

Zakon o javnih financah /ZJF/**(pristojnosti in naloge občine z uvodnimi pojasnili in komentarjem)**

UDK: 352/354:336.1/.5(497.4) (094.5)

dr. Boštjan Brezovnik

K a z a l o:

1	Pregled pristojnosti in nalog občine po Zakonu o javnih financah /ZJF/	2
1.1	Pravna podlaga	2
1.2	Pristojnosti in naloge občinskega sveta po Zakonu o javnih financah /ZJF/	2
1.3	Pristojnosti in naloge župana po Zakonu o javnih financah /ZJF/	3
1.3	Pristojnosti in naloge občinske uprave po Zakonu o javnih financah /ZJF/	6
2	Uvodna pojasnila k pristojnostim in nalogam občine s komentarjem	7
2.1	Pravne podlage za sestavo, pripravo in izvrševanje občinskega proračuna	8
2.1.1	Proračun občine	8
2.1.1.1	Cilji proračuna in načela ZJF	9
2.1.2	Odgovornost za izvrševanje proračuna	9
2.1.4	Ocena finančnih posledic občinskih predpisov	9
2.1.5	Finančna služba občine	10
2.1.6	Uporaba denarnih sredstev na računih proračuna na koncu tekočega leta	10
2.2	Priprava in sestava proračuna in finančnega načrta	10
2.2.1	Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov	10
2.2.1.1	Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov	10
2.2.1.2	Ekonomska klasifikacija proračunskih uporabnikov	11
2.2.1.3	Programska klasifikacija proračunskih uporabnikov	11
2.2.1.4	Funkcionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov	11
2.2.2	Sestavine proračuna	12
2.2.2.1	Splošni del proračuna	12
2.2.2.2	Posebni del proračuna	13
2.2.2.3	Načrt razvojnih programov	14
2.2.3	Priprava proračuna in finančnega načrta	14
2.2.3.1	Priprava proračuna	14
2.2.3.1.1	Priprava načrta razvojnih programov	15
2.2.3.1.2	Priprava in predložitev finančnega načrta posrednega uporabnika občinskega proračuna	15
2.2.4	Sprejemanje proračuna	15
2.2.4.1	Postopek sprejemanja proračuna	15
2.2.4.2	Sredstva v obdobju začasnega financiranja	16
2.2.4.3	Vsebina odloka o proračunu	16
2.2.5	Izvrševanje proračuna	17
2.2.5.1	Prerazporejanje proračunskih sredstev	17
2.2.5.2	Začasno zadržanje izvrševanja proračuna	18
2.2.5.3	Vključevanje nenačrtovanih prejemkov in izdatkov v proračun	18
2.2.6	Proračunska rezerva	19
2.2.7	Prevzemanje obveznosti v breme proračuna	19
2.2.8	Izplačila iz proračuna in vplačila vanj	20
2.2.9	Proračunski sklad	20
2.2.10	Sistem računov za izvrševanje občinskega proračuna	20
2.2.10.1	Poročanje o doseženih ciljnih in rezultatih ter izvrševanju proračuna	20
2.2.11	Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika	20
2.2.11.1	Upravljanje z občinskim premoženjem	21
2.2.11.2	Upravljanje s finančnim premoženjem	21
2.2.11.3	Upravljanje s stvarnim premoženjem občine	22
2.2.11.4	Prodaja občinskega finančnega premoženja	22
2.3	Zadolževanje, upravljanje z dolгови in poroštva občine	23
2.4	Računovodstvo	24
2.5	Zaključni račun proračuna	24
2.6	Notranji nadzor javnih financ	24

2.7	Sredstva proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog	24
	Ključne besede	25
	Uporabljene kratice.....	25
	Literatura.....	26

1 Pregled pristojnosti in nalog občine po Zakonu o javnih financah /ZJF/

1.1 Pravna podlaga

tč.	predpisi, ki so podlaga za sprejem predpisa	določba	pojasnilo
1	Ustava Republike Slovenije Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a	146. člen 148. člen	1, 2, 3, 4, 5

tč.	predpis	določba	pojasnilo
1.1	Zakon o javnih financah /ZJF/ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18		6

tč.	podrejeni predpisi ZJF	določba	pojasnilo
1.1.1	Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti Uradni list RS, št. 44/10		7, 48
1.1.2	Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16		7
1.1.3	Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog Uradni list RS, št. 56/11		115
1.1.4	Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije Uradni list RS, št. 119/04, 84/12		13
1.1.5	Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov Uradni list RS, št. 57/05 (88/2005 popr.), 138/06, 108/08		7
1.1.6	Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov Uradni list RS, št. 91/00, 122/00		7
1.1.7	Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov Uradni list RS, št. 43/00		7
1.1.8	Navodilo o načinih zavarovanja in obrestovanja odloga plačila dolga dolžnika do države oziroma občine Uradni list RS, št. 99/01, 110/04, 123/08		92
1.1.9	Pravilnik o predložitvi sprejetih občinskih proračunov Uradni list RS, št. 115/07, 47/09		58
1.1.10	Pravilnik o nalaganju prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ožjih delov občin, ki pravne osebe Uradni list RS, št. 62/14		

1.2 Pristojnosti in naloge občinskega sveta po Zakonu o javnih financah /ZJF/

tč.	pristojnosti in naloge občinskega sveta	določba	pojasnilo
1	Sprejme proračun občine za leto, ki je enako koledarskemu letu, pred začetkom leta, na katerega se nanaša.	9/2. člen	8, 10
2	V odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi obseg	2/5. člen	63, 64

	zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine in druge elementi, ki jih določa ZJF, ter posebna pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto.		
3	V odlokih, ki urejajo financiranje posebnih potreb v javnem interesu, opredeli obvezni obseg sredstev, ki se morajo zagotoviti v občinskem proračunu za njihovo financiranje, če so v skladu z načrtom razvojnih programov.	2/6. člen	12
4	V aktu o organizaciji in delovnem področju občinske uprave določi finančno službo kot posebno organizacijsko enoto.	3/8. člen	13
5	Za finance pristojnemu organu občinske uprave posreduje predlog finančnega načrta z obrazložitvijo.	2/18. člen	15, 51
6	Sprejme občinski proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun.	1/29. člen	56
7	S poslovnikom natančneje uredi postopke sprejemanja občinskega proračuna.	2/29. člen	56
8	Na predlog župana podaljša začasno financiranje, če je to potrebno za financiranje funkcij občine.	3/33. člen	59
9	S posebnim odlokom odloči o uporabi sredstev proračunske rezerve, ki presega višino, določeno z odlokom o proračunu.	4/49. člen	73
10	V odloku, s katerim sprejme občinski proračun, za posamezne namene določi največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.	51. člen	74
11	S posebnim odlokom (aktom o ustanovitvi) ustanovi proračunski sklad.	1/56. člen	79
12	Sprejme spremembo akta o ustanovitvi proračunskega sklada, s katerim preneha proračunski sklad.	60. člen	80
13	Na predlog župana odloči o nakupu delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem ščitijo občinski interesi.	2/73. člen	89
14	Na predlog župana sprejme letni program prodaje občinskega finančnega premoženja.	80.č člen	97
15	Na predlog župana spremeni ali dopolni letni program prodaje občinskega finančnega premoženja med izvrševanjem proračuna.	80.č člen	97
16	Določi pogoje pod katerimi se lahko posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja zadolžujejo in izdajajo poroštva.	1/88. člen	102
17	Določi pogoje, pod katerimi se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje.	2/88. člen	102
18	V odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi skupno višino zadolžitve in izdanih poroštev.	3/88. člen	102
19	Sprejme zaključni račun občinskega proračuna za tekoče leto.	3/98. člen	107
20	V proračunu lahko zagotovi sredstva za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog občine.	1/106.f člen	109
21	Sprejme poročilo o doseganju zastavljenih ciljev končnih prejemnikov sredstev za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog občine in ga predloži vladi v obravnavo.	1/106.k člen	114

1.3 Pristojnosti in naloge župana po Zakonu o javnih financah /ZJF/

tč.	pristojnosti in naloge župana	določba	pojasnilo
1	Občinskemu svetu odgovarja za izvrševanje proračuna in mu o izvrševanju poroča na način, določen z ZJF.	1/4. člen	11
2	Organizira finančno službo za pripravo in izvrševanje proračuna ter izvajanje drugih nalog, povezanih z upravljanjem s premoženjem občine.	3/8. člen	13
3	S posebnim pooblastilom prenese pooblastilo s področja finančnega poslovanja na podrejene uslužbenke.	(1.1.3) 1/5. člen	
4	O izdaji posebnega pooblastila obvesti ministrstvo za finance in deponira podpis pooblaščenice osebe na ministrstvu za finance,	(1.1.3) 3/5. člen	

	uradu za javno računovodstvo.		
5	V aktu, ki določa notranjo organizacijo določi, kateri delavci opravljajo v okviru svojih del tudi naloge finančnega poslovanja.	(1.1.3) 1/7. člen	
6	Izda navodilo za finančno poslovanje.	(1.1.3) 13. člen	
7	Občinskemu svetu predloži: <ul style="list-style-type: none"> • predlog proračuna občine z obrazložitvami (sestavni del je kadrovski načrt); • predlog letnega programa razpolaganja s kapitalskimi naložbami občine; • predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvedbo predloga proračuna občine. 	13. člen	50
8	S predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto lahko župan predloži občinskemu svetu tudi predlog proračuna za leto, ki mu sledi, vendar samo znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.	1/13.a člen	9
9	Pripravi predlog finančnega načrta in ga predloži ministrstvu, pristojnemu za finance.	16. člen 1/19. člen	51
10	Določi organ, pooblaščen za pripravo skupnega predloga načrta razvojnih programov.	1/22. člen	52
11	Predpiše način in roke za predložitev načrtov razvojnih programov neposrednih uporabnikov (občinski organi in občinska uprava) občinskega proračuna.	3/23. člen	53
12	Predpiše način in rok, v katerem morajo neposredni uporabniki od posrednih zahtevati podatke za pripravo finančnega načrta neposrednih uporabnikov.	2/27. člen	54
13	Od neposrednih uporabnikov lahko zahteva podatke, ki se nanašajo na financiranje posrednih uporabnikov in so potrebni za pripravo predloga občinskega proračuna	2/27. člen	54
14	Predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto oziroma sprememb občinskega proračuna občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna oziroma sprememb proračuna državnemu zboru.	2/28. člen	55
15	Ministrstvu, pristojnemu za finance, predloži občinski proračun v roku 30 dni po njegovem sprejemu.	31. člen	58
16	Sprejme odločitev o začasnem financiranju in o tem obvesti občinski svet ter nadzorni odbor in objavi odločitev v uradnem glasilu občine.	2/33.člen	59
17	Po preteku treh mesecev predlaga občinskemu svetu podaljšanje začasnega financiranja.	3/33. člen	59
18	Določi obseg izdatkov neposrednemu uporabniku za določeno obdobje.	1/36. člen	
19	Občinskemu svetu šestmesečno poroča o izvršenih prerazporeditvah.	2/38. člen	66
20	Obvesti občinski svet o prerazporeditvi sredstev za pokrivanje obveznosti iz občinskega dolga, stroškov, povezanih z zadolževanjem, in poročev v 30 dneh po prerazporeditvi.	3/39. člen	
21	Na predlog za finance pristojne službe v občinski upravi za največ 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov.	1/40. člen	67
22	Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora najkasneje 15 dni pred iztekom roka začasno zadržanje izvrševanja proračuna vlada oziroma župan predlagati rebalans proračuna.	5/40. člen	67
23	Odloči o sorazmernem povečanju ali zmanjšanju obsega sredstev za delovanje neposrednega uporabnika občinskega proračuna (občinski organi in občinska uprava).	47. člen	72
24	Na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloči o uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine, ki jo določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun in o tem obvesti občinski svet.	4/49. člen	73
25	Na podlagi predloga pristojnega organa občine predlaga občinskemu svetu v sprejem spremembo akta o ustanovitvi	60. člen	80

