

UVOD

1. Opredelitev proračuna

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.

V letu 2006 je bilo v zvezi s pripravo proračunov uvedenih več novosti. Z uveljavitvijo Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr., 138/06 in 108/08) 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.

Ministrstvo za finance je v letu 2024 pripravilo Proračunski priročnik za pomoč pri pripravi občinskega proračuna za leto 2025 in 2026. Iz njegove vsebine je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki jo Ministrstvo za finance izvaja od leta 1999 dalje, in sicer usklajevanje 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,
- za kaj se porablja javna sredstva.

Pri pripravi proračuna so upoštevane klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Klasifikacije proračuna prikazujejo prejemke in izdatke občinskega proračuna po naslednjih klasifikacijah:

- institucionalni,
- ekonomski,
- programski,
- funkcionalni (COFOG).

Institucionalna klasifikacija daje odgovor na vprašanje, kdo porablja proračunska sredstva (katere institucije). Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna.

V občini Gorenja vas – Poljane je razdelitev po neposrednih proračunskih uporabnikih na naslednje institucionalne enote:

1. Občinski organi in občinska uprava:
 - občinski svet,
 - nadzorni odbor,
 - župan,
 - občinska uprava in notranje organizacijske enote,
 - režijski obrat.
2. Ožji deli občin (krajevne skupnosti):
 - KS Gorenja vas,
 - KS Poljane,
 - KS Javorje,
 - KS Lučine,
 - KS Trebija,
 - KS Sovodenj.

Proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov.

Splošni del proračuna je razdeljen po ekonomski klasifikaciji in daje odgovor na vprašanje, kaj se plačuje iz javnih sredstev.

Splošni del proračuna je temelj strukture proračuna in je razdeljen na:

- A. Bilanco prihodkov in odhodkov

- B. Račun finančnih terjatev in naložb
- C. Račun financiranja

Prihodki obsegajo:

- davčne prihodke, ki zajemajo tudi prispevke,
- nedavčne prihodke,
- kapitalske prihodke,
- prejete donacije in
- transferne prihodke.

Odhodki pa so razdeljeni po posameznih uporabnikih in natančnejših namenih in obsegajo:

- tekoče odhodke,
- tekoče transfere,
- investicijske odhodke (investitor je občina) in
- investicijske transfere (investitor je prejemnik proračunskih sredstev).

Za odhodkovno stran proračuna je značilno, da mora obseg proračunskih odhodkov zagotoviti sredstva za pokritje finančnih obveznosti občine, ki izvirajo iz splošnih in konkretnih pravnih aktov - zakonov. Proračun nima moči ukinjati pravic, ki izvirajo iz zakonov, za to je potrebno spremeniti zakon, ki uvaža določeno pravico. To je potrebno upoštevati pri pripravi proračuna, zaradi nemotenega izvajanja programov občine.

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog ter vsa sredstva danih posojil in sredstva za nakup kapitalskih naložb.

V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. Prav tako pa se izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

Posebni del proračuna je razdeljen po funkcionalni klasifikaciji, ki daje odgovor na vprašanje, za katere funkcije občine se porabljajo javna sredstva in po programski klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, ki daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva.

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Neposredni uporabniki proračuna Občine Gorenja vas – Poljane so občina – občinska uprava za občinske organe in za naloge občinske uprave ter ožji deli lokalnih skupnosti – krajevne skupnosti.

V posebnem delu proračuna občine so proračunska sredstva razdeljena po vsebini porabe javnofinančnih sredstev – po funkcionalnih namenih in programski klasifikaciji. Vključujejo odhodke po področjih proračunske porabe in proračunskih postavkah. Proračunski uporabniki smejo uporabljati sredstva, ki so zagotovljena v proračunu tekočega leta na posameznih postavkah. Od 1.1.1999 se izraz proračunska postavka uporablja vedno v povezavi s kontom in proračunska postavka - konto je najnižja stopnja pri členitvi proračunskih odhodkov in drugih izdatkov.

