

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 za leto 2009 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 in obrazložitve.

Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov je pripravljen za pripravo proračuna za leto 2010. 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 porablja javna sredstva.

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

Vsebina proračunskih podatkov za sestavo občinskih proračunov za leto 2010 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 navodilu za leto 2010 ni bistvenih novosti glede sestave proračuna. V posameznih poglavjih so dodane dodatne obrazložitve.

2. PRAVNE PODLAGE

2.1. **Predpisi s področja javnih financ, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči**

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. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU, 110/02 – ZDT-B, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSDPO, 109/08 in 49/09); v nadaljevanju: ZJF),
- **Zakon o lokalni samoupravi** (Uradni list RS, št. 94/07, ZLS-UPB2, 27/08 Odl. US: U-I-21/07-18, 76/08 – ZLS-O, 100/08 Odl. US: U-I-427/06-9 in 79/09)
- **Zakon o financiranju občin** (Uradni list RS, št. 123/06 , 101/07 Odl. US in 57/08), (v nadaljevanju ZFO)
- **Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti** (Uradni list RS, št. 44/07),
- **Odredba 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) in
- **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. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04,141/04, 117/05, 138/06,120/07 in 124/08).

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

- **Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ** (Uradni list RS, št. 60/06),
- **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 in 69/08-ZZavar-E), pri pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem občine pa **Zakon o stvarnem premoženju države, pokraj in občin** (Uradni list RS, št. 14/07; v nadaljevanju: ZSPDPO).

2.2. Vrste proračunov

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

Na podlagi 3. člena ZJF

- je proračun 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 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.

Občina lahko sprejme proračun le za eno leto, lahko pa tudi za dve leti. ZJF v 13. a členu omogoča, da vlada predloži državnemu zboru skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi. Če je proračun sprejet, vlada najkasneje do 1. oktobra prihodnjega leta predloži državnemu zboru predlog sprememb proračuna, ki so potrebne zaradi bistvenih sprememb predpostavk gospodarskega razvoja ali usmeritev ekonomske in javnofinančne politike. Ob predlogu sprememb proračuna vlada predloži državnemu zboru tudi predlog proračuna za leto, ki sledi letu, za katerega so pripravljene spremembe proračuna. Tako se državni proračun že od leta 2001 dalje pripravlja za dve leti.

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 dosedanji pogost način začasnega financiranja proračunskih potreb v prvih mesecih proračunskega leta, ko proračun še ni bil sprejet.

V letu 2009 občina lahko sprejme proračun za leto 2010 oziroma spremembe proračuna za leto 2010, če ima že sprejet proračun za leto 2010, ker se konec leta 2010 izteče mandatno obdobje sedanjih občinskih svetov

V občinah, v katerih občinski sveti iz različnih razlogov ne bodo sprejeli proračuna do 1. 1. 2010, bodo občine uvedle začasno financiranje na podlagi določb ZJF.

3. IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA ZA LETO 2010 TER FINANČNIH NAČRTOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Skladno s 17. členom ZJF mora minister, pristojen za finance, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna obvestiti tudi občine. Vlada Republike Slovenije je na 39. redni seji dne 30. 7. 2009 sprejela Osnutek proračunskega memoranduma za obdobje 2010 – 2011, katerega sestavni del so tudi predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in naslednje proračunsko leto ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnja tri leta. Osnovo za pripravo predloga državnega proračuna za leti 2010 in 2011 predstavlja Pomladanska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj iz meseca aprila 2009. Podatki iz te napovedi so podlaga tudi za pripravo občinskih proračunov za leto 2010 in so zajeti v tabeli Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije.

Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskega proračuna so sestavni del 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. Na podlagi Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 101/07 – odločba US in 57/08; v nadaljevanju: ZFO-1), in sicer novih določb 6. in 14. člena ZFO-1 o prihodkih občine za financiranje primerne porabe, bo potrebno upoštevati nov način izračuna dohodnine.

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. V prehodnem obdobju od leta 2009 do leta 2011 se 54% dohodnine, ki pripada občinam, zmanjša za davčne prihodke občin.

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 dohodnine in finančne izravnave, bo za leti 2010 in 2011 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). O novih predhodnih oziroma končnih podatkih o dohodnini in finančni izravnavi za leti 2010 in 2011 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. PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH UPORABNIKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA TER POSREDNIH UPORABNIKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA

Enoten način oblikovanja proračunov občin v Republiki Sloveniji izhaja iz veljavnih predpisov. Da bi vse občine pripravile svoje proračune skladno z veljavno zakonodajo, so podana podrobnejša navodila za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov ter finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna.

Predstavljeni morajo biti: klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov, ki se uporabljajo pri pripravi proračuna in finančnih načrtov, postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna, struktura proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna

V navodilu Ministrstva za finance so podane usmeritve za pripravo proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna po klasifikacijah javnofinančnih prejemkov in izdatkov, usmeritve za strukturo proračuna (bilance, načrt razvojnih programov) in usmeritve za pripravo obrazložitve bilanc in načrta razvojnih programov.

4.1. 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).**

4.1.1. 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 je tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini na naslednje institucionalne enote:

1. 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

2. Ožji del občine (od A do Ž).

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. 72/93 in spremembe) 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.

ZJF samo za neposredne uporabnike državnega proračuna določa, da so za nekatere skupine neposrednih uporabnikov določeni skupni predlagatelji finančnih načrtov. V občinah je vsak neposredni uporabnik hkrati tudi predlagatelj finančnega načrta.