	proračunskega sklada, s katerim preneha proračunski sklad.		
26	V soglasju z ministrstvom, pristojnim za finance, odpre račun pri Banki Slovenije.	61. člen	81
27	Predlaga vključitev računov občine v sistem enotnega zakladniškega računa države.	61. člen	81
28	S pooblastilom lahko prenese prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajo odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev občine, in ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev na druge osebe v občinski upravi.	65. člen	84
29	Razpolaga in upravlja s finančnim premoženjem občine.	67.a člen	85
30	Odloči o obliki naložbe prostih denarnih sredstev na računih občine.	69. člen	86
31	V pravnih osebah, v katerih ima občina najmanj 15-odstotni delež v kapitalu, lahko zahteva revizijo poslovanja na stroške revidirane osebe.	2/72. člen	88
32	Podaja predlog občinskemu svetu za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem ščitijo občinski interesi	2/73. člen	89
33	Občinskemu svetu poda predlog za odprodajo delnic oz. deleža na kapitalu v lasti občine.	3/73. člen	89
34	Odgovarja za izvedbo postopkov prodaje ter pripravljanih dejanj v zvezi s prodajo posameznega finančnega premoženja.	80.c člen	96
35	Imenuje komisijo za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja.	80.c člen	96
36	Občinskemu svetu predlaga v sprejem letni program prodaje občinskega finančnega premoženja.	80.č člen	97
37	Občinskemu svetu predlaga spremembe in dopolnitve letnega programa prodaje občinskega finančnega premoženja med izvrševanjem proračuna.	80.č člen	97
38	Odloči o izvedbi postopka prodaje posameznega predmeta s sprejetjem posameznega programa prodaje	80.d člen	98
39	V imenu občine sklepa poroštvene pogodbe.	3/86. člen	101
40	Pisno pooblasti drugo osebo za sklepanje poroštvenih pogodb.	3/86. člen	101
41	Obvešča ministrstvo, pristojno za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštEV.	4/88. člen	102
42	Določeni enega ali več pooblaščenih računovodij za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil občinskega proračuna in neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.	92. člen	104
43	Do 31. marca tekočega leta pripravi predlog zaključnega računa občinskega proračuna za preteklo leto in ga predloži ministrstvu, pristojnemu za finance.	2/98. člen	107
44	Do 15. aprila predloži predlog zaključnega računa občinskega proračuna za preteklo leto občinskemu svetu v sprejem ter kasneje o sprejetem zaključnem računu občinskega proračuna obvesti ministrstvo, pristojno za finance, v tridesetih dneh po njegovem sprejemu.	3, 4/98. člen	107
45	Odgovarja za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja.	100. člen	108
46	Poveri naloge notranje revizijske službe zunanjim izvajalcem, pooblaščenim za notranje revidiranje, ali pa ministrstvu za finance.	100. člen	108
47	S sklepom imenuje komisijo za vodenje javnega razpisa za dodelitev sredstev za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog občine.	1/106.h člen	111
48	Na podlagi predloga komisije izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev.	4/106.h člen	111
49	V Uradnem listu RS, Unije oziroma uradnem glasilu občine objavi javni razpis za dodelitev sredstev za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog občine.	1/106.i člen	112
50	Ob pogojih določenih z ZJF sklene neposredno pogodbo za dodelitev sredstev za spodbujanje razvojnih programov in	1/106.j člen	113

uresničevanje prednostnih nalog občine.

1.3 Pristojnosti in naloge občinske uprave po Zakonu o javnih financah /ZJF/

tč.	pristojnosti in naloge občinske uprave	določba	pojasnilo
1	Za finance pristojen organ občinske uprave spremlja izvrševanje proračuna in o tem, če je potrebno, obvešča župana.	2/4. člen	11
2	Za finance pristojen organ občinske uprave obvesti javne sklade in agencije o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo občinskega proračuna, pristojni občinski organi pa javne zavode, katerih ustanovitelj je občina.	2/17. člen	
3	Za finance pristojen organ občinske uprave posreduje neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo občinskega proračuna po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna.	1/18. člen	15
4	Županu predloži predloge finančnih načrtov javnih skladov in javnih agencij s predlogom občinskega proračuna.	3/27. člen	54
5	Županu poda predlog kvote za financiranje obveznosti neposrednega uporabnika v določenem obdobju.	2/36. člen	
6	Načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna.	1/37. člen	
7	Županu predlaga začasno zadržanje izvrševanja proračuna, če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna.	1/40. člen	67
8	Poda predlog županu o uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine, ki jo določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun.	4/49. člen	73
9	Pristojni organ občine, v 30 dneh po nastopu pogojev za prenehanje proračunskega sklada po predpisanem postopku županu predlaga spremembo akta o ustanovitvi proračunskega sklada.	2/60. člen	80
10	Upravlja z denarnimi sredstvi sistema enotnega zakladniškega računa občine.	1/68. člen	86
11	Denarna sredstva sistema enotnega zakladniškega računa občine lahko nalaga v Banko Slovenije in druge banke za obdobje, ki ni daljše od 12 mesecev na način, ki ga predpiše minister, pristojen za finance.	2/68. člen	86
12	Iz prostih denarnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa občine, od pravnih oseb, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa države oziroma občine, sprejema vloge in jim daje likvidnostna posojila pod pogoji, ki jih določi zakon in predpisi, ki jih sprejme minister, pristojen za finance.	4/68. člen	86
13	Za finance pristojen organ občinske uprave lahko zahteva, da mu posredni uporabniki občinskega proračuna, ki niso vključeni v sistem enotnega zakladniškega računa, pred deponiranjem prostih denarnih sredstev pri bankah ali pred nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje ponudijo denarna sredstva na način in pod pogoji, ki jih določi minister, pristojen za finance, če je to treba zaradi zagotavljanja likvidnostnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa, oziroma za izvrševanje občinskega proračuna.	70. člen	87
14	Za finance pristojen organ občinske uprave zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvaja naslednje naloge: <ol style="list-style-type: none"> 1. usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih; 2. nadzor nad poslovanjem pravnih oseb; 3. nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih 	71. člen	88

	oseb;		
	4. nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb in		
	5. uveljavljanje različnih pravic lastnika kapitalske naložbe (npr. sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih).		
15	Vodi centralno evidenco pravnih oseb in premoženja v lasti občine.	71. člen	88
16	Izvede postopek za poplačilo regresnega zahtevka od glavnega dolžnika na podlagi pogodbe o zavarovanju.	75. člen	90
17	Za finance pristojen organ občinske uprave izda predhodno soglasje za brezplačno pridobitev stvarnega premoženja, če bi takšna pridobitev povzročila večje stroške ali če je lastništvo povezano s pogoji, ki bi lahko povzročili obveznosti za občino.	78. člen	
18	Opravlja plačila, tekoče ureja, zajema, knjigovodsko evidentira in sporoča podatke, pripravlja obvezne računovodske izkaze, izvaja računovodski nadzor in nadzor nad izpolnjevanjem terjatev in plačilom obveznosti in arhivira izvornike knjigovodskih listin, če ni s posebnim zakonom drugače določeno.	91. člen	103

2 Uvodna pojasnila k pristojnostim in nalogam občine s komentarjem

- 1 V skladu z določilom 146. člena **Ustave RS** (financiranje države in lokalnih skupnosti) pridobivajo država in lokalne skupnosti sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Vrednost svojega premoženja pa izkazujejo s premoženjskimi bilancami.
- 2 Navedeno določilo 146. člena Ustave RS opredeljuje t.i. materialno bazo za delovanje države in lokalnih skupnosti. Za finančna sredstva, ki jih država oziroma lokalne skupnosti pridobijo z javnimi prihodki, je značilno, da se porabljajo za opravljanje z ustavo in zakoni določenih funkcij. Mehanizem zbiranja in trošenja finančnih sredstev kot tudi usklajevanja in planiranja prihodkov ter izdatkov v okviru finančne funkcije države temelji na t.i. institucijah javnih financ. Te pa so:
 - javni prejemki, ki se delijo na:
 - derivativne (javnopravne) javne prejemke, ki jih država oziroma lokalne skupnosti zagotavljajo na podlagi 'imperija' tako, da na podlagi zakona pridobiva sredstva od prebivalcev, državljanov, podjetij itn., ki so pod njeno suverenostjo, in
 - originarne (zasebnopravne) javne prejemke, ki jih ustvarja država oziroma lokalna skupnost z lastno poslovno aktivnostjo (prihodki od državnega premoženja oziroma premoženja lokalnih skupnosti, dobički javnih podjetij v državni lasti oziroma lasti lokalnih skupnosti ...);
 - javne izdatke;
 - proračun, ki predstavlja periodično računsko pravni akt in ga potrjuje bodisi državni zbor na predlog vlade bodisi občinski svet na predlog župana na ravni občine in vsebuje prejemke in izdatke države in nižjih političnoteritorialnih enot oziroma javne prejemke in izdatke občin;
 - finančne izravnave, ki predstavljajo poseben institucionalni aranžma delitve javnih prejemkov in javnih izdatkov med višjimi in nižjimi političnoteritorialnimi enotami (Popovič, 1997: 12-13).
- 3 Kot omenjeno potrebujejo tako država kot njene teritorialne enote (lokalne skupnosti) za izvrševanje številnih nalog v skladu z ustavo in zakoni zadostna finančna sredstva. Finančna sredstva, ki se trošijo za zadovoljevanje javnih (državnih in lokalnih) potreb, nazivamo s pojmom javni prihodki. Slednji se v teoriji in praksi razlikujejo od države do države in tudi vloga posameznega prihodka v sestavi državnih ali lokalnih prihodkov je različna. Skozi razvoj finančne znaosti se v teoriji in praksi pojavlja več možnosti razvrščanja javnih prihodkov. Tako npr. sodobna teorija razvršča javne prihodke na:
 - fiskalne prihodke, kamor prištevamo davščine (teorija in praksa ločita tri temeljne vrste, in sicer: • davke, • prispevke in • takse), carine in parafiskalne prihodke;
 - nefiskalne prihodke, med katere prištevamo npr. javno oziroma državno posojilo, prihodke od prodaje državnega premoženja in podjetij, prihodke, ki jih državni organi zagotavljajo z opravljanjem raznih storitev ekonomskega pomena, upravne in administrativne takse, denarne kazni itn. (Pernek, 1997; Jelčič, 1998).