Finančni načrti ožjih delov občine (krajevnih skupnosti), ki so pravne osebe, so vključeni v občinski proračun ter imajo status (neposrednega) uporabnika občinskega proračuna v skladu z določbami Zakona o lokalni samoupravi. Neposredni uporabniki proračuna se financirajo neposredno iz proračuna, za kar ni potrebno skleniti posebne pogodbe.

Krajevne skupnosti so pravne osebe z lastnim podračunom v okviru enotnega zakladniškega računa občine. Določba 19 c. in 19.č člena Zakona o lokalni samoupravi določa, da morajo biti prihodki in odhodki zajeti v njihovih finančnih načrtih, ki so sestavni del občinskega proračuna.

Prilogo posebnega dela proračuna sestavljajo finančni načrti krajevnih skupnosti, kjer je prikazana struktura porabe po posameznih področjih porabe, proračunskih postavkah in kontih ter virih krajevne skupnosti.

Načrt razvojnih programov prikazuje podatke o celotni vrednosti projekta po letih.

Načrt razvojnih programov predstavlja tretji del proračunske dokumentacije in odraža politiko občine na področju investicijskih izdatkov občine za naslednja štiri leta. Predstavlja razvojne naložbe in projekte v občini. Vključenost investicijskih izdatkov v načrt razvojnih programov občine je pomembna z vidika sofinanciranja investicij iz državnega proračuna pri pridobivanju soglasij.

Režijski obrat, ustanovljen s 1.1.2002, je prikazan v posebnem delu proračuna z vsemi odhodki ter po področjih proračunske porabe, tako po ekonomski kot po funkcionalni in programski klasifikaciji. Obenem pa je režijski obrat vključen v skupno bilanco prihodkov in odhodkov občine.

2. Funkcije proračuna

Tradicionalna funkcija proračuna je pokrivanje potreb občinskih organov in s tem zagotavljanje izvajanja njihovih funkcij in nalog. Gospodarska funkcija je najpomembnejša. Sredstva, zbrana z obveznimi dajatvami po sprejetih zakonih, se preko odhodkov proračuna prerazporejajo ter tako vplivajo na splošni gospodarski, družbeni in socialni razvoj občine. Proračun je zrcalna slika političnih vplivov. Politična funkcija proračuna se odraža v opredeljenih potrebah, dejansko postavljenih prioritetah pri financiranju različnih programov, ki se bodo financirale iz proračuna. Pomembna funkcija proračuna je tudi kontrolna funkcija (nadzorni odbor, računsko sodišče).

Priprava, sprejemanje, izvrševanje in poročanje ter nadziranje porabe proračunskih sredstev si v okviru enega leta sledijo in ciklično ponavljajo, zato proračunski postopek v občini delimo na 4 osnovne faze:

- priprava predloga proračuna pri proračunskih uporabnikih in v občinski upravi;
- sprejem proračuna v občinskem svetu po v poslovniku predpisanem postopku;
- izvrševanje proračuna tekom proračunskega leta;
- poročanje in nadzor v teku izvrševanja proračuna ter po preteku proračunskega leta.

3. Pravne podlage in proračunska načela

3.1 Pravne podlage

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

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11-UPB, 14/13-popr., 101/13, 55/15-ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl.US, 18/23 – ZDU – IO in 76/23),
- Zakon o fiskalnem pravilu (Ur.l. RS, št. 55/15, 177/20 – popr.in 129/22 v nadaljevanju ZFisP),
- Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur.l.RS, št. 54/10 in 35/18),
- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Ur.l. RS, št. 43/00),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Ur.l. RS, št. 57/05, 138/06 in 108/08) in
- 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 (Ur.l. 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

(Ur.l. RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17 in 82/18, 79/19, 10/21, 203/21, 158/22 in 133/23).

