



IZHODIŠČA PRORAČUNA OBČINE MORAVSKE TOPLICE ZA LETO 2014

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 2014. Izhodišča temeljijo na usmeritvah politike Vlade Republike Slovenije. Za leto 2014 se predvideva letni nominalni padec BDP oziroma realno zmanjšanje BDP za 0,8%. Prav tako se v letu 2014 pričakuje letna stopnja inflacije v višini 1,9%.

Zaradi gospodarske in javnofinančne krize je Vlada Republike Slovenije v letu 2012 sprejela Zakon za uravnoteženje javnih financ, ki posega tako na transferne odhodke kot na izplačila plač in drugih prejemkov v zvezi z delom za javne uslužbenke. Navedeni zakon za zagotovitev vzdržnih javnih financ in za zmanjšanje izdatkov proračunov spreminja in dopolnjuje določbe 39 zakonov. V mesecu maju 2013 je vlada skupaj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja sprejela Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 01.06.2013 do 31.12.2014 in s tem določene varčevalne ukrepe za znižanje javnofinančnih izdatkov v javnem sektorju. Dogovorjeni ukrepi so bili uveljavljeni s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter drugih zakonov in aneksov h kolektivnim pogodbam.

Tako je ob pripravi občinskih proračunov potrebno upoštevati še, da se je gospodarska in s tem tudi javnofinančna situacija v zadnjih letih bistveno poslabšala, kar posledično pomeni upad javnofinančnih prihodkov. Zato je v prihodnje nujno potrebno pristopiti k racionalizaciji stroškov, ki se financirajo iz občinskega proračuna.

8. oktobra 2013 smo občine s strani Ministrstva za finance prejele Globalne makroekonomske okvire razvoja Slovenije 2013-2015 skupaj s Proračunskim priročnikom za pripravo občinskih proračunov za leto 2014, ki naj bi omogočil poenoten pristop vseh občin pri sestavi svojih proračunov. Podatki iz te napovedi so tudi podlaga za pripravo občinskih proračunov za leto 2014 in sestavo navodila za pripravo občinskega proračuna za neposredne uporabnike proračuna.

Najpomembnejši kazalci:

MAKROEKONOMSKI KAZALCI ZA LETO

	2014
BRUTO DOMAČI PROIZVOD	
Realna rast BDP v %	-0,8
PLAČE	
Povprečna mesečna bruto plača v Sloveniji	1.525,40
- letna nominalna rast povprečne plače v %	100,5
- realna rast povp.bruto plače na zaposlenega v %	-1,4
CENE	
- letna stopnja inflacije (dec/dec predhod.leta)	101,4
- povprečna letna rast cen (I-XII tek.leta/ I-XII pret.leta)	101,9



Predstavitev temeljnih izhodišč in predpostavk za pripravo proračuna občine Moravske Toplice za leto 2014 s predlogom proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2014 pomeni prvo fazo pri obravnavi in sprejemanju proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2014. 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 oktobru 2013 s strani Ministrstva za finance prejele podatke o višini primerne porabe občin, o dohodnini in finančni izravnavi za leto 2013. Vlada Republike Slovenije je na podlagi ZFO-1 dne 4.10.2012 sprejela Dogovor o višini povprečnine za leti 2013 in 2014, s katerim se je povprečnina za leti 2013 in 2014 določila v višini **536 eurov**. Dogovor je bil podpisan tudi s strani reprezentativnih združenj- Skupnosti občin Slovenije in Združenja občin Slovenije.

Prav tako je Vlada Republike Slovenije določila besedilo Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS 1415), ki pa je bil sprejet tudi v Državnem zboru in z njim določila višino povprečnine za leto 2014 v višini 536,00 EUR po prebivalcu, kar je ista višina kot v letu 2013. Na podlagi navedenega se ocenjuje prihodek za financiranje primerne porabe iz naslova dohodnine, dela izvirnih davčnih prihodkov in finančne izravnave **4.133.304 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 ter dogovorjene višine povprečnine za leto 2014. Na osnovi teh določil smo pripravili izhodišča, na katerih temelji priprava občinskega proračuna za leto 2014. Z izračunanim zneskom primerne porabe mora občina zagotavljati zakonske in ustavne naloge na svojem območju.

