



Številka: 410-29/2018-2

Datum: 8. 1. 2019

OBČINSKEMU SVETU OBČINE MENGEŠ

ZADEVA: PREDLOG ODLOKA O PRORAČUNU OBČINE MENGEŠ ZA LETO 2019 – I. obravnava

PREDLAGATELJ: Franc Jerič, župan

POROČEVALCI: Franc Jerič, župan; Anja Kuret s sodelavci.

PRAVNA PODLAGA: 29. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 27/08 - odl. US, 76/08, 79/09, 51/10, 84/10 - odl. US, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18), 29. člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – UPB4, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 - ZFisP in 96/15 – ZIPRS1819 in 13/18) in 17. člen Statuta Občine Mengeš (Uradni vestnik Občine Mengeš, št. 1/15).

NAMEN: Obravnava in sprejem

PREDLOG SKLEPA:

- 1. Občinski svet Občine Mengeš sprejme Sklep o sprejemu Odloka o proračunu Občine Mengeš za leto 2019 v prvi obravnavi v predloženem besedilu.**

PRILOGE:

1. Odlok o proračunu Občine Mengeš za leto 2019;
2. Proračun Občine Mengeš za leto 2019 – I. Splošni del;
3. Proračun Občine Mengeš za leto 2019 – II. Posebni del proračuna;
4. Izpis odhodkov po funkcionalni klasifikaciji;
5. Načrt razvojnih programov 2019 – 2022;
6. Obrazložitev proračuna Občine Mengeš za leto 2019 – objavljeno na spletni strani.
7. Letni program pridobivanja in razpolaganja nepremičnin za leto 2019;

OBRAZLOŽITEV PRORAČUNA ZA LETO 2019:

Župan Občine Mengeš je skupaj s podžupanom in občinsko upravo Občine Mengeš pripravil predlog proračuna za leto 2019 z obrazložitvami in tabelami, ki so priložene v nadaljevanju. Izhodišča temeljijo na znanih programih in realnih možnostih. V letu 2019 bo Občina uresničevala predlagan proračun, vodila aktivnosti za pripravo projektne dokumentacije in skrbela za izvajanje projektov iz načrtov razvojnih programov.

Pravne podlage

Temeljni in ključni predpis za pripravo, sestavo in izvrševanje proračuna 2019 je Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), ki je bil sprejet v letu 1999. Poleg ZJF so bili pri pripravi proračuna 2019 še naslednji pomembnejši predpisi: Zakon o financiranju občin, Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov in Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, mora občina upoštevati Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ in Zakon o spremljanju državnih pomoči. Pri pripravi kadrovskega načrta se upošteva Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o delovnih razmerjih, pri pripravi dokumentov za pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem občine pa Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Poleg tega so bili pri pripravi proračuna občine upoštevani tudi podatki o dohodnini in finančni izravnavi.

V pravnih podlagah poudarjamo, da je področje lokalnih javnih financ, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči izredno zahtevno in kompleksno, saj morata občinska uprava in župan pri izvrševanju posameznih postopkov upoštevati vrsto zakonskih in podzakonskih predpisov, izdanih v obliki uredb, pravilnikov in navodil. Občinska uprava se glede na razpoložljive kadre trudi slediti spremembam in novostim na zakonodajnem področju.

Skladno s 1. točko prvega odstavka 3. člena ZJF je proračun akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto. To pomeni, da je celotno finančno poslovanje občine zajeto v proračunu.

Izhodišča za pripravo predloga proračuna

Podlago za pripravo predloga proračuna za leto 2019 predstavljata jesenska napoved gospodarskih gibanj 2017 (september 2017) in Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2018 (marec 2018), ki sta objavljeni na strani Urada RS za makroekonomske analize. Iz omenjene napovedi makroekonomskih gibanj izhaja, da se bo tudi v prihodnje nadaljevala postopna javnofinančna konsolidacija, razpoložljiva sredstva pa naj bi se prvenstveno usmerjala v področja, katera so pomembna za ohranitev pozitivnega trenda, ki se izkazuje v gospodarski rasti ter na področja, ki so bila v preteklem obdobju javnofinančne krize bistveno prikrajšana, npr. investicije v infrastrukturo, zdravje in varnost. Z uveljavitvijo zakona o fiskalnem pravilu, po katerem mora biti državni proračun na srednji rok strukturno izravnani, se je postopek priprave proračuna spremenil. V ta namen je DZ že aprila 2016 sprejel okvir za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2017-2019.

