



## IZHODIŠČA PRORAČUNA OBČINE MORAVSKE TOPLICE ZA LETO 2013

### 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 2013. Izhodišča temeljijo na usmeritvah politike Vlade Republike Slovenije. Za leto 2013 se predvideva letni nominalni padec BDP oziroma realno zmanjšanje BDP za 1,4%. Prav tako se v letu 2013 pričakuje letna stopnja inflacije v višini 2,2%. Zaradi znane javnofinančne situacije v svetu in posledično tudi v državi je Vlada Republike Slovenije sprejela določene varčevalne ukrepe, ki so uzakonjeni z Zakonom za uravnoteženje javnih financ, ki posega tako na transferne odhodke kot na izplačila plač in drugih prejemkov v zvezi z delom za javne uslužbenice. Navedeni zakon za zagotovitev vzdržnih javnih financ in za zmanjšanje izdatkov proračunov spreminja in dopolnjuje določbe 39 zakonov. Tako bi bilo ob izvajanju predlaganih ukrepov na področju plač v javnem sektorju nominalno zmanjšanje povprečne plače na zaposlenega 0,3%, s tem, da se predvideva realni padec povprečne bruto plače na zaposlenega v javnem sektorju za 4,1 %.

Občine smo v mesecu septembru 2012 od Ministrstva za finance prejele Proračunski priročnik za pripravo proračunov občin za leti 2013 in 2014, 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 2013 in temeljijo na jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2012 Urada za makroekonomske analize in razvoj za leta 2012-2015.

Predstavitev temeljnih izhodišč in predpostavk za pripravo proračuna občine Moravske Toplice za leto 2013 s predlogom proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2013 pomeni prvo fazo pri obravnavi in sprejemanju proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2013. 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 2012 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.

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 2013. Na osnovi teh določil smo pripravili izhodišča, na katerih temelji priprava občinskega proračuna za leto 2013. 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 2013**

Pri izračunu in pripravi predloga proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2013 smo upoštevali naslednje elemente:

- znesek povprečnine na prebivalca **536,00 EUR**
- uskladitev plač z Zakonom za uravnoteženje javnih financ
- načrtovanje sredstev za redno delovno uspešnost 0% od sredstev za plače
- na podlagi Zakonom za uravnoteženje javnih financ se upošteva sprejeta plačna lestvica
- pri planiranju sredstev za regres za letni dopust se prav tako upošteva Zakon za uravnoteženje javnih financ, ki določa regres za 2013 na podlagi lestvice plačnih razredov in sicer od 692 eura zaposlenim do vključno 13. plačnega razreda, 484,40 eurov od 14 do vključno 30. plačnega razreda, 346 eurov od 31. do vključno 40. plačnega razreda. Zaposlenim, ki bodo v letu 2013 v mesecu pred izplačilom regresa za letni dopust uvrščeni v 41. ali višji plačni razred, se za leto 2013 ne izplača regres za letni dopust.



- sredstva za povračilo prevoza na delo se planirajo v višini predvidenih stroškov za dejansko prisotnost na delu, upoštevaje določila 168.člena Zakona za uravnoteženje javnih financ
- pri planiranju sredstev za prispevke delodajalcev se upoštevajo nespremenjene prispevne stopnje, kot veljajo 16,10
- pri planiranju materialnih stroškov se upoštevajo izdana navodila in sicer naj materialni stroški ostajajo v nespremenjeni višini – le pri zagotavljanju sredstev za fiksne stroške posrednih proračunskih uporabnikov ( kurjava, elektriika...) se upoštevajo realno ocenjeni stroški za leto 2012.

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.

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 2013 so upoštevani podatki o številu prebivalcev na dan 1. januarja 2012.

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 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 2013 v višini 4.162.048 EUR in sicer:

$$\begin{array}{rcccl} \mathbf{536,00 \text{ EUR}} & \mathbf{x} & \mathbf{6.223} & \mathbf{x} & \mathbf{1,247793} & \mathbf{=} & \mathbf{4.162.048 \text{ EUR}} \\ \text{(povpr./preb. za 2013)} & & \text{(št.preb.v občini)} & & \text{(korekcij.faktor)} & & \text{(PP/2013)} \end{array}$$

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 2013 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 izravnavo 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 2013 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 70,13% 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 2013 predvideva precejšnje prihodke iz naslova prodaje svojega stvarnega premoženja, saj je bila predvidena prodaja premoženja v letu 2012 slabo realizirana.

V letu 2013 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 2013. 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, 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**. 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**
- **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 2013 podobna oziroma enaka strukturi proračuna v predhodnih letih.

V tabelah so prikazani naslednji stolpci:

- realizacija 2011
- ocena realizacije proračuna 2012, ki prikazuje rebalans proračuna za leto 2012
- plan 2013
- indeks predloga plana 2013 glede na realizacijo proračuna v letu 2011
- indeks predloga plana 2013 glede na oceno realizacije proračuna v letu 2012.

Tudi Načrt razvojnih programov za obdobje 2013-2016 je pripravljen na enak način kot posebni del proračuna na predpisanem obrazcu oziroma po predpisani obliki in se ne razlikuje od načrta razvojnih programov iz leta 2012, 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 2013 skupaj s temeljnimi ekonomskimi izhodišči in predpostavkami za pripravo proračuna Občine Moravske Toplice za leto 2013.

Pripravila  
Slavica Fujs

Predlagatelj župan:  
Alojz Glavač, l.r.