V teoriji in praksi se kot najpomembnejši viri javnih prihodkov lokalnih skupnosti, poleg že navedenih fiskalnih in nefiskalnih prihodkov, omenjajo še t.i. finančni transferi, kamor prištevamo

vsa nepovratna sredstva, ki jih lokalne skupnosti prejema od države v obliki subvencij ali dohodkovnih izravnjav (Brezovnik & Oplotnik, 2003: 47-48).

- 4 Ob navedenem je potrebno opomniti na določilo 148. člena **Ustave RS** (proračun), ki določa, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe zajeti v proračunih države. Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, se določijo način in časovni okvir izvajanja navedenega načela, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.
- 5 Ob jasni zahtevi navedenega določila 148. člena Ustave RS, da se morajo vsi prihodki in izdatki države oziroma lokalnih skupnosti odražati v proračunu, daje Ustava RS proračunskim uporabnikom posebno varstvo, to je t.i. pravico do začasnega financiranja po prejšnjem proračunu, če proračun za tekoče leto še ni sprejet.

2.1 Pravne podlage za sestavo, pripravo in izvrševanje občinskega proračuna

- 6 Sestavo, pripravo in izvrševanje občinskega proračuna v slovenski pravni ureditvi ureja **Zakon o javnih financah /ZJF/**. Ob navedenem ZJF ureja tudi upravljanje s premoženjem občin, zadolževanje občin, poroštva občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in notranji nadzor javnih financ ter proračunsko inšpiciranje. Določbe ZJF, ki se nanašajo na neposredne proračunske uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če seveda ni z zakonom drugače določeno. (1. člen ZJF)
- 7 Ob ZJF pa moramo opomniti, da se pri pripravi predloga občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občine uporabljajo še naslednji predpisi:
 - **Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti;**
 - **Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov;**
 - **Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in**
 - **Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov.**

Pri pripravi proračuna je potrebno upoštevati tudi podzakonske predpise **Zakona o računovodstvu /ZR/**, in sicer:

- **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, pa morajo občine upoštevati:

- **Zakon o spremljanju državnih pomoči /ZSDrP/ in**
- **Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.**

Pri pripravi dokumentov proračuna, ki se nanašajo na pripravo kadrovskega načrta, pa morajo občine upoštevati določila **Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/**.

Pri pripravi dokumentov proračuna, ki se nanašajo na pripravo letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem občine, pa morajo upoštevati določila **Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS-1/**.

2.1.1 Proračun občine

- 8 Uvodoma moramo opomniti, da je proračun akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto (3. člen ZJF). To pomeni, da mora biti celotno finančno poslovanje občine in neposrednih proračunskih uporabnikov zajeto v

vsakoletnem proračunu.¹ Osnovna naloga župana in občinske uprave je torej, da poskrbita za izkazovanje celotnega finančnega poslovanja v enem aktu – proračunu občine.

- 9 Proračun občine sprejme občinski svet za leto, ki je enako koledarskemu letu, pred začetkom leta, na katerega se nanaša (2. člen ZJF). Na tem mestu moramo opomniti na določilo 13.a člena ZJF, ki omogoča občinam pripravo in sprejetje proračuna za dve leti, vendar obstaja pri tem omejitev. Župan lahko predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.

V primeru sprejemanja proračuna za dve leti mora občinski svet sprejeti dva proračuna, za vsako leto posebej. Priprava proračunov za dve leti omogoča uveljavitev dolgoročnejšega planiranja proračunskih prejemkov in izdatkov kot tudi učinkovitejše oblikovanje in izvajanje mikrofiskalne politike in večletnih razvojnih programov na posameznih področjih delovanja vlade. Tudi v občinah je na ta način omogočeno dolgoročnejše planiranje, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog (investicij), ki jih ni mogoče realizirati v enem proračunskem letu. Le-te se tudi v občinah načrtujejo v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del občinskega proračuna in ki se pripravljajo za obdobje štirih let.²

2.1.1.1 Cilji proračuna in načela ZJF

- 10 ZJF določa vrsto ciljev in načel, ki jih morajo spoštovati neposredni proračunski uporabniki pri pripravi in izvrševanju proračuna. Tako si morajo prizadevati za makroekonomsko stabilnost in zagotavljanje trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. Sredstva proračuna se lahko uporabljajo samo za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Pri pripravi in izvrševanju proračunov morajo občine spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

V proračunu morajo občine izkazovati vse prejemke, ki pripadejo občini, ter vse izdatke občine za posamezne namene. Vsi prejemki in izdatki se izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja. Proračun mora biti uravnotežen med prejemki in izdatki. Vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov, razen če je z ZJF oziroma v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določeno drugače. Opomniti moramo, da se sredstva proračuna uporabljajo za namene, ki so določeni z zakoni oziroma občinskimi odloki ter drugimi predpisi (7. člen ZJF). Občina v tekočem letu razpolaga s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v njen proračun do konca tekočega leta, Med izdatke tekočega leta pa se štejejo tista izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta (2. člen ZJF).

2.1.2 Odgovornost za izvrševanje proračuna

- 11 Za izvrševanje občinskega proračuna je odgovoren župan, ki mora o izvrševanju občinskega proračuna poročati občinskemu svetu na način, določen z ZJF. ZJF še določa, da mora izvrševanje proračuna spremljati za finance pristojen organ občinske uprave in o tem, če je treba, obveščati župana (4. člen ZJF).

2.1.4 Ocena finančnih posledic občinskih predpisov

- 12 V skladu z ZJF mora obrazložitev predpisa, ki se predlaga v sprejem, vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, iz katere mora biti razvidno, ali predlagani predpis povečuje ali zmanjšuje prejemke ali izdatke proračuna. Ocena finančnih posledic mora tako vsebovati: • predvidene spremembe prejemkov in izdatkov proračuna za prihodnja tri leta; • predloge za pokrivanje povečanih izdatkov proračuna ali • predloge za nadomestitev zmanjšanih prejemkov proračuna in • mnenje za finance pristojnega organa občine. Na tem mestu moramo opomniti, da lahko občinski odloki, ki urejajo financiranje posebnih potreb v javnem interesu, opredeljujejo obvezni obseg sredstev in se morajo zagotoviti v proračunu za njihovo financiranje, če so v skladu z načrtom razvojnih programov (6. člen ZJF).

¹ Neposredni uporabniki so v posebnem delu proračuna določeni kot nosilci postavk in se tako financirajo neposredno iz proračuna. Tako tudi Korpič Horvat, Etelka. Zemljič, Petra. Proračunsko pravo – priloga. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, leto 2001, stran 21.

² Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008. Ljubljana: Ministrstvo za finance, leto 2006, stran 5.

2.1.5 Finančna služba občine

13 Občine morajo v skladu z ZJF organizirati finančne službe za pripravo in izvrševanje proračuna ter izvajanje drugih nalog, povezanih z upravljanjem premoženja občine 8. člen ZJF). Skupne osnove za postopke dela finančnih služb, na podlagi katerih lahko občine podrobneje uredijo organizacijo in postopke dela finančne službe, je predpisal minister, pristojen za finance s **Pravilnikom o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije**.

V skladu s slednjim morajo neposredni uporabniki proračuna, med katere sodijo tudi občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, organizirati svoje finančno poslovanje tako, da je zagotovljeno: • tekoča izterjava prihodkov proračuna; • sprejemanje obveznosti uporabnika, ki ne presegajo sredstev proračuna za poravnavo sprejetih obveznosti; • sposobnost izpolnitve vseh finančnih obveznosti iz programov uporabnika; • možnost tekočega in trajnega izpolnjevanja vseh javnih funkcij v okviru pristojnosti uporabnika, kar pomeni zlasti kvalitetno, pravočasno in v zahtevanem obsegu opravljanje storitev uporabnika; • v največji možni meri varnost poslovanja, tako da uporabnik pravočasno sprejema potrebne ukrepe, s katerimi prepreči nezmožnost izvajanja svojih pristojnosti; • gospodarnost upravljanja s finančnim in stvarnim premoženjem države, ki ga ima uporabnik v upravljanju. (2. člen Pravilnika).

2.1.6 Uporaba denarnih sredstev na računih proračuna na koncu tekočega leta

14 Denarna sredstva, ki so ostala neporabljena na računih proračuna na koncu tekočega leta, se na predlog ministrstva, pristojnega za finance, uporabijo za financiranje izdatkov proračunov prihodnjega leta, če z ZJF ni drugače določeno (9. člen ZJF).

2.2 Priprava in sestava proračuna in finančnega načrta

15 Priprava predloga proračuna občine se deli na naloge župana in naloge za finance pristojnega organa občinske uprave. Naloge župana po ZJF se pri pripravi proračuna operativno začnejo šele po koncipiranju predloga, torej ko mora župan predlog proračuna predložiti občinskemu svetu. Za pripravo predloga oziroma za tehnično sestavo predloga proračuna pa je pristojna občinska uprava oziroma za finance pristojen organ občinske uprave (18. člen ZJF). Seveda to ne pomeni, da se župan prvič sreča s proračunsko problematiko šele, ko proračun predloži občinskemu svetu, saj mora kot neposredni uporabnik proračuna pripraviti finančni načrt za svoj del porabe na podlagi navodila za pripravo občinskega proračuna iz 18. člena ZJF. Poleg tega pa ima župan skupaj z občinskim svetom ključno nalogo že pri pripravi samih podlag za pripravo občinskega proračuna, torej pri pripravi ustreznih pravnih podlag ter pri pripravi dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

16 Preden razdelimo oziroma tehnično prikažemo sestavine posameznih delov proračuna, je prav, da predstavimo še nekaj proračunskih pojmov in izhodišč, ki so ključnega pomena pri razumevanju proračunske tematike.

2.2.1 Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov³

17 Pri pripravi občinskega proračuna se morajo upoštevati klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Klasifikacije proračuna morajo prikazovati prejemke in izdatke občinskega proračuna po naslednjih klasifikacijah:

- institucionalni,
- ekonomski,
- programski in
- funkcionalni (COFOG).

