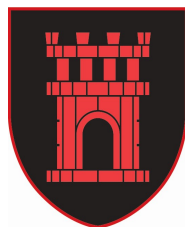


Gradivo za sejo Občinskega sveta občine Črnomelj v januarju 2022

**ZADEVA: Odlok o proračunu Občine Črnomelj za leto 2022 – predlog**

# PRORAČUN OBČINE ČRNOMELJ ZA LETO 2022



Januar 2022

## 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 2021 in prejetih podatkov o višini primerne porabe, dohodnine, finančne izravnave in sredstev za uravnoteženje razvitosti občin za leto 2022, s strani Ministrstva za finance. Predlog odloka o proračunu je pripravljen tudi v skladu s Proračunskim priručnikom za pripravo občinskih proračunov za leti 2022 in 2023. Glede same sestave proračuna v primerjavi s preteklim letom, ni bistvenih novosti.

Predlog odloka je bil v prvi obravnavi na 24. redni seji Občinskega sveta, dne 16.12.2021. 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 v primerjavi s prvo obravnavo se razlikuje predvsem na posamezne postavke, 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 84.338 EUR, predvideno je višje dolgoročno zadolževanje za 130.000 EUR, manjša pa so sredstva na računih konec leta za 48.081 EUR, kar predstavlja dejansko stanje sredstev. Skupni prihodki v primerjavi s prvo obravnavo so tako višji za 166.257 EUR. Ravno tako so višji prihodki v bilanci A za 183.795 EUR, nižje pa je odplačilo kreditov v bilanci C za 17.538 EUR, kar pomeni skupno višje odhodke za 166.257 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); 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 in 10/21).

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 in 203/20 – ZIUPOPdVE); 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: ZSPDSL-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 in 189/20 – ZFRO; v nadaljevanju ZFO-1) 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,
- ukinitve 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 2022 in 2023 je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, katero smo

občine prejele s strani Ministrstva za finance v mesecu oktobru 2021, skupaj s predhodnimi podatki o višini primerne porabe, dohodnine in finančne izravnave.

Tabela 1: Del makroekonomskih izhodišč za pripravo proračuna

	2021 jesenska napoved	2022 jesenska napoved
BDP, realna rast %	6,1	4,7
Bruto plače na zaposlenega, realna rast povprečne bruto plače na zaposlenega v %	4,3	-0,8
- zasebni sektor	4,1	1,00
- javni sektor	5,2	0,6
Produktivnost dela (BDP) na zaposlenega, rast v %	5,3	3,1
Končna potrošnja, realna rast v %	4,5	4,7
- zasebna potrošnja	5,6	6,0
- državna potrošnja	1,8	1,5
- investicije v osnovna sredstva	10,0	8,0
Letna stopnja inflacije (dec./dec. predh. leta)	2,5	1,9
Povprečna letna rast cen	1,4	2,0

Vir: Jesenska napoved gospodarskih gibanj UMAR

Pandemija covid-19 je v kombinaciji s strogimi omejitvenimi ukrepi prizadela gospodarsko aktivnost, ki pa se je v letošnjem letu pričela krepiti. Gospodarska aktivnost je v prvi polovici leta okrevala nad pričakovanji, po napovedih mednarodnih institucij pa se bo rast nadaljevala. V Jesenski napovedi je predvidena 4,7% rast BDP. Rastejo investicije v opremo in stroje ter uvoz in izvoz. Pričakuje se krepitev zasebne potrošnje, ki naj bi najvišjo rast dosegla v letu 2022, znižala pa naj bi se rast državne potrošnje, saj se je v letu 2020 in 2021 krepila zaradi izdatkov za obvladovanje epidemije. Rast statistično izkazane povprečno bruto plače so v lanskem in letošnjem letu močno zaznamovali uveljavljeni interventni ukrepi za ohranjanje delovnih mest, povezanih z razglasitvijo epidemije, ki pa naj bi se v prihodnjem letu umirila. Cene življenjskih potrebščin, ki so se lani znižale, se bodo v naslednjih dveh letih ob predpostavki zmerne gospodarskega okrevanja postopno povečale proti dvema odstotkoma.

V zvezi s stroški dela velja, da nanje 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 2022 v povprečju nekoliko višja kot v preteklem letu (brez upoštevanja izrednih izplačil povezanih z epidemijo), predvsem zaradi višjih obveznosti, ki so bile sprejete v letu 2021. Na višino tovrstnih izdatkov v prihodnjih letih vpliva tudi Dogovor o odpravi varčevalnih ukrepov v zvezi s povračili stroškov in drugimi prejemki javnih uslužbencev, višja nekatera povračila zaposlenim (prevoz

na delo in z dela, kilometrina, prehrana, ipd). Dodatno na rast vpliva tudi učinek spremembe Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Največje negativno tveganje za uresničitev Jesenske napovedi je še vedno povezano z epidemičnimi razmerami v Sloveniji in v naših najpomembnejših trgovinskih partnericah, pomembno pa je tudi premišljeno prilagajanje ukrepov za blaženje posledic epidemije in gospodarskim razmeram.

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 dohodnina 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 izravnavna v višini razlike med 70% dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe. Kot dodatna solidarnostna izravnavna se občinam razdeli in sicer le tistim občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe.

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. Občine smo bile z dopisom 1.10.2021 obveščene o predhodnih podatkih o višini primerne porabe, finančne izravnave in sredstvih za uravnoteženje razvitosti občin. Za leto 2022 je v 58.členu ZIPRS2223 določena višina povprečnine v znesku 645,00 EUR in za leto 2023 v znesku 647,00 EUR na prebivalca. Na osnovi zneska povprečnine je izračunan obseg primerne porabe, ki za našo občino znaša 10.028.977 EUR. Ker pa pripadajoča dohodnina ne dosega zneska primerne porabe, nam pripada še finančna izravnavna v višini 45.422 EUR. Poleg tega občinam na osnovi uveljavljenega ZFRO pripadajo še sredstva za uravnoteženje razvitosti občin. Dne 2.12.2021 smo s strani Ministrstva za finance prejeli spremenjene podatke glede pripadajoče višine sredstev za uravnoteženje razvitosti občin za leti 2022 in 2023. Na podlagi objavljenega Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2022 in 2023 (ZIPRS2223) se občinam na osnovi 59.člena za obe proračunski leti zagotovijo sredstva v višini 8% skupne primerne porabe (in ne več prvotno določenih 6%), kar za našo občino pomeni pripadajoča sredstva v višini 1.646.954 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 2022 je pripravljen v skladu z navodili in predpisi, ki obravnavajo proračunsko financiranje občin ter na podlagi Proračunskega priročnika za pripravo občinskih proračunov za leti 2022 in 2023, 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 2022 bo zagotovljeno normalno delo organov občine, s čimer bodo zagotovljeni osnovni pogoji za izvrševanje zakonski določil na posameznih področjih dela lokalne skupnosti. Prav tako bo sprejem proračuna zagotovil nadaljevanje del pri začelih projektih v preteklem obdobju, kakor tudi začetek izvajanja novih

investicij, ki so izrednega pomena za izboljšanje življenjskih pogojev občanov. Ravno tako bo s sprejemom proračuna 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 ustrežno 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 uravnoteženega 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.

## 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 2022 je pripravljen na osnovi navodil in izhodišč, zapisanih v proračunskem priložniku in sicer so upoštevane 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 določna 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 2022 s prilogami, v predloženi vsebini in obliki.
2. Sprejme Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja za leto 2022.
3. Sprejme Letni načrt ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem občine Črnomelj za leto 2022.

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