Za leto 2019 se predvideva 3,2 odstotna rast bruto domačega proizvoda. Glavna razloga

letošnje pospešitve rasti sta visoka rast izvoza in vpliv dinamike državnih investicij. Rast plač bo ostala skladna s produktivnostjo. Zaradi nadaljnjega zniževanja brezposelnosti in naraščujoče omejitve podjetij pri iskanju usposobljenih delavcev se bo postopoma povečeval pritisk na rast plač. Vendar ob tem pričakujemo, da bo težnja po ohranjanju konkurenčnega položaja še naprej pomembno vplivala na oblikovanje plač v zasebnem sektorju. Glede na dogovore, pa bo rast plač v sektorju država letos in prihodnje leto ostala visoka. V prihodnjih letih bo pomemben dejavnik rasti domača potrošnja. Zaradi pričakovane nižje rasti zaposlenosi, pa se bo rast zasebne potrošnje postopoma upočasnila. Nadaljevala se bo rast investicij, hkrati se bo ustavilo padanje državnih investicij. Rast državne potrošnje se bo nadaljevala, vendar bo ostala razmeroma nizka. V prihodnjih dveh letih se bo inflacija nekoliko povišala (2,1 %). Po obdobju nizke rasti cen bo rast domačega in tujega povpraševanja vplivala predvsem na rast cen storitev.

Na podlagi drugega odstavka 11. člena Zakona o financiranju občin vlada pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog iz prvega odstavka tega člena in na novo določenih nalog občin, ki so jih občine zavezane opravljati. Povprečni stroški za financiranje nalog občin (povprečnina) se ugotovijo z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za te naloge, ki jih občine sporočajo na Ministrstvo za finance v skladu z veljavnimi predpisi za poročanje o realiziranih proračunih občin, kar pomeni, da se upoštevajo podprogrami, določeni v Uredbi o določitvi nalog, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin in metodologije za izračun povprečnine (Uradni list RS, št. 91/07; v nadaljevanju: Uredba). Občine v skladu z ustavo in zakonom samostojno opravljajo naloge, ki jih določajo zakoni in občinski predpisi. Financiranje nalog iz občinske pristojnosti ureja Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.; v nadaljevanju: ZFO-1). ZFO-1 zagotavlja z javnofinančnimi in makroekonomskimi zmožnostmi države skladen sistem financiranja občin, ki temelji na sorazmernosti ugotovljenih povprečnih stroškov za financiranje njihovih nalog in ustreznih virih za financiranje le teh. Sprejemanje ZFO-1 je bilo sicer vpeto v čas, ko so pričakovanja zaradi kontinuirane rasti prihodkov vplivale na pozitivne dolgoročne projekcije rasti virov financiranja tako državnega kot občinskih proračunov vsekakor v višini, ki bi zadostovala za financiranje obveznih nalog občin, ki jih določa področna zakonodaja, in nalog, ki jih s svojimi splošnimi akti in razvojnimi programi določajo občine. Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. Sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin, ki jih te opravljajo na podlagi zakonov, je zagotovljena z institutom primerne porabe občine, ki je za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo 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. Ta primeren obseg sredstev pa temelji na povprečnih in dejansko ugotovljenih stroških (odhodkih), ki jih imajo oziroma so jih občine imele z izvajanjem občinskih obveznih nalog (povprečnina).

Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev povprečnine in primerne porabe, so naloge iz pristojnosti občin, določenih z zakoni, in sicer zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih predšolske vzgoje, osnovnega šolstva in športa, primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva in kulture; zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb; urejanje občinske prometne infrastrukture in

zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah; požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami; prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave; plačila stanarin in stanovanjskih stroškov; delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb in opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

Izračunana povprečnina, kot jo določa ZFO-1, od leta 2010 dalje presega finančne zmožnosti javnih financ v državi. Tako je bila pri predhodnih izračunih primerne porabe, dohodnine in finančne izravnave za leto 2019 upoštevana povprečnina v višini 573,50 €, finančna izravnava pa Občini Mengeš za leto 2019 ne pripada. Z namenom sklenitve dogovora iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1 je bilo med Ministrstvom za finance, Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo ter reprezentativnimi združenji občin Slovenije organiziranih več usklajevalnih sestankov, na katerih so bila združenjem občin predstavljena izhodišča za pripravo predloga sprememb državnega proračuna za leto 2019 in v okviru tega tudi predloga za določitev povprečnine za leto 2019.

Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Pri pripravi proračuna se upoštevajo klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Te klasifikacije so:

- **institucionalna**, ki prikazuje **kdo oziroma katere institucije** porabljajo proračunska sredstva (na primer občinski organi in uprava),
- **ekonomska**, ki jo določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava ter daje odgovor na vprašanje, **kaj** se plačuje iz javnih sredstev,
- **programska**, ki prikazuje, **za kaj** se porabljajo sredstva oziroma **za katera** področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme ter jo določa Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov,
- **funkcionalna**, ki jo določa Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in je namenjena prikazu **razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah občine**, poleg tega pa omogoča mednarodne primerjave, saj je skladna z mednarodno COFOG klasifikacijo.

Na podlagi **ekonomske klasifikacije** se proračun deli na bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Programska klasifikacija je namenjena razdelitvi celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih področjih občine in države ter je predpisana za vse neposredne proračunske uporabnike v državi. Občinski proračun je pripravljen po predpisani programski klasifikaciji in podprt z računalniško aplikacijo APPr-A (gre za aplikacijo Ministrstva za finance za pripravo in obdelavo podatkov proračuna na občinskem nivoju), računovodskimi programi in aplikacijo OPPr- (za pošiljanje podatkov Ministrstvu za finance). Ob sprejemu občinskega proračuna je namreč potrebno podatke o sprejetem proračunu v predpisani obliki, vključno z načrtom razvojnih programov, poslati Ministrstvu za finance. Občina je dolžna pri razporejanju sredstev po programski klasifikaciji slediti razporeditvi odhodkov po področjih, kot je določeno v podzakonskem aktu. S programsko klasifikacijo se pri načrtovanju proračuna spodbuja izvajanje zastavljenih ciljev in spremljanja doseženih rezultatov. V ta namen se določajo enoletni in večletni cilji ter indikatorji za njihovo spremljanje.

Finančni načrti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna so razdeljeni na: področja

proračunske porabe, glavne programe, podprograme, proračunske postavke in proračunske vrstice (proračunske postavke – konti oziroma podkonti). Področja proračunske porabe (oznaka PPP) so področja, na katerih občina deluje oziroma nudi storitve in v katera so, upoštevajoč delovna področja neposrednih uporabnikov, razvrščeni izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Glavni program (oznaka GPR) 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. V podprogramu (oznaka PPR), ki je del glavnega programa, so razvrščeni izdatki v finančnem načrtu praviloma enega neposrednega uporabnika. V okviru podprograma so določeni specifični cilji, ki so usmerjeni v doseg cilja glavnega programa. Proračunska postavka (oznaka PP) je del podprograma in prikazuje bodisi celoto bodisi del aktivnosti ali projekta oziroma ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja neposrednega uporabnika. Proračunska postavka – podskupina kontov (oznaka K3) je del proračunske postavke in skladno s predpisanim kontnim načrtom okvirno določa ekonomski namen dela izdatkov proračunske postavke. Proračunska vrstica (proračunska postavka – konto oziroma podkonto) je del proračunske postavke, ki skladno s predpisanim kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov proračunske postavke in je temeljna enota za izvrševanje proračuna.

