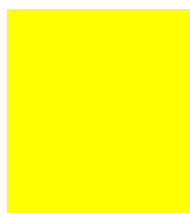


MESTNA OBČINA NOVO MESTO



PRORAČUN ZA LETO 2016

Novo mesto, december 2015

IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PRORAČUNA MESTNE OBČINE NOVO MESTO ZA LETO 2016

I. UVOD

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – UPB, 14/13 - popr. 101/13 in 55/15-ZFisP; ZJF) 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, ki določa programe občinskih organov in pravice porabe. Pravica porabe neposrednega uporabnika pomeni prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki, kontu. Eno od temeljnih proračunskih načel je načelo pravočasnosti, ki pomeni, da je proračun sprejet pred obdobjem, v katerem bo veljal. Občine smo pri oblikovanju proračuna z vidika njegove oblike avtonomne, pri čemer smo zavezane, da upoštevamo veljavne predpise s področja javnih financ.

Pri pripravi proračuna občine smo upoštevali dani makroekonomski okvir, v katerem smo določili fiskalne zmožnosti občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov). Na podlagi tekočih nalog in razvojnih prioritiet občine smo določili okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih nalogah občine, ki smo jih nato podrobneje opredelili v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna in zanje predstavljajo zgornjo mejo pravic porabe.

Proračun je sestavljen iz vrste dokumentov, s katerimi smo načrtovali globalni obseg po ekonomskih namenih, notranji strukturi, obsegu in vsebini proračuna po posameznih programih. Naloge in projekte, ki se financirajo v okviru letnega proračuna, smo opredelili v posebnem delu proračuna posameznega neposrednega proračunskega uporabnika in v letnem načrtu razvojnih programov.

V skladu z zakonodajo smo javnim zavodom, katerih ustanoviteljica je Mestna občina Novo mesto, posredovali izhodišča za pripravo finančnih načrtov. Pozvali smo jih, naj pripravijo svoje finančne načrte skrbno, tehtno in varčevalno.

Pri pripravi proračuna smo zasledovali cilje 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 ter ocenjevanju izvajanja proračuna. Cilji zasledujejo odgovore 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 kakšen namen se porabljajo javna sredstva (nameni porabe). V skladu z navedenimi cilji in po predpisani klasifikaciji javnofinančnih prejemkov in izdatkov je Mestna občina Novo mesto ovrednotila programe in pripravila predlog proračuna za leto 2016.

V predlogu proračuna Mestne občine Novo mesto za leto 2016 smo upoštevali tekoče zakonske obveznosti občine, potrebe in interese lokalne skupnosti in občanov ter njeno razvojno naravnost.

Izhodišča in prioritete, ki smo jih upoštevali na osnovi sprejetih kriterijev župana, so:

- prevzete obveznosti na podlagi že sklenjenih pogodb, ki so bile planirane v proračunu tekočega leta, plačilo pa bo realizirano v prihodnjem letu;
- nadaljevanje večletnih investicij;
- izvajanje postopkov za pripravo občinskih prostorskih aktov;

- zagotavljanje sredstev za delovanje javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je MONM;
- zagotavljanje sredstev za izvedbo javnih razpisov za nevladne organizacije in društva ter
- zagotavljanje sredstev za nemoteno delovanje občinske uprave.

Pri tem smo sledili načelom javne porabe, ki mora biti zakonita, gospodarna in učinkovita.

II. PRAVNE PODLAGE ZA PRIPRAVO PRORAČUNA

Pri pripravi predloga proračuna Mestne občine Novo mesto in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov za leto 2016 smo upoštevali naslednje predpise:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr. 101/13 in 55/15-ZFisP; ZJF),
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15-ZUUFJO)
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14 in 14/15) - ZIPRS1415 in ZIPRS1415A,
- Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10),
- Odredbo 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) in
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).

Priprava proračuna za leto 2016 je usklajena tudi s podzakonskimi predpisi Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99; ZR), in sicer:

- Pravilnikom 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 in 94/14).