Zakon o javnih financah 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 in sicer:

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

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

- kdo oziroma katere institucije porabljajo 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 2014

Pri izračunu in pripravi predloga proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2014 smo upoštevali naslednje elemente:

- znesek povprečnine na prebivalca **536,00 EUR**
- uskladitev plač z Zakonom za uravnoteženje javnih financ in Dogovorom o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 01.06.2013 do 31.12.2014
- načrtovanje sredstev za redno delovno uspešnost 0% od sredstev za plače na podlagi Zakona za uravnoteženje javnih financ in Dogovora o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 01.06.2013 do 31.12.2014
- upošteva se plačna lestvica, ki je uzakonjena z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju-R (ZSPJ-R),
- pri planiranju sredstev za regres za letni dopust se prav tako upošteva ZIPRS1314-A, ki določa, da so do regresa za letni dopust za leto 2014 upravičeni vsi javni uslužbenci in funkcionarji, ki so uvrščeni v 50. in nižji plačni razred. Višina regresa je odvisna od plačnega razreda, v katerega je uvrščen javni uslužbenec oz. funkcionar na zadnji dan v mesecu pred izplačilom regresa.
- sredstva za povračilo prevoza na delo se planirajo v višini predvidenih stroškov za dejansko prisotnost na delu, upošteva se določila 168. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ
- pri planiranju sredstev za prispevke delodajalcev se upošteva nespremenjene prispevne stopnje, kot veljajo 16,10
- Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje za javne uslužbence se zmanjšuje in sicer se od 01.04.2014 do 30.06.2014 vplačuje 25% premije od 01.07.2014 do 31.12.2014 pa 30% premije
- pri planiranju materialnih stroškov se upošteva izdana navodila in sicer naj materialni stroški ostajajo v nespremenjeni višini – le pri zagotavljanju sredstev za fiksne stroške posrednih proračunskih uporabnikov (kurjava, elektrika...) se upošteva realno ocenjeni stroški za leto 2014.

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 oziroma 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 višino so:

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



Povprečnina predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Na podlagi 11. člena ZFO-1 in uredbe iz 12. člena ZFO-1 jo izračuna Ministrstvo za finance, določi pa državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Povprečnino za leti 2013 in 2014 v višini 536,00 EUR je sprejela Vlada Republike Slovenije dne 04.10.2012. Dogovor o višini povprečnine za leti 2013 in 2014 sta podpisali tudi reprezentativni združenji občin. Višina povprečnine pa je bila uzakonjena s sprejetjem ZIPRS1314.

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 Sloveniji. Upoštevani so podatki na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine. Pri izračunu primerne porabe občin za leto 2014 so upoštevani podatki o številu prebivalcev na dan 1. januarja 2013.

Pri izračunu koeficientov se zajema površina posamezne občine v km² in dolžino lokalnih cest in javnih poti v posamezni občini. Površina občine je upoštevana na podlagi podatkov Geodetske uprave Republike Slovenije, dolžina lokalnih cest in javnih poti pa po podatkih Direkcije Republike Slovenije za ceste.

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 2014 v višini 4.133.304 EUR in sicer:

$$\begin{array}{ccccccc} \mathbf{536,00 \text{ EUR}} & \mathbf{x} & \mathbf{6.141} & \mathbf{x} & \mathbf{1,255722} & \mathbf{=} & \mathbf{4.133.304 \text{ EUR}} \\ \text{(povpr./preb. za 2014)} & & \text{(št.preb.v občini)} & & \text{(korekcij.faktor)} & & \text{(PP/2014)} \end{array}$$

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 letu 2014 se primerna poraba občin 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 na 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.



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, začevši 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 2014 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 77,25% 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 bo in v kakšni višini bo financirala oziroma sofinancirala določen občinski projekt.

Občina Moravske Toplice tudi v letu 2014 predvideva precejšnje prihodke iz naslova prodaje svojega stvarnega premoženja, saj je bila predvidena prodaja premoženja v letu 2013 slabo realizirana.

V letu 2014 se za pokrivanje investicijskih odhodkov občinskega proračuna predvideva zadolževanje v višini 1.000.000,00 EUR.

Izhodišče za načrtovanje porabe v posebnem delu proračuna je bil obseg vseh predvidenih prihodkov proračuna v letu 2014. 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 dinamično 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, kapitalski 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 (UL 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**. Uporabljalna 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**
- **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 2014 podobna oziroma enaka strukturi proračuna v predhodnih letih.

V tabelah so prikazani naslednji stolpci:

- realizacija 2012
- ocena realizacije proračuna 2013, ki prikazuje rebalans proračuna za leto 2013
- plan 2014
- indeks predloga plana 2014 glede na realizacijo proračuna v letu 2012
- indeks predloga plana 2014 glede na oceno realizacije proračuna v letu 2013.

Tudi Načrt razvojnih programov za obdobje 2014-2017 je pripravljen na enak način kot posebni del proračuna na predpisanem obrazcu oziroma po predpisani obliki in se po strukturi ne razlikuje od načrta razvojnih programov iz leta 2013, razen da vključuje morebitne nove projekte.

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 2014 skupaj s temeljnimi ekonomskimi izhodišči in predpostavkami za pripravo proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2014 kot I. branje.

Pripravila
Slavica Fujs

Predlagatelj župan:
Alojz Glavač, l.r.