Neposredni uporabniki, ki v občini pripravljajo vsak svoj finančni načrt so: občinski svet, župan, nadzorni odbor, občinska uprava in vsak posamezni ožji del občine. Kot neposredni uporabniki so lahko skladno z aktom o ustanovitvi občinske uprave opredeljene tudi posamezne notranje organizacijske enote občinske uprave (na primer: oddelki), če ima občina režijski obrat pa je tudi ta opredeljen kot neposredni uporabnik. Tudi skupna občinska uprava je neposredni uporabnik, in sicer v občini, v kateri je njen sedež. Kot neposredni uporabnik mora biti opredeljen še vsak ožji del občine posebej, ne glede na to, ali je pravna oseba ali ne.

4.1.2. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Ekonomska klasifikacija 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.

Novi konti in podkonti, ki jih je komisija za reševanje metodoloških vprašanj s področja javnih financ predlagala v letu 2009, bodo v Uradnem listu Republike Slovenije objavljeni do konca leta 2009. 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.

4.1.3. Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov

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

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena posebej za državni in posebej za občinske proračune, in sicer s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 112/03 in 56/05) oziroma 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 iz Priloge III).

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 leto 2010 programska klasifikacija ne bo spremenjena.

Ministrstvo za finance je pripravilo tudi podrobno obrazložitev programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, na podlagi katere morajo občine oblikovati posamezne proračunske postavke in njihovo uvrščanje v ustrezen podprogram. Obrazložitev programske klasifikacije (opis področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov) je predpisana s strani Ministrstva za finance.

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.

4.1.4. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov

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.

4.2. Postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna

4.2.1. Navodilo za pripravo občinskega proračuna za neposredne proračunske uporabnike

ZJF v 18. členu določa, da za finance pristojen organ občinske uprave po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna posreduje neposrednim uporabnikom občinskega proračuna navodilo za pripravo občinskega proračuna, ki mora vsebovati:

- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna,
- opis načrtovanih politik občine,
- oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja občinskega proračuna v prihodnjih dveh letih,
- okvirni predlog finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih in
- način priprave ter terminski načrt za pripravo občinskega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Navodilo mora vsebovati tudi način in roke za predložitev načrtov razvojnih programov, načrtov delovnih mest neposrednih uporabnikov in načrtov nabav in gradenj neposrednih uporabnikov. Prav tako mora navodilo vsebovati tudi način in roke za predložitev načrta prodaje občinskega stvarnega premoženja.

Proračun občine je akt, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki in odhodki ter drugi izdatki občine za eno leto. S tem aktom se določijo programi občinskih organov in sredstva za izvedbo teh programov. Pri določitvi proračuna občine je najprej potrebno upoštevati dani makroekonomski okvir, v katerem se določi fiskalna kapaciteta občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov). Na podlagi prioritete občine se določi okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, ki se kasneje podrobneje opredeli v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna in predstavlja za neposredne uporabnike zgornjo mejo pravic porabe (pravica porabe je pravica neposrednega uporabnika prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki – kontu).

4.2.2. Roki za pripravo občinskega proračuna

Za finance pristojen organ občinske uprave pripravi tudi **terminski načrt** priprave občinskega proračuna. Ob predpostavki, da Vlada Republike Slovenije predloži predlog državnega proračuna za naslednje leto v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije 1. 10. in glede na določilo drugega

odstavka 28. člena ZJF, po katerem župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru, bi bil lahko okvirni terminski načrt za sestavo proračuna občine naslednji:

- posredovanje navodila neposrednim proračunskim uporabnikom najkasneje do 25. 9.,
- posredovanje predlogov finančnih načrtov, predlogov načrtov razvojnih programov in obrazložitev finančnih načrtov za finance pristojnemu organu občinske uprave do 15. 10. (po prejemu navodila neposredni uporabniki zahtevajo od posrednih uporabnikov občinskega proračuna, da jim pošljejo podatke za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov),
- obdelava prejetih gradiv v organu občinske uprave, pristojnemu za finance od 16. 10. do 20. 10.,
- usklajevanje proračuna z neposrednimi proračunskimi uporabniki in oblikovanje predloga proračuna pri županu od 21. 10. do 31. 10.,
- predložitev predloga proračuna z vsemi spremnimi dokumenti v sprejem občinskemu svetu: 1. 11..

V letu 2009 naj bi župan predložil predlog občinskega proračuna oziroma predlog sprememb proračuna za leto 2010 občinskemu svetu najkasneje do 1. 11. 2009. Pri nadaljnjih postopkih za sprejem proračuna pa je potrebno upoštevati še določila statuta in poslovnikov občin in 29. člen ZJF, po katerem mora občinski svet sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katerega se sprejema proračun. V nasprotnem primeru mora občina uvesti začasno financiranje.

4.2.3. Predlog finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika

4.2.3.1. Neposredni uporabniki občinskega proračuna

Predloge finančnih načrtov pripravijo **neposredni uporabniki občinskega proračuna**. Neposredni uporabniki na nivoju občine so organi občine, občinska uprava in morebitni skupni organi občinske uprave več občin (samo pri občini, kjer je sedež skupne občinske uprave, določen v odloku o njeni ustanovitvi), ker se financirajo neposredno iz občinskega proračuna oziroma občinskih proračunov. Prav tako so neposredni uporabniki občinskega proračuna tudi ožji deli občin (krajevne, vaške in četrtne skupnosti) ne glede na to, ali imajo status pravne osebe ali ne. Finančni načrti ožjih delov lokalnih skupnosti s statusom pravne osebe so skladno z določili 19. c in 19. č člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in dopolnitve; v nadaljevanju: ZLS) sestavni del občinskega proračuna. Za njihovo poslovanje v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Prejemki in izdatki ožjega dela lokalne skupnosti se obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, v odloku o proračunu občine pa mora biti določeno, da so prejemki ožjih delov občin namenski prejemki občinskega proračuna, ki gredo točno določenemu neposrednemu uporabniku – ožjemu delu občine (na primer: prejemki od razpolaganja s premoženjem ter sredstva od krajevnih samoprispevkov po prejšnjih predpisih, ipd.).