Proračun, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, je usklajen z:

- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10; UEM),
- Zakonom o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04; ZSDrP).

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo kadrovskega načrta, smo upoštevali Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07– UPB, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl.US:U-I-136/07-13, 40/12-ZUJF; ZJU).

III. TEMELJNA IZHODIŠČA PRIPRAVE PRORAČUNA ZA LETO 2016

1. Globalni makroekonomski okvirji razvoja Slovenije

Zakon o javnih financah v svojem 17. členu nalaga pristojnemu ministrstvu, da obvesti občine o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna, hkrati pa mora posredovati globalne makroekonomske okvire razvoja Slovenije. Iz omenjenih okvirov navajamo naslednje napovedi (povzeto po UMAR: Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike

Slovenije za makroekonomske analize in razvoj 2015), ki hkrati predstavljajo tudi kvantitativna izhodišča pri pripravi občinskega proračuna za leto 2016:

- pozitivna realna rast bruto družbenega proizvoda BDP, in sicer 2,3 %;
- pozitivna realna rast izvoza proizvodov in storitev, in sicer 5,2 %;
- pozitivna rast števila zaposlenih, in sicer 1,3 %;
- stopna registrirane brezposelnosti naj bi v letu 2016 znašala 11,8 %;
- načrtovano število prebivalcev v Sloveniji: 2.071.700;
- pozitivna zasebna potrošnja, ki naj bi znašala 2,6 %, medtem ko realna rast državne potrošnje ostaja negativna, in sicer -0,4 %;
- realna rast investicij v osnovna sredstva je negativna, in sicer -0,4 %;
- letna stopna inflacije v letu 2016: 101,2 % (dec./dec. predhodnega leta),
- povprečna letna rast cen pa 100,8 % (I.-XII. tekočega leta/I.-XII. preteklega leta).

Kot pripomoček za lažjo pripravo predloga proračuna je Ministrstvo za finance posredovalo proračunski priročnik, ki naj bi služil občinam pri enotnem oblikovanju proračunov. V Proračunskem priročniku za leti 2016 in 2017 ni novosti glede sestave proračuna, v posameznih poglavjih so dana posebna opozorila, ki izhajajo iz ugotovljenih nepravilnosti pri pregledu proračunov preteklega leta.

2. Povprečnina, primerna poraba občine

Za pripravo proračunov potrebujemo občine podatke o primerni porabi občine, dohodnini in finančni izravnavi. Ministrstvo za finance je na podlagi 14. in 16. člena Zakona o financiranju občin po sprejetju državnega proračuna občinam dolžno posredovati podatke o prihodkih občine za financiranje primerne porabe oziroma zneske dohodnine in zneske finančne izravnave. 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. Finančna izravnava predstavlja sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo občini, ki s prihodki za financiranje primerne porabe (dohodnina) ne more financirati svoje primerne porabe.

Povprečnina je za občino zelo pomemben vir, saj se iz njenega naslova (v skladu z Zakonom o financiranju občin) financira izvajanje prenesenih nalog, ki jih morajo občine izvajati v skladu s sprejeto zakonodajo. Te naloge so vezane predvsem na zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva, kulture ipd. Zaradi nenehnega zniževanja višine povprečnine v zadnjih letih (v letu 2011 je znašala 554,50 EUR, kar primerjalno z letom 2015 pomeni upad za približno 7 %), le-ta ne zadošča niti za pokrivanje tekočih stroškov občine. Praviloma bi morale znižanju povprečnine nujno slediti tudi znižanje stroškov oz. obsega izvajanja zakonskih nalog občin, kar pa se dejansko ne izvaja. Pri izračunu in pripravi predloga proračuna Mestne občine Novo mesto za leto 2016 je bil upoštevan znesek povprečnine na prebivalca 522 EUR.

