

## IZHODIŠČA PRORAČUNA OBČINE MORAVSKE TOPLICE ZA LETO 2011

### I. UVOD

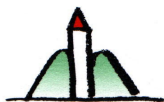
Postopke za pripravo in sprejem proračunov lokalnih skupnosti predpisuje sistemska zakonodaja. Skladno z določili Zakona o javnih financah so bila posredovana temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna, in sicer osnovni makroekonomski okviri razvoja Slovenije, ki služijo kot podlaga za planiranje javnofinančnih prihodkov in odhodkov za leto 2011. Izhodišča temeljijo na usmeritvah politike Vlade Republike Slovenije. Za leto 2011 se ob predpostavki umirjanja recesije v mednarodnem okolju predvideva letna nominalna rast BDP v višini 4% oziroma realna rast 2,5%. Prav tako se v letu 2011 pričakuje letna stopnja inflacije v višini 2,2%. Zaradi znane javnofinančne situacije v državi je Vlada Republike Slovenije sprejela določene varčevalne ukrepe, ki se nanašajo tudi na določitev potrebnih sredstev za plače v javnem sektorju. Tako bi bila ob izvajanju predlaganih ukrepov na področju plač v javnem sektorju nominalna rast plač 0,8%, s tem, da se predvideva realni padec povprečne bruto plače na zaposlenega v javnem sektorju za 1,9 %.

Občine smo v mesecu septembru 2010 od Ministrstva za finance prejele Proračunski priročnik za pripravo proračunov občin za leti 2011 in 2012, ki naj bi omogočil poenoten pristop vseh občin pri sestavi svojih proračunov. Prav tako smo s priročnikom prejele makroekonomska izhodišča, ki služijo za pripravo občinskih proračunov za leto 2011 in temeljijo na jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2010 Urada za makroekonomske analize in razvoj za leta 2010-2015.

Predstavitev temeljnih izhodišč in predpostavk za pripravo proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2011 s predlogom proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2011 pomeni prvo fazo pri obravnavi in sprejemanju proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2011. Temeljna izhodišča in predpostavke so osnova za pripravo finančnih načrtov vseh neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, ki se financirajo iz občinskega proračuna.

Občine smo v mesecu septembru 2010 s strani Ministrstva za finance prejele podatke o višini primerne porabe občin, o dohodnini in finančni izravnavi za leti 2011 in 2012 kot predhodne podatke, uradne izračune primerne porabe občin za leto 2011 in za leto 2012 pa smo prejeli 6.12.2010 in sicer po sprejetju Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (ZIPRS1112) v državnem zboru. Tako je bil z ZIPRS1112 sprejet in določen znesek povprečnine za leto 2011 in 2012 v **višini 554,50 EUR**. Znesek povprečnine za leto 2011 se je z zakonom zmanjšal iz predhodno sprejetega v ZIPRS1011 za leto 2011 v višini 564,30 EUR na 554,50 EUR oziroma za 10 EUR po prebivalcu, kar v naši občini pomeni zmanjšanje sredstev za cca 62.000 EUR.

Način izračuna primerne porabe in vire za njeno financiranje določa Zakon o financiranju občin. Pri pripravi proračunskih izhodišč smo tako izhajali iz določil Zakona o financiranju občin in Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije. Na osnovi teh določil smo pripravili izhodišča, na katerih temelji priprava občinskega proračuna za leto 2011. Z



izračunanim zneskom primerne porabe občina zagotavlja zakonske in ustavne naloge na svojem območju.

Zakon o javnih finanah opredeljuje proračun kot akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za določeno koledarsko leto. Gre za akt, s katerim se določijo programi in pravice porabe. Pravica porabe neposrednega uporabnika pa je prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki, kontu.

Proračun Občine Moravske Toplice je torej akt, s katerim so predvideni vsi prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki občine za določeno koledarsko leto. S tem aktom se določijo posamezni programi in naloge, ki jih izvajajo občinski organi ter sredstva oziroma viri za izvedbo teh programov in nalog.

Pri pripravi proračuna se že nekaj let zasledujejo cilji izvajanja proračunske reforme kot so:

- uskladitev javne porabe z mednarodno prakso,
- izboljšanje preglednosti ter odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter
- vzpostavitev novega pristopa pri spremljanju in ocenjevanju proračuna.

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

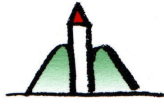
- kdo oziroma katere institucije uporabljajo proračunska sredstva,
- kako jih porabljajo oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev (področja porabe ) ter
- za kaj se porabljajo javna sredstva (nameni porabe).