Pred začetkom priprave proračuna mora občina najprej določiti svoje neposredne proračunske uporabnike, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov. To pomeni, da mora občina oblikovati **šifrant neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (poljubna šifra in naziv neposrednega uporabnika)**. Le-ta se lahko, glede na organiziranost občinske uprave in ožjih delov občine, od občine do občine nekoliko razlikuje. Obvezno morajo biti določeni naslednji neposredni uporabniki proračuna: občinski svet, nadzorni odbor, župan, občinska uprava (enovita ali z notranjimi organizacijskimi enotami) in vsi ožji deli občin, določeni s statutom občine.

4.2.3.2. Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika

Iz določb 65. člena ZJF izhaja, da predstojniki neposrednih uporabnikov, ki po svoji funkciji vodijo in predstavljajo neposredne uporabnike, lahko razpolagajo s proračunskimi sredstvi, ki so jim zagotovljena v finančnem načrtu neposrednega uporabnika. V občini je predstojnik neposrednih uporabnikov, razen ožjih delov občin, **župan**. Predstojnik neposrednih uporabnikov – ožjih delov občine, pa je **svet** ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, **predsednik sveta** ožjega dela občine.

Predstojnik neposrednega uporabnika je odgovoren za izvrševanje finančnega načrta, in sicer za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti in izdajo odredbe za plačilo. Na strani prihodkov je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za ugotavljanje pravice za izterjavo ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist tistih prejemkov, za pobiranje katerih je pristojen neposredni uporabnik. Predstojnik neposrednega uporabnika lahko s pooblastilom prenese posamezna upravičenja na druge osebe (na primer: izdajo odredb za plačilo).

Za neposredne uporabnike občinskega proračuna - ožje dele občin je odredbodajalec za izvrševanje finančnega načrta predstojnik neposrednega uporabnika, to je svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta ožjega dela občine.

To pomeni, da z vsemi proračunskimi sredstvi, določenimi v finančnem načrtu ožjega dela občine (s statusom pravne osebe ali brez), ki je del občinskega proračuna, razpolaga svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta ožjega dela občine in ne župan. Pri tem je svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta v okviru zakonskih določb in določb odloka o proračunu občine, s katerim so po vrsti in višini, določeni pravni posli, ki jih lahko sklepa ožji del občine samostojno, povsem neodvisen, razen pri sklepanju pravnih poslov, za katere potrebuje soglasje župana.

4.2.3.3. Vključevanje prihodkov in odhodkov neposrednih uporabnikov v občinski proračun

Poslovanje neposrednih uporabnikov občinskega proračuna po vzpostavitvi enotnih zakladniških računov občin urejajo predpisi v zvezi z vzpostavitvijo enotnih zakladniških računov. Na podlagi 8. člena Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 54/02) neposredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna delujejo preko skupnega podračuna državnega oziroma občinskega proračuna. Z vzpostavitvijo enotnih zakladniških računov občin z 29. 6. 2002 so se na podlagi 10. člena odredbe dosedanja računi neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, ki do vzpostavitve sistema enotnega zakladniškega računa občine niso bili zaprti, odprli kot podračuni sistema enotnega zakladniškega računa občine, v katerega so bili razvrščeni v skladu s kriteriji iz 5. člena odredbe. Le-ti bodo na podlagi 13. člena odredbe dolžni prilagoditi svoje poslovanje za prejemanje in nakazovanje sredstev prek podračuna občinskega proračuna ob vključitvi v enotno upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi. Roke za vključitev v enotno upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi bo na podlagi 110. a člena ZJF določil minister, pristojen za finance. Predhodno bodo morale občine (za finance pristojen organ občinske uprave) na podlagi 10. člena Pravilnika za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 18/04 in 78/04) pridobiti certifikat o usposobljenosti za upravljanje z likvidnostjo enotnega zakladniškega računa občine.

ZJF v 2. členu določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo občini, ter vsi izdatki občine za posamezne namene. Iz določb 3. in 1. člena ZJF pa izhaja, da so neposredni uporabniki občinskega proračuna občinski organi in občinska uprava ter ožji deli občine, ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne. Zato morajo biti vsi prihodki in odhodki vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna zajeti v občinskem proračunu, tako tudi prihodki in odhodki neposrednih uporabnikov, ki imajo status pravne osebe.

Izkazovanje prihodkov in odhodkov **ožjih delov občin, ki nimajo statusa pravne osebe**, v občinskem proračunu in v finančnem načrtu ni problematično. Prihodki ožjih delov občine se vplačujejo na podračun občinskega proračuna enotnega zakladniškega računa občine. Ustrezen sklic na številko odobritve bo zagotavljal evidenco vplačanih prihodkov ožjega dela občine. Prihodki ožjega dela občine se knjižijo na ustreznih kontih prihodkov, odhodki se knjižijo na ustreznih kontih odhodkov, glede na namen porabe v okviru občinskega proračuna. Občina v svojih poslovnih knjigah izkazuje tako prihodke kot tudi odhodke ožjih delov občine.