2.2.1.1 Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov

18 Institucionalna klasifikacija javnofinančnih enot, ki so zajete v okvir sektorja države, daje odgovor na vprašanje, kdo porablja proračunska sredstva (katere institucije). Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna. Nosilci pravic porabe za

³ Povzeto po Proračunskem priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008, stran 9 - 13.

financiranje programov iz občinskega proračuna so neposredni uporabniki občinskega proračuna, ki so določeni v odredbo o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

- 19 Vsaka občina glede na organiziranost svojih neposrednih proračunskih uporabnikov pripravi svojo institucionalno klasifikacijo neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov.
- 20 Na splošno je najbolj tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini na naslednje institucionalne enote:
- občinski organi in občinska uprava: • občinski svet; • nadzorni odbor; • župan; • občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave (oddelki, uradi, režijski obrat ...) in morebitni • skupni organ občinske uprave ter
 - ožji deli občine.
- 21 Predlagatelji finančnih načrtov neposrednih uporabnikov na lokalnem nivoju so posamezni neposredni uporabniki (občinski organi in občinska uprava ter ožji deli občin). Zaradi preglednosti finančnega načrta občinske uprave lahko kot predlagateljice finančnega načrta občinske uprave nastopajo tudi notranje organizacijske enote občinske uprave, določene z občinskim odlokom, s katerim občinski svet določi naloge in notranjo organiziranost občinske uprave. Samostojni predlagatelj finančnega načrta je tudi vsak ožji del občine.
- 22 Občine lahko na podlagi **Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/** z odlokom ustanovijo tudi organ skupne občinske uprave ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave. V odloku se občine dogovorijo o kriterijih za financiranje le-te ter določijo način financiranja in določijo občino ustanoviteljico, ki bo zagotavljala finančno poslovanje skupne občinske uprave in opravljala naloge delodajalca (sedežna občina).
- 23 Skupna občinska uprava je neposredni uporabnik občinskega proračuna sedežne občine, ki ima v svojem proračunu, v posebnem delu proračuna finančni načrt skupne občinske uprave, ki mora zajemati njene celotne stroške. Ostale občine soustanoviteljice skupne občinske uprave morajo v finančnem načrtu svoje občinske uprave (na posebni proračunski postavki in ustreznem podprogramu) prikazati le svoj delež sredstev za financiranje skupne občinske uprave, ki ga skladno z odlokom nakažejo sedežni občini. Finančni načrt občinske uprave je pri teh občinah le informativne narave in del obrazložitve proračuna.

2.2.1.2 Ekonomska klasifikacija proračunskih uporabnikov

- 24 Ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa navedeni **Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava**. Daje odgovor na vprašanje, kaj se plačuje iz javnih sredstev in je temelj strukture proračuna.

2.2.1.3 Programska klasifikacija proračunskih uporabnikov

- 25 Programska klasifikacija daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva. Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena posebej za državni in posebej za občinski proračun, in sicer z navedenim **Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna**. Uporablja se za pripravo proračunov občin od leta 2006 dalje. V njej so določena področja proračunske porabe in glavni programi, za občine pa še podprogrami.
- 26 Izdatki v občinskih proračunih in finančnih načrtih neposrednih uporabnikov se v skladu s pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov razvrščajo v: • področja porabe (21 področij); • glavne programe (57 glavnih programov) in • podprograme (117 podprogramov).

2.2.1.4 Funkcionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov

- 27 Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov, določena z **Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov**, je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah države oziroma občine. Predpisana funkcionalna klasifikacija

javnofinančnih izdatkov je skladna z mednarodno COFOG klasifikacijo in omogoča mednarodne primerjave.

2.2.2 Sestavine proračuna

28 Proračun občine je na podlagi prvega odstavka 10. člena ZJF sestavljen iz: • splošnega dela, • posebnega dela in • načrta razvojnih programov.

2.2.2.1 Splošni del proračuna

- 29 Splošni del proračuna mora biti občinskemu svetu predložen po ustrezni vsebini in strukturi, kar pomeni, da mora biti pripravljen posebej po ekonomski in posebej po funkcionalni (COFOG) klasifikaciji. Sestavljajo ga skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja (10. člen ZJF).
- 30 Splošni del proračuna, sestavljen po ekonomski klasifikaciji, nam torej predstavlja sestavo proračuna po tem, kaj se iz proračuna plačuje (odhodki) in kaj v proračun »prihaja« (prihodki).
- 31 A del splošnega dela proračuna (bilanca prihodkov in odhodkov) nam prikazuje celotne prihodke in odhodke na ravni proračunskega obdobja. Tako se v bilanci prihodkov in odhodkov izkazujejo tekoči prihodki, ki jih predstavljajo davčni in nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije ter transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja.⁴ Na strani odhodkov pa se v tej bilanci izkazujejo vsi odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke ter investicijske transfere (11. člen ZJF). Bilanca prihodkov in odhodkov (A del splošnega dela proračuna) nam torej prikazuje na strani prihodkov vse prihodke občine v enem letu.
- 32 Tekoči – davčni prihodki niso prosto predvidljivi, saj so točno določeni, in sicer z državnimi in občinskimi predpisi. Tako kategorijo davčnih prihodkov opredeljuje davčna zakonodaja s tem, ko določa izvirne davčne prihodke občin.⁵ Poleg tega pa zakonodaja na določenih mestih občinam dovoljuje, da same definirajo davčno obveznost z občinskimi odloki. Takšna oblika je npr. nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, kjer občine npr. same določajo vrednost točke kot osnovo za ugotovitev višine nadomestila.
- 33 Kategorijo tekočih – nedavčnih prihodkov predstavljajo prihodki in obsegajo nepovratne in nepoplačljive tekoče prihodke občine.⁶ To kategorijo predstavljajo predvsem prihodki iz naslova udeležbe na dobičku (pri tistih podjetjih, kjer ima občina svoje finančne naložbe), prihodki od obresti in prihodki od upravljanja z občinskim premoženjem. Poleg tega se med nedavčne prihodke uvrščajo tudi upravne takse, ki predstavljajo določene storitve občinske (javne) uprave občanom in drugim osebam ter denarne kazni, določene predvsem za kršitve občinskih odlokov (predvsem s področja komunalne – npr. kršitev pri odlaganju odpadkov).
- 34 Tretja skupina prihodkov so kapitalski prihodki in predstavljajo realizacijo prihodkov iz naslova prodaje občinskega materialnega in nematerialnega premoženja.
- 35 V četrto kategorijo prihodkov pa spadajo prejete donacije, ki so tisti tekoči in kapitalski prihodki, ki so nepovratna plačila ter prostovoljna nakazila sredstev bodisi iz domačih ali mednarodnih virov.
- 36 V peto, zadnjo kategorijo pa spadajo transferni prihodki, ki zajemajo vse prihodke iz drugih javnih blagajn, predvsem iz državnega proračuna in iz občinskih proračunov ostalih občin in ne predstavljajo prihodkov iz naslova prodaje proizvodov ali storitev, pač pa transfer sredstev iz drugih javnih blagajn.⁷

⁴ Povzeto po Cvikel M., Milan. Zemljič, Petra. Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex, leto 2000, stran 102.

⁵ Tako 2. člen Zakona o davku na promet nepremičnin /ZDPN-2/ (Uradni list RS, št. 117/2006) določa, da prihodki od davka na promet nepremičnin pripadajo občini, kjer nepremična leži. Gre torej za davčno obliko, ki je glede davčnega subjekta, davčnega objekta, davčnega dejanskega stanja ipd. v celoti uzakonjena z zakonom (načelo zakonitosti po 147. členu Ustave Republike Slovenije), vendar je zakonodajalec prihodke iz naslova tega davka opredelil kot izvirne prihodke občin po teritorialnem načelu.

⁶ Tako Cvikel M., Milan. Zemljič, Petra. Zakon o javnih financah s komentarjem, stran 108.

⁷ Povzeto po Rožič, Uroš. Proračun kot najpomembnejši akt občine. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Lex localis - Revija za lokalno samoupravo, letnik I, leto 2003, številka 1, stran 40 - 41.

- 37 Bilanca odhodkov oziroma javnofinančni odhodki se členijo v štiri kategorije oziroma štiri temeljne skupine odhodkov. Pri tem obstaja neposredna povezava med ekonomsko členitvijo odhodkov (po ekonomski klasifikaciji) in računovodskim evidentiranjem in izkazovanjem posameznih javnofinančnih odhodkov. Te kategorije so:
- tekoči odhodki (plače in drugi izdatki zaposlenim, prispevki delodajalca za socialno varnost, izdatki za blago in storitve, plačila obresti, sredstva, izločena v rezerve),
 - tekoči transferi (subvencije, transferi posameznikom in gospodinjstvom,
 - transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam, drugim ravnem države, javnim zavodom in izvajalcem javnih služb ipd) ter
 - investicijski odhodki (odhodki za investicije neposrednih uporabnikov) ter investicijski transferi (nepovratna sredstva za investicije prejemnikov sredstev) (11. člen ZJF).
- 38 Razhajanje med prihodki in odhodki se izkazuje posebej in pomeni stanje, ko občina načrtuje več odhodkov, kot bo načrtovanih prihodkov (proračunski primanjkljaj) oziroma več prihodkov, kot je načrtovanih odhodkov (proračunski presežek).
- 39 B del splošnega dela proračuna predstavlja račun finančnih terjatev in naložb in ima dve strani: stran izdatkov in stran prejemkov. V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa porabljena sredstva danih posojil ter porabljena sredstva za nakup kapitalskih naložb. Gre torej za prejemke in izdatke, ki nimajo narave opravljanja redne dejavnosti, pač pa ta del izkazuje izdatke za plasiranje finančnih sredstev v kapitalske deleže in posojila ter prejemke iz naslova dezinvestiranja ter iz naslova danih posojil.
- 40 C del proračuna predstavlja račun financiranja. Račun financiranja predstavlja zadolževanje občine ter servisiranje (odplačila) zadolževanja. V tem delu proračuna se izkazujejo odplačila dolga in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov (proračunski primanjkljaj), presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja (četrti odstavek 11. člena ZJF).

2.2.2.2 Posebni del proračuna

- 41 Posebni del proračuna je sestavljen iz finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, ki so določeni na podlagi institucionalne klasifikacije. Posebni del pomeni torej vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke in druge izdatke delovanja po sklopih, skupinah in posameznih proračunskih postavkah v proračunskem letu, v katerih so predstavljeni glavni programi, podprogrami, projekti, ukrepi in aktivnosti ter druge naloge proračunskih uporabnikov, z uresničevanjem katerih dosejajo cilje na svojem področju.⁸
- 42 Finančni načrt proračunskega uporabnika mora biti sestavljen po ekonomski in funkcionalni klasifikaciji, imeti morajo vse zahtevane vsebine (prikaz finančnega načrta, načrt razvojnih programov, obrazložitev – posebej predlog kadrovskega načrta⁹ ter letni načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem občine¹⁰). To pomeni, da morajo biti razdeljeni na področja proračunske porabe (01 do 10 ter znotraj teh na oddelke in pododdelke), na ta področja pa so vezane proračunske postavke – konti.
- 43 Proračunske postavke se vežejo na ekonomsko klasifikacijo, pri čemer osnovno strukturno enoto izdatkov predstavlja štirimestni konto.
- 44 Če konkretiziramo, potem je struktura finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika sestavljena iz delitve po funkcionalni klasifikaciji (nujno vsaj področje lahko še oddelek in pododdelek), na katero navežemo proračunsko postavko, ki določajo ekonomske namene

⁸ Povzeto po Cvikel M., Milan. Zemljič, Petra. Zakon o javnih financah s komentarjem, stran 103.

⁹ V skladu z določilom prvega odstavka 43. člena Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/ (Uradni list RS, št. 63/2007) poda župan ob pripravi proračuna predlog kadrovskega načrta, ki mora biti usklajen s predlogom občinskega proračuna.

¹⁰ V skladu z določilom sedmega odstavka 11. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/2007) sprejme letni načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem občine občinski svet na predlog župana. Občinski svet lahko določi, da letni načrt pridobivanja in razpolaganja za nepremičnine občine pod določeno vrednostjo sprejme župan.

proračunskih izdatkov na podlagi podkontov iz ekonomske klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov.

