odmernih odločbah za leto 2010, izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero

se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v Občini Straža, po stanju na dan 30. junija 2012 znašajo 3.669.066 EUR in predstavlja strukturni delež po odmernih odločbah v letu 2010 v Republiki Sloveniji 0,194902. Ocena prihodkov iz dohodnine za leto 2013 za Občino Straža znaša 2.271.546 EUR.

Občini Straža pripada po izračunu primerne obsega sredstev zmanjšan obseg sredstev občine (POs) v višini 2.072.084 EUR. po izračunu dohodnine pa nam pripada le 2.060.307 EUR in ima za 11.777 EUR presežka, zato ji ne pripada finančna izravnava.

Finančna izravnava

Občini, ki v posameznem proračunskem letu s prihodkom iz dohodnine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in dohodnino. Izračun finančne izravnave zajema izračun finančne izravnave kot razlike med primerno porabo občine in dohodnino oziroma v prehodnem obdobju med primerno porabo občine ter seštevkom dohodnine in davčnih prihodkov občine. Občina Straža ima v letu 2013 planiran presežek v višini 11.777 EUR in ji v letu 2013 ne pripada finančna izravnava. Presežek ima 62 občin v Sloveniji. V letu 2013 in 2014 ne pripada finančna izravnava nobeni občini.

II. Globalna izhodišča za pripravo predloga proračuna za leto 2012

Skladno s 17. členom ZJF mora minister, pristojen za finance, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna obvestiti tudi občine. Osnova za pripravo predloga državnega proračuna za leti 2013 in 2014 in s tem tudi občinskih proračunov je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Podatki so prikazani v tabeli **Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije**. Ob upoštevanju teh izhodišč in sklepov Vlade RS z dne 20. 9. 2012 se bo morala zmanjšati tako na državni kot tudi na občinski ravni masa sredstev za plače od 10 do 15%.

Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskega proračuna so navodila za pripravo občinskega proračuna, ki ga za finance pristojen organ občinske uprave na podlagi 18. člena ZJF posreduje neposrednim uporabnikom.

Za pripravo občinskih proračunov občine potrebujejo tudi podatke o dohodnini in finančni izravnavi, ki ju je potrebno izračunati na podlagi Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 – odločba US, 57/08 in 36/11), (v nadaljevanju ZFO).

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini, površine občine, deleža prebivalcev, mlajših od 15 let in deleža prebivalcev, starejših od 65 let v občini, števila prebivalcev občine in povprečnine.

Za izračun prihodkov občine za financiranje primerne porabe (dohodnina) je potrebno ugotoviti tudi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki pomeni merilo za ugotovitev prihodkov iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Za financiranje primerne porabe tako pripada občinam 54% dohodnine, ki se med občine razdeli najprej v višini 70% vsem občinam enako, ostalih 30% dohodnine ter del od 70% dohodnine, ki presega primeren obseg sredstev pa se razdeli kot solidarnostna izravnava v višini razlike med 70% dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe. Kot dodatna solidarnostna izravnava se občinam razdeli razlika med dohodnino v višini 54 % in prihodki od 70% dohodnine in solidarnostne izravnave in sicer le-ta pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe.

Finančna izravnava predstavlja sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo občini, ki s prihodki za financiranje primerne porabe (dohodnina) ne more financirati svoje primerne porabe.

Povprečnina, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe in s tem dohodnina in finančne izravnave, je izračunana na podlagi Uredbe o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 51/09) in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09). Pri izračunu povprečnine za leti 2013 in 2014 bo upoštevano tudi predvideno zmanjšanje stroškov občin zaradi uveljavitve Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in 55/12-Odl US). Povprečnina bo določena v Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2013 in 2014. O predhodnih oziroma končnih podatkih o dohodnini in finančni izravnavi za leti 2013 in 2014 bo Ministrstvo za finance na podlagi 14. in 16. člena ZFO-1 obvestilo občine v zakonsko določenih rokih (predhodni podatki do 15. oktobra, končni podatki pa po sprejetem državnem proračunu).

