



MESTNA OBČINA NOVO MESTO

PRORAČUN ZA LETO 2019

IZHODIŠČA

julij 2018

IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PRORAČUNA MESTNE OBČINE NOVO MESTO ZA LETO 2019

I. UVOD

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 71/17 – ZIPRS1819 in 13/18) opredeljuje proračun kot akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za določeno koledarsko leto. Eno od temeljnih proračunskih načel je načelo pravočasnosti, kar pomeni, da je proračun sprejet pred obdobjem, za katero bo veljal.

Proračun je sestavljen iz naslednjih dokumentov: odlok o proračunu, splošni del proračuna (Bilanca prihodkov in odhodkov, Račun finančnih terjatev in naložb ter Račun financiranja) in obrazložitev splošnega dela, posebni del proračuna in obrazložitev posebnega dela po programski klasifikaciji ter obrazložitev posebnega dela po proračunskih postavkah, načrt razvojnih programov za prihodnja štiri leta in obrazložitev načrta razvojnih programov ter kadrovski načrt.

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.

Mestna občina Novo mesto je pripravila določena izhodišča, namenjena posrednim proračunskim uporabnikom (javni zavodi, agencije...), krajevnim skupnostim in drugim proračunskim uporabnikom, kot usmeritve pri pripravi finančnih načrtov in podlago za pridobitev potrebnih podatkov priprave proračuna MO Novo mesto za leto 2019.

Predlogi finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov morajo biti sestavljeni tako, da upoštevajo ekonomsko in programsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov, prav tako morajo biti tudi ustrezno obrazloženi. Vse te rešitve omogočajo oblikovanje občinskega proračuna skladno z veljavno zakonodajo, podatki so preglednejši, hkrati pa je možno natančneje spremljati porabo sredstev vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.

Pri pripravi proračuna občine se upošteva dani makroekonomski okvir, v okviru katerega se določijo fiskalne zmožnosti občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov). Na podlagi tekočih nalog in razvojnih prioritet 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 predstavljajo za neposredne uporabnike zgornjo mejo pravic porabe.

Ob pripravi proračuna je potrebno opozoriti tudi na druga načela poslovanja občine, ki jih je potrebno spoštovati in upoštevati:

- stvarnost pri planiranju proračuna,
- preglednost proračuna (natančen, jasen in razumljiv proračun),
- gospodarnost (varčno in učinkovito poslovanje, izogniti se izdatkom, ki niso nujno potrebni, izbrati stroškovno ugodnejše rešitve),
- uravnoteženost in obvladljivost proračuna,
- zakonitost – za vsak proračunski prejemek in izdatek mora obstajati zadostna pravna podlaga: občinam je dovoljeno samo tisto, kar je predpisano.

II. PRAVNE PODLAGE ZA PRIPRAVO PRORAČUNA

Pri pripravi predloga proračuna Mestne občine Novo mesto in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov za leto 2019 smo upoštevali naslednje predpise:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr., 101/13, 55/15-ZFisP in 80/16 – ZIPRS1718; ZJF),
- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 71/17 – ZIPRS1819 in 13/18),
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.),
- 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 2019 je usklajena tudi s podzakonskimi predpisi Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99; 30/02- ZJF-C in 114/06 – ZUE; 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, 94/14 in 100/15).

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, 54/10 in 27/16; 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).

Pri 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. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1 in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16 in 11/18 – ZSPDSLS-1).

III. TEMELJNA IZHODIŠČA PRIPRAVE PRORAČUNA ZA LETO 2019

1. Globalni makroekonomski okviri

Skladno s 17. členom ZJF je Ministrstvo za finance obvestilo občine o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna. Osnova za pripravo predloga državnega proračuna za leti 2018 in 2019, s tem tudi občinskega proračuna za leto 2019 sta Jesenska napoved gospodarskih gibanj (september 2017) in Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2018 (marec 2018) Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Napovedi so ena od strokovnih podlag za pripravo proračuna in vodenje ekonomske politike.