Pri pripravi proračuna so prvenstveno upoštevani predpisi s področja lokalne samouprave, javnih financ, financiranja občin, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči.

## **II. TEMELJNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PRORAČUNA ZA LETO 2011**

Pri izračunu in pripravi predloga proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2011 smo upoštevali naslednje elemente:

- znesek povprečnine na prebivalca **554,50 EUR**;
- nominalno rast osnove za uskladitev plač v javnem sektorju 0,9% za povečanje osnovnih plač;
- načrtovanje sredstev za redno delovno uspešnost 0% od sredstev za plače;
- za odpravo plačnih nesorazmerij – odprava plačnih razmerij se v letu 2011 ne izvede-prenos obveznosti v skladu z zakonodajo;
- Na višino in rast plač v javnem sektorju bo v letu 2011 imel vpliv izvajanje Zakona o sistemu plač v javnem sektorju z vsemi spremembami ter podzakonskimi predpisi in Kolektivna pogodba za javni sektor. Prav tako se pri načrtovanju sredstev za plače upošteva Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012 ter Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (ZIUZGK). S sprejemom obeh zakonov je Vlada Republike Slovenije sprejela varčevalne ukrepe za znižanje javnofinančnih izdatkov. Cilj vlade pa je zadržati rast plač v javnem sektorju za prihodnjih dveh letih.



- Ob izvajanju predlaganih ukrepov na področju plač v javnem sektorju javni uslužbenci v letu 2011 ne napredujejo v višji plačni razred.
- Na podlagi Zakona o interventnih ukrepih se vrednost plačnih razredov iz plačne lestvice s 1.1.2011 uskladi v višini 25% stopnje rasti cen življenjskih potrebščin v Republiki Sloveniji v letu 2011, predvidene v jesenski napovedi Urada za makroekonomske analize in razvoj (december 2010 - december 2011).
- pri planiranju sredstev za regres za letni dopust se upošteva kolektivna pogodba za javni sektor, ki določa osnovo za pogajanja o višini regresa za 2011 in sicer 692 EUR po zaposlenem. Tako bi naj višina izplačila za regres za letni dopust ostala nespremenjena in enaka kot v letu 2010.
- sredstva za povračilo prevoza na delo se planirajo v višini predvidenih stroškov za dejansko prisotnost na delu, upoštevaje povprečno letno rast cen v višini 2,2%;
- pri planiranju sredstev za prispevke delodajalcev se upoštevajo nespremenjene prispevne stopnje, kot veljajo 16,10%;
- rast materialnih stroškov (upoštevana predvidena rast cen) 2,2%.

V skladu s temi izhodišči so ovrednoteni posamezni programi ter zagotovljena sredstva za pokrivanje le teh.

### III. PRIHODKI PRORAČUNA

#### **Primerna poraba**

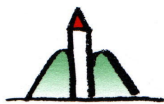
Zakon o financiranju občin (ZFO-1 oz. ZFO1A), ki je bil sprejet v mesecu novembru 2006 s spremembami v mesecu maju 2008 določa, da je primerna poraba občine, za posamezno občino ter za posamezno proračunsko leto, ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin. Ugotovi jo Ministrstvo za finance po enačbi iz 13. člena Zakona o financiranju občin. Elementi, ki vplivajo na njeno višini so:

- Povprečnina,
- število prebivalcev občine in
- korekcijski faktorji ( površina občine, dolžina lokalni cest in javnih poti, prebivalci mlajši od 15 in starejši od 65 let v celotni populaciji občine in povprečju v državi).

Povprečnina predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Na podlagi 11.člena ZFO-1, s tem da dogovor z reprezentativnima združenjema občin ni bil sklenjen, in uredbe iz 12. člena ZFO-1 jo izračuna Ministrstvo za finance, določi pa državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Povprečnina za leti 2011 in 2012 je določena v ZIPRS1112 v višini 554,50 EUR, tako za leto 2011 kot tudi za leto 2012.

Podatke potrebne za izračun primerne porabe Ministrstvo za finance pridobi iz uradnih evidenc Geodetske uprave Republike Slovenije, Statističnega urada Republike Slovenije in Ministrstva za promet – Direkcije Republike Slovenije za ceste.

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 Slovenije. Upoštevani so podatki na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine. Pri izračunu primerne porabe občin za leti 2011 in 2012 so upoštevani podatki o številu prebivalcev na dan 1. januarja 2010.

