



MESTNA OBČINA NOVO MESTO

PRORAČUN ZA LETO 2023

IZHODIŠČA

Maj 2022

IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA MESTNE OBČINE NOVO MESTO ZA L. 2023

I. UVOD

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) opredeljuje proračun kot akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za določeno koledarsko leto. Pri pripravi vsebine proračuna morajo občine upoštevati veljavne predpise s področja javnih financ, medtem ko jim je avtonomnost pri pripravi oblike dokumentov še vedno prepuščena. Eno od temeljnih proračunskih načel je načelo pravočasnosti, kar pomeni, da je proračun sprejet pred obdobjem, za katero bo veljal. 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).

Na podlagi 3. člena ZJF:

- je proračun akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto;

Občina lahko sprejme proračun le za eno leto, lahko pa tudi za dve leti. ZJF v 13. a členu omogoča, da vlada predloži državnemu zboru skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi. Če je proračun sprejet, vlada najkasneje do 1. oktobra prihodnjega leta predloži državnemu zboru predlog sprememb proračuna, ki so potrebne zaradi bistvenih sprememb predpostavk gospodarskega razvoja ali usmeritev ekonomske in javnofinančne politike. Ob predlogu sprememb proračuna vlada predloži državnemu zboru tudi predlog proračuna za leto, ki sledi letu, za katerega so pripravljene spremembe proračuna.

Vsebina uvodnega dela oziroma izhodišč za pripravo proračuna se nanaša na:

- ❖ **pravne podlage** s področja javnih financ, računovodstva in ostalih predpisov,
- ❖ **temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke** za pripravo občinskih proračunov,
- ❖ **sestava in struktura občinskega proračuna** (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine).

Pristojni organ občinske uprave je 7. 2. 2022 neposrednim proračunskim uporabnikom (župan, občinski svet, nadzorni odbor, občinska uprava, krajevne skupnosti, skupna občinska uprava) in posrednim proračunskim uporabnikom (javni zavodi, agencije...) poslal izhodišča in določene usmeritve za pripravo posameznih finančnih načrtov kot podlago za pripravo predloga proračuna MO Novo mesto za leto 2023. Neposrednim proračunskim uporabnikom MO Novo mesto so bile dne 16. 2. 2022 poslane tudi pisne usmeritve za pripravo predloga proračuna MONM za leto 2023.

Izhodišča za finančne načrte posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov so temeljila na oceni primerne porabe za leto 2023, prenesenih obveznosti, lastni oceni, investicijskih gibanj ter Jesenski napovedi gospodarskih gibanj Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, september 2021; Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije; Jesenska napoved za leta 2021 – 2024 (makroekonomski okviri, v okviru katerega se določijo fiskalne zmožnosti občine).

Na podlagi izvajanja tekočih nalog in razvojnih prioritet občine se je določil okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, kar predstavlja za neposredne uporabnike zgornjo mejo pravic porabe (pravica porabe je pravica neposrednega uporabnika

prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki – kontu).

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

Ob pripravi proračuna je potrebno spoštovati in upoštevati tudi druga načela poslovanja občine:

- 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 PREDLOGA PRORAČUNA ZA L. 2023

Pri pripravi predloga proračuna Mestne občine Novo mesto za leto 2023 in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov za leto 2023 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, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US),
- Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – 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 predloga proračuna za leto 2023 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, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21 in 203/21).

Predlog proračuna, 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 predloga proračuna, ki se nanaša na pripravo kadrovskega načrta, smo upoštevali Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPdve, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

Pri pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem, občine upoštevajo:

- 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 upoštevajo:

- 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 morajo občine pri samem izvrševanju proračunov 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; ZFO-1),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 187/21 in 206/21 – ZDUPŠOP).

Pri pripravi dokumenta, ki se nanaša na upravljanje s kapitalskimi naložbami smo izhajali iz pravnih podlag Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE); Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17 in 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21).

Bistven vpliv na proračune občin ima v Uradnem listu RS št. 189/20 objavljen Zakon o finančni razbremenitvi občin (ZFRO), ki je s 1. januarjem 2021 za občine prinesel nekaj bistvenih sprememb. Z vidika financiranja občin je tako posegel v Zakon o financiranju občin (ZFO-1) v delih, ki se nanašajo na:

- uvedbo sredstev za uravnoteženje razvitosti občin (nov 15. a člen ZFO-1),
- zadolževanje občin (nov prvi in drugi odstavek 10. a člena ZFO-1),
- uvedbo sofinanciranja uresničevanja pravic stalno naseljene romske skupnosti (nov 20. a člen ZFO-1),
- ukinitvev financiranja občinskih investicij z nepovratnimi in povratnimi sredstvi preko Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (črtana drugi odstavek 21. člena ZFO-1 in 23. člen ZFO-1),
- spremembo določbe, ki se nanaša na sofinanciranje skupnih občinskih uprav (sprememba četrtega odstavka 26. člena ZFO-1).