Predstavljamo povzetek pričakovanj na podlagi podatkov UMAR Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2018 (marec 2018), in sicer :

- Pomladanska napoved Urada RS za makroekonomske analize in razvoj za leto 2019 predvideva 3,8% odstotno rast bruto domačega proizvoda, nadaljevanje konjunkturalne visoke in široko osnovane gospodarske rasti pričakujemo tudi za naslednje leto (3,8%). Ključni razlogi nadaljnje rasti bodo še naprej visoke rasti izvoza in investicij, ob višji rasti razpoložljivega dohodka se bo rast zasebne potrošnje še pospešila.
- V obdobju 2018–2020 bo pomemben dejavnik rasti tudi domača potrošnja. Rast zasebne potrošnje bo v prihodnjih letih nekoliko nižja predvsem zaradi umirjanja rasti zaposlenosti. Nadaljeval se bo zagon investicij, ki so se od začetka gospodarske krize močno skrčile. Krepitev pričakujemo na vseh segmentih investicijske aktivnosti, tako v gradbeništvu (stanovanjske in infrastrukturne investicije) kot tudi pri investicijah v opremo in stroje, ki jih bodo ob rastočem povpraševanju nadalje spodbujali visoka izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti in dobri poslovni rezultati podjetij. Rast državne potrošnje bo ostala razmeroma nizka.
- Rast zaposlenosti (v letu 2018 še precej visoka) se bo v prihodnjih letih postopno umirila predvsem pod vplivom demografskih sprememb. Število registriranih brezposelnih se bo še naprej zmanjševalo. Ob predvideni rasti gospodarske aktivnosti in zaposlovanja bodo na to vplivali tudi demografski dejavniki (nadomeščanje naraščajočega števila upokojitev, prehodi iz brezposelnosti v upokojitev).
- Rast plač se bo v obdobju 2018–2020 gibala v okvirih predvidene rasti produktivnosti. Nadaljnje znižanje brezposelnosti in naraščajoče omejitve podjetij pri iskanju (predvsem usposobljenih) delavcev bodo postopoma povečevali 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 (zlasti menjalnem), tako da bo njihova rast ostala skladna s produktivnostjo. V sektorju država se bo rast plač glede na dogovore letos in prihodnje leto povišala.
- Inflacija, ki v letu 2018 ostaja razmeroma nizka (1,5 %), se bo v prihodnjih dveh letih zmeroma povišala (malo nad 2 %). Po lanski nekoliko višji inflaciji, ki je sledila obdobju zelo nizke rasti cen oz. deflacije, podobna gibanja cen v povprečju pričakujemo tudi za to obdobje.
- Presežek tekočega računa plačilne bilance se bo v obdobju 2018–2020 ohranjal na zelo visoki ravni (okoli 7 % BDP). Ob obsežnem razdolževanju in nato postopnem izboljševanju poslovnih rezultatov v preteklih letih to odraža predvsem krepitev varčevanja ob ohranjanju razmeroma nizke ravni investicij. Na presežek vpliva tudi gibanje cen surovin, ki so že nekaj let na relativno nizki ravni. Visok presežek na tekočem računu plačilne bilance bo v prihodnjih letih posledica nadaljevanja visoke rasti izvoza, ki jo bosta še naprej spodbujala rast tujega povpraševanja in relativno ugoden konkurenčni položaj slovenskega gospodarstva, kjer tudi v letu 2019 ne pričakujemo večjih sprememb. Skoraj dve tretjini zvišanja blagovnega presežka bosta izhajali iz povečanja količin, dobra tretjina pa iz ugodnih izvožno-uvoznih cenovnih gibanj (pogoji menjave).
- Ocene proizvodne vrzeli na podlagi Pomladanske napovedi kažejo, da bo gospodarstvo v obdobju 2018-2020 že visoko v pozitivni fazi gospodarskega cikla. Podobno kažejo še nekateri kazalniki (npr. pomanjkanje delovne sile, zgodovinsko visoka izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti, cene nepremičnin). Ocena položaja gospodarstva na podlagi finančno cenovnih kazalnikov kaže na manjšo zrelost faze gospodarskega vzpona (inflacija, rast plač, majhen obseg kreditiranja podjetij, visok presežek na tekočem računu plačilne bilance); tu so se pozitivna gibanja namreč šele začela krepiti.
- Po predvidevanjih so možnosti za višjo gospodarsko rast na kratek rok povezane predvsem z dejavniki v domačem okolju. Na to nakazuje predvsem visoko zaupanje potrošnikov in podjetij v gospodarstvo, ki bi lahko ob nadaljevanju ugodnih pogojev financiranja in pozitivnih gibanj v mednarodnem okolju vodilo do še višje rasti investicij in zasebne potrošnje. Počasi se nakazuje tudi negotovost glede politik soočanja z

demografskimi spremembami, od katerih bo odvisna tudi dinamika gospodarske rasti ter učinki na blaginjo prebivalcev in javnofinančno vzdržnost.