Pri izračunu koeficientov se zajema površino posamezne občine v km<sup>2</sup> in dolžino lokalnih cest in javnih poti v posamezni občini. Površina občine je upoštevana na podlagi podatkov Geodetske uprave Republike Slovenije, ki jih je le ta poslala na ministrstvo 08.06.2010, dolžina lokalnih cest in javnih poti pa po podatkih Ministrstva za promet, Direkcije Republike Slovenije za ceste, ki jih je poslala 10.6.2010 in 15.6.2010.

Pri izračunu koeficientov se zajema tudi delež prebivalcev občine, mlajših od 15 let v celotnem prebivalstvu občine in delež prebivalcev občine, starejših od 65 let v celotnem prebivalstvu občine.

Po veljavnem zakonu tako ne govorimo več o glavarini na prebivalca, ampak o povprečnini, ki predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine.

Primerna poraba občine je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine in števila prebivalcev občine.

Za Občino Moravske Toplice je izračunana primerna poraba za leto 2011 v višini 4.325.013 EUR in sicer:

$$\begin{array}{rcccccc} \mathbf{554,50 \text{ EUR}} & \mathbf{x} & \mathbf{6.282} & \mathbf{x} & \mathbf{1,241618} & \mathbf{=} & \mathbf{4.325.013 \text{ EUR}} \\ \text{(povpr./preb. za 2011)} & & \text{(št.preb. v občini)} & & \text{(korekcij. faktor)} & & \text{(PP/2011)} \end{array}$$

Za financiranje primerne porabe pripada občinam 54% dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto za katero se izračuna primerna poraba. V prehodnem obdobju od leta 2009 do leta 2011 se primerna poraba občin poleg z dohodnino financira še z davčnimi prihodki občin in sicer v letu 2011 z 8% davčnih prihodkov občin (davki na dediščine in darila, davki na dobitke od iger na srečo, davki na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav). V letu 2012 se primerna poraba financira samo z dohodnino.

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

Način izračuna dohodnine opredeljuje 14.člen ZFO-1. Dohodnina se izračuna v treh korakih: 70% dohodnine pripada vsem občinam enako glede na strukturni delež odmerjene dohodnine, preostalih 30% skupaj s presežkom dohodnine nad 70% pri posameznih občinah pa se razdeli najprej s solidarnostno izravnavo in nato še z dodatno solidarnostno izravnavo. Za leto 2011 se upoštevajo odmerne odločbe za dohodnino za leto 2008 po stanju na dan 30.06.2010.

Občini, ki v posameznem proračunskem letu s prihodkom iz dohodnine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med



primerno porabo občine in dohodnino oziroma v prehodnem obdobju med primerno porabo občine ter seštevkom dohodnine in davčnih prihodkov občine.

Dohodnina izračunana na podlagi 14.člena ZFO-1, se občinam nakazuje tedensko po enakih deležih, začenši s prvim tednom proračunskega leta, za katerega je izračunana, ter na način, ki je določen z Uredbo o načinu nakazovanja dohodnine občinam.

Tako izračunana višina sredstev primerne porabe občine za leto 2011 predstavlja primeren obseg sredstev za pokrivanje z zakonom določenih nalog občine kar predstavlja tudi izhodišče za izračun zagotavljanja sredstev po posameznih področjih, programih in podprogramih proračuna. Tako pripravljen predlog proračuna zagotavlja nemoteno delovanje in izvajanje tistih nalog, ki jih morajo občine opravljati po ustavi in zakonih ter tistih, ki so zapisane kot prioritete naloge občine.

Pri določitvi višine proračuna smo upoštevali dani makroekonomski okvir in določili fiskalno moč občine - oceno davčnih in nedavčnih prihodkov, torej vseh tekočih prihodkov, ki predstavljajo 63,3% vseh prihodkov. Določili smo tudi kapitalske prihodke, ki se nanašajo na prodajo občinskega stvarnega premoženja ter transferne prihodke, ki pa so odvisni od odločitve države, če bi in v kakšni višini bo financirala oziroma sofinancirala določen občinski projekt.

Občina Moravske Toplice tudi v letu 2011 predvideva precejšnje prihodke iz naslova prodaje svojega stvarnega ali finančnega premoženja, saj je bila predvidena prodaja premoženja v letu 2010 zelo slabo realizirana.

Izhodišče za načrtovanje porabe v posebnem delu proračuna je bil obseg vseh predvidenih prihodkov proračuna v letu 2011. Višini planiranih prihodkov je bilo potrebno prilagoditi višino odhodkov in znotraj te omejitve umestiti posamezne funkcionalne vsebine proračunske porabe.