3. Transparentnost izvrševanja proračuna

Kljub temu, da so vse transakcije vključno z dobavitelji občine vidne na spletni aplikaciji Supervisor, ki jo vodi Komisija za preprečevanje korupcije bomo v bodoče, tako kot smo to že v letu 2015, vse

oddane pogodbe po zakonu o javnem naročanju, koncesijske pogodbe in pogodbe s področja JZP ter vse anekse k tem pogodbam, v skenirani obliki, objavljali na Portalu javnih naročil. Po priporočilih revizorjev bomo pripravili interni pravilnik za evidenčna naročila (naročila pod pragom za objavo na portalu javnih naročil), ki bo veljal za MO NM in vse krajevne skupnosti, kjer bomo za javna naročila nad določenim zneskom na spletni strani MO NM javno objavili tudi povabilo k oddaji ponudbe. Ponudbo bo lahko oddal vsak zainteresirani ponudnik. V letu 2016 in dalje bomo na spletni strani MO NM objavljali seznam vseh evidenčnih naročil nad določeno vrednostjo (predmet naročila, vrednost in naziv gospodarskega subjekta, kateremu je bilo naročilo oddano). V skladu z ZJN-2 je naročnik dolžan o izidu vsakega javnega naročila na Portalu javnih naročil objaviti obvestilo o oddaji naročila (naziv izbranega ponudnika, merilo za izbor, število prejetih ponudb, vrednost oddanega naročila, podizvajalce in delež, ki je oddan podizvajalcem...). V letu 2016 bomo to počeli tudi za evidenčna naročila.

4. Vsebina in struktura predloga proračuna za leto 2016

- **Predlog odloka o proračunu kot osnovni dokument** določa proračun, postopke njegovega izvrševanja, obseg zadolževanja in poroštev občine ter javnega sektorja na ravni občine. V skladu z ZJF so v odloku opredeljene naslednje vsebine:

- določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna, ki je ZJF ne določa;
- izvrševanje proračuna (pooblastila županu pri izvrševanju proračuna; višina prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo; določitev zgornje meje sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan; določitev namenov in največjega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v naslednjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu ter spreminjanje načrta razvojnih programov; določbe o načinu porabe sredstev splošne proračunske rezervacije);
- posebnosti upravljanja, prodaje in finančnega premoženja občine (določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve);
- obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja (višina zadolžitve občine za izvrševanje proračuna in izdanih poroštev občine posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter pogoji za izdajo poroštev; višina zadolžitve in izdanih poroštev posrednih uporabnikov občinskega proračuna – javnih zavodov, javnih skladov in agencij, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv; višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna).

10. člen ZJF določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov:

- **Splošni del proračuna** sestavljajo: skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.
- **Posebni del proračuna** sestavljajo finančni načrti neposrednega uporabnika – občinske uprave, in sicer po področjih proračunske porabe iz Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javno finančnih izdatkov in po proračunskih postavkah – kontih. **Obrazložitev posebnega dela** je podana v prvem delu po programski klasifikaciji (področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami), v drugem delu pa po proračunskih uporabnikih in po proračunskih postavkah. Proračunski

uporabniki Mestne občine Novo mesto so 1000 – župan, 2000 – občinski svet, 3000 – nadzorni odbor, 4000 – občinska uprava, 5000 – krajevne skupnosti, 6000 – medobčinski inšpektorat.

- **Načrt razvojnih programov** sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni in drugimi predpisi.

Predlogu proračuna je priložen:

- **Kadrovski načrt**

Sklepanje delovnih razmerij in upravljanje s kadrovskimi viri na občinski ravni poteka v skladu s kadrovskim načrtom, ki se s prenehanjem veljavnosti 24. člena ZJF pripravlja in sprejema na podlagi 42. do 45. člena ZJU-UPB3 (Zakon o javnih uslužbencih, uradno prečiščeno besedilo).

S kadrovskim načrtom prikazujemo dejansko stanje zaposlenosti. V skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa (neposredni uporabniki občinskega proračuna) pa smo za obdobje dveh let določili predvideno ciljno stanje zaposlenosti, v katerih se sklene delovno razmerje za nedoločen čas ter predvidene zaposlitve za določen čas. V kadrovskem načrtu smo prikazali tudi predvideno število pripravnikov.