Pri opredeljevanju izkazovanja prihodkov in **odhodkov ožjih delov občin, ki imajo status pravne osebe**, v občinskem proračunu in finančnem načrtu, je potrebno izhajati iz:

- a) določb 19. c in 19. č člena ZLS, po katerih morajo biti **prihodki in odhodki ožjega dela občine, ki je pravna oseba, zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna**,
- b) določbe prvega odstavka 1. člena ZJF, ki določa, da določila ZJF, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če ZJF ne določa drugače. Tako so ožji deli občin, ki so pravne osebe, neposredni uporabniki občinskega proračuna, **kar pomeni, da se financirajo neposredno iz proračuna oziroma, da se njihovi prejemki in izdatki obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, da njihov finančni načrt sprejema občinski svet in da za njihovo financiranje ni potrebno skleniti posebne pogodbe**.
- c) določbe 2. člena ZR, ki določa, da morajo pravne osebe voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v skladu z določbami ZR in drugimi predpisi, kodeksom računovodskih načel ter slovenskimi računovodskimi standardi, **kar praktično pomeni, da je to obveza tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe**.

Vključitev ožjih delov občin, ne glede na to ali so pravne osebe ali ne, v občinski proračun je obvezna, ker so ožji deli občin neposredni uporabniki proračuna. Za vsak ožji del občine posebej mora biti pripravljen samostojen finančni načrt.

4.2.3. 4. Finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna

Na podlagi navodila za pripravo predloga občinskega proračuna pripravijo neposredni uporabniki **predlog finančnega načrta z obrazložitvijo**.

Skladno z drugim odstavkom 27. člena ZJF morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna na način in v rokih, ki jih predpiše župan, od posrednih uporabnikov občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je občina) zahtevati, da jim pošljejo podatke, ki so potrebni za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov morajo biti sestavljeni tako, da upoštevajo ekonomsko in programsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov, morajo pa biti tudi ustrezno obrazloženi. Vse te rešitve bodo omogočile oblikovanje občinskih proračunov skladno z veljavno zakonodajo, podatki bodo preglednejši in natančneje bo tudi možno spremljati porabo sredstev vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (tudi ožjih delov občin brez dodatne konsolidirane bilance).

Finančni načrti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna morajo biti razdeljeni na naslednje programske dele:

- **področja proračunske porabe,**
- **glavne programe,**

- **podprograme,**
- **proračunske postavke in**
- **proračunske vrstice (proračunske postavke – konte oziroma podkonte).**

Področja proračunske porabe so področja, na katerih država (oziroma občina) deluje oziroma nudi storitve in v katera so, upoštevaje delovna področja neposrednih uporabnikov, razvrščeni izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov.

Glavni program je splošni program, ki je del področja proračunske porabe, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Glavni programi so določeni s predpisano programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov. Glavni program ima določene splošne cilje, s katerimi se izvajajo cilji področja proračunske porabe in na katerega se nanašajo kazalci učinkovitosti ter uspešnosti.

Podprogram je program, ki je del glavnega programa, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnem načrtu praviloma enega neposrednega uporabnika. Podprogram ima jasno določene specifične cilje in kazalce učinkovitosti ter uspešnosti in z njim se izvajajo cilji glavnega programa.

Proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

Proračunska postavka – podskupina kontov je del proračunske postavke, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom okvirno določa ekonomski namen dela izdatkov proračunske postavke.

Proračunska vrstica (proračunska postavka – konto oziroma podkonto) je del proračunske postavke, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov proračunske postavke in je temeljna enota za izvrševanje proračuna.

Pri oblikovanju finančnega načrta neposrednega uporabnika je potrebno izhajati iz programskega načrtovanja proračuna. Slednje zagotavlja usmerjenost k rezultatom, doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja nalog občine. Programski pristop pri načrtovanju proračuna vzpodbuja k izvajanju zastavljenih ciljev ter nato omogoča nadzor nad doseženimi rezultati oziroma nadzor nad smotrnostjo poslovanja. V ta namen se na posameznih področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih oblikujejo realni in merljivi enoletni in večletni cilji in indikatorji za njihovo spremljanje.

Programska struktura finančnega načrta neposrednega uporabnika občinskega proračuna je tako sestavljena iz področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov, proračunskih postavk in proračunskih vrstic. Proračunske postavke se uvrščajo v posamezen podprogram. Proračunskim postavkam pa se določijo še ekonomski nameni izdatkov. V posamezni podprogram bo lahko uvrščeno več proračunskih postavk, na posamezni proračunski postavki pa je lahko več proračunskih vrstic. Najpomembnejša naloga pri pripravi finančnega načrta neposrednega uporabnika je ustrezno oblikovanje proračunskih postavk, kar pomeni vzpostavitev **šifrant proračunskih postavk (šifra in naziv proračunske postavke)**. Glede na svojo vsebino se proračunske postavke razvrščajo v ustrezen podprogram po programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, ki je obvezna klasifikacija pri pripravi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskih proračunov od 1. 1. 2006 dalje. Hkrati se vsaki proračunski postavki posebej določijo ekonomski nameni (eden ali več) njene porabe (konti in podkonti). Skladno z zadnjim odstavkom 1. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu lahko uporabniki enotnega kontnega načrta določajo nadaljnjo členitev v skladu s predpisi in svojimi potrebami. Tako se lahko javnofinančni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki vodijo tudi na več kot šestmestnih podkontih, vendar za sprejem proračuna na občinskem svetu to ni obvezno.

V predlogu finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika se posamezni izdatki prikazujejo na ravni šestmestnih podkontov, občinskemu svetu pa se finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna praviloma pošlje na nivoju štirimestnih kontov.

Temeljna enota za izvrševanje proračuna je proračunska vrstica, to je proračunska postavka - konto ali proračunska postavka – podkonto (odvisno, na katerem nivoju je proračun sprejet). To pomeni, da se na tem nivoju izvajajo med letom tudi vse prerazporeditve v finančnih načrtih posameznih neposrednih uporabnikov, ki so dovoljene z odlokom o proračunu občine.