S finančnega vidika smo pri načrtovanju odhodkov najprej:

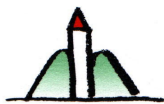
- zagotovili sredstva za zakonsko ali kakorkoli drugače opredeljeno porabo,
- zasledovali smo dinamiko načrtovanih investicijskih programov,
- upoštevali smo vplive na oblikovanje tekočih proračunskih prioritet, kjer pa je kljub velikim potrebam bilo potrebno upoštevati realno manjše finančne zmožnosti proračuna.

#### **IV. SESTAVA IN ČLENITEV PRORAČUNSKE PORABE**

Pri pripravi proračuna občine je potrebno upoštevati klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Prejemki in izdatki občinskega proračuna morajo biti prikazani po naslednjih klasifikacijah:

##### **A.) INSTITUCIONALNI – določa KDO uporablja proračunska sredstva (katere institucije).**

Neposredni proračunski uporabniki, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov, so razdeljeni na naslednje institucionalne enote:



- A. Občinski svet
  - C. Župan, podžupan
  - D. Nadzorni odbor
  - E. Občina - občinska uprava
  - F. Skupni organ medobčinskih inšpekcijskih služb
- KS 1-14 Ožji deli občine (14 krajevnih skupnosti)

**B.) EKONOMSKI** – določa **KAJ se plačuje iz javnih sredstev** (npr. davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalni prihodki ..., tekoči transferi, tekoči odhodki, investicijski transferi ...). Predpisana je s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

**C.) FUNKCIONALNI** - je skladna z mednarodno COFOG klasifikacijo in omogoča mednarodne primerjave. Na podlagi funkcionalne klasifikacije Ministrstvo za finance spremlja in obdeluje podatke o realiziranih odhodkih občin. Ministrstvo za finance je pripravilo tudi povezavo med podprogrami programske in pododdelki funkcionalne (COFOG) klasifikacije. Funkcionalna klasifikacija je določena z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Ur.l. RS, št. 43/00) in je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah občine.

**D.) PROGRAMSKI** – določa **ZA KAJ se porabljajo javna sredstva**. Uporabljal se je le za pripravo državnega proračuna, od leta 2006 dalje pa se obvezno uporablja tudi za pripravo proračunov občin.

Ministrstvo je pripravilo obrazložitve programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, na podlagi katere je občinam olajšalo oblikovanje posameznih proračunskih postavk in njihovo uvrščanje v ustrezen podprogram.

Programska klasifikacija je od 1.1.2006 dalje tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin na podlagi ZFO, kar pomeni, da morajo občine po novem poročati o svojih izdatkih tako po ekonomski, kakor tudi po programski klasifikaciji.

Odhodki proračuna so tako v skladu s predpisano programsko strukturo razdeljeni na naslednje programske dele:

- **področja proračunske porabe,**
- **glavne programe,**
- **podprograme,**
- **proračunske postavke in**
- **konte.**

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 zajema celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ki ga izvaja posamezni neposredni uporabnik občinskega proračuna.

Konto je del proračunske postavke, ki v skladu s predpisano ekonomsko klasifikacijo oziroma kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov proračunske postavke in je temeljna enota za izvrševanje proračuna.

V gradivu predstavljamo podatke v stolpcih, ki so obvezni, struktura pa je oblikovana v skladu s programsko klasifikacijo, ki je za leto 2011 podobna oziroma enaka strukturi proračuna v predhodnih letih.

V tabelah so prikazani naslednji stolpci:

- realizacija 2009,
- ocena realizacije proračuna 2010, ki prikazuje rebalans proračuna za leto 2010,
- plan 2011,
- indeks predloga plana 2011 glede na realizacijo proračuna v letu 2009 in
- indeks predloga plana 2011 glede na oceno realizacije proračuna v letu 2010.

Tudi Načrt razvojnih programov za obdobje 2011 - 2014 je pripravljen na enak način kot posebni del proračuna na predpisanem obrazcu oziroma po predpisani obliki in se ne razlikuje od načrta razvojnih programov leta 2010.

Tabelarni del odhodkov po področjih proračunske porabe je podan v prilogi.

Občinskemu svetu Občine Moravske Toplice se predlaga v obravnavo in sprejem Proračun Občine Moravske Toplice za leto 2011 skupaj s temeljnimi ekonomskimi izhodišči in predpostavkami za pripravo proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2011.

Pripravila  
Slavica Fujs

Predlagatelj župan:  
Alojz Glavač