2.2.2.3 Načrt razvojnih programov

- 45 Načrt razvojnih programov predstavlja tretji del proračunske dokumentacije in odraža razvojno politiko občine na področju investicijskih izdatkov občine in državnih pomoči za naslednja štiri leta in so razdeljeni po:
- posameznih programih neposrednih uporabnikov,
 - letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili občinske proračune prihodnjih let, in
 - virih financiranja za celovito izvedbo programov (12. člen ZJF).
- 46 Načrt razvojnih programov je ključni dokument proračunskega načrtovanja in za opredeljevanje prioritet delovanja občine. Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z ustreznimi dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja.
- 47 Priprava načrta razvojnih programov je strokovno zelo poglobljena dejavnost vsake posamezne občine, pri čemer je le-ta večkrat vezana na državno zakonodajo in aktivno vlogo države pri sprejemanju načrta razvojnih programov (dajanje soglasij ipd.). Hkrati pa je načrt razvojnih programov tisti akt, ki usmerja razvoj občine za naslednja štiri leta in v katerem se reflektira politika občine kot celote. Načrt razvojnih programov se prikaže po področjih funkcionalne klasifikacije, znotraj področij po projektih in znotraj projektov po virih financiranja.
- 48 Načrt razvojnih programov občine ima dve pojavi obliki, in sicer (skupni) razvojni načrt občine in letni načrti neposrednih uporabnikov, pri čemer skupni načrt temelji na načrtih neposrednih uporabnikov. ZJF opredeljuje dve merili za sestavo skupnega načrta razvojnih programov, in sicer, da mora biti vsak posamezen program projekt neposrednega uporabnika usklajen z: • dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in • proračunskim memorandumom. Podrobnejša vsebina načrtov razvojnih programov je predpisana v **Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti**.
- 49 Načrt razvojnih programov se vsako leto pripravi za naslednja štiri proračunska leta.

2.2.3 Priprava proračuna in finančnega načrta

2.2.3.1 Priprava proračuna

- 50 Skladno z določilom 13. člena ZJF mora župan občinskemu svetu predložiti: • predlog proračuna občine z obrazložitvami; • predlog letnega programa razpolaganja s kapitalskimi naložbami občine; predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvedbo predloga proračuna občine. Sestavni del predloga proračuna občine je tudi kadrovski načrt.
- 51 ZJF posebej določa postopek priprave predloga občinskega proračuna. Tako mora za finance pristojen organ občinske uprave posredovati neposrednim uporabnikom občinskega proračuna navodilo za pripravo občinskega proračuna po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna. Navedeno navodilo mora vsebovati: • temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskega proračuna; • opis načrtovanih politik občine; • oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja občinskega proračuna v prihodnjih dveh letih; • okvirni predlog obsega finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih in • način priprave ter terminski načrt za pripravo občinskega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Na podlagi navedenega navodila za pripravo občinskega proračuna morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo, ki mora vsebovati: • predstavitev ciljev, strategij in programov na posebnem področju; • zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi; • usklajenost ciljev, strategij in

programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunski memorandum¹¹; • izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih finančnih sredstev; druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov in • poročilo o doseženih ciljih in rezultatih s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta. Predlog finančnega načrta morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna posredovati za finance pristojnemu organu občinske uprave (18. in 16. člen ZJF).

2.2.3.1.1 Priprava načrta razvojnih programov

- 52 Neposredni uporabniki občinskega proračuna morajo predložiti predlog načrta razvojnega programa neposrednega uporabnika organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga načrta razvojnih programov, ki ga določi župan. Pri pripravi skupnega načrta razvojnih programov pa je treba upoštevati: • da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom; • da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove in • merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti.

Predlog načrta razvojnega programa mora biti usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Če predlog načrta razvojnih programov ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj v 30 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti s proračunom (22. člen ZJF).

- 53 Način in roke za predložitev načrtov razvojnih programov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna predpiše župan (23. člen ZJF).

2.2.3.1.2 Priprava in predložitev finančnega načrta posrednega uporabnika občinskega proračuna

- 54 Posredni uporabniki občinskega proračuna morajo pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun. Neposredni uporabniki občinskega proračuna morajo na način in v roku, ki ga predpiše župan, od posrednih proračunskih uporabnikov zahtevati, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Župan lahko od neposrednih uporabnikov zahteva podatke, ki se nanašajo na financiranje posrednih uporabnikov in so potrebni za pripravo predloga občinskega proračuna.

Predloge finančnih načrtov javnih skladov in agencij morajo pristojni organi predložiti za finance pristojnemu organu občinske uprave, ki jih hkrati s predlogom občinskega proračuna predloži županu, ta pa občinskemu svetu.

Na tem mestu je potrebno še omeniti, da finančne načrte posrednih sprejme pristojni organ po postopku, določenem v posebnem predpisu ali v aktu o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se pravna oseba v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev, se njen finančni načrt sprejme v 30 dneh po sprejetju občinskega proračuna (27. člen ZJF).

2.2.4 Sprejemanje proračuna

2.2.4.1 Postopek sprejemanja proračuna

- 55 Pripravljen predlog proračuna za prihodnje leto oziroma spremembo občinskega proračuna mora župan predložiti občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna oziroma sprememb državnega proračuna Državnemu zboru RS (28. člen ZJF).
- 56 Občinski svet mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun. Postopek sprejemanja proračuna uredi občinski svet s poslovnikom. ZJF še določa, da mora občinski svet spremembe občinskega proračuna sprejeti pred začetkom leta, za katerega velja, in sicer po postopku, ki ga določa poslovnik občinskega sveta (29. člen ZJF).

¹¹ Proračunski memorandum je akt vlade, ki ga predloži državnemu zboru hkrati s predlogom državnega proračuna, s katerim vlada, izhajajoč iz ekonomskih razmer in dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, predstavi: • predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za nadaljna tri leta; • osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike; • oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja; • predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga; • globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov.(14. člen ZJF)

- 57 Pri sprejemanju proračuna mora občinski svet spoštovati tudi omejitve, in sicer morajo predlogi za povečanje izdatkov proračuna obsegati predloge za povečanje prejemkov proračuna ali za zmanjšanje drugih izdatkov proračuna v isti višini, pri čemer ti ne smejo biti v breme proračunske rezerve ali splošne proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja (30. člen ZJF).
- 58 V 30 dneh po sprejetju občinskega proračuna ga mora župan predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance (31. člen ZJF). Minister, pristojen za finance je na podlagi navedenega določila 31. člena ZJF izdal **Pravilnik o predložitvi sprejetih občinskih proračunov** s katerim je določil predložitve sprejetih občinskih proračunov ministrstvu za finance. V skladu z navedenim pravilnikom morajo župani občin posredovati odlok o proračunu, načrt razvojnih programov in obrazložitev proračuna v tridesetih dneh po njegovem sprejetju na elektronski naslov Ministrstva za finance: mf.obcine-proracun@mf-rs.si iz elektronskega naslova občine, sporočenega Ministrstvu za finance. Splošni in posebni del proračuna občine morajo posredovati v navedenem roku s spletno aplikacijo za poročanje občin tako, da posredujejo naslednje podatke: **a.** za prihodke in druge prejemke: • podkonte; **b.** za odhodke in druge izdatke: • šifrant neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, • šifrant proračunskih postavk občinskega proračuna in • proračunske vrstice (proračunske postavke – podkonte).

2.2.4.2 Sredstva v obdobju začasnega financiranja

- 59 Uvodoma smo dejali, da daje Ustava RS proračunskim uporabnikom posebno varstvo, to je t.i. pravico do začasnega financiranja po prejšnjem proračunu, če proračun za tekoče leto še ni sprejet. Konkretizacijo navedenega določila lahko zasledimo v 32. in 33. členu ZJF. V skladu s slednjima se, če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, financiranje funkcij občine ter njenih nalog in drugih s predpisi določenih namenov začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu. V obdobju začasnega financiranja se smejo sredstva uporabiti do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto. Po preteku začasnega financiranja pa se v tem obdobju plačane obveznosti vključujejo v proračun tekočega leta.
- 60 ZFO pa posebej določa omejitve, po kateri neposredni proračunski uporabniki v obdobju začasnega financiranja ne smejo povečati števila zaposlenih glede na stanje na dan 31. decembra preteklega leta.
- 61 Odločitev o začasnem financiranju občine sprejme župan in o tem obvesti občinski svet ter nadzorni odbor. Odločitev o začasnem financiranju pa se objavi v uradnem glasilu občine.
- 62 Obdobje začasnega financiranja lahko traja največ tri mesece. Če proračun ni sprejet v dodatnem roku treh mesecev začasnega financiranja, se začasno financiranje lahko podaljša na predlog župana s sklepom občinskega sveta, če je to potrebno za financiranje funkcij občine.

2.2.4.3 Vsebina odloka o proračunu

- 63 V skladu z določilom 5. člena ZJF se proračun sprejme z odlokom, v katerem se določijo tudi obseg zadolževanja¹² in vseh predvidenih poroštev občine in drugi elementi, ki jih določa ZJF, ter posebna pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto.

¹² V skladu z določili veljavnega Zakona o financiranju občin /ZFO-1/ se lahko občina v tekočem proračunskem letu zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna.

Ne glede na navedeno omejitev pa se lahko občine zadolžujejo za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne preseže dodatnih 3% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

Za leta odplačevanja posojila, za katera občina še nima sprejetega proračuna, se za določitev možnega obsega zadolževanja občine in odplačil glavnice in obresti upoštevajo realizirani prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije, za določitev obsega odplačil glavnice in obresti pa realizirani prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov iz proračuna preteklega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije.

64 Odlok o proračunu občine opredeljuje vsebine, ki jih določata ZJF in **Zakon o financiranju občin /ZFO-1/**, da morajo biti urejene v odloku o proračunu občine. Nanašajo se na:

- določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna:
 - 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 drugih namenskih prejemkov proračuna, ki niso naštet v prvem odstavku 43. člena ZJF¹³ (43. člen ZJF);
 - višino prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo (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 stvarnega in finančnega premoženja:
 - določitev višine dolga dolžnika, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpíše, 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 in izdanih poroštev občine (5. člen ZJF);
 - višina zadolžitve in izdanih poroštev pravnih oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je občina, če se le-te lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva po pogoji, ki jih določa občinski svet (88. člen).