Posamezne vrste dosedanjih obveznosti občin pa so na podlagi ZFRO postale obveznost državnega proračuna in sicer s spremembami:

- Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju,
- Zakona o socialnem varstvu,
- Stanovanjskega zakona,
- Zakona o gasilstvu.

III. TEMELJNA IZHODIŠČA PRIPRAVE PREDLOGA PRORAČUNA ZA LETO 2023

1. Globalni makroekonomski okviri

Skladno s 17. členom ZJF mora minister, pristojen za finance, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna obvestiti tudi občine. Osnova za pripravo predloga sprememb proračuna RS za leto 2022 in predloga proračuna RS za leto

2023 je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, september 2021 (Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije; Jesenska napoved za leta 2021 – 2024). Določena izhodišča in predpostavke se upoštevajo tudi pri pripravi predloga proračuna občine za leto 2023.

V Jesenski napovedi 2021 je predvidena 6,1-odstotno rast BDP, ki se naj bi v letu 2022 umirila na 4,7 %, leta 2023 pa bo znašala 3,3 %. Po globokem padcu aktivnosti (4,2 %) v letu 2020, se nadaljuje okrevanje dejavnosti, vpetih v mednarodno menjavo (predelovalnih dejavnosti in prometa). Še naprej rastejo tudi investicije v opremo in stroje ter uvoz in izvoz, vendar se tudi na tem področju predvideva umirjanje. V gradbeništvu se je aktivnost lansko leto zmanjševala predvsem zaradi težav pri dobavi in visokih cen materialov. Okrevanje v gradbeništvu deloma vzpodbujajo državne naložbe.

Ob nadaljnjem sproščanju omejitvenih ukrepov ob pogoju PCT se predvideva počasno okrevanje v storitvah in zasebni potrošnji, kar bo pozitivno vplivalo na rast skupne gospodarske aktivnosti. Kljub temu je zaznati previdnejše (samomejitveno) obnašanje prebivalstva, kar lahko zavira oz. omejuje rast predvsem storitvenih dejavnosti in zasebne potrošnje.

Gospodarsko okrevanje ostaja diferencirano po posameznih dejavnostih. Podobno velja tudi za investicije in mednarodno menjavo. Povečanje podjetniških težav bi se lahko odrazilo v večjem številu propadov in stečajev podjetij, kar bi lahko privedlo do povečanja brezposelnosti in posledične prizadetosti bančnega in finančnega sektorja. Negativno tveganje predstavlja tudi višja inflacija, do katere bi lahko prišlo ob hitrejšem okrevanju povpraševanja in daljšem vztrajanju trenutnih omejitev v ponudbi na globalni ravni.

Inflacija je letu 2021 v povprečju 1,4-odstotna. K temu so prispevale predvsem višje cene energentov, med drugim zaradi nizke predlanske osnove, zaradi omejitvenih dejavnikov proizvodnje ob solidnem povpraševanju pa so se začele krepiti cene neenergetskega industrijskega blaga. Rast cen hrane in storitev bo ostala zmerna. Inflacija se v letu 2022 povečuje na 2 %, na kar poleg visokega prenosa iz leta 2021 v povezavi z nadaljnjim okrevanjem vpliva predvsem rast cen storitev, ki bo pomembno prispevala k inflaciji tudi leta 2023. Pričakujemo tudi, da se bodo višje cene neenergetskih surovin prelivale v končne cene v daljšem časovnem obdobju.

Razmere na trgu dela se po poslabšanju v letu 2020, počasi izboljšujejo, povečujejo pa se tudi omejitve, povezane z razpoložljivostjo delovne sile. Za leto 2021 je bila pričakovana 0,8-odstotno rast zaposlenosti in 11-odstotno zmanjšanje povprečnega števila brezposelnih, kar je le še 2 % večje kot leta 2019. V letih 2022 in 2023 naj bi se okrevanje na trgu dela postopno nadaljevalo.

Epidemične razmere ostajajo negotove, s tem pa so povezana tudi največja tveganja za uresničitev napovedi. Zato bo pomembno prilagajanje ukrepov za blaženje posledic epidemije epidemičnim in gospodarskim razmeram, vedno bolj pa tudi krepitev razvojnih vsebin ob podpori sredstev Načrta za okrevanje in odpornost ter večletnega finančnega okvira.