Po programski klasifikaciji se proračunska poraba deli na naslednja področja proračunske porabe:

- **politični sistem – PPP 01:** področje zajema dejavnost občinskega sveta in njegovih organov, kot zakonodajnih organov na območju lokalne skupnosti;
- **ekonomska in fiskalna administracija – PPP 02:** področje zajema vodenje finančnih zadev in storitev ter nadzor nad porabo javnih financ. V občini to področje zajema tudi delovno področje nadzornega odbora),
- **zunanja politika in mednarodna pomoč – PPP 03:** gre za splošno področje, ki zajema sodelovanje občin v mednarodnih institucijah, sodelovanje z občinami iz tujine in sodelovanje v EU projektih;
- **skupne administrativne službe in splošne javne storitve – PPP 04:** področje zajema vse tiste storitve, ki niso v zvezi z določeno funkcijo in ki jih običajno opravljajo centralni uradi na različnih ravneh oblasti. V okviru tega področja se sredstva namenijo tudi za praznovanje občinskega praznika;
- **lokalna samouprava – PPP 06:** navedeno področje zajema dejavnosti, ki jih občinske službe opravljajo skupno za vse ali večino proračunskih uporabnikov na strokovnem področju kadrovske uprave, stvarnega premoženja in drugih skupnih zadev. Občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti v okviru veljavnih predpisov samostojno izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni);
- **obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih – PPP 07:** področje zajema civilne organizacijske oblike sistema, zaščite, obveščanja in ukrepanja v primeru naravnih in drugih nesreč;
- **notranje zadeve in varnost – PPP 08:** področje zajema naloge, ki se nanašajo na prometno varnost v občini. Dejavnosti se izvajajo po področni zakonodaji in različnih programih na področju prometne vzgoje);
- **trg dela in delovni pogoji – PPP 10:** področje zajema izvajanje določenih nalog aktivne politike zaposlovanja skladno s področno zakonodajo;
- **kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo – PPP 11:** lokalna skupnost v skladu z zakonodajo zagotavlja pogoje za ohranjanje in razvoj kmetijstva, gozdarstva in podeželja na območju občine. Zato področje porabe zajema aktivnosti, ki se nanašajo na pospeševanje in podporo kmetijski in gozdarski dejavnosti ter razvoju podeželja. V to področje spada tudi izvajanje aktivnosti za

zapuščene živali;

- **pridobivanje in distribucija energetskih surovin – PPP 12:** področje zajema področje oskrbe z električno energijo, oskrbe s plinom, oskrbe z obnovljivimi viri energije in oskrbe s toplotno energijo;
- **promet, prometna infrastruktura in komunikacije – PPP 13:** področje proračunske porabe zajema področje cestnega prometa in infrastrukture. Obsega opravljanje nalog vzdrževanja občinske cestne infrastrukture in zagotavljanje prometne varnosti;
- **gospodarstvo – PPP 14:** lokalna skupnost v skladu z zakonodajo zagotavlja pogoje za razvoj gospodarstva, neposrednega vpliva na samo izvajanje gospodarskih aktivnosti na območju občine pa žal nima. To področje proračunske porabe zajema aktivnosti, ki se nanašajo na pospeševanje in podporo gospodarski dejavnosti in razvoju turizma ter promociji na dveh področjih: turistični in promociji malega gospodarstva;
- **varovanje okolja in naravne dediščine – PPP 15:** področje ureja varstvo okolja pred onesnaževanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj ter temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja in druga, z varstvom okolja, povezana vprašanja. Namen varstva okolja je spodbujanje in usmerjanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti;
- **prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost – PPP16:** področje zajema prostorsko načrtovanje in razvoj ter načrtovanje poselitve v prostoru (stanovanjska dejavnost, gospodarjenje z zemljišči in komunalna dejavnost ter skrb za čisto in urejeno okolje). Naloga tega programa je tudi skrb za stanovanjski fond v lasti občine, v okviru komunalne dejavnosti pa oskrba z vodo, urejanje pokopališč in pogrebna dejavnost, ter vzdrževanje objektov za rekreacijo (otroška igrišča), ena od nalog pa je tudi praznično urejanje naselij;
- **zdravstveno varstvo – PPP 17:** področje porabe proračunskih sredstev iz naslova zdravstvenega varstva zajema programe na področju primarnega zdravstva, preventivne programe zdravstvenega varstva in druge programe na področju zdravstva;
- **kultura, šport in nevladne organizacije – PPP 18:** področje proračunske porabe je namenjeno podpori izvajanja kulturnih, športnih in nevladnih organizacij. Lokalna skupnost uresničuje javni interes za kulturo zlasti z zagotavljanjem kulturnih dobrin kot javnih dobrin in z načrtovanjem, gradnjo in vzdrževanjem javne kulturne infrastrukture. Lokalna skupnost skrbi za uresničevanje javnega interesa v športu tako, da zagotavlja sredstva za realizacijo nacionalnega programa, ki se nanaša na lokalne skupnosti, zagotavlja sredstva za izvedbo lokalnega programa športa, spodbuja in zagotavlja pogoje za opravljanje in razvoj športnih dejavnosti in načrtuje, gradi in vzdržuje lokalno pomembne javne športne objekte;
- **izobraževanje – PPP 19:** pogoje, način upravljanja in financiranje vzgoje in izobraževanja, ki jih izvaja občina Mengeš na področjih predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja, vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, osnovnega glasbenega izobraževanja in izobraževanja odraslih ureja Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Predšolsko vzgojo v Občini Mengeš izvaja javni zavod Vrtec Mengeš, osnovnošolsko izobraževanje izvajajo Osnovna šola Mengeš in osnovna šola s prilagojenim programom Roje in Glasbena šola Domžale. V okviru tega področja občina zagotavlja tudi sredstva za programe, ki niso predpisani z zakonom, so pa v interesu občine;
- **socialno varstvo – PPP 20:** socialno varstvo zajema programe na področju urejanja sistema socialnega varstva ter programe pomoči, ki so namenjeni varstvu naslednjih skupin prebivalstva: družin, starejših občanov in invalidov, najrevnejših slojev prebivalstva, telesno in duševno prizadetih oseb in zasvojenih oseb. Glavnino nalog, ki jih izvajamo na področju socialnega varstva, določata Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o socialnem varstvu, ki nalagata skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele občane;
- **servisiranje javnega dolga – PPP 22:** to področje zajema servisiranje obveznosti iz naslova