65 V odloku o proračunu občine se določi višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna, ki je ZJF ne določa. Določiti je potrebno, da posebni del proračuna sestavljajo področja proračunske porabe, glavni programi, podprogrami in proračunske postavke, ki so razdeljene na podskupine kontov in konte, določene s predpisanim kontnim načrtom. V odloku o proračunu občine se določi tudi, na katerem nivoju kontov se proračun objavi ter način objave posebnega dela proračuna in načrta razvojnih programov. Občinski proračun naj bi bil objavljen do ravnih proračunskih postavk - podskupin kontov.¹⁴

2.2.5 Izvrševanje proračuna

2.2.5.1 Prerazporejanje proračunskih sredstev

66 Z odlokom o proračunu se lahko da županu pooblastilo, da lahko prerazporeja proračunska sredstva (prerazporeja pravica uporabe) s tem, da se mu postavijo določene omejitve. Na predlog neposrednega uporabnika naj bi župan odločal o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna, in sicer v finančnem načrtu vsakega posameznega proračunskega uporabnika med glavnimi programi v okviru posameznega področja proračunske porabe (v finančnem delu ožjega dela občine, ki je pravna oseba prerazporeja organ, ki je s statutom občine določen, da zastopa ožji del občine). Prerazporeditev pravic porabe župan izvede na podlagi pisnega dokumenta, iz katerega mora biti razvidno, katera proračunska postavka se zmanjšuje in katera se povečuje, s čimer ostane proračun uravnotežen. Prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb ter računom financiranja ni dovoljeno, razen v primeru, da so izpolnjeni pogoji iz 39. člena ZJF. Slednji pa določa, da lahko župan prerazporedi sredstva za pokrivanje obveznosti iz občinskega dolga, stroškov, povezanih z zadolževanjem, in poroštev iz bilance prihodkov in odhodkov. O teh prerazporeditvah mora župan obvestiti občinski svet v 30 dneh. O ostalih izvršenih prerazporeditvah pa mora župan šestmesečno poročati občinskemu svetu, pri čemer se ta naloga izvede tako, da se v poročilu o izvrševanju proračuna iz 63. člena ZJF posebej pojasni

V dovoljeni obseg zadolževanja pa se štejejo lizingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna (10. člen ZFO-1).

¹³ V prvem odstavku 43. člena ZJF med namenskimi prejemki proračuna našteva: donacije, namenske prejemke proračunskega sklada, prihodke od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja, prihodke od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj. Ob navedenem ZJF še določa, da se v odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, se lahko določijo tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna.

¹⁴ Povzelo po Priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008... stran 45 - 46.

tudi prerazporeditve. Prikaže se primerjava med sprejetim proračunom, veljavnim proračunom (to je sprejeti proračun s prerazporeditvami) in realizacijo proračuna. Župan lahko o veljavnem proračunu posebej obvesti občinski svet (38. člen ZJF).

2.2.5.2 Začasno zadržanje izvrševanja proračuna

- 67 ZJF med ukrepi za uravnoteženje proračuna dopušča možnost začasnega zadržanja izvrševanja proračuna. V skladu z navedenim lahko župan na predlog za finance pristojne službe v občinski upravi za največ 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov. Z ukrepi začasnega zadržanja lahko župan:
- ustavi prevzemanje obveznosti;
 - predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil in
 - ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev, potrebno zaradi prevzemanje obveznosti.
- O ukrepih mora župan obvestiti občinski svet tako po njihovem sprejemu.

Predlog obsega in ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna pripravi za finance pristojen organ občinske uprave v sodelovanju z neposrednimi proračunskimi uporabniki občinskega proračuna. Pri pripravi predloga mora za finance pristojen organ občinske uprave upoštavati, da se morajo ukrepi enakomerno nanašajo na vse neposredne uporabnike občinskega proračuna.

Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora župan najkasneje 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna predlagati rebalans proračuna. Z rebalansom, ki ga sprejme občinski svet na predlog župana, se prejemki in izdatki ponovno uravnovesijo. V obdobju sprejemanja rebalansa lahko župan ponovno začasno zadrži izvrševanje posameznih izdatkov (40. člen ZJF).

2.2.5.3 Vključevanje nenačrtovanih prejemkov in izdatkov v proračun

- 68 Če se po sprejemu proračuna sprejme odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za občinski proračun, mora župan te obveznosti vključiti v proračun in določiti obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obseg zadolžitve, ki je določen v proračunu, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev (41. člen ZJF).
- 69 V skladu z ZJF se del predvidenih proračunskih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot **splošna proračunska rezervacija**, ki se v proračunu posebej izkazuje. Sredstva splošne proračunske rezervacije se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva splošne proračunske rezervacije ne smejo presežati 2% prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. O uporabi navedenih sredstev splošne proračunske rezervacije odloča župan na način, da se dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika (42. člen).
- 70 Čeprav že posamezni področni zakoni opredeljujejo namenske prejemke, morajo biti le-ti opredeljeni kot namenski še v odloku o proračunu občine. V odloku o proračunu občine se lahko poleg namenskih prejemkov, ki jih določa 43. člen ZJF (donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj določijo še **drugi namenski prejemki proračuna**, ki niso naštet v prvem odstavku 43. člena ZJF. V tem primeru bo z občinskim odlokom o proračunu pripoznan status namenskega premika določenemu proračunskemu prejemku ki ga kot takšnega opredeljujejo že drugi materialni zakoni oziroma občinski odlok. Z odlokom o proračunu občine ne bi smeli imeti ti pravni temelj za poseben status že v materialnih zakonih oziroma odlokih. Neporabljena namenska sredstva na računih proračuna in namenski izdatki v finančnem načrtu neposrednega uporabnika se prenesejo v proračun tekočega leta, razen denarna sredstva in namenski izdatki iz naslova opravljanja lastne dejavnosti, ki zapadejo v korist proračuna in jih neposredni proračunski uporabnik ne more več uporabiti kot namenske prejemke in izdatke proračuna, če na dan 31. decembra niso porabljena (44. člen ZJF).¹⁵
- 71 Na tem mestu moramo opomniti še na nekatera določila ZJF, ki jih ureja v okviru poglavja o vključevanju nenačrtovanih prejemkov in izdatkov v proračun. Tako mora neposredni uporabnik občinskega proračuna, ki je bil prejemnik donacije, v okviru svojega finančnega načrta zagotoviti sredstva za vračilo donacije, ki jo zahteva donator nazaj, ker donacija ni bila porabljena na način in pod pogoji, kot jih je določil donator (45. člen). Ob navedenem morajo neposredni proračunski

¹⁵ Povzeto po Priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008... stran 47.

uporabniki zagotoviti sredstva za obveznosti iz preteklih let, ki niso predvidene v proračunu za tekoče leto v okviru sredstev proračuna tekočega leta.

- 72 ZJF posebej ureja vprašanje spremembe neposrednih proračunskih uporabnikov med letom. Če se med letom spremeni delovno področje oziroma pristojnost neposrednega proračunskega uporabnika, se sorazmerno poveča ali zmanjša obseg sredstev za delovanje neposrednega uporabnika. O povečanju ali zmanjšanju sredstev odloča župan. Če pa se neposredni uporabnik med letom ukine in njegovih nalog ne prevzame drug neposreden uporabnik, se neporabljena sredstva prenesejo v splošno proračunsko rezervacijo (47. člen).

2.2.6 Proračunska rezerva

- 73 ZJF v 49. členu določa zgornjo mejo prejemkov proračuna občine, ki se lahko izločijo v proračunsko rezervo (največ 1,5% prejemkov proračuna), medtem ko spodnja meja ni določena. S proračunom občine in z odlokom o proračunu občine se določi točen obseg prejemkov proračuna, ki se izloči na račun proračunske rezerve v določenem letu. Sredstva se v proračunsko rezervo izločajo do višine, ki je opredeljena z odlokom o proračunu občine. Proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad. Sredstva proračunske rezerve kot proračunskega sklada delijo pravno naravo vseh namenskih prejemkov in izdatkov proračuna, kar pomeni, da se neporabljena sredstva proračunske rezerve na dan 31. decembra preteklega leta prenesejo v proračun tekočega leta. Za obseg prenesenih sredstev se povečata obseg sredstev v finančnem načrtu neposrednega uporabnika v proračunu. V odloku o proračunu občine se določi tudi zgornja meja sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan. Župan ne more neomejeno odločati o uporabi sredstev proračunske rezerve za namene, ki so določeni v ZJF, temveč le do višine, do katere je pooblaščen z odlokom o proračunu občine. V drugih primerih o porabi sredstev proračunske rezerve odloča občinski svet s posebnim odlokom. Na tem mestu moramo opomniti, da se sredstva proračunske rezerve uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni, druge nesreče, ki jih povzročajo naravne sile in ekološke nesreče.

2.2.7 Prevzemanje obveznosti v breme proračuna

- 74 Na podlagi določila 51. člena ZJF lahko neposredni proračunski uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namenjena sredstva že planirana v proračunu tekočega leta. Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravica uporabe, določene na posameznih proračunskih postavkah - kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene v proračunskih postavkah - kontih določi najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Neposrednim uporabnikom je omogočeno sklepanje pogodb, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih pod pogojem, da so za namen, za katerega se sklepa večletna pogodba, že plačana sredstva v proračunu tekočega leta in da je prevzeta obveznost v okviru dovoljenega obsega obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih. Tovrstno prevzemanje obveznosti ne more biti neomejeno, saj pomeni sklenjena pogodba za občino obveznost, ko jo je možno iztožiti, pomeni pa tudi preobremenitev proračuna, na katero je treba računati, ko zapade v plačilo, tudi plačati. Prevelik obseg že prevzetih obveznosti (preobremenitev proračuna) onemogoča prilagajanje izdatkovne strani proračuna (tako obsega kot strukture proračuna) novim ekonomskim razmeram ter situaciji na področju javnih financ. To določilo v odloku o proračunu zavezuje župana, da ne more prevzemati obveznosti, ki bi pomenile prekoračitev dovoljene višine prevzetih obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih.¹⁶
- 75 Obveznosti v breme občinskega proračuna se plačujejo v rokih, ki se za posamezne namene porabe določijo v zakonu o izvrševanju državnega proračuna. Neposredni uporabnik občinskega proračuna lahko uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih dobav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je možno samo izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja župana. Način zavarovanja predplačil iz občinskih proračunov pa predpiše minister, pristojen za finance.

¹⁶ Povzeto po Priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008... stran 48 - 49..

- 76 Na tem mestu naj še omenimo, da se lahko pogodbe za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev sklenejo samo v skladu s predpisi o javnem naročanju. Podatki o dodeljenih sredstvih so javni (53. člen ZJF).

2.2.8 Izplačila iz proračuna in vplačila vanj

- 77 Vsak izdatek iz proračuna mora imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Pravni temelj in višino obveznosti knjigovodske listine je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi (54. člen ZJF).
- 78 ZJF ureja tudi vprašanje vračil v proračun. Če se naknadno ugotovi, da je bilo izplačilo iz proračuna neupravičeno izvršeno, mora neposredni uporabnik takoj zahtevati vračilo v proračun. Za sredstva, vrnjena v proračun v istem proračunskem letu, se zniža obremenitev finančnega načrta uporabnika, v breme katerega so bila sredstva plačana. (55. člen ZJF).

2.2.9 Proračunski sklad

- 79 Proračunski sklad je evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanje posebnega namena. Ustanovi se z odlokom občine, ki mora določati: • namen proračunskega sklada; • čas, za katerega je proračunski sklad ustanovljen; • občinski organ, ki je pristojen za upravljanje proračunskega sklada in za razpolaganje s sredstvi proračunskega sklada, ter • vire proračunskega sklada (proračunski sklad se financira iz: • proračunskih sredstev, zagotovljenih v proračunu za tekoče leto; • namenskih prejemkih proračuna, ki so določeni kot namenski prejemki proračunskega sklada in • prejemkov od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi proračunskega sklada) (57., 58. člen ZJF).
- 80 Upravitelj proračunskega sklada je pristojen organ občine, ki s prenehanjem proračunskega sklada prevzame pravice in obveznosti proračunskega sklada. (58. člen) Proračunski sklad pa preneha: • s potekom časa, za katerega je bil ustanovljen; • če je dosežen namen proračunskega sklada ali • če proračunski sklad ne izpolni namena, za katerega je bil ustanovljen ali • če sredstva proračunskega sklada ne zadostujejo za izpolnjevanje njegovega namena. ZJF še določa, da mora pristojni organ občine v 30 dneh po nastopu pogojev za prenehanje proračunskega sklada po predpisanem postopku predlagati županu spremembo akta o ustanovitvi proračunskega sklada (60. člen ZJF).