4. VRSTE PRORAČUNOV IN OBLIKA

Proračun je ekonomski, finančni in politični akt, s katerim se določi programe, pravice porabe in vse javno finančne institucije za izvedbo zastavljenih programov in aktivnosti. Zakon o javnih financah opredeljuje proračun kot akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto.

Da lahko občina izvaja naloge in funkcije, ki so potrebne za učinkovito zadovoljitev potreb občanov, ki so javnega interesa, mora ob ostalem na primeren način zbirati sredstva in potem ta sredstva odgovorno in učinkovito razporediti ter uporabiti. Proračun je instrument prek katerega so transakcije dejansko načrtovane in izvedene.

V celotnem proračunskem procesu je potrebno upoštevati osnovna proračunska načela za racionalno in učinkovito načrtovanje, vodenje ter za upravljanje proračuna in celotnih javnih financ. Proračunska načela so vodila, ki jih je treba upoštevati v vseh fazah proračunskega ciklusa in so konkretizirana v posameznih zakonskih rešitvah.

V letu 2005 sprejet predpis o programski klasifikaciji občinskih proračunov naj bi omogočil primerljivost med proračuni občin in državnim proračunom. Poleg tega naj bi omogočil poenoten pristop občin k pripravi proračuna. Na ta način se zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki se v Sloveniji izvaja od leta 1999 dalje in sicer uskladitev javnih financ z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna.

Pri sestavi občinskega proračuna za leto 2013 in 2014 so upoštevane pravne podlage s področja javnih financ, računovodstva in javnih naročil. Ministrstvo za finance je v zadnjih letih izvedlo reformo javnih financ, katere končni cilj je uskladitev javne porabe z napredno mednarodno prakso, izboljšanje transparentnosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter izpopolnitev metod spremljanja in ocenjevanja izvajanja proračuna.

Vsebina in struktura proračuna občine, ki je predložen občinskemu svetu, mora **temeljiti na 10. členu ZJF** in je oblikovan glede na dodatna navodila ministrstva za finance.

a. Vrste proračunov

Zaradi jasnega ločevanja pojmov: proračun, spremembe proračuna in rebalans proračuna, je potrebno le-te pojasniti.

Na podlagi 3. člena ZJF:

- je **proračun občine** akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto;
- so **spremembe proračuna** akt o spremembah in dopolnitvah državnega oziroma občinskega proračuna, ki ga vlada predloži v sprejem državnemu zboru oziroma župan občinskemu svetu pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša;
- je **rebalans proračuna** akt države oziroma občine o spremembi proračuna med letom.

Proračun se sprejema v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. januarjem leta, za katero se sprejema. Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, se financiranje funkcij in nalog občine začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu (začasno financiranje).

Prav tako mora občinski svet pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša, sprejeti spremembe občinskega proračuna. Če spremembe proračuna niso sprejete pred začetkom leta, na katerega se že sprejeti proračun nanaša, se izvršuje že sprejeti proračun. Če se proračun oziroma spremembe proračuna v teku proračunskega leta ne uravnotežijo, kljub izvajanju ukrepov iz 40. člena ZJF, mora župan predlagati rebalans proračuna. Spremembe proračuna morajo biti vedno sprejete pred začetkom proračunskega leta, medtem ko se rebalans proračuna sprejema med proračunskim letom.

Določbe 13. a člena ZJF tudi občinam omogočajo pripravo in sprejetje proračuna za dve leti, vendar lahko župan predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.