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, pa moramo občine upoštevati:

- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur.l. 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 (ZJU – Ur.l. RS, št. 63/07 – UPB, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E in 40/12-ZUJF; 158/20 – ZintPK- C, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb) v pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem občine pa Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18, 79/18 ZSPDSLS-1 v nadaljevanju 78/23 – ZORR) ter Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18).

3.2 Proračunska načela

Proračunska načela so osnovna pravila, ki se nanašajo na vsebino, sestavo in postopek izdelave in sprejema proračuna ter na uresničevanje proračunske politike.

Temeljno načelo je načelo proračunske enotnosti, ki predstavlja izhodišče urejanja sistema financiranja javne porabe. To načelo določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalne skupnosti zajeti v proračunu.

Ostala načela so:

- načelo proračunske popolnosti (prikazani vsi prejemki in vsi izdatki brez medsebojne kompenzacije),
- načelo preglednosti proračuna (prejemki razčlenjeni po virih in izdatki po namenih),
- načelo predhodne potrditve (sprejem proračuna na občinskem svetu),
- načelo periodičnosti proračuna (proračun se sprejme za koledarsko leto),
- načelo proračunske specializacije (namenska poraba sredstev),
- načelo celovitega pokrivanja (vsi prejemki pokrivajo vse izdatke),
- načelo proračunskega ravnotežja (proračun uravnovešen med prejemki in izdatki),
- načelo javnosti (objava proračuna),
- načelo proračunske točnosti (realna ocena načrtovanja prejemkov in izdatkov),
- načelo učinkovitosti, gospodarnosti in smotrnosti, analiza stroškov in koristi pri izdelavi programov za investicije.

Izvrševanje proračuna se vrši po načelu denarnega toka (plačane realizacije). Občina med prejemke oziroma izdatke proračuna všteva samo tista denarna sredstva, ki so bila vplačana v proračun do 31.12. tekočega leta oziroma izplačana iz proračuna do 31.12. tekočega leta.

PRIHODKI

Primerna poraba občine

Na podlagi Zakona o financiranju občin (Ur.l. RS, št. 123/06 – ZFO-1, 57/08-ZFO-1A, 36/11, 14/15 – ZUUJFO 71/17 in 21/18-popr., 80/20-ZIUOOPE; 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2 v nadaljevanju: ZFO-1) Ministrstvo za finance izračuna primerno porabo občin.

Primerna poraba za Občino Gorenja vas – Poljane za leto 2025, ki jo je izračunalo Ministrstvo za finance, znaša 8.260.486 EUR.

Primerna poraba občine je izračunana (za leto 2025) kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine in števila prebivalcev občine:

- vsota korigiranih kriterijev za občino Gorenja vas - Poljane je 1,373529,
- povprečnina je 771,33 EUR ter jo izračuna ministrstvo na državnem nivoju na osnovi povprečja,
- število prebivalcev Občine Gorenja vas – Poljane na dan 1.1.2024 je 7.797 (vir: Statistični urad RS).

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi povprečnine, števila prebivalcev občine in korekcijskih faktorjev: dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini, površine občine ter deleža prebivalcev mlajših od 6 let, starejših od 6 let in mlajših od 15 let, starejših od 15 let in mlajših od 75 let in prebivalcev starejših od 75 let v skupnem številu prebivalcev v posamezni občini.

Podatki za leto 2025:

Dolžina lokalnih cest in javnih poti v občini je 378,890 km,

Površina občine je 153,3 km²,

Število prebivalcev občine na dan 1.1.2024 je 7.797,

Število prebivalcev mlajših od 6 let je 563,

Število prebivalcev starejših od 6 let in mlajših od 15 let je 976,
Število prebivalcev starejših od 65 let in mlajših od 75 let je 717,
Število prebivalcev starejših od 75 let je 603.

Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, so naloge, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov, in v obsegu, določenem z zakoni, ter se nanašajo na:

1. zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,
 - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
 - socialnega varstva,
 - kulture;
2. zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
3. urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
4. požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
5. prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave;
6. plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
7. delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
8. opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

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. Za financiranje primerne porabe tako pripada občinam 54% dohodnine, ki se med občine razdeli najprej 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 razlika med dohodnino v višini 54% in prihodki od 70% dohodnine in solidarnostne izravnave, in sicer le-ta pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe.

Povprečnina predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Povprečnina je izračunana na podlagi metodologije iz Uredbe o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Ur.l. RS, št. 19/18) in Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Ur.l. RS, št. 48/17).

Finančna izravnava

Občini, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine, ki ji pripadajo v skladu s 14. členom ZFO-1. 5

Skladno s 17. členom ZFO-1 bodo občine finančno izravnavo prejemale po dvanajstinah do 20. v mesecu za tekoči mesec.

Občina Gorenja vas – Poljane za leto 2025 ne dobi finančne izravnave, ker ni razlike med izračunom primerne porabe in dohodnine.

Pri pripravi proračuna Občine Gorenja vas - Poljane smo na prihodkovni strani izhajali iz realno pričakovane realizacije, izračunane primerne porabe Ministrstva za finance, nedavčnih prihodkov, kapitalskih prihodkov, prejetih donacij ter transfernih prihodkov, tako na lokalni ravni kot iz državnega proračuna.

Prihodki občine za financiranje primerne porabe

1. Za financiranje primerne porabe pripada občini 70% prihodkov od 54% skupne dohodnine, ki se ugotovi na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se vštevajo v letno davčno osnovo (odmerjenih odločb), izdanim zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerjene odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje. Pri tem se upoštevajo odmerjene odločbe za leto pred letom, v katerem je dohodnina vplačana, in sicer po stanju na dan 30. junija leta pred letom, za katerega se izračuna primerna poraba občin v skladu z zakonom.
2. Prihodki od 30% občinskih prihodkov iz dohodnine, del prihodkov posamezne občine, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin iz dohodnine.
3. Solidarnostna izravnavo iz prejšnjega odstavka pripada občinam, katerih prihodki iz prve točke so nižji od njihovega primerne obsega sredstev in sicer v višini razlike med prihodki prve točke in primernim obsegom sredstev. Če sredstva za solidarnostno izravnavo iz prejšnjega odstavka ne zadostujejo za pokritje primerne obsega sredstev, se solidarnostna izravnavo za posamezno občino ugotovi v odstotku med prihodki iz prve točke in primernim obsegom sredstev, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do solidarnostne izravnave.
4. Razlika med prihodki od 54% dohodnine vplačane v preteklem letu, povečane za inflacijo, in skupnimi prihodki občin iz prve in tretje točke so sredstva za dodatno solidarnostno izravnavo občin iz dohodnine (dodatna solidarnostna izravnavo).
5. Dodatna solidarnostna izravnavo za posamezno občino pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev je nižji od primerne porabe, in sicer največ do višine primerne porabe. Ugotovi se v odstotku, izračunanem od upoštevanju razlike med primerno porabo občine in prihodki iz prve in tretje točke, v vsoti vseh razlik občin, upravičenih do dodatne solidarnostne izravnave.
6. Podatke o pripadajočih prihodkih iz prve, tretje in pete točke za posamezno proračunsko leto sporoči občinam Ministrstvo za finance.

Lastni prihodki občine (davčni prihodki in del nedavčnih prihodkov)

Lastni prihodki so planirani na podlagi realizacije preteklega leta in ocene realizacije tekočega leta.

Med lastne prihodke se vštevajo prihodki po 21. in 22. členu ZFO-1, prihodki iz dohodnine oz. glavarine, ki se evidentirajo preko Ministrstva za finance - Uprave RS za javna plačila v obrazcu B-2 (Poročilo o vplačilu in razporeditvi javnofinančnih prihodkov) ter nekateri prihodki iz P obrazca (poročila o prihodkih in odhodkih proračunov za javno porabo občin), ki ga občine mesečno pošiljamo Ministrstvu za finance.