

Gradivo za sejo Občinskega sveta občine Črnomelj v februarju 2023

**ZADEVA: Odlok o proračunu Občine Črnomelj za leto 2023 – predlog**

# PRORAČUN OBČINE ČRNOMELJ ZA LETO 2023



Februar 2023

## 1. UVOD

Občine so pri oblikovanju proračunov z vidika njegove oblike povsem avtonomne, pri čemer pa so obvezne, da upoštevajo veljavne predpise s področja javnih financ. Proračun občine je akt, v katerem so predvideni prihodki in drugi prejemki in odhodki ter drugi izdatki občine za obdobje enega leta. S proračunom se določijo programi občinskih organov in sredstva za izvedbo le-teh. Pri sestavi proračuna je potrebno upoštevati dane makroekonomske okvire, v katerih se določa obseg proračuna. Pri pripravi smo izhajali iz ocenjene realizacije za leto 2022 in prejetih podatkov o višini primerne porabe, dohodnine in sredstev za uravnoteženje razvitosti občin za leto 2023, s strani Ministrstva za finance. Predlog Odloka o proračunu je pripravljen tudi v skladu s Proračunskim priročnikom za pripravo občinskih proračunov za leti 2023 in 2024. Glede same sestave proračuna v primerjavi s preteklim letom, ni bistvenih novosti.

Predlog odloka je bil v prvi obravnavi na 3. redni seji Občinskega sveta, 26. 1. 2023. V razpravi, ki se je nanašala na predlagano gradivo, so bila s strani župana in strokovnih služb podani odgovori in pojasnila na vprašanja svetnikov. Predlog odloka se v primerjavi s prvo obravnavo razlikuje predvsem v višini posameznih postavk, za katere je bilo potrebno predlagati spremembe glede na realizacijo v preteklem letu in postavke, ki se nanašajo na posamezne projekte. Posamezne predlagane spremembe med prvo in drugo obravnavo so podane v priloženi tabeli. Iz priloge je razvidno, da so prihodki v Bilanci A predlagani v višjem znesku za 269.716 EUR. Predvideno je višje sofinanciranje s strani Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za nadomestno gradnjo OŠ Loka in za obnovo in dograditev OŠ Dragatuš v skupni višini 494.350 EUR. Predlagani so tudi višji prihodki od prodaje zgradb, prostorov in stanovanj, kar je razvidno iz priloženega Letnega načrta ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem Občine Črnomelj za leto 2023. KS Dobliče je v predlogu za 2. obravnavo predvidela 10.000 EUR iz naslova prejetih donacij in daril domačih pravnih oseb, ki se v bilanci prihodkov prikazujejo ločeno, posledično so se znižali skupni prihodki lastnih sredstev vseh KS. Skupni prihodki v primerjavi s prvo obravnavo so tako višji za 269.716 EUR kar pomeni skupno višje odhodke za 269.716 EUR.

## 2. PRAVNE PODLAGE

**Predpisi s področja javnih financ, računovodstva, javnih naročil, nadzora državnih pomoči, zadolževanja**

Pri pripravi predloga občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov občine uporabljajo naslednje predpise:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št.11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr.101/13, 55/15-ZFisP, 96/15-ZIPRS1617, 13/18 in 195/20-odl.US) ; v nadaljevanju: ZJF,
- Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št.55/15 in 177/20 – popr.); v nadaljevanju ZFisP,
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št.44/07), ki se na podlagi 45. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št.54/10 in 35/18) uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti,
- 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),
- 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, 30/02-ZJF-C in 114/06-ZUE; v nadaljevanju: ZR), in sicer:

- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št.112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21 in 203/21).

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov pa je potrebno upoštevati:

- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št.60/06, 54/10 in 27/16); v nadaljevanju: UEM,
- 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 upoštevamo:

- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št.63/07-uradno prečiščeno besedilo, ter 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZintPK-C, 203/20 – ZIUPOPdve, 2028/21- odl.US in 3/22 - ZDeb); v nadaljevanju: ZJU).