zadolževanja občinskega proračuna ter obveznosti iz naslova upravljanja z občinskim dolgom in;

- **intervencijski programi in obveznosti – PPP 23:** to področje zajema sredstva rezerv, namenjenih za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplave, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, pozeba, suša, množični pojavi nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni, druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče ter za finančne rezerve (splošno proračunsko rezervacijo), ki je namenjena zagotovitvi sredstev za financiranje naloge, ki niso bile predvidene v sprejetem proračunu, so pa nujne za izvedbo dogovorjenih nalog).

Ob pripravi občinskega proračuna in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun, so na podlagi 27. člena ZJF predloge svojih finančnih načrtov dolžni podati tudi **posredni uporabniki občinskega proračuna** (kot so javni zavodi, skladi in agencije, katerih ustanovitelj je občina). V Občini Mengeš so to Osnovna šola Mengeš in VVZ Vrtec Mengeš, Osnovna šola Roje, Glasbena šola Domžale, Knjižnica Domžale, Zdravstveni dom Domžale in Skupni organ občin Medobčinski inšpektorat in redarstvo. Finančni načrt posrednega uporabnika ima splošni del in lahko tudi posebni del. V splošnem delu so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki prikazani po ekonomski klasifikaciji. V posebnem delu pa se izdatki prikažejo po posameznih postavkah, podprogramih in programih. V finančnem načrtu posrednega uporabnika občinskega proračuna morajo biti ločeno prikazani prihodki in izdatki, ki jih posredni uporabnik pridobi iz naslova opravljanja javne službe ter iz naslova prodaje blaga in storitev (tržna dejavnost).

Vsebina in struktura proračuna

Vsebina in struktura proračuna za leto 2019 temeljita na 10. členu ZJF, ki določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov.