V primeru sprejemanja proračuna za dve leti državni zbor oziroma občinski svet sprejmeta dva proračuna, za vsako leto posebej. Priprava proračunov za dve leti omogoča uveljavitev dolgoročnejšega planiranja proračunskih prejemkov in izdatkov kot tudi učinkovitejše oblikovanje in izvajanje makrofiskalne politike in večletnih razvojnih programov na posameznih področjih delovanja vlade. Tudi v občinah je na ta način omogočeno dolgoročnejše planiranje, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog (investicij), ki jih ni mogoče realizirati v enem proračunskem letu. Le-te se tudi v občinah načrtujejo v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del občinskega proračuna in ki se pripravlja za obdobje štirih let. S sprejetjem dvoletnega proračuna se bo lahko prekinil tudi dosednji pogost način začasnega financiranja proračunskih potreb v prvih mesecih proračunskega leta, ko proračun še ni bil sprejet.

V letu 2012 občine pripravijo proračuna za leto 2013 (oziroma občine, ki so že imele sprejet proračun za leto 2013, spremembe le-tega), lahko pa tudi proračun za leto 2014.

V občinah, v katerih občinski sveti iz različnih razlogov ne bodo sprejeli proračuna za leto 2013 do 1. 1. 2013, bodo občine uvedle začasno financiranje na podlagi določb ZJF.

b. Oblika in klasifikacija proračunov

V letu 2005 sprejet predpis o programski klasifikaciji občinskih proračunov naj bi omogočil primerljivost med proračuni občin in državnim proračunom. Poleg tega naj bi omogočil poenoten pristop občin k pripravi proračuna. Na ta način se zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki se v Sloveniji izvaja od leta 1999 dalje in sicer uskladitev javnih financ z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna.

Pri sestavi občinskega proračuna za leto 2013 in 2014 so upoštevane pravne podlage s področja javnih financ, računovodstva in javnih naročil. Ministrstvo za finance je v zadnjih letih izvedlo reformo javnih financ, katere končni cilj je uskladitev javne porabe z napredno mednarodno prakso, izboljšanje transparentnosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter izpopolnitev metod spremljanja in ocenjevanja izvajanja proračuna.

Cilji klasifikacije proračuna naj odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

- kdo porablja proračunska sredstva (institucionalna klasifikacija)
- kako (ekonomska klasifikacija)
- zakaj (programska klasifikacija).

Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Pri pripravi proračuna se upoštevajo klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Klasifikacije proračuna morajo prikazovati prejemke in izdatke občinskega proračuna po naslednjih klasifikacijah:

- **institucionalni,**
- **ekonomski,**
- **programski,**
- **funkcionalni (COFOG).**

I. Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov

Institucionalna klasifikacija javnofinančnih enot, ki so zajete v okviru sektorja države, daje odgovor na vprašanje, **kdo porablja proračunska sredstva** (katere institucije). Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna. Nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna so neposredni uporabniki občinskih proračunov, ki so določeni v odredbi o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

Vsaka občina glede na organiziranost svojih neposrednih proračunskih uporabnikov pripravi svojo institucionalno klasifikacijo neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov.

Na splošno bo najbolj tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini na naslednje institucionalne enote:

Občinski organi in občinska uprava:

- **občinski svet,**
- **nadzorni odbor,**
- **župan,**
- **občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave** (oddelki, uradi, režijski obrat) in morebitni **skupni organ občinske uprave** ter

Ožji del občine (od 1 do n).

Predlagatelji finančnih načrtov neposrednih uporabnikov na lokalnem nivoju so posamezni neposredni uporabniki (občinski organi in občinska uprava ter ožji deli občin). Zaradi preglednosti finančnega načrta občinske uprave lahko kot predlagateljice finančnega načrta občinske uprave nastopajo tudi notranje organizacijske enote občinske uprave, določene z občinskim odlokom, s katerim občinski svet določi naloge in notranjo organiziranost občinske uprave. Samostojni predlagatelj finančnega načrta je tudi vsak ožji del občine.

Občine lahko na podlagi Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 100/08-odl US, 79/09 in 51/10; v nadaljevanju: ZLS) z odlokom ustanovijo tudi **organ skupne občinske uprave ali skupno službo** občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave (v nadaljevanju: **skupna občinska uprava**). V odloku se občine dogovorijo o kriterijih za financiranje le-te ter določijo način financiranja in občino soustanoviteljico, ki bo zagotavljala finančno poslovanje skupne občinske uprave in opravljala naloge delodajalca (**v nadaljevanju: sedežna občina**).