4.2.3.5. Predlog finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika

Posredni uporabniki občinskih proračunov so javni zavodi, skladi in agencije, katerih ustanovitelj je občina. Iz občinskih proračunov se financirajo posredno, preko neposrednih uporabnikov (občinske uprave).

Ob pripravi občinskega proračuna in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun, morajo posredni uporabniki občinskega proračuna na podlagi 27. člena ZJF pripraviti predloge svojih finančnih načrtov. Na podlagi drugega odstavka 17. člena ZJF obvesti za finance pristojen organ občinske uprave o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo občinskega proračuna vse javne sklade in agencije, katerih ustanovitelj je občina. Javne zavode, katerih ustanovitelj je občina, pa obvestijo drugi pristojni občinski organi (občinska uprava oziroma drugi pristojni organi občine).

Način priprave finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna je določen v navodilu o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

Finančni načrt posrednega uporabnika ima splošni del, lahko pa tudi posebni del. V splošnem delu so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki prikazani po ekonomski klasifikaciji. V posebnem delu finančnega načrta posrednega uporabnika se njegovi izdatki prikažejo po posameznih postavkah, podprogramih in programih, posamezna proračunska postavka pa mora biti oblikovana tako, da ji je v finančnem načrtu mogoče pripisati šifro štirimestnega pododdelka iz odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov. To je pomembno zaradi kasnejšega razvrščanja proračunskih postavk v občinskem proračunu po funkcionalni klasifikaciji. V finančnem načrtu posrednega uporabnika občinskega proračuna morajo biti ločeno prikazani prihodki in izdatki, ki jih posredni uporabnik pridobi iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev (tržna dejavnost).

Finančne načrte posrednih uporabnikov občinskega proračuna sprejmejo pristojni organi, določeni s področnimi zakoni in akti o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se posredni uporabnik občinskega proračuna v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev (več kot 50%), se njegov finančni načrt sprejme v 30 dneh po sprejetju občinskega proračuna. Sprejete finančne načrte posredni uporabniki občinskega proračuna posredujejo v 15 dneh po sprejemu oziroma izdaji soglasja pristojnemu organu občine.

5. STRUKTURA IN OBRAZLOŽITVE PRORAČUNA

5.1. Struktura proračuna

Predlog občinskega proračuna mora biti občinskemu svetu predložen v naslednji **vsebini** in **strukturi**:

I. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

– po ekonomski klasifikaciji:

- A. Bilanca prihodkov in odhodkov
- B. Račun finančnih terjatev in naložb
- C. Račun financiranja;

II. POSEBNI DEL PRORAČUNA

- po neposrednih proračunskih uporabnikih, znotraj tega pa po:
 - področjih proračunske porabe,
 - glavnih programih,
 - podprogramih,
 - proračunskih postavkah in
 - proračunskih postavkah – kontih;

III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

IV. OBRAZLOŽITEV

- splošnega dela proračuna,
- posebnega dela proračuna (finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna),
- načrta razvojnih programov.

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

- ocena realizacije (oziroma realizacija, če je le-ta v času priprave proračuna že znana) prejemkov in izdatkov za preteklo leto,
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
- načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

Vsebina in struktura proračuna občine, ki je predložen občinskemu svetu, temelji na 10. členu ZJF. Tako je proračun sestavljen iz treh delov:

- **splošni del,**
- **posebni del in**
- **načrt razvojnih programov.**

5.1.1. Splošni del

Splošni del proračuna sestavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb ter
- račun financiranja.

V bilanci prihodkov in odhodkov se na strani prihodkov izkazujejo:

- davčni prihodki,
- nedavčni prihodki,
- kapitalski prihodki,
- prejete donacije,
- transferni prihodki in
- prejeta sredstva iz Evropske unije,

Na strani odhodkov pa se izkazujejo vsi odhodki, ki zajemajo:

- tekoče odhodke,
- tekoče transfere,
- investicijske odhodke,
- investicijske transfere in
- plačila sredstev v proračun Evropske unije.

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa porabljena sredstva danih posojil ter porabljena sredstva za nakup kapitalskih naložb.

V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. V računu financiranja se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

Čeprav struktura proračuna, določena v 10. členu ZJF, ne opredeljuje vključitve stanja sredstev na računih iz preteklih let v proračun, pa je ta sredstva pri sestavi proračuna potrebno upoštevati na podlagi 9. člena ZJF, ker dejansko pomenijo prenesena sredstva iz preteklih let, ki se vključijo v proračun naslednjega leta. Sredstva, ki so ostala neporabljena na računih proračuna (iz vseh treh bilanc proračuna) na koncu tekočega leta, se uporabijo za financiranje izdatkov proračuna prihodnjega leta (izjema so samo namenska sredstva proračuna iz 43. člena ZJF). Za znesek prenesenih sredstev oziroma stanja sredstev na računih iz preteklih let, ki je lahko pozitivno, nič ali negativno, se spremeni višina izdatkov proračuna. Uravnoveženost proračuna se preveri tako, da se primerja stanje sredstev na računih iz preteklih let in povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih proračuna tekočega leta.

Na podlagi sedmega odstavka 2. člena ZJF mora biti proračun uravnovežen med prejemki in izdatki. To pomeni, da morajo biti v vseh treh bilancah proračuna (bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja) celotni prejemki proračuna usklajeni s celotnimi izdatki proračuna. Tako je dovoljen primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov, ki pa se mora pokriti s prihodki iz računa finančnih terjatev in naložb oziroma iz računa financiranja ter z upoštevanjem stanja sredstev na računih ob koncu preteklega leta.