Splošni del proračuna

Splošni del proračuna sestavljajo: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. V bilanci prihodkov in odhodkov so na strani prihodkov izkazani davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov pa so izkazani odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transferje, investicijske odhodke in investicijske transfere. Račun finančnih terjatev in naložb izkazuje prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in porabljenega sredstva danih posojil ter porabljenega sredstva za nakup kapitalskih naložb. Račun financiranja izkazuje 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. V računu financiranja se izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

Na podlagi sedmega odstavka 2. člena ZJF in 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Ur. list RS št. 55/15) mora biti proračun uravnotežen med prejemki in izdatki. To pomeni, da morajo biti v vseh treh bilancah proračuna (bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja) celotni prejemki proračuna usklajeni s celotnimi izdatki proračuna. Tako je dovoljen primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov, ki pa se mora pokriti s prihodki iz računa finančnih terjatev in naložb oziroma iz računa financiranja ter z upoštevanjem stanja sredstev na računih ob koncu preteklega leta. Pri oblikovanju uravnoteženega proračuna je tako potrebno upoštevati tudi stanje sredstev na računih ob

koncu preteklega leta. Od njihove višine je odvisna sestava proračuna prihodnjega leta. Če je višina stanja sredstev na računih ob koncu preteklega leta pozitivna, občina ta sredstva lahko porabi v naslednjem proračunskem letu in za to višino izkaže večje izdatke proračuna prihodnjega leta, kar pomeni, da so izdatki večji od prejemkov proračuna prihodnjega leta. Če je stanje na računih ob koncu preteklega leta enako nič, potem morajo biti v proračunu prihodnjega leta prejemki proračuna enaki izdatkom proračuna prihodnjega leta. Če pa je stanje na računih ob koncu preteklega leta negativno, mora občina v proračunu za prihodnje leto za višino negativnega stanja izkazati nižje izdatke proračuna, kar pomeni, da bodo vsi prejemki proračuna večji od izdatkov proračuna prihodnjega leta.

Posebni del proračuna

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 po proračunskih uporabnikih in programski klasifikaciji za vsakega proračunskega uporabnika. Proračunski uporabniki Občine Mengeš so:

- 1000 – občinski svet,
- 2000 – nadzorni odbor,
- 3000 – župan in
- 4000 – občinska uprava.

Posebni del proračuna je prikazan v obrazložitvah za vsako leto posebej in v tabelarični obliki po proračunskih uporabnikih in proračunskih programih (glavni proračunski programi in podprogrami), v okviru le-teh pa še po proračunskih postavkah in skupinah kontov.

Načrt razvojnih programov (NRP)

Zakon o javnih financah v 10. členu določa, da je sestavni del proračuna tudi načrt razvojnih programov, v katerem se skladno z 12. členom ZJF izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči po posameznih programih, letih in virih financiranja. Z načrtom razvojnih programov je v proračunsko načrtovanje vneseno večletno načrtovanje izdatkov, vključuje pa tudi odhodke, ki niso že vnaprej določeni z zakoni, temveč odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja). Zakon nadalje določa, da morajo biti ukrepi in investicije, ki se sofinancirajo na lokalni ravni iz sredstev državnega proračuna, zajeti v načrtu razvojnih programov na državni ravni, ki ga Državni zbor RS sprejme hkrati s proračunom. Poseben segment načrta razvojnih programov predstavljajo projekti in programi, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev skladov kohezijske politike Evropske unije ter drugih virov Evropske unije, ki so namenjeni za posamezne razvojne prioritete. To so projekti, ki izhajajo iz dolgoročne razvojne strategije in dolgoročnih razvojnih programov države (Državni razvojni program, Nacionalni strateški referenčni okvir itd.).

Glede na programsko klasifikacijo se načrt razvojnih programov prikaže po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih, ki jih sestavljajo projekti.

Glede na ekonomsko klasifikacijo pa se v načrt razvojnih programov občinskega proračuna obvezno vključijo izdatki, ki spadajo v naslednje skupine oziroma podskupine kontov:

- 42 – investicijski odhodki (vključno s finančnim najemom),
- 43 – investicijski transferi,
- 41 – tekoči transferi (410 – subvencije – del, ki predstavlja državno pomoč).

Investicijski odhodki so sredstva, ki so namenjena povečanju ali ohranjanju stvarnega

premoženja občine (sredstva za gradnjo in nakup poslovnih prostorov in zgradb, nakup opreme, prevoznih sredstev in drugih osnovnih sredstev, sredstva za rekonstrukcije, modernizacije in adaptacije ter sredstva za investicijsko vzdrževanje objektov, opreme in podobno).