- V mednarodnem okolju prevladujejo negativna tveganja, ki so v trenutno zelo ugodnih cikličnih gospodarskih razmerah povezana predvsem: s posledicami zategovanja denarne politike v ZDA in srednjeročno tudi evrskem območju, s protekcionističnimi ukrepi in na splošno veliko nepredvidljivostjo gospodarskih ukrepov ZDA, z visokim vrednotenjem sredstev na finančnih trgih (predvsem v ZDA), v EU z izidom pogajanj o izstopu Združenega kraljestva iz EU, s političnimi spremembami v evropskih državah, ki bi lahko vplivale na ekonomske politike celotnega evropskega prostora, z globalnimi geopolitičnimi napetostmi.

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. Predhodni podatki o izračunu primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leti 2018 in 2019 so objavljeni na spletni strani ministrstva: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni/.

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2019 temelji na določilih Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin (ZFO-1C). 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 izravnavo so sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občini, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje primerne porabe;

Povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine. 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.

Na podlagi predhodnega izračuna primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave je za proračunsko leto 2019 upoštevana povprečnina v višini 558 EUR, opredeljena tudi v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819).

3. Vsebina in struktura predloga proračuna za leto 2019

Ministrstvo za finance je v mesecu oktobru 2017 objavilo Proračunski priročnik za pripravo proračuna občine za leto 2018, v njihovem navodilu je bilo med drugim poudarjeno, da se navedeni priročnik uporablja smiselno tudi za pripravo proračuna za leto 2019.

Iz vsebine proračunskega priročnika za sestavo občinskih proračunov je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki se nanašajo na uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi, vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju ter ocenjevanju izvajanja proračuna. Cilji reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

- kdo porablja proračunska sredstva,

- kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev in
- za kaj se porabljajo javna sredstva.

Odgovori na navedena vprašanja so zajeti v veljavnih zakonskih in podzakonskih aktih s področja javnih financ.

- **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. Pripravljen je po ekonomski klasifikaciji.
- **Posebni del proračuna** sestavljajo finančni načrti neposrednega uporabnika, in sicer po področjih proračunske porabe iz Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javno finančnih izdatkov in po proračunskih postavkah – kontih. **Tabelarni prikaz** prikazuje realizacijo leta 2017, plan leta 2018 in načrtovane prejemke in izdatke za leto 2019. **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. Neposredni proračunski uporabniki Mestne občine Novo mesto so: 1000 – župan, 2000 – občinski svet, 3000 – nadzorni odbor, 4000 – občinska uprava, 5000 – krajevne skupnosti, 6000 – medobčinski inšpektorat in redarstvo Mestne občine Novo mesto in Občine Straža.
- **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 od leta 2019 do 2022.

Proračun je usmerjen k ciljem, kar pomeni:

- jasna, kvalitetna in natančna opredelitev cilje (kaj bomo z javnim denarjem dosegli),
- določiti kvalitetne in natančne kazalnike (ki bodo pokazali ali so bili cilji doseženi).

Pri pripravi proračuna so se upoštevala načela in konkretna izhodišča, ki izhajajo iz sprejetih investicijskih obveznosti preteklih let, zakonske obveznosti občine in razvojne naravnosti proračuna. Javna poraba mora biti (načela po ZJF): zakonita, gospodarna in učinkovita.

Predlogu proračuna je priložen:

- **Načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami Mestne občine Novo mesto za leto 2019**
- **Kadrovski načrt za Mestno občino Novo mesto in za Skupno občinsko upravo Medobčinski inšpektorat in redarstvo Mestne občine Novo mesto in Občine Straža**

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 predvideno ciljno stanje zaposlenosti za obdobje dveh let.