Ministrstvo za finance je v Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občine za leti 2022 in 2023, med drugim izpostavilo, da je pri pripravi finančnih načrtov proračunskih uporabnikov potrebno upoštevati tudi naslednja dejstva:

- na določitev mase sredstev za stroške dela vplivajo, poleg zakonov in kolektivnih pogodb, ki so dogovorjeni med socialnimi partnerji in opredeljujejo višino pravic zaposlenih v javnem sektorju, še zakonski predpisi, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju. Tako morajo tudi občine pri načrtovanju potrebnih sredstev za stroške dela (sredstev za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca za socialno varnost) za

leto 2023 upoštevati učinke vseh obveznosti, ki izhajajo iz zakonov ali kolektivnih pogodb;

- obveznosti z naslova stroškov dela v letu 2023 bodo v povprečju nekoliko višja kot v preteklem letu (seveda brez upoštevanja izrednih izplačil povezanih z epidemijo), predvsem zaradi višjih obveznosti, ki so bile sprejete v letu 2021 in vplivajo na višino tovrstnih izdatkov v prihodnjih letih. Tako so na podlagi Dogovora o odpravi varčevalnih ukrepov v zvezi s povračili stroškov in drugimi prejemki javnih uslužbencev, zamiku izplačilnega dneva plače pri proračunskih uporabnikih ter regresu za letni dopust za leto 2021 (Uradni list RS, št. 88/2021 z dne 3. 6. 2021), ki je bil sklenjen med Vlado RS in sindikati javnega sektorja, 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 (Uradni list RS, št. 121/2021 z dne 23. 7. 2021). Navedene obveznosti morajo biti ustrezno načrtovane tako za stroške dela zaposlenih pri neposrednem uporabniku kot tudi v okviru tekočih transferov za zaposlene pri posrednih uporabnikih. Za zagotavljanje izpolnjevanja ciljev na področju fiskalne politike ter gospodarnega ravnanja pri porabi javnofinančnih sredstev je, poleg dogovorjenih in veljavnih obveznosti, treba načrtovati tudi preiščljeno in smotrno kadrovske politiko.

Navedene obveznosti morajo biti ustrezno načrtovane tako za stroške dela zaposlenih pri neposrednem uporabniku kot tudi v okviru tekočih transferov za zaposlene pri posrednih uporabnikih. Za zagotavljanje izpolnjevanja ciljev na področju fiskalne politike ter gospodarnega ravnanja pri porabi javnofinančnih sredstev je, poleg dogovorjenih in veljavnih obveznosti, treba načrtovati tudi preiščljeno in smotrno kadrovske politiko.

2. Povprečnina, primerna poraba občine

Za pripravo proračunov občina potrebuje podatke o primerni porabi, dohodnini in finančni izravnavi. Ministrstvo za finance je na podlagi 14. in 16. člena Zakona o financiranju občin občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE) 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. 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. 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.

V postopku določitve povprečnine, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe ter s tem dohodnine in finančne izravnave, se najprej izračunajo povprečni stroški na podlagi

Uredbe o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 19/18) in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Uradni list RS, št. 48/17). Poleg izračunanih povprečnih stroškov se pri določitvi povprečnine upošteva tudi okvir za pripravo proračunov sektorja država za naslednji dve leti in znesek dohodnine. Povprečnina za leti 2022 in 2023 je določena v zakonu, ki ureja izvrševanje proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 187/21 in 206/21 – ZDUPŠOP; ZIPRS2223)

Povprečnina, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe in s tem dohodnine ter finančne izravnave, je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine. Za občino je 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, športa, ipd.

Vlada RS je 26. 9. 2021 sprejela sklep o določitvi povprečnin občinam za leti 2022 in 2023, in sicer bo v letu 2023 povprečnina znašala 647 evrov (58. člen ZIPRS2223), kar se upošteva pri pripravi predloga proračuna za leto 2023.

IV. VSEBINA IN STRUKTURA PREDLOGA PRORAČUNA ZA LETO 2023

Iz vsebine proračunskega priložnika za sestavo občinskih proračunov za leti 2022 in 2023, 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:

institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna, in sicer so to neposredni uporabniki občinskega proračuna:

- občinski organi (občinski svet, nadzorni odbor, župan),
- občinska uprava (oziroma notranje organizacijske enote) in skupni organ občinske uprave
- ožji del občine.

- Kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev

na to vprašanje daje odgovor ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov ter je temelj strukture proračuna.

- Za kaj se porabljajo javna sredstva.