Pri oblikovanju uravnoveženega proračuna je tako potrebno upoštevati tudi stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta, ki se v poslovnih knjigah izkazuje v bilanci stanja na kontu 9009 – Splošni sklad za drugo. Ta sredstva imajo dejansko značaj prenesene razlike med prejemki in izdatki proračuna preteklega leta oziroma preteklih let, kar pomeni, da so to sredstva, ki v preteklem letu oziroma v preteklih letih niso bila porabljena, zato se lahko porabijo v proračunu prihodnjega leta. Od njihove višine je odvisna tudi sestava proračuna prihodnjega leta. Pri sestavi proračuna se tako lahko upošteva njihova ocenjena (predvidena) ali dejansko ugotovljena višina. Če je višina stanja

sredstev na računih ob koncu preteklega leta pozitivna, pomeni, da občina ta sredstva lahko porabi v naslednjem proračunskem letu in za to višino izkaže večje izdatke proračuna prihodnjega leta, kar pomeni da so izdatki večji od prejemkov proračuna prihodnjega leta. Če je stanje na računih ob koncu preteklega leta enako nič, potem morajo biti v proračunu prihodnjega leta prejemki proračuna enaki izdatkom proračuna prihodnjega leta. Če pa je stanje na računih ob koncu preteklega leta negativno, pomeni, da mora občina v proračunu za prihodnje leto za višino negativnega stanja izkazati nižje izdatke proračuna, kar pomeni, da bodo vsi prejemki proračuna večji od izdatkov proračuna prihodnjega leta.

V shemi proračuna se mora tako povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih izkazovati v enaki višini kot stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta, le z obratnim predznakom.

Pri sestavi proračuna je potrebno upoštevati tudi stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta (kumulativno iz vseh preteklih let), ki se v poslovnih knjigah izkazuje v bilanci stanja na kontu 9009 – Splošni sklad za drugo (ustrezen analitični podkonto) in je ugotovljeno z zaključnim računom. Pri pripravi proračuna za naslednje leto je možno, da to stanje še ni dokončno ugotovljeno, zato se upošteva ocena, kar pa je potrebno uskladiti s prvo naslednjo spremembo proračuna (rebalans).

5.1.2. Posebni del

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih iz pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih.

V posebnem delu proračuna morajo biti zajeti finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov proračuna, poleg občinskega sveta, župana, nadzornega odbora, občinske uprave (oddelkov občinske uprave in režijskega obrata), skupne občinske uprave tudi posameznih ožjih delov občine). V vsakem posameznem finančnem načrtu je potrebno prikazati vse odhodke in druge izdatke proračuna (iz bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in računa financiranja).

5.1.3. Načrt razvojnih programov

Načrt razvojnih programov občinskega proračuna je sestavni del proračuna in predstavlja njegov tretji del, v katerem so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, njihova finančna konstrukcija pa je prikazana za prihodnja štiri leta (od leta 2010 do leta 2013 oziroma tudi po letu 2013, saj so v obrazcu 3 v zadnjem letu v koloni »po letu 2013« prikazane tudi vrednosti izdatkov za tiste projekte, ki se nadaljujejo po letu 2013). Načrt razvojnih programov tako predstavlja investicije in druge razvojne projekte ter državne pomoči v občini v štiriletnem obdobju oziroma do zaključka projekta. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vnešeno večletno planiranje izdatkov za te namene. V načrt razvojnih programov so vključeni odhodki, ki niso že vnaprej določeni z zakoni, temveč odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja).

Poseben segment NRP predstavljajo projekti in programi, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev skladov kohezijske politike Evropske unije ter drugih virov Evropske unije, ki so namenjena za posamezne razvojne prioritete. To so projekti, ki izhajajo iz dolgoročne razvojne

strategije ter dolgoročnih razvojnih programov države (Državni razvojni program, Nacionalni strateški referenčni okvir, operativni programi, itd.).

V načrtu razvojnih programov se izkazujejo celotne vrednosti projektov z vsemi viri financiranja. Načrt razvojnih programov izkazuje načrtovane izdatke proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte in programe v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih projektih ali programih neposrednih uporabnikov,
- letih, v katerih bodo izdatki za projekte ali programe bremenili proračune prihodnjih let in
- virih financiranja za celovito izvedbo projektov ali programov, ločeno za občinske vire in druge vire (državni proračun, ostali sofinancerji).

V načrt razvojnih programov občinskega proračuna so zajeti načrtovani izdatki občinskega proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte po programski in ekonomski klasifikaciji.

5.2. Obrazložitev predloga občinskega proračuna

Obrazložitev občinskega proračuna mora slediti strukturi proračuna: splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov. Zaradi preglednosti mora obrazložitev posebnega dela slediti zaporedju finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, v okviru finančnih načrtov le-teh pa zaporedju področij proračunske porabe, glavnih programov, podprogramov in proračunskih postavk v okviru posameznega finančnega načrta. Podoben sistem velja tudi za obrazložitev načrta razvojnih programov.

V primeru priprave proračuna za dve leti morajo biti vse obrazložitve pripravljene ločeno za vsako leto posebej.

Ministrstvo za finance je v letošnjem letu nadgradilo APPrA-O z modulom za pripravo obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov. V splošnem delu proračuna je obvezna obrazložitev prihodkov in odhodkov na nivoju podskupin kontov (K3). V posebnem delu proračuna je obvezna obrazložitev področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter proračunskih postavk, s tem da so proračunske postavke obrazložene pri posameznih proračunskih uporabnikih, področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami pa so obrazloženi za celotno občino skupaj in ne po posameznih proračunskih uporabnikih. V načrtu razvojnih programov je obvezna obrazložitev projektov po proračunskih uporabnikih, ki so v načrtu razvojnih programov določeni kot skrbniki projekta in po nosilnih podprogramih. Tem obveznim delom obrazložitve občina lahko doda še druge obrazložitve (uvodne obrazložitve k posameznim delom proračuna, dodatne obrazložitve ipd.). V nadaljevanju je prikazana struktura obrazložitve splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov z obveznimi in neobveznimi deli obrazložitve.

