

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. in 138/06) 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 2008 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.

Za sestavo občinskih proračunov so pripravljene podatki za pripravo proračuna za leti 2009 in 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 leti 2009 in 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).

2. PRAVNE PODLAGE

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, 127/06 – ZJZP in 14/07-ZSPDPO); v nadaljevanju: ZJF),
- **Zakon o financiranju občin** (Uradni list RS, št. 123/06 in 57/08), (v nadaljevanju ZFO)

- **Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti** (Uradni list RS, št. 44/07),
- **Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov** (Uradni list RS, št.43/00),
- **Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov** (Uradni listRS, št. 57/05, 88/05-popr. in 138/06) in
- **Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov** (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).
- **Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna** (Uradni list RS, št. 45/02 in 44/07),

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 in 120/07).

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),
- **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, pokrajin in občin** (Uradni list RS, št. 14/07; v nadaljevanju: ZSPDPO).

3. IZHODIŠČA IN RAZLAGE POJMOV

Novi Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1), objavljen Uradnem listu RS, št.123/06 z dne 30. 11. 2006, od 1. 1. 2007 uveljavlja 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; v nadaljevanju: ZFO-1) po sprejetju državnega proračuna občinam dolžno sporočiti zneske o prihodkih občine iz glavarine in zneske finančne izravnave. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2008 in proračun Republike Slovenije za leto 2009 sta bila sprejeta na seji Državnega zbora Republike Slovenije dne 28. 11. 2007 in objavljena v Uradnem listu RS, št. 114/07 z dne 13. 12. 2007.

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 2009 je načrtovan na podlagi izračuna primerne porabe, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, in sicer za proračunska obdobja 2008 in 2009.

Izračun primerne porabe občin, zneskov prihodkov občine iz glavarine in zneskov finančne izravnave za leto 2009 bo v letu 2008 opravljen ponovno, na podlagi podatkov o številu prebivalcev na dan 1. 1. 2008 ter noveliranih podatkov o površini občine ter dolžini lokalnih cest in javnih poti.

V nadaljevanju so podana naslednja pojasnila k pojmom:

Primerna poraba

Način izračuna primerne porabe občin opredeljuje 13. člen ZFO-1. Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje

z zakonom določenih nalog. Ugotovi jo Ministrstvo za finance po enačbi iz 13. člena ZFO-1. Elementi, ki vplivajo na njeno višino so:

- povprečnina,
- število prebivalcev občine in
- korekcijski faktorji (površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, prebivalci, mlajši od 15 let in prebivalci, starejši od 65 let).

Povprečnina

Povprečnina predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Na podlagi uredbe iz 11. člena ZFO-1 jo skladno z 12. členom ZFO-1 ugotovi 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 2008 določena v drugem odstavku 35. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (Uradni list RS, št. 114/07; v nadaljevanju ZIPRS0809) v višini 485,88 EUR, povprečnina za leto 2009 pa v tretjem odstavku 35. člena ZIPRS0809 v višini 513,79 EUR.

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 2008 in 2009 so upoštevani podatki o številu prebivalcev na dan 1. januarja 2007.

Izračun **koeficientov Pi in Ci** zajema površino posamezne občine v km² in dolžino lokalnih cest in javnih poti v posamezni občini. 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.

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.

Površina občin je upoštevana na podlagi podatkov Geodetske uprave Republike Slovenije, ki jih je leta poslala dne 13. 7. 2006 (površina se v letu 2007 ni spremenila), dolžina lokalnih cest in javnih poti pa po podatkih Ministrstva za promet - Direkcije Republike Slovenije za ceste, ki jih je poslala dne 18. 7. 2007.

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. 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. **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.

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.

Primerna porabe občine

Primerna porabe občine (P_{Pi}) je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine (P) in števila prebivalcev občine (O_i):

$$P_{Pi} = (0,61 + 0,13C_i + 0,06P_i + 0,16M_i + 0,04S_i) * P * O_i.$$

Prihodek občine iz glavarine

Način izračuna prihodka občine iz glavarine opredeljuje 14. člen ZFO-1 v treh korakih.

V prvem koraku se izračuna glavarina, ki je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin. Glavarino ugotovi Ministrstvo za finance po enačbi iz prvega odstavka 14. člena ZFO-1. Na višino glavarine vplivata skupna primerna poraba občin (vsota primernih porab vseh občin za posamezno proračunsko leto) in število prebivalcev v državi.