Pri pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem občine upoštevamo Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18; v nadaljevanju: ZSPDLS-1) in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18).

Pri načrtovanju in izvrševanju zadolževanja, občine upoštevamo:

- Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št.108/21),
- Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št.3/13).

Poleg navedenih pravnih podlag pa je potrebno pri samem izvrševanju proračuna upoštevati tudi:

- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št.123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2; v nadaljevanju ZFO-1),
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13, 81/16, 11/22, 96/22 in 105/22 – ZZNŠPP),
- Zakon o finančni razbremenitvi občin (Uradni list RS, št. 189/20) in vsakokratni veljavni Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

Bistven vpliv na proračune občin ima Zakon o finančni razbremenitvi občin (ZFRO), ki je začel veljati s 1.1.2021 in je z vidika financiranja občin posegel v Zakon o financiranju občin v dveh delih, spremembe pa se nanašajo na:

- uvedbo sredstev za uravnoteženje razvitosti občin,
- zadolževanje občin,
- uvedbo sofinanciranja uresničevanja pravic stalno naseljene romske skupnosti,
- ukinitvev financiranja občinskih investicij z nepovratnimi in povratnimi sredstvi preko Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (23.člen ZFO-1),
- spremembo določbe, ki se nanaša na sofinanciranje skupnih občinskih uprav.

Posamezne vrste dosedanjih obveznosti občin so na podlagi uveljavitve ZFRO postale obveznost državnega proračuna in sicer s spremembami:

- Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju,
- Zakona o socialnem varstvu,
- Stanovanjskega zakona in
- Zakona o gasilstvu.

### 3. GLOBALNA KVANTITATIVNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA TER FINANČNIH NAČRTOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Osnova za pripravo predlogov občinskih proračunov za leti 2023 in 2024 je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, katero smo občine prejele s strani Ministrstva za finance v mesecu oktobru 2022, skupaj s predhodnimi podatki o višini primerne porabe, dohodnine in finančne izravnave.

Tabela 1: Del makroekonomskih izhodišč za pripravo proračuna

	2022 jesenska napoved	2023 jesenska napoved
BDP, realna rast %	5,0	1,4
Bruto plače na zaposlenega, realna rast povprečne bruto plače na zaposlenega v %	-6,2	0
- zasebni sektor	-3,1	-0,8
- javni sektor	-10,6	1,5
Produktivnost dela (BDP) na zaposlenega, rast v %	1,9	0,7
Končna potrošnja, realna rast v %	4,3	0,7
- zasebna potrošnja	5,4	0,3
- državna potrošnja	1,4	1,7
- investicije v osnovna sredstva	6,5	2,5
Letna stopnja inflacije (dec./dec. predh. leta)	9,8	3,9
Povprečna letna rast cen	8,9	6,0

Vir: Jesenska napoved gospodarskih gibanj UMAR

Na višino sredstev za stroške dela vplivajo predvsem obveznosti do zaposlenih na podlagi zakonskih predpisov, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju, sporazumov in kolektivnih pogodb. Obveznosti iz naslova stroškov dela bodo v letu 2023 višja z naslova rezultata pogajanj med vlado in sindikati javnega sektorja. Na podlagi dogovora se je vrednost plačnih razredov s 1. oktobrom 2022 zvišala za 4,5 odstotka, s 1. aprilom 2023 se bodo uvrstitve vseh delovnih mest v javnem sektorju povečale za en plačni razred. V primerjavi s preteklim letom so predvidena višja nekatera povračila zaposlenim (prevoz na delo in z dela, kilometrina, prehrana, ipd).

Za pripravo občinskih proračunov občine potrebujemo podatke o pripadajoči dohodnini in finančni izravnavi, ki se izračuna na podlagi ZFO-1. 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. Tako pripada občinam 54% dohodnine, ki se med občine razdeli naprej 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 in sicer le tistim občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe. V letih 2023 in 2024 izplačila občinam iz tega naslova niso predvidena.