2.2.10 Sistem računov za izvrševanje občinskega proračuna

- 81 Izvrševanje občinskega proračuna se opravlja prek računov, ki jih pri Banki Slovenije, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance, odpre župan in ki predstavljajo sistem enotnega zakladniškega računa občine. V sistem enotnega zakladniškega računa občin na način in v rokih, ki jih določa minister, pristojen za finance, vključijo tudi posredni uporabniki občinskega proračuna. Računi občine pa se lahko na predlog župana vključijo v sistem enotnega zakladniškega računa države (61. člen ZJF).

2.2.10.1 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ter izvrševanju proračuna

- 82 Župan in posredni uporabniki občinskega proračuna morajo pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih s področja svoje pristojnosti v preteklem letu do 28. februarja tekočega leta in ga predložiti občinskemu svetu skupaj z zaključnim računom proračuna. Župan mora navedeno poročilo pripraviti v skladu z **Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna** (62. člen ZJF).
- 83 Ob navedenem pa mora župan v juliju poročati občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Navedeno poročilo pa mora vsebovati: • poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju in oceno realizacije do konca leta; • podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembni neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in vnovčenih poroštvi ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev; • razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in • predlog potrebnih ukrepov (63. člen ZJF).

2.2.11 Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika

- 84 V skladu z ZJF je predstojnik neposrednega uporabnika pristojen za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajanje odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev organa, ki ga vodi, in ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev. Predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarno razpolaganje s proračunskimi sredstvi. ZJF še določa, da lahko predstojnik prenese posamezna upravičenja na druge osebe. Oseba, ki je pooblaščenca za izdajo odredb za plačilo, je odredbodajalec (funkcija odredbodajalca in računovodje pa sta nezdružljivi) (65., 66. člen ZJF).

2.2.11.1 Upravljanje z občinskim premoženjem

- 85 Občinsko premoženje je finančno in stvarno premoženje v lasti občine.¹⁷ Finančno premoženje po ZJF so denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži v kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe. Stvarno premoženje pa so premičnine in nepremičnine. Občina lahko občinsko premoženje organizira za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij. Javni zavodi in javne agencije, katerih ustanovitelj je občina, pa ne smejo odplačno pridobivati kapitalskih naložb. (67. člen). S finančnim premoženjem občine razpolaga v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, določen organ.

2.2.11.2 Upravljanje s finančnim premoženjem

- 86 Z denarnimi sredstvi enotnega zakladniškega računa države oziroma občine upravlja ministrstvo, pristojno za finance, oziroma občinska uprava prek zakladniškega podračuna enotnega zakladniškega računa države oziroma občine v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti. Upravljevec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa občine se v skladu z zakonom, ki ureja opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike, registrira pri Upravi RS za javna plačila s svojo marično številko kot del občinske uprave. (68. člen ZJF). S prostimi denarnimi sredstvi na računih upravlja župan, ki lahko prosta sredstva nalaga v Banko Slovenije, banke, hranilnice in državne vrednostne papirje ob upoštevanju načela varnosti, likvidnosti in donosnosti naložbe. O obliki naložbe pa odloča župan skladno s predpisom ministra, pristojnega za finance (69. člen ZJF).
- 87 Ob navedenem lahko za finance pristojen organ občinske uprave zahteva, da mu posredni uporabniki občinskega proračuna, ki niso vključeni v sistem enotnega zakladniškega računa, pred deponiranjem prostih denarnih sredstev pri bankah ali pred nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje ponudijo denarna sredstva na način in pod pogoji, ki jih določi minister, pristojen za finance, če je to treba zaradi zagotavljanja likvidnostnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa, oziroma za izvrševanje občinskega proračuna (70. člen ZJF).
- 88 Za finance pristojen organ občinske uprave je še zavezan k izvajanju javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako, da izvaja naslednje naloge: • usklajuje programe dela in finančne načrte javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih; • nadzora nad poslovanjem pravnih oseb; • nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb; • nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb in • uveljavljanje različnih pravic lastnika kapitalske naložbe. Ob navedenem za finance pristojen organ občinske uprave vodi centralno evidenco finančnega premoženja občine (71. člen ZJF).
- 89 ZJF v 73. členu določa, da občinski svet odloča o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, razen če ni s področnim zakonom ali ZLS drugače določeno. Občinski svet se lahko na predlog pristojnega organa odloči tudi za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem ščitijo občinski interesi. Ob tem pa ZJF določa, da občinski svet odloča tudi o odprodaji delnic ali deležev v kapitalu pravnih oseb v primerih, ko preneha javni interes za občino, seveda če to ni v nasprotju s posebnim zakonom (73. člen ZJF). Kupnina od prodaje kapitalskih naložb občine se uporabi za odplačila dolgov v računu financiranja. Ob navedenem pa se lahko kupnina uporabi: • v skladu s posebnim zakonom ali zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, ki določa drugačen namen porabe kupnine od prodaje določenih kapitalskih naložb; • za nakup novega stvarnega ali finančnega premoženja občine, če kupnina presega obseg sredstev, potrebnih za odplačilo dolgov v računu financiranja, ali če ni glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v proračunskem letu, ali • za plačilo stroškov pripravljalnih dejanj, povezanih s prodajo naložbe (74. člen ZJF).

¹⁷ V skladu z določilom prvega odstavka 51. člena ZLS sestavljajo premoženje občine nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice.

- 90** ZJF ureja tudi izterjavo regresnih zahtevkov iz naslova poroštev. Če so bila za izpolnitev obveznosti iz posojilnih pogodb ali drugih obveznosti, za katere je dala občina porošstvo, uporabljena proračunska sredstva, mora občina vzpostaviti terjatev do glavnega dolžnika. V skladu z ZJF mora za finance pristojen organ občinske uprave takoj po izpolnitvi obveznosti začeti postopek za poplačilo regresnega zahtevka od glavnega dolžnika na podlagi pogodbe o zavarovanju (75. člen ZJF).
- 91** V skladu z ZJF lahko občina pridobiva kapitalske naložbe v gospodarskih družbah neodplačno, iz sredstev proračuna ali z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom. Pridobitev kapitalskih naložb občine v gospodarskih družbah s stvarnim vložkom pa se lahko izvede s: • konverzijo zapadlih in neplačanih davkov, prispevkov in drugih obveznih dajatev dolžnika do občine v postopkih prisilne poravnave v skladu z zakonom o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji; • konverzijo terjatev iz naslova danih posojil in plačanih poroštev in • z vložitvijo premičnin in nepremičnin, razen nepremičnin, ki se uporabljajo za izvajanje javnih služb. O pridobivanju kapitalske naložbe odloča občinski svet na predlog župana (76. člen ZJF).
- 92** ZJF ureja tudi vprašanja odpisa, delnega odpisa, odloga in obročnega odplačevanja dolga do občine. Tako lahko župan na prošnjo dolžnika ob primernem zavarovanju in obrestovanju odloži plačilo, dovoli obročno plačilo dolga dolžnika (kot dolg se štejejo dolgovi iz naslova obveznih dajatev) ali spremeni predvideno dinamiko plačila dolga, če se s tem bistveno izboljšajo možnosti za plačilo dolga dolžnika, od katerega sicer ne bi bilo mogoče izterjati celotnega dolga. Način zavarovanja in obrestovanja odloga plačila je predpisal minister, pristojen za finance, z **Navodilom o načinih zavarovanja in obrestovanja odloga plačila dolga dolžnika do države oziroma občine**. Na tem mestu moramo opomniti, da lahko župan zahteva takojšnje plačilo celotnega dolga, katerega plačilo je odloženo, če dolžnik ne plača pravočasno enega izmed obrokov.

ZJF dopušča tudi možnost, da župan odpiše ali delno odpiše plačilo dolga. Tako lahko župan do višine, določene v odloku, s katerim se sprejme proračun občine, odpiše ali delno odpiše plačilo dolga, če bi bili postopki izterjave v nesorazmerju z višino terjatev ali če se zaradi nevočljivosti premoženja dolžnika ugotovi, da terjatve ni mogoče izterjati (77. člen ZJF)

2.2.11.3 Upravljanje s stvarnim premoženjem občine

- 93** Upravljanje s stvarnim premoženjem občine ureja **Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/**. ZJF zgolj določa, da je kupnina od prodaje premoženja in najema od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna občine, ki je lastnica premoženja, če ni s posebnim zakonom določeno drugače. ZJF še določa, da se kupnina, najemnina in odškodnina za občinsko stvarno premoženje uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine (80. člen ZJF).

2.2.11.4 Prodaja občinskega finančnega premoženja

- 94** Uvodoma moramo navesti, da se določbe ZJF uporabljajo za prodajo: • finančnega premoženja občine in • kapitalskih naložb, ki jih ima pravna oseba, v kateri ima občina večinsko kapitalsko naložbo (družba mati) v drugih gospodarskih družbah (hčerinska družba), pri čemer družba mati v razmerju do hčerinske družbe v pretežni meri izvaja dejavnost upravljanja hčerinske družbe, glavna pridobitna gospodarske dejavnosti, ki je lahko drugačna od dejavnosti matere, pa se izvaja v hčerinski družbi. Ob navedenem se določbe ZJF, ki urejajo prodajo, smiselno uporabljajo tudi za: • zamenjavo ali • vsak drug pravni posel, na podlagi katerega se lastninska pravica na premoženju prenese na drugo pravno ali fizično osebo (80.a člen ZJF).
- 95** V skladu z ZJF finančnega premoženja občine ni dovoljeno odtujiti neodplačno, odplačno pa samo pod pogoji in na način, določen z ZJF. ZJF določa izjemo, po kateri lahko občina prenese svoje finančno premoženje na drugo osebo, če je to dovoljeno po posebnem zakonu ali če se prenesejo na drugo osebo javnega prava ustanoviteljske pravice (80.b člen ZJF).
- 96** Za izvedbo postopka prodaje ter pripravljalnih dejanj v zvezi s prodajo posameznega finančnega premoženja občine je odgovoren župan. V ta namen imenuje župan komisijo za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja. Postopek se v skladu z ZJF lahko izvede, če je: • predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega premoženja, razen če predmeta prodaje v skladu z zakonom ni potrebno vključiti v ta program; • je imenovana komisija za izvedbo in nadzor postopka prodaje in • sprejet posamezni program prodaje (80.c člen ZJF).