Investicijski transferi so odhodki, ki so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev za nakup ali gradnjo opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih dolgoročnih sredstev ter za njihovo vzdrževanje in obnovo.

V načrtu razvojnih programov se projekti in programi načrtujejo za celotno obdobje njihovega trajanja, s tem da se po potrebi dopolnjujejo in potrjujejo za naslednje štiriletno obdobje ob vsaki spremembi proračuna (pri pripravi proračuna, spremembi proračuna ali rebalansu proračuna).

V načrt razvojnih programov se uvrstijo tisti projekti in programi, ki so izvedljivi po pričakovani dinamiki in v celoti pokriti s predvidenimi viri financiranja. Prednost pri zagotavljanju virov financiranja imajo projekti, ki so uvrščeni v načrt razvojnih programov in projektov, ki so že v izvajanju, preostanek sredstev pa se nameni za nove projekte.

Pogoji za uvrstitev projektov in programov v načrt razvojnih programov so: (1) usklajenost z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, (2) izdelana dokumentacija skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, (3) zagotovljena izvedljivost projekta v predvidenem obdobju in v primeru projektov in programov, ki vsebujejo elemente državne pomoči, upoštevanje postopka po Zakonu o spremljanju državnih pomoči (v nadaljevanju ZSDrP). Temeljni dokument za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov je dokument identifikacije projekta, ki vsebuje osnovne podatke o projektu, opredelitev pomena in ciljev ter opis potreb z analizo projekta. Predstavlja izhodišče za načrtovanje potrebnih sredstev v proračunu. V primeru, ko gre za investicije manjših vrednosti ali investicijsko vzdrževanje v manjšem obsegu, se dokumentacija izdela kot načrt investicij ali investicijskega vzdrževanja manjših vrednosti, ki temelji na popisu in ovrednotenju potreb za izbrano obdobje. V primeru, da ima občina tudi programe državnih pomoči, jih uvrsti v načrt razvojnih programov po postopku, ki je opredeljen v ZSDrP. Predlog načrta razvojnih programov mora biti usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Načrt razvojnih programov za investicije in investicijske transfere vključuje investicijski cikel projekta, ki ga sestavlja več faz, in sicer priprava investicije, izvedba investicije in obratovanje investicije. V času priprave investicijskega projekta je potrebno izdelati investicijsko dokumentacijo (investicijski program ali drug dokument) v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Tako poznamo več vrst investicijske dokumentacije: dokument identifikacije investicijskega projekta, pred-investicijska zasnova, investicijski program, študija izvedbe investicije, poročilo o izvajanju investicijskega projekta in poročilo o spremljanju učinkov investicije. Od 1. 1. 2007 dalje za projekte občin, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, pred njihovim začetkom ni več potrebno pridobiti soglasja Ministrstva za finance. Pogoj za njihovo sofinanciranje iz državnega proračuna je obvezna vključenost teh projektov v načrt razvojnih programov, tako občinskega kot tudi državnega proračuna.

Načrt razvojnega programa Občine Mengeš odraža temeljno usmeritev vlaganja investicijskih sredstev v obdobju od 2019 do 2022, seveda pa skupen obseg sredstev, ki so razporejena za

posamezne projekte, ne more bistveno odstopati od obsega sredstev, s katerimi bo Občina Mengeš razpolagala v prihodnjih štirih letih. Načrt razvojnih programov za obdobje od 2019 do 2022 se lahko po potrebi dopolnjuje ter spreminja ob obravnavi rebalansa občinskega proračuna za leto 2019.

Načrtovani izdatki proračuna Občine Mengeš za investicije v naslednjih letih so razdeljeni po posameznih projektih in letih, v katerih bodo izdatki za projekte bremenili proračune prihodnjih let. Višina sredstev za posamezne projekte v načrtu razvojnih programov za leto 2019 je usklajena s sredstvi v proračunu, za naslednja leta pa je prikazana višina potrebnih sredstev za posamezne projekte.

Predlog Odloka o proračunu

Predlog Odloka o proračunu je pripravljen v skladu z ZJF. V odloku so urejene naslednje vsebine:

- določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna, ki je ZJF ne določa;
- izvrševanje proračuna (pooblastila županu pri izvrševanju proračuna; določitev zgornje meje sredstev splošne proračunske rezervacije, 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, določitev meje do katere se lahko prerazporeja proračunska sredstva);
- posebnosti upravljanja in prodaje in finančnega premoženja države (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).