Povprečnina, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe in s tem dohodnine in finančne izravnave, se izračuna na podlagi Uredbe o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 19/18) in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Uradni list RS, št. 48/17). Občine smo bile, po parafiranju dogovora med vlado RS in reprezentativnimi združenji občin, z dopisom 21. 10. 2022 obveščene o višini povprečnine, predhodnih podatkih o višini primerne porabe, finančne izravnave in sredstvih za uravnoteženje razvitosti občin. Za leto 2023 je v skladu z Dogovorom o višini povprečnine za leti 2023 in 2024 določena višina povprečnine v znesku 700,00 EUR na prebivalca. Na osnovi zneska povprečnine je izračunan obseg primerne porabe, ki za našo občino znaša 10.967.319 EUR. Razpoložljiva dohodnina, ki pripada občinam na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZFO-1, za leto 2023 in 2024 naj bi zadostovala za pokritje vseh proračunskih sredstev, zato izplačila občinam iz naslova finančne izravnave iz državnega proračuna niso predvidena. Poleg tega se občinam na osnovi 59. člena predloga ZIPRS2324 za proračunsko leto 2023 zagotovijo sredstva za uravnoteženje razvitosti občin v višini osmih odstotkov skupne primerne porabe, kar za našo občino pomeni pripadajoča sredstva v višini 1.804.145 EUR. Pri pripravi predloga proračuna so tako upoštevani podatki o pripadajočih sredstvih s strani Ministrstva za finance, ravno tako je upoštevan Zakon o finančni razbremenitvi občin (ZFRO), ki s svojo uveljavitvijo posega na druge zakone in s tem na zmanjšanje izdatkov in povečanje prihodkov občin.

Proračun Občine Črnomelj za leto 2023 je pripravljen v skladu z navodili in predpisi, ki obravnavajo proračunsko financiranje občin ter na podlagi Proračunskega priročnika za pripravo občinskih proračunov za leti 2023 in 2024, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance.

#### **4. RAZLOGI ZA SPREJEM PRORAČUNA**

Temeljni razlog za sprejem je zakonska obveza občine, da sprejme proračun za posamezno leto in v njem predvidi planirane razpoložljive vire sredstev ter predvideno porabo sredstev po posameznih namenih. S sprejemom proračuna za leto 2023 bo zagotovljeno normalno delo organov občine, s čimer bodo zagotovljeni osnovni pogoji za izvrševanje zakonskih določil na posameznih področjih dela lokalne skupnosti. Prav tako bo sprejem proračuna zagotovil nadaljevanje del pri začelih projektih v preteklem obdobju in tudi začetek izvajanja novih investicij, ki so izrednega pomena za izboljšanje življenjskih pogojev občanov. S sprejemom proračuna bo omogočeno nemoteno izvajanje nalog in dejavnosti proračunskih uporabnikov.

#### **5. CILJI, STRATEGIJE IN PROGRAMI**

Cilje in strategijo Občine Črnomelj gradimo na razvojnih in socialnih nalogah, ki jih je lokalna skupnost dolžna izvajati. Pri njenem oblikovanju sledimo uravnoteženemu razvoju občine. Podlaga za njeno oblikovanje so strateški dokumenti Evropske unije, Slovenije in občine. Na njihovi podlagi so oblikovane samostojne politike, ki posameznim vodjem dajejo osnovo za samostojno predlaganje odločitev v okviru zastavljenih strategij posameznega področja.

Razvojne usmeritve temeljijo na zagotavljanju kvalitetne infrastrukture na področju komunalnih storitev, vodovoda, prometa, športa, kulture in izobraževanja. Spodbujali bomo gospodarski razvoj z zagotovitvijo ustreznega prostora za gospodarske subjekte, z izgradnjo poslovne cone TRIS ter z ustrezno prostorsko politiko.