Pri oblikovanju finančnega načrta neposrednega uporabnika je potrebno izhajati iz programskega načrtovanja proračuna. Slednje zagotavlja usmerjenost k rezultatom, doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti izvajanj nalog občine. Programski pristop pri načrtovanju proračuna spodbuja izvajanje zastavljenih ciljev ter omogoča nadzor nad doseženimi rezultati oziroma nadzor nad smotrnostjo poslovanja. V ta namen se na posameznih področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih oblikujejo realni in merljivi enoletni in večletni cilji ter indikatorji za njihovo spremljanje.

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 kadrovskega načrta.

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.

- **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 in ZFO-1 so v odloku opredeljene naslednje vsebine:
 - določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna (5. člen ZJF),
 - izvrševanje proračuna:
 - pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto (5. člen ZJF): prerazporejanje proračunskih sredstev - prerazporejanje pravic porabe (38. člen ZJF),
 - določitev še drugih namenskih prejemkov proračuna, ki niso naštetih v prvem odstavku 43. člena ZJF (43. člen ZJF),
 - višino prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo (49. člen ZJF),
 - določitev zgornje meje sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan (49. člen ZJF),
 - določitev namenov in največjega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v naslednjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu (51. člen ZJF) ter spreminjanje načrta razvojnih programov,
 - določbe o načinu porabe sredstev splošne proračunske rezervacije (42. člen ZJF),
 - posebnosti upravljanja in prodaje finančnega premoženja države/občine:
 - določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF),
 - 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 pogoje za izdajo poroštev (5. člen ZJF, 10. a in 10. e člen ZFO-1),
 - višina zadolžitve in izdanih poroštev posrednih uporabnikov občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije), javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv (10. g člen ZFO-1),
 - višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10. c člen ZFO-1).

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.
- **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 2023 do 2026. Podrobnejša vsebina NRP je predpisana v 42. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. V NRP se načrtuje vsak projekt kot celota tj. v skupni vrednosti predvidenih in že realiziranih izdatkov v celotnem obdobju trajanja ter s finančno konstrukcijo, ki jo sestavljajo sredstva iz proračuna ter iz drugih virov potrebnih za financiranje izvedbe projekta.

Obrazložitev:

občinskega proračuna mora **slediti strukturi proračuna**, in sicer: splošni del, posebni del in načrt

- splošni dela proračuna,
- posebni dela proračuna (finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna),
- načrt razvojnih programov:

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, 7000 – Skupna občinska uprava občin Dolenjske

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, zakonskih obveznosti in razvojne naravnosti občine. Proračunska usmerjenost vodi k nenehnemu dvigovanju kakovosti življenja ljudi in uresničevanju razvojnih ciljev. Javna poraba mora biti (načela po ZJF): zakonita, gospodarna in učinkovita.

Predlogu proračuna so priloženi naslednji dokumenti::

- **Kadrovski načrt za Mestno občino Novo mesto**
- **Kadrovski načrt za Skupno občinsko upravo občin Dolenjske**

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.

S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik neposrednega uporabnika občinskega proračuna ob pripravi proračuna. Predlog kadrovskega načrta mora biti usklajen s predlogom proračuna.

Kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, sprejme predstojnik neposrednega uporabnika občinskega proračuna, in sicer v 60 dneh po uveljavitvi proračuna.

- **Načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami Mestne občine Novo mesto za leto 2022**
Načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami med drugim pomeni usmeritev organom vodenja in nadzora predstavnikom občine pri upravljanju družbe. Vpliv in doseganje zastavljenih ciljev je povezano tudi z višino lastniškega deleža, ki ga ima občina v posamezni družbi. Vsekakor pa je osnovno vodilo sledenje uresničevanja načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami.

- **Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem**

Ravnanje, ki zajema pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje stvarnega premoženja, s stvarnim premoženjem občin ureja ZSPDSLS-1. Na podlagi drugega odstavka 24. člena ZSPDSLS-1 občinski svet na predlog župana sprejema načrt ravnanja z

nepremičnim premoženjem. Občinski svet lahko odloči, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan. Na podlagi drugega odstavka 25. člena ZSPDSLS-1 občinski svet na predlog župana sprejema tudi načrt ravnanja s premičnim premoženjem. Občinski svet lahko odloči, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan. Vsebina in postopek sprejema načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in načrta ravnanja s premičnim premoženjem sta predpisana z Uredbo o stvarnem premoženju in samoupravnih lokalnih skupnosti.

Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem se sprejme v rokih, določenih za sprejetje proračuna občine za tekoče oziroma prihodnje proračunsko leto. To pomeni, da se lahko sprejme pred ali hkrati s proračunom.