Kadrovski načrt občinske uprave Občine Mengeš za leto 2019

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). Za pripravo in predložitev kadrovskega načrta se uporablja Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov.

S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih, v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa (neposredni uporabniki občinskega proračuna) pa se za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas ter predvidene zaposlitve za določen čas.

Kadrovski načrt delovnih mest v občinski upravi Občine Mengeš

Občinska uprava na podlagi prvega odstavka 49. člena Zakona o lokalni samoupravi izvaja

upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge, ter naloge v zvezi z zagotavljanjem delovanja javnih služb iz občinske pristojnosti. Delo občinske uprave vodi direktor občinske uprave, funkcija nadzora pa je v pristojnosti župana. Organizacija občinske uprave se določi z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, ki ga sprejme občinski svet in je podlaga za sprejem Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi, ki ga sprejme župan. Občinska uprava Občine Mengeš je organizirana kot enovita občinska uprava, zato je tudi proračun pripravljen za občinsko upravo (proračunski uporabnik 4000) kot celoto in ni razdeljen po posameznih področjih.

V skladu z 42. in 43. členom Zakona o javnih uslužbencih je pri pripravi proračuna potrebno predložiti predlog kadrovskega načrta, s katerim župan kot predstojnik občinske uprave opredeli kadrovski potencial, potreben za izvajanje upravnih in strokovno-tehničnih nalog za leto 2019. V skladu z določili Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o javnih uslužbencih se delovna mesta v občinski upravi določijo v aktu o sistemizaciji delovnih mest, ki ga sprejme župan. V letu 2019 se predvideva zaposlitev na delovnem mestu Višji svetovalec za premoženjsko pravne zadeve, ki je sicer sistematizirano vendar nezasedeno. Kadrovski načrt lahko vsebuje tudi opredelitev delovnih mest pripravnikov in delovnih mest za določen čas.

V spodnji preglednici je navedeno število posameznih delovnih mest za leto 2019 in 2020.

a) število delovnih mest javnih uslužbencev:

	JAVNI USLUŽBENCI	Št. kadrovsko zasedenih delovnih mest na dan 31.12.2018	Št. kadrovsko zasedenih delovnih mest na dan 31.12.2019	Št. kadrovsko zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2020
1.	zaposlitve za nedoločen čas	11	12	12
2.	zaposlitve za določen čas	-	-	-
3.	zaposlitve za določen čas v kabinetu župana	-	-	-
4.	zaposlitve za določen čas – pripravniki	-	-	-

b) število poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev:

	FUNKCIONARJI	Število funkcionarjev na dan 31.12.2019	Število funkcionarjev na dan 31.12.2020
1.	poklicni funkcionarji - župan	1	1
2.	poklicni funkcionarji -podžupani	-	-
3.	nepoklicni funkcionarji - podžupani	1	1

Na podlagi predlaganega kadrovskega načrta Občine Mengeš za proračunsko za leto 2019 bodo javni uslužbenci, zaposleni na Občini Mengeš, zagotavljali opravljanje upravnih zadev v skladu s področno zakonodajo in skrbeli za nemoteno delovanje samoupravne lokalne skupnosti in izpolnjevanje zakonskih nalog, ki jih mora izvajati občina kot nosilka lokalne samouprave.

Finančne in druge posledice ter koristi

Finančne in druge posledice ter koristi so prikazane v tabelah in obrazložitvah. Proračun je osnovni akt, ki zavezuje občino, da ga pri svojem poslovanju izpolnjuje in izvaja. V primeru, da se med letom pojavijo nepredvidene okoliščine, ki nimajo kritja v veljavnem proračunu, je župan dolžan začasno zadržati izvrševanje proračuna. Če zaradi nastanka novih obveznosti ali spremenjenih gospodarskih gibanj pride do povečanja ali zmanjšanja prejemkov proračuna je župan dolžan predlagati občinskemu svetu predlog rebalansa proračuna.

Franc Jerič
ŽUPAN