Skupna občinska uprava je neposredni uporabnik občinskega proračuna sedežne občine. Sedežna občina ima v svojem proračunu, v posebnem delu proračuna finančni načrt skupne občinske uprave, ki mora zajemati njene celotne stroške. Ostale občine, ki so soustanoviteljice skupne občinske uprave, **v finančnem načrtu svoje občinske uprave (na posebni proračunski postavki in ustreznem podprogramu)** prikažejo le svoj delež sredstev za financiranje skupne občinske uprave, ki ga skladno z odlokom nakažejo sedežni občini. Finančni načrt skupne občinske uprave je pri teh občinah le informativne narave in del obrazložitve proračuna.

II. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Ekonomska klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Ekonomska klasifikacija daje odgovor na vprašanje, **kaj se plačuje iz javnih sredstev**. Je temelj strukture proračuna. Od leta 2000 se uporablja pri pripravi in izvrševanju državnega in občinskih proračunov, pri pripravi finančnih načrtov javnih skladov, agencij in javnih zavodov ter pri pripravi njihovih poročil o realizaciji oziroma pri pripravi zaključnih računov.

Pri pripravi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov je potrebno dosledno upoštevati nazive kontov in podkontov iz Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

Nova ekonomska klasifikacija, ki je v celoti združljiva s sprejetimi mednarodnimi standardi.

III. Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov

Programska klasifikacija daje odgovor na vprašanje, **za kaj se porabljajo javna sredstva**.

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. Uporablja se za pripravo proračunov občin od leta 2006 dalje. V njej so določena področja proračunske porabe in glavni programi, za občine pa še podprogrami.

Izdatki v občinskih proračunih in finančnih načrtih neposrednih uporabnikov se v skladu s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov razvrščajo v:

- področja proračunske porabe (21 področij) ter
- glavne programe (61 glavnih programov) in
- podprograme (122 podprogramov).

Za pripravo proračunov za leti 2012 in 2013 programska klasifikacija ni nič spremenjena. Ministrstvo za finance je pripravilo tudi podrobno obrazložitev programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, na podlagi katere je občinam olajšano oblikovanje posameznih proračunskih postavk in njihovo uvrščanje v ustrezen podprogram.

Programska klasifikacija je že od 1. 1. 2006 dalje tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin na podlagi 27. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 32/06 – uradno prečiščeno besedilo). V ta namen je bil objavljen Pravilnik o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 56/07 in 6/08), na podlagi katerega občine poročajo preko sistema za pripravo proračunov občin in poročanje (v nadaljevanju: APPrA-O), ki ga je za vse občine vzpostavilo Ministrstvo za finance.

IV. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov

Funkcionalna klasifikacija, določena z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah države oziroma občine. Predpisana funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov je skladna z mednarodno COFOG klasifikacijo in omogoča mednarodne primerjave.

Do uvedbe programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov je bilo za občine obvezno, da so pri pripravi občinskega proračuna upoštevale funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih izdatkov. Le - to bodo pri pripravi proračuna še vedno upoštevale. Ministrstvo za finance je v ta namen pripravilo povezavo med podprogrami programske klasifikacije in pododdelki funkcionalne (COFOG) klasifikacije. V APPrA-O je ta povezava avtomatizirana, razen v nekaj izjemah, pri katerih je potrebno biti posebej pozoren pri sestavi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

5. OMEJITVE PRORAČUNA

Skladno s 30. členom Zakona o javnih financah morajo predlogi za povečanje izdatkov proračuna obsegati predloge za povečanje prejemkov proračuna ali za zmanjšanje drugih izdatkov v isti višini, pri čemer ti ne smejo biti v breme proračunske rezerve ali splošne proračunske rezervacije oziroma v breme dodanega zadolževanja. Amandmaji morajo upoštevati načelo proračunskega ravnovesja.