Glavni cilji in usmeritve razvoja ter prednostne naloge so:

- omogočiti razvoj gospodarstva na podlagi lastnih potencialov za ustvarjanje produktov z visoko dodano vrednostjo in spodbujanje razvojno raziskovalnih potencialov ter inovacij,
- zagotoviti visoko kvaliteto bivanja v občini na osnovi uravnoveženega razvoja tako mesta kot tudi podeželja (varnost, racionalno gospodarjenje s prostorom, trajna mobilnosti in izboljšanja kakovosti okolja ter ustrezne komunalne infrastrukture),
- zagotoviti kvalitetno, socialno, zdravstveno in kulturno strpno družbeno okolje,
- učinkovita javna infrastruktura,
- nudenje kvalitetnega izobraževanja,
- spodbuditi mlade, da aktivno sodelujejo pri aktivnostih in iskanju zaposlitve v domačem okolju, prav tako mlade družine pri reševanju stanovanjske problematike,
- razviti integrirano dolgotrajno oskrbo starejših,
- implementacija pametne tehnologije po vzoru pametnih mest,
- nadaljnji razvoj Podjetniškega inkubatorja in spodbujanje podjetniške inovativnosti pri mladih.

## 6. VRSTE PRORAČUNOV, KLASIFIKACIJE IN STRUKTURE

Zaradi jasnega ločevanja pojmov: proračun, spremembe proračuna in rebalans proračuna je potrebno le-te pojasniti. Na podlagi 3. člena ZJF:

- je **proračun** akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto;
- so **spremembe proračuna** akt o spremembah in dopolnitvah občinskega proračuna, ki ga župan predloži občinskemu svetu pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša;
- je **rebalans proračuna** akt 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).

Enoten način oblikovanja proračunov občin v Republiki Sloveniji izhaja iz veljavnih predpisov. Predlog proračuna za leto 2023 je pripravljen na osnovi navodil in izhodišč, zapisanih v proračunskem priročniku, in sicer so upoštewane klasifikacije javnofinančnih prejemkov po naslednjih klasifikacijah:

- **institucionalni,**
- **ekonomski,**
- **programski.**

**Institucionalna klasifikacija** daje odgovor na vprašanje, **kdo porablja proračunska sredstva** in prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah. Občina lahko glede na organiziranost pripravi svojo institucionalno klasifikacijo. Proračun Občine Črnomelj ima najbolj tipično razdelitev in sicer na naslednje institucionalne enote:

- občinski svet,
- nadzorni odbor,

- župan,
- občinska uprava,
- ožji deli občine,
- medobčinska inšpekcija in redarstvo (skupni organ).

Skupna občinska uprava (Medobčinska inšpekcija in redarstvo) je neposredni uporabnik občinskega proračuna sedežne občine, ki v svojem proračunu v posebnem delu izkazuje celotne stroške.

**Ekonomsko klasifikacijo** javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Daje odgovor na vprašanje, **kaj se plačuje iz javnih sredstev** in je temelj strukture proračuna.

**Programska klasifikacija** javnofinančnih izdatkov daje odgovor na vprašanje **za kaj se porabljajo javna sredstva** in je določena posebej za državni in posebej za občinske proračune, in sicer s pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna, ki se uporablja od leta 2006 dalje. V njej so določena področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami. Programska klasifikacija se od uvedbe dalje dopolnjuje, kar je pri pripravi proračuna upoštevano.

### **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 po:
    - po področjih proračunske porabe
    - glavnih programih
    - podprogramih
    - proračunskih postavkah in
    - proračunskih postavkah – kontih
- III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV
- IV. OBRAZLOŽITEV
  - splošnega dela
  - posebnega dela
  - načrta razvojnih programov.

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

- ocena realizacije oz. realizacija prejemkov in izdatkov za preteklo leto,
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
- načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

Občinskemu svetu predlagamo da:

1. Sprejme predlog Odloka o proračunu Občine Črnomelj za leto 2023 s prilogami, v predloženi vsebini in obliki.
2. Sprejme Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja za leto 2023.
3. Sprejme Letni načrt ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem občine Črnomelj za leto 2023.

**Predlagatelj:**  
**Andrej Kavšek, župan, l.r.**