5.2.1. Obrazložitev splošnega dela proračuna

Obrazložitev splošnega dela proračuna pripravi za finance pristojen organ občinske uprave.

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 in po ekonomski klasifikaciji vsebovati mora bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

5.2.2. Obrazložitev posebnega dela proračuna

Pripravo obrazložitve predloga finančnega načrta (programa dela oziroma letnega izvedbenega načrta) določa 16. člen ZJF. Na podlagi določb 16. člena ZJF mora obrazložitev vsebovati:

- predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju,
- zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi,
- usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom,
- izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
- druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov in
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Pri tem je treba pa je potrebno upoštevati še 10. člen Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (Uradni list RS, št. 12/01, 10/06 in 8/07), saj le-ta vsebuje tudi določbo, da neposredni uporabnik pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela). Pri obrazložitvi finančnega načrta je potrebno upoštevati še 41. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

Obrazložitev finančnega načrta je podlaga za ugotavljanje uspešnosti poslovanja neposrednega uporabnika oziroma ocenjevanje dejanske učinkovitosti in rezultatov na koncu proračunskega leta, tako da se primerjajo doseženi rezultati z načrtovanimi rezultati in viri sredstev, ki so bili sprejeti s proračunom. Iz obrazložitve naj bi bila razvidna povezava ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in predpisov z letnimi izvedbenimi cilji. Ti naj bi bili uresničeni z rezultati izvajanja aktivnosti, projektov in investicijskih projektov znotraj glavnih programov in podprogramov oziroma področij proračunske porabe. Zato je pomembno, da neposredni uporabniki navedejo predvidene rezultate, ki naj bi jih v posameznem proračunskem letu dosegli z izvajanjem dejavnosti po proračunskih postavkah (aktivnosti, projekti, investicijski projekti).

5.2.3. Obrazložitev načrta razvojnih programov

Načrt razvojnih programov mora biti obrazložen po posameznih projektih oziroma državnih pomočeh, danih iz občinskega proračuna v okviru predloga obrazložitve finančnega načrta neposrednega uporabnika. V obrazložitvi načrta razvojnih programov morajo biti zajeti vsi načrtovani investicijski izdatki občine kot tudi morebitne nedokončane investicije občine. Potrebno je vključiti tudi tiste investicije, za katere ima občina sklenjene pogodbe o finančnem najemu (leasing) oziroma morebitne druge oblike zasebnih vlaganj.

5.2.4. Kadrovski načrt

Sestavni del obrazložitve proračuna je tudi kadrovski načrt.

Sklepanje delovnih razmerij in upravljanje s kadrovskimi viri na občinski ravni poteka v skladu s kadrovskim načrtom, ki se s prenehanjem veljavnosti 24. člena ZJF pripravlja in sprejema na podlagi 42. do 45. člena ZJU-UPB3. Za pripravo in predložitev kadrovskega načrta neposredni

uporabniki občinskega proračuna lahko smiselno uporabijo Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov (Uradni list RS, št. 63/03).

S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih, v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa (neposredni uporabniki občinskega proračuna) pa se za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas. V njem se prikaže tudi predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest ter določi število najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov.

6. DOKUMENTI ZA OBRAVNAVO OBČINSKEGA PRORAČUNA NA OBČINSKEM SVETU

Dokumenti, potrebni za obravnavo občinskega proračuna na občinskem svetu so:

PRORAČUN OBČINE - GRADIVO ZA OBČINSKI SVET

ODLOK

I. PRORAČUN – SPLOŠNI DEL
II. PRORAČUN – POSEBNI DEL
III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

OBRAZLOŽITVE:

SPLOŠNEGA DELA PRORAČUNA
POSEBNEGA DELA PRORAČUNA
NAČRTA RAZVOJNIH PROGRAMOV

LETNI PROGRAM PRODAJE OBČINSKEGA FINANČNEGA PREMOŽENJA

FINANČNI NAČRTI JAVNIH SKLADOV IN AGENCIJ

PREDLOGI PREDPISOV OBČINE

KADROVSKI NAČRT

LETNI NAČRT PRIDOBIVANJA IN RAZPOLAGANJA Z
NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM OBČINE

Občinski svet sprejema hkrati odlok o proračunu in splošni in posebni del proračuna ter načrt razvojnih programov kot sestavne dele odloka. V 30 dneh po uveljavitvi proračuna se morajo dokumenti, ki niso skladni s sprejetim proračunom, uskladiti (načrt razvojnih programov). Načrt razvojnih programov se lahko uskladi z amandmaji že v postopku sprejemanja občinskega proračuna na občinskem svetu, tako da predlagatelj proračuna (župan) predlaga amandmaje, s

katerimi se predlog načrta razvojnih programov uskladi s predlogom posebnega dela proračuna. Kadrovski načrt, usklajen s proračunom, sprejme predstojnik uprave samoupravne lokalne skupnosti najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Posredni uporabnik, ki se v pretežnem delu (več kot 50% prihodkov v finančnem načrtu posrednega uporabnika) financira iz proračunskih sredstev, sprejme finančni načrt v 30 dneh po sprejetju proračuna.