Vsebina in struktura proračuna občine, ki je predložen občinskemu svetu, **temelji na 10. členu ZJF** in je oblikovan glede na dodatna navodila ministrstva za finance.

6. OBRAZLOŽITEV PREDLOGA ODLOKA O PRORAČUNU OBČINE STRAŽA ZA LETO 2013 IN 2014

Vsebina odloka o proračunu občine

V 5. členu ZJF je določeno, da se proračun sprejme z odlokom. V odloku, s katerim se sprejme proračun, se uredijo tudi druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna in jih določa ZJF, da se uredijo s tem odlokom.

Odlok o proračunu občine opredeljuje vsebine, ki jih določata ZJF in ZFO-1, da morajo biti urejene v odloku o proračunu občine. Nanašajo se na:

- **določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna** (5. člen ZJF);
- **izvrševanje proračuna**: pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto (5. člen ZJF): prerazporejanje proračunskih sredstev – prerazporejanje pravic porabe (38. člen ZJF),
- določitev še drugih namenskih prejemkov proračuna, ki niso naštetih v prvem odstavku 43. člena ZJF (43. člen ZJF),
- višino prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo (49. člen ZJF),
- določitev zgornje meje sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan (49. člen ZJF),
- določitev namenov in največjega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v naslednjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu (51. člen ZJF) ter spreminjanje načrta razvojnih programov,
- določbe o načinu porabe sredstev splošne proračunske rezervacije (42. člen ZJF),
- **posebnosti upravljanja in prodaje in finančnega premoženja države in občin**
- določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF);
- **obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja**:
- višina zadolžitve občine za izvrševanje proračuna in izdanih poroštev občine posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter pogoje za izdajo poroštev (5. člen ZJF in 10. a ter 10. e člen ZFO-1),
- višina zadolžitve in izdanih poroštev posrednih uporabnikov občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije), javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv (10. g člen ZFO-1),
- višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10. c člen ZFO-1).

Občine, ki so v preteklem letu sprejele proračun za dve leti, za prihodnje leto pripravijo odlok o spremembah proračuna.

Določitev višine splošnega dela proračuna in programske strukture posebnega dela proračuna

Z odlokom o proračunu občine se določi **višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna**, ki je ZJF ne določa. Določiti je potrebno, da posebni del proračuna sestavljajo področja proračunske porabe, glavni programi, podprogrami in proračunske postavke, ki so razdeljene na podskupine kontov in konte, določene s predpisanim kontnim načrtom. V odloku o proračunu se določi tudi, na katerem nivoju kontov se proračun objavi ter način objave posebnega dela proračuna in načrta razvojnih programov. Občinski proračun naj bi bil objavljen do ravni proračunskih postavk – podskupin kontov.

Izvrševanje proračuna

Z odlokom o proračunu občine se lahko da **pooblastilo županu, da lahko prerazporeja proračunska sredstva** (prerazporeja pravice porabe), s tem da se mu postavijo določene omejitve. Na predlog neposrednega uporabnika naj bi župan odločal o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna, in sicer v finančnem načrtu vsakega posameznega neposrednega uporabnika med glavnimi programi v okviru posameznega področja proračunske porabe (v finančnem načrtu ožjega dela občine, ki je pravna oseba prerazporeja organ, ki je s statutom občine določen, da zastopa ožji del občine). Prerazporeditev pravic porabe župan izvede na podlagi pisnega dokumenta, iz katerega mora biti razvidno, katera proračunska postavka se zmanjšuje in katera se povečuje, s čimer ostane proračun uravnotežen. Prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb ter računom financiranja ni dovoljeno, razen v primeru, da so izpolnjeni pogoji iz 39. člena ZJF. O izvršenih prerazporeditvah mora župan šestmesečno poročati občinskemu svetu, pri čemer se ta naloga izvede tako, da se v poročilu o izvrševanju proračuna iz 63. člena ZJF posebej pojasnijo tudi prerazporeditve. Prikaže se primerjava med sprejetim proračunom, veljavnim proračunom (to je sprejeti proračun s prerazporeditvami) in realizacijo proračuna. Župan lahko o veljavnem proračunu posebej obvesti občinski svet.