V drugem koraku se izračuna prihodek občine iz glavarine, ki je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljen z indeksom raznolikosti občine. V prehodnem obdobju od leta 2007 do leta 2011 (v nadaljevanju: prehodno obdobje) se na podlagi določb 38. člena ZFO-1 glavarina, izračunana v skladu s prvim odstavkom 14. Člena zmanjša tako, da se od skupne primerne porabe občin odštejejo v predpreteklem letu na območju cele države pobrano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ) ali davek na nepremičnine v višini upoštevanega NUSZ in davki na dediščine in darila, davki na dobitke od iger na srečo, davki na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav (v nadaljevanju: davčni prihodki občin), povečani za inflacijo v letu, v katerem se glavarina izračunava in predvideno inflacijo, za leto, za katero se glavarina izračunava. Za leto 2008 se tako odšteje 48% NUSZ in 80% davčnih prihodkov, za leto 2009 pa 36% NUSZ in 60% davčnih prihodkov občin. To pomeni, da se primerna poraba občine v prehodnem obdobju ne financira samo s prihodki občine iz glavarine, temveč tudi s prihodki občine iz NUSZ in davčnimi prihodki občine (v nadaljevanju: skupni prihodki občine).

V tretjem koraku se izračuna prihodek občine iz glavarine pri občinah, pri katerih ta prihodek presega primerno porabo občine. Prihodek občine iz glavarine se v primeru, da je za več kot 15% višji od izračunane primerne porabe občine, zmanjša, in sicer se presežek nad 15% primerne porabe občine zmanjša za 50%. Ker se v prehodnem obdobju primerna poraba občine ne financira samo s prihodki občine iz glavarine, temveč tudi s prihodki iz NUSZ in davčnimi prihodki občine, se za ugotovitev presežka prihodkov občine iz glavarine nad primerno porabo občine namesto prihodka občine iz glavarine vzamejo skupni prihodki občine.

Izračun prihodkov občine iz glavarine zajema izračun prihodkov občine iz glavarine po naslednji enačbi:

$$G_{li} = O_i * G_l * (0,3 + 0,7 * I_{ro}).$$

Prihodek občine iz glavarine se izračuna tako, da se število prebivalcev v občini pomnoži z glavarino ta zmnožek pa se korigira še z indeksom raznolikosti občin, pri čemer je indeks raznolikosti občin razmerje med primerno porabo občine in zmnožkom števila prebivalcev občine z glavarino. Indeks raznolikosti občin se upošteva v višini 70%. Razmerje med skupnimi prihodki občine in primerno porabo občine pove, pri katerih občinah skupni prihodki za več kot 15% presegajo primerno porabo. Ugotovljen presežek prihodka občine iz glavarine oziroma v prehodnem obdobju skupnih prihodkov občine nad 15% primerne porabe občine se zmanjša za 50% presežka. Za ugotovljen znesek se zmanjša prihodek občine iz glavarine.

Skupni prihodki občin zajema skupne prihodke občin, izračunane v prehodnem obdobju od leta 2007 do leta 2011 za financiranje primerne porabe: prihodke občine iz glavarine, NUSZ in davčne prihodke občin.

Finančna izravnava

Občini, ki v posameznem proračunskem letu s prihodkom iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki občine iz glavarine. Izračun finančne izravnave zajema izračun finančne izravnave kot razlike med primerno porabo občine in prihodkom občine iz glavarine oziroma v prehodnem obdobju med primerno porabo občine in skupnimi prihodki občine.

Skladno z 8. členom ZFO-1 so vir financiranja občin tudi 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. ZIPRS0809 v 35. členu določa, da se občinam za leti 2008 in 2009 odstopa dohodnina, in sicer za leto 2008 v višini 927.718.118 EUR, za leto 2009 pa v višini 998.175.364 EUR. Posameznim občinam se tako kot prihodek občine iz glavarine, odstopa dohodnina. Ta se bo občinam odstopala na podlagi 17. člena ZFO-1 tedensko po enakih deležih, začevši 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 7. januarja 2009 in nato do konca proračunskega leta vsako sredo oziroma naslednji delovni dan, če sredo 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.