Kot samostojna dokumenta občinski svet sprejema letni program prodaje občinskega finančnega premoženja in letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine. V kolikor letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja ni usklajen s sprejetim proračunom, ga župan uskladi s sprejetim proračunom v 30 dneh od uveljavitve proračuna.

7. SPREJEM IN OBJAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA

7.1. Sprejemanje občinskega proračuna

Občinski proračun se pripravi do najnižjega nivoja, to je proračunskih vrstic (proračunskih postavk-podkontov). Na občinskem svetu se obravnava in sprejme do nivoja proračunskih vrstic (proračunskih postavk-kontov ali podkontov). Objavljen pa naj bo le do nivoja proračunskih postavk-podskupin kontov (trimestni konti), s tem da je splošni del občinskega proračuna, določen v odloku o proračunu občine, posebni del proračuna in načrt razvojnih programov pa sta prilogi k odloku o proračunu občine.

Kot ločena dokumenta občinski svet sprejme letni program prodaje občinskega finančnega premoženja in letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine.

Pri pripravi Predloga proračuna Občine Straža za leto 2010 so bili upoštevani vsi predlogi in pripombe svetnikov, ki so bile na poziv župana posredovane Občinski upravi Občine Straža.

7.2. Predlog sklepa in sprejem občinskega proračuna

Občinski svet z navadno večino opredeljenih svetnikov sprejema predlog proračuna občine. Sprejema se praviloma po dvofaznem postopku.

Župan mora predlagati proračun, pojasniti njegovo vsebino ter podati predlog sklepa za glasovanje na občinskem svetu.

Predlog sklepa občinskemu svetu se glasi:

Sprejme se **Predlog odloka o proračunu Občine Straža za leto 2010 v prvi obravnavi**

7.3. Objava občinskega proračuna

Objavo proračuna, sprememb proračuna, rebalansa in tudi zaključnega računa pogojuje že neposredno ustava, ki v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Z objavo proračuna občina zadosti proračunskemu načelu javnosti proračuna, na podlagi katerega je širši javnosti omogočeno, da je seznanjena s proračunskimi prihodki in nameni njihove porabe. Na ta način je omogočen tudi nadzor nad subjekti (neposredni in posredni uporabniki občinskega proračuna), ki sodelujejo pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju proračuna. Občinski proračun

mora biti zato objavljen v obliki, ki ta nadzor omogoča. To pomeni, da morajo biti objavljeni odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna ter načrt razvojnih programov.

Občinski proračun mora biti objavljen v uradnem glasilu občine, ki ga ima občina določenega v svojem statutu. To je lahko Uradni list Republike Slovenije ali lokalno uradno glasilo.

ZJF ne določa oblike objave proračuna, temveč določa le, da je proračun objavljen z odlokom o proračunu občine. Ker pa je proračun sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov, to pomeni, da je potrebno objaviti vse tri dele proračuna. Zaradi obsežnosti objave celotnega proračuna v uradnem glasilu občine, se v odloku o proračunu občine lahko določi, da se posebni del proračuna in načrt razvojnih programov, ki sta prilogi k odloku o proračunu občine, objavita na spletni strani občine ali na drug krajevno običajen način (na primer: oglasna deska).

8. POROČANJE O SPREJETEM OBČINSKEM PRORAČUNU

Skladno z 31. členom ZJF predloži župan sprejeti odlok o proračunu občine Ministrstvu za finance v tridesetih dneh po njegovem sprejetju. Občine pošljejo Ministrstvu za finance celotno gradivo v zvezi z občinskim proračunom, ki ga je sprejel občinski svet, in sicer odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna, načrt razvojnih programov ter obrazložitve.

O sprejetem proračunu občine poročajo na način, ki je predpisan s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 115/07 in 47/09). S tem pravilnikom občine poročajo o sprejetem proračunu s pomočjo sistema APPrA-O. To pomeni, da o splošnem in posebnem delu proračuna poročajo tako, da posredujejo podatke o podkontih oziroma proračunskih vrsticah (proračunskih postavkah-podkontih), šifrantih neposrednih uporabnikov in šifrantih proračunskih postavk, o načrtu razvojnih programov. O obrazložitvah splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov ter o odloku o proračunu pa poročajo tako, da jih posredujejo kot pdf dokumente.

S tem Ministrstvo za finance razpolaga z enotnimi podatki o sprejetih proračunih občin, ki jih lahko obdeli na ravni države. Sprejeti načrti razvojnih programov so za neposredne uporabnike državnega proračuna (ministrstva) skladno z določbami ZFO-1 tudi podlaga za dodelitev sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij v občinah.

9. OMEJITVE OBČINSKEGA 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.

10. PILOGE OBČINSKEGA PRORAČUNA

Obvezne priloge za sprejemanje občinskega proračuna so v prilogi:

I. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

II. POSEBNI DEL PRORAČUNA

III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

IV. OBRAZLOŽITVE

- a. splošnega in posebnega dela proračuna;
- b. načrta delovnih mest – kadrovski načrt;
- c. načrta razvojnih programov;
- d. načrta nabav in gradenj.

V. PROGRAM PRODAJE OBČINSKEGA FINANČNEGA IN STVARNEGA PREMOŽENJA, ki je potreben zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna z obrazložitvijo

VI. PREDLOGI FINANČNIH NAČRTOV JAVNIH SKLADOV IN AGENCIJ, KATERIH USTANOVITELJ JE OBČINA, z obrazložitvijo

VII. PREDLOGI PREDPISOV OBČINE, KI SO POTREBNI ZA IZVRŠITEV PREDLOGA OBČINSKEGA PRORAČUNA

VIII. PREDLOGI SKLEPOV

Uporabljene kratice:

RP2009 – rebalans proračuna 2009

P2010_1 – predlog proračuna 2010