Čeprav že posamezni področni zakoni opredeljujejo namenske prejemke, morajo biti le-ti opredeljeni kot namenski še v odloku o proračunu občine. V odloku o proračunu občine se lahko poleg namenskih prejemkov, ki jih določa 43. člen ZJF (donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj), določijo še **drugi namenski prejemki proračuna**, ki niso naštet v prvem odstavku 43. člena ZJF. V tem primeru bo z občinskim odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prejemka določenemu proračunskemu prejemku, ki ga kot takšnega opredeljujejo že drugi materialni zakoni oziroma občinski odlok. Z odlokom o proračunu občine ne bi smeli biti sami po sebi vpeljani novi namenski prejemki, ne da bi imeli ti pravni temelj za poseben status že v materialnih zakonih oziroma odlokih. Neporabljena namenska sredstva na računih proračuna in namenski izdatki v finančnem načrtu neposrednega uporabnika se prenesejo v proračun tekočega leta, razen denarna sredstva in namenski izdatki iz naslova opravljanja lastne dejavnosti, ki zapadejo v korist proračuna in jih neposredni uporabnik ne more več uporabiti kot namenske prejemke in izdatke proračuna, če na dan 31. decembra niso porabljeni.

ZJF v 49. členu določa **zgornjo mejo prejemkov proračuna občine, ki se lahko izločijo v proračunsko rezervo** (največ do 1,5% prejemkov proračuna), medtem ko spodnja meja ni določena. S proračunom občine in z odlokom o proračunu občine se določi točen obseg prejemkov proračuna, ki se izloči na račun proračunske rezerve v določenem letu. Sredstva se v proračunsko rezervo izločajo do višine, ki je opredeljena z odlokom o proračunu občine.

Proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad. Sredstva proračunske rezerve kot proračunskega sklada delijo pravno naravo vseh namenskih prejemkov in izdatkov proračuna, kar pomeni, da se neporabljena sredstva proračunske rezerve na dan 31. decembra preteklega leta prenesejo v proračun tekočega leta. Za obseg prenesenih sredstev se povečata obseg sredstev v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in proračun. V odloku o proračunu občine se določi tudi **zgornja meja sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan**. Župan ne more neomejeno odločati o uporabi sredstev proračunske rezerve za namene, ki so določeni v ZJF, temveč le do višine, do katere je pooblaščen z odlokom o proračunu občine. V drugih primerih o porabi sredstev proračunske rezerve odloča občinski svet s posebnim odlokom.

Občina je upravičena tudi do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč iz državnega proračuna na podlagi Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, št. 114/05-UPB1), ki v 17. in 38. členu določa, da je občina upravičena do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč iz državne ravni, če je za namene, določene s predpisi na področju javnih financ, porabila svoja

sredstva proračunske rezerve v višini 1,5% prihodkov proračuna v letu, v katerem se izvajajo ukrepi odprave posledic naravnih nesreč na njenih stvareh.

Proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad, zato občina za vodenje teh sredstev skladno s Pravilnikom o vodenju registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov (Uradni list RS, št. 126/07, 78/08, 126/08 in 109/09) odpre podračun v okviru podračuna proračuna. V 56. členu ZJF je določeno, da je proračunski sklad evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država ali občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov. V 122. členu Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07 in 61/08) je določeno, da se za proračunski sklad odpre podračun v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki ga določi UJP. Smiselno se člen uporablja tudi za občine, kar je določeno v drugem odstavku 1. člena tega pravilnika.