Pri pripravi proračunov občin za leti 2008 in 2009 občine upoštevajo prihodek občine iz glavarine (dohodnina – odstopljeni vir občinam), izračunan na podlagi ZFO-1, vsi ostali prihodki, ki so se doslej upoštevali pri izračunu primerne porabe, pa se ocenijo na podlagi njihove realizacije za leto 2007.

Skladno z določili zakona o sistemu plač v javnem sektorju bo se v letu 2007 moral pričel izvajati nov način določanja in obračuna plač zaposlenim pri vseh uporabnikih proračuna oziroma bodo v letu 2007 sprejeti vsi potrebni podzakonski predpisi in kolektivne pogodbe, ki bodo omogočili pričetek izplačevanja plač po novem zakonu in s tem pričetek postopnega odpravljanja ugotovljenih plačnih nesorazmerij v javnem sektorju.

Glede na to, da so ključni izvedbeni predpisi in kolektivne pogodbe na podlagi tega zakona še vedno v fazi usklajevanj in pogajanj, smo pri načrtovanju potrebnega obsega sredstev za plače, prispevke delodajalca in davka na izplačane plače v letu 2008 izhajali na podlagi veljavnih predpisov, ki so v uporabi za določitev in obračun plač v letu 2007.

4. VRSTE PRORAČUNOV IN SESTAVA

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

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 2009 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 reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

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

V ta namen je bila uvedena nova ekonomska klasifikacija, ki je v celoti združljiva s sprejetimi mednarodnimi standardi. Uveljavljena je bila nova institucionalna klasifikacija s popolnim registrom institucij, ki se razvrščajo v širši institucionalni sektor države, to je register neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov na državni in lokalni ravni. Pomemben cilj reforme javnih financ je vzpostavitev programskega in k rezultatom orientiranega proračuna. Programsko/rezultatna orientiranost pomeni k uspešnosti in rezultatom naravnani pristop pri pripravi in sprejemanju proračuna ter izvajanju in spremljanju izvajanja le-tega, tako na državni kot tudi na lokalni ravni. Za spremljanje izdatkov državnega proračuna že velja Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 112/03, 56/05 in 141/06). Za razvrščanje izdatkov občinskih proračunov po programski klasifikaciji pa ustreznega predpisa doslej ni bilo. Ministrstvo za finance je zato pripravilo še Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr. in 138/05). Na podlagi tega pravilnika se je programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov prvič uporabila pri pripravi občinskih proračunov in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov za leto 2006.

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

- **področja porabe (21 področij) ter**
- **v glavne programe (57 glavnih programov) in**
- **v podprograme (117 podprogramov).**

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.

Pri razvrščanju izdatkov občinskih proračunov pa je potrebno izhajati še iz manjših enot izdatkov, to so:

- **proračunska postavka,**
- **proračunska postavka – podskupina kontov in**
- **proračunska postavka – konto.**

-
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 postavka – konto 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.

Proračunska postavka - podkonto je del postavke, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov postavke in je temeljna enota za pripravo proračuna.

Vsaki **proračunski postavki** se določijo ekonomski nameni porabe (proračunska postavka -podkonto), v skladu s programsko klasifikacijo pa se vsaka proračunska postavka tudi uvrsti v ustrezen podprogram.

Programska klasifikacija je od 1.1.2006 dalje tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin na podlagi zakona o financiranju občin.

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.

Uporabljene kratice:

RP2008 – rebalans proračuna 2008

P2009_1 – predlog proračuna 2009

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.

6. PRILOGE:

I. 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

II. POSEBNI DEL PRORAČUNA

Finančni načrt neposrednih uporabnikov (v Občini Straža je neposredni proračunski uporabnik le eden – občinska uprava), in sicer finančni načrt občinske uprave - področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme, predpisane s programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov. Podprogram je razdeljen na proračunske postavke, te pa na podskupine kontov in konte, določene s predpisanim kontnim načrtom.

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

V pripravi dopolnjenega predloga proračuna za leto 2009 so upoštevane vse pripombe iz razprave na seji občinskega sveta, pripombe delavnih teles in na sedež občine prispele pripomb. Upoštevane so tudi pobude občanov o nakupu in prodaji zemljišč.