Na podlagi 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik **prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že planirana sredstva v proračunu tekočega leta**. Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah-kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Neposrednim uporabnikom je omogočeno sklepanje pogodb, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih pod pogojem, da so za namen, za katerega se sklepa večletna pogodba, že planirana sredstva v proračunu tekočega leta in da je prevzeta obveznost v okviru dovoljenega obsega obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih. Tovrstno prevzemanje obveznosti ne sme biti neomejeno, saj pomeni sklenjena pogodba za občino obveznost, ki jo je možno iztožiti, pomeni pa tudi predobremenitev proračuna, na katero je treba računati in ko zapade v plačilo, tudi plačati. Prevelik obseg že prevzetih obveznosti (predobremenitev proračuna) onemogoča prilagajanje izdatkovne strani proračuna (tako obsega kot strukture proračuna) novim ekonomskim razmeram ter situaciji na področju javnih financ. To določilo v odloku o proračunu občine zavezuje župana, da ne more prevzemati obveznosti, ki bi pomenile prekoračitev dovoljene višine prevzetih obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih.

Kot predobremenitev proračuna se na državni ravni ne štejejo najemne in zakupne pogodbe. Podobno opredelitev lahko v svojih odlokih zapišejo tudi občine, vendar bo moralo za vse pogodbe o najemu, pri katerih bo lastninska pravica prešla iz najemodajalca na najemnika, dati soglasje ministrstvo, pristojno za finance.

V okvir prevzemanja obveznosti sodi tudi **spreminjanje načrta razvojnih programov**. Z odlokom o proračunu občine se župana lahko pooblasti, da spreminja vrednost projekta v načrtu razvojnih programov. Če je sprememba vrednosti projekta do 20 %, sprememba investicijske dokumentacije ni potrebna. Za projekte, katerih vrednost se spremeni za več kot 20% je skladno z UEM, potrebna sprememba investicijske dokumentacije. V teh primerih pa je potrebno, da pred spremembo načrta razvojnih programov, spremenjeno investicijsko dokumentacijo potrdi pristojni organ občine (določen s statutom občine – običajno občinski svet ali župan). Župan je lahko pooblaščen tudi, da v načrt razvojnih programov uvrsti nove projekte, za katere pa mora investicijsko dokumentacijo prav tako potrditi pristojni organ občine. Projekti, za katere se zaradi prenosa plačil v tekoče leto, zaključek financiranja prestavi iz predhodnega v tekoče leto, se uvrstijo v načrt razvojnih programov po uveljavitvi proračuna.

Skladno z 42. členom ZJF se v proračunu del predvidenih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot **splošna proračunska rezervacija**, ki se v proračunu posebej izkazuje. Ta sredstva se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva splošne proračunske rezervacije ne smejo presežati 2 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. O uporabi teh sredstev v občini odloča župan.

Dodeljena sredstva proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. V praksi se sredstva splošne proračunske rezervacije planirajo na posebni proračunski postavki v finančnem načrtu neposrednega uporabnika, pristojnega za finance. Na podlagi sklepa župana se ta postavka zmanjša, sredstva pa se razporedijo ali na ustrezno proračunsko postavko tega neposrednega uporabnika ali v finančni načrt drugih neposrednih uporabnikov občine.

Višino zneskov oziroma omejitev iz 49. in 51. člena ZJF določi vsaka občina sama glede na potrebe in možnosti občine.

Posebnosti upravljanja in prodaje stvarnega in finančnega premoženja države

V zvezi z odpisom, delnim odpisom, odlogom in obročnim odplačevanjem dolga do občine ZJF v 77. členu določa, da se v občinskem odloku o proračunu določi **višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve**. S to določbo ZJF je dana možnost, da župan lahko dolg do občine odpiše ob pogoju, da bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve, z odlokom o proračunu pa se določi višina dolga do občine, ki ga lahko župan odpiše.

Višino zneska iz 77. člena ZJF določi vsaka občina sama glede na potrebe in možnosti občine. Določi se skupna višina dolgov, do katere lahko župan odpiše dolgove dolžnikov do občine.

Obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja

V 5. členu ZJF je določeno, da se z odlokom o proračunu občine določi tudi **obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine**. Iz proračuna občine (splošni del proračuna - računa financiranja) in iz odloka o proračunu občine mora biti razvidno, v kakšni višini se bo občina zadolžila za izvrševanje občinskega proračuna. V odloku o proračunu občine pa mora biti določena tudi višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna ter obseg izdanih poroštev ter pogoji za izdajo poroštev zadolževanja posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina.

Zadolževanje občin in izdajanje poroštev občin urejajo 85. in 86. člen ZJF ter 10.a do 10. e člen ZFO-1. Na podlagi predvidene zadolžitve v proračunu občine, Ministrstvo za finance izda občini soglasje k zadolžitvi v skladu s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin (Uradni list RS, št. 108/08 in 49/10), pri čemer se upošteva največji obseg možnega zadolževanja občine na podlagi 10. b člena ZFO-1. Občina mora pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance, pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu.

Občina se lahko zadolži s črpanjem posojila doma za izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (črpanje posojil za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo). Obseg zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna se ne všteva v obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna.

Občina se lahko v tekočem proračunskem letu zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

V okviru zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna se občina lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije, in sicer do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Obsega zadolževanja za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije ni potrebno določiti v odloku o proračunu občine.

Posle zadolževanja, za katere je potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance, sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti.

Občina ne sme prevzemati dolga.

Občine smejo dajati poročstva le skladno z 10. e členom ZFO-1 za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok o proračunu občine in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Župan lahko na podlagi sklepa občinskega sveta in ob izpolnjenih pogojih iz 10. f člena ZFO-1 zamenja obstoječo poroštveno pogodbo z novo poroštveno pogodbo.

Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poročstva lahko v imenu občine sklepa župan.

Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine urejajo 88. člen ZJF in 10. g člen ZFO-1. Posredni uporabniki občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije), javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Soglasje izda občinski svet. Izdana soglasja se ne štejejo v največji možni obseg zadolževanja občine.

V odloku o proračunu je potrebno določiti skupni obseg zadolževanja in skupni obseg izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina prevladujoč vpliv.

7. VSEBINA:

I. ODLOK O PRORAČUNU OBČINE STRAŽA ZA LETO 2011

II. UVOD

III. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

Splošni del občinskega proračuna – odhodki, sestavljeni po funkcionalni klasifikaciji po področjih proračunske porabe in posebni del, sestavljen po ekonomski klasifikaciji javnofinančnih prejemkov in izdatkov na ravni podskupin kontov.

- po programski klasifikaciji
- po funkcionalni klasifikaciji: po področjih proračunske porabe;
- po ekonomski klasifikaciji
 - A. Bilanca prihodkov in odhodkov
 - B. Račun finančnih terjatev in naložb
 - C. Račun financiranja

IV. POSEBNI DEL PRORAČUNA

V. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

VI. OBRAZLOŽITVE

- a. Splošnega dela proračuna;
- b. Posebnega dela proračuna;
- c. Načrta razvojnih programov;

VII. LETNI PROGRAM PRODAJE OBČINSKEGA FINANČNEGA IN STVARNEGA PREMOŽENJA,

- VIII. PREDLOGI FINANČNIH NAČRTOV JAVNIH SKLADOV IN AGENCIJ, KATERIH USTANOVITELJ JE OBČINA**
- IX. PREDLOGI PREDPISOV OBČINE**
- X. KADROVSKI NAČRT**
- XI. LETNI NAČRT PRIDOBIVANJA IN RAZPOLAGANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM OBČIN**
- XII. PREDLOGI SVETNIKOV IN SVETNIŠKIH SKUPIN ZA UVRSTITEV PROJEKTOV V PRORAČUN**
- XIII. PREDLOGI SKLEPOV**

Uporabljene kratice:

- ZR2011 – zaključni račun proračuna 2011
RE102012 – realizacija do 31. 10. 2012
DPP2013 – predlog proračuna 2013

Župan
Občine Straža
Alojz Knafelj, l.r.