- 97 Navedeni letni program prodaje finančnega premoženja občine sprejme občinski svet na predlog župana v postopku sprejemanja predloga občinskega proračuna. Občinski svet lahko na predlog župana med izvrševanjem letni program prodaje spremeni ali dopolni (80.č člen ZJF).
- 98 O izvedbi postopka prodaje finančnega premoženja občine pa odloči župan s sprejetjem posameznega programa prodaje, ki mora obsegati: • opredelitev ciljev prodaje in razloge, s katerimi se utemeljuje, da bodo s prodajo ti cilji doseženi; • pravni temelj prodaje; • opredelitev metod prodaje, ki bodo uporabljene, in razloge, s katerimi se utemeljujejo, da je izbrana metoda ustrezna za doseg ciljev prodaje in • obrazložitev pripravljanih dejanj (80.d člen ZJF).
- 99 Pri prodaji finančnega premoženja občine mora pristojni organ izbrati take metode, ki zagotavljajo optimalno doseganje ciljev prodaje. Prodaja mora biti izvedena na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje ponudnikov in preglednost postopkov prodaje. Kadar je pri prodaji finančnega premoženja občine edini cilj prodaje doseganje čim višje kupnine, mora biti prodaja opravljena na podlagi ene od naslednjih metod:
- javne ponudbe, ki je na nedoločen ali določljiv krog oseb naslovljeno javno vabilo k nakupu pod vnaprej objavljenimi pogoji in vsebuje vse bistvene sestavine pogodbe;
 - javne dražbe, ki je javna prodaja pod vnaprej objavljenimi pogoji prodaje, pri kateri je pogodba o nakupu sklenjena s ponudnikom, ki izpolnjuje pogoje in ponudi najvišjo eno nad izklicno ceno;
 - javnega zbiranja ponudb, ki je na nedoločen oziroma določljiv krog oseb naslovljeno vabilo, naj pošljejo ponudbo za nakup določenega premoženja pod objavljenimi pogoji.

Kadar je potrebno pri prodaji kapitalskih naložb občine poleg doseganja čim višje kupnine upoštevati tudi uresničitev širših gospodarskih interesov občine, zlasti doseganje trajne in stabilne gospodarske rasti, izboljšanje kakovosti in zmogljivosti javnih storitev ter zagotovitev uspešnejšega in konkurenčnega gospodarskega sistema, se z zainteresiranimi kupci, izbranimi na podlagi javnega zbiranja ponudb, opravijo pogajanja o ključnih elementih prodajne pogodbe. Pogajanja se opravijo zlasti o strategiji razvoja podjetja in investiranja ter odgovornostih za napake predmeta prodaje in glede na rezultat pogajanj sklene pogodba.

Ob navedenih načinih se lahko prodaja finančnega premoženja občine opravi tudi s sklenitvijo neposredne pogodbe. Slednje pa je dopustno v primeru zamenjave kapitalskih naložb v druge oblike finančnega premoženja ali obratno in sicer v isti pravni osebi, če se na ta način ne zmanjša vrednost premoženja oziroma se izboljša kvaliteta finančnega premoženja občine ali v primeru, da se z dolžniškim vrednostnim papirjem ali delnico trguje na organiziranem ali prostem trgu v skladu z zakonom, ki ureja trg vrednostnih papirjev, in/ali zakonom, ki ureja prevzeme, ter pravili trgovanja tega trga (80.f člen ZJF).

2.3 Zadolževanje, upravljanje z dolgovi in poroštva občine

- 100 V skladu z ZJF se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa ZFO-1. Na tem mestu moramo opomniti, da so posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, nični. ZJF še določa, da se lahko občina likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnesiti. Občina se v tem primeru lahko likvidnostno zadolži največ do višine 5% zadnjega sprejetega proračuna. Občina mora o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati ministrstvu, pristojnemu za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. ZJF še določa, da se občina lahko v času začasnega financiranja zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih občinskega dolga v tekočem proračunskem letu (85. člen ZJF).
- 101 Občina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Poroštvene pogodbe pa lahko v imenu občine sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti (86. člen ZJF).
- 102 Posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva samo, če je to dovoljeno z ZFO-1 in samo pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, pa se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Skupno višino zadolžitve in izdanih poroštev določi občinski svet z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun. ZJF še določa, da morajo občine o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštev obveščati ministrstvo, pristojno za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance (88. člen ZJF).

2.4 Računovodstvo

103 Za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil za občinski proračun se uporabljajo določbe **Zakona o računovodstvu /ZJR/**. V skladu z ZJF opravlja računovodstvo občinskega proračuna plačila, tekoče urejanje, zajema, knjigovodsko evidentira in sporoča podatke, pripravlja obvezne računovodske izkaze, izvaja računovodski nadzor in nadzor nad izpolnjevanjem terjatev in plačilom obveznosti ter arhivira izvornike knjigovodskih listin, če seveda ni s posebnim zakonom določeno drugače (91. člen ZJF).

104 V skladu z ZJF mora župan določiti enega ali več pooblaščenih računovodij za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil občinskega proračuna in neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Na tem mestu naj opomnimo, da lahko pooblaščen računovodja začasno zadrži izplačilo, če je v nasprotju z ZJF ali zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, oziroma odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun (92. člen ZJF).

105 Neposredni uporabniki občinskega proračuna morajo pripraviti premoženjsko bilanco in jo do 30. marca v prihodnjem letu predložiti za finance pristojnemu organu občinske uprave, ki jo mora do 10. aprila v prihodnjem letu predložiti ministrstvu, pristojnim za finance. V navedeno premoženjsko bilanco mora občina vključiti tudi premoženjsko bilanco posrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna in ožjih delov občin, ki jo morajo pripraviti do 30. marca v prihodnjem letu in jo predložiti za finance pristojnemu organu občine (93. člen ZJF).

2.5 Zaključni račun proračuna

106 Zaključni račun proračuna občine je akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za preteklo leto. Pri sestavi zaključnega računa se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Zaključni račun zajema tudi obrazložitev zaključnega računa, katere sestavni del so podatki iz bilance stanja ter pojasnilo odstopanj. Podrobnejšo vsebino in strukturo zaključnega računa občinskega proračuna pripravi minister, pristojen za finance (96. člen ZJF).

107 Zaključni račun svojega finančnega načrta mora pripraviti neposredni uporabnik občinskega proračuna skupaj z letnim poročilom za preteklo leto in ga do 28. februarja tekočega leta predloži županu. Slednji pa pripravi predlog zaključnega računa občinskega proračuna za preteklo leto in ga predloži ministrstvu, pristojnem za finance, do 31. marca tekočega leta. Predlog zaključnega računa občinskega proračuna mora župan predložiti v sprejem občinskemu svetu do 15. aprila tekočega leta, o sprejemu pa mora obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, v tridesetih dneh po njegovem sprejemu. (98. člen ZJF), Predložitev predlogov zaključnih računov občinskih proračunov in obvestil o sprejetem zaključnem računu Ministrstvu za finance določa **Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov**.

2.6 Notranji nadzor javnih financ

108 Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih proračunskih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema. Za vzpostavitev in delovanje sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja je odgovoren predstojnik neposrednega uporabnika, v našem primeru župan. Na tem mestu naj opomnimo, da notranjo revidiranje izvajajo notranji revizorji (100. člen ZJF).

2.7 Sredstva proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog

109 V skladu z določilom 106.f člena Zakona o javnih financah /ZJF/ občina spodbuja razvojne programe in uresničuje prednostne naloge občine. Sredstva za ta namen lahko občina zagotovi v obliki kapitalskih naložb, povečanja namenskega premoženja, s poroštvi ter z dodeljevanjem sredstev subvencij in posojil iz občinskega proračuna. Zahteve in merila za dodelitev sredstev določi neposredni proračunski uporabnik, ki ima v svojem finančnem načrtu za ta namen zagotovljene proste pravice porabe. Zahteve in merila morajo biti objektivno utemeljena in določena na način, ki subsidiarno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila.

110 Neposredni proračunski uporabnik lahko začne postopek za dodelitev sredstev, če: 1. ima zanje v svojem finančnem načrtu zagotovljene proste pravice porabe v potrebni višini; 2. so izpolnjeni drugi pogoji za prevzemanje obveznosti, ki jih določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna oziroma odlok,

s katerim se sprejme občinski proračun ter drugi predpisi in 3. je bila imenovana komisija v primerih, ko se sredstva dodeljujejo na podlagi javnega razpisa (106. g člen ZJF).

- 111** Postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev vodi komisija, ki jo s sklepom imenuje predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika, ki izvaja postopek, ali od njega pooblaščen oseba. Komisija mora pred odločitvijo o objavi javnega razpisa v zapisniku oceniti, ali je vsebina razpisne dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis. Komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog, jih oceni na podlagi zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu ter pripravi predlog prejemnikov sredstev. Na podlagi predlogov komisije predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev (106. h člen ZJF).
- 112** Za dodelitev sredstev mora biti objavljen javni razpis v Uradnem listu republike Slovenije, Unije oziroma v uradnem glasilu občine, razen če ZJF določa drugače. Obvezne sestavine javnega razpisa so: 1. ime oziroma naziv in sedež neposrednega proračunskega uporabnika, ki dodeljuje sredstva; 2. pravna podlaga za izvedbo javnega razpisa; 3. predmet javnega razpisa; 4. zahteve in merila za kandidiranje na javnem razpisu in merila, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo navedene zahteve in merila izberejo prejemniki sredstev; 5. višina razpoložljivih sredstev; 6. način financiranja; 7. način in rok za predložitev vlog; 8. postopek in način izbora; 9. minimalni multiplikator javnih sredstev oziroma pričakovan učinek od vloženih javnih sredstev, če gre za povratna sredstva; 10. zahteva, da prejemnik sredstev pri porabi teh sredstev upošteva zakon, ki ureja javno naročanje, če so izpolnjeni pogoji, določeni v navedenem zakonu; 11. predvideni datum začetka in konca črpanja sredstev; 12. kraj, čas in oseba, pri kateri zainteresirani dvignejo razpisno dokumentacijo. Neposredni proračunski uporabnik lahko v javnem razpisu v postopek izbora za dodelitev sredstev vključi tudi pogajanja. V primeru izbora s pogajanjem mora neposredni proračunski uporabnik v javnem razpisu opredeliti vsebine in elemente vlog, ki so lahko predmet pogajanj. Pogajanja se lahko izvedejo po predhodni razvrstitvi vlog glede na v javnem razpisu določene zahteve in merila. Višina dodeljenih sredstev ne sme presegati višine sredstev, določene v vlogi (106. i. člen ZJF).
- 113** Ne glede na navedeno določilo 106. i člena ZJF se lahko sredstva za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog občine dodelijo na podlagi neposredne pogodbe:
- če je predmet sofinanciranja projekt, ki se sofinancira iz sredstev proračuna EU in je bil izbran na javnem razpisu, ki ga je izven RS izvedel naročnik, ki izvršuje proračun EU, ali
 - če je projekt financiran iz sredstev evropske kohezijske politike in izvajan z instrumentom neposredne potrditve operacije, ali
 - če je postopek za dodelitev sredstev določen v posebnem zakonu (106. j člen ZJF).
- 114** Neposredni proračunski uporabnik, ki je javna sredstva namenil sofinanciranju projektov iz 106. f in 106. j člena ZJF, enkrat letno pripravi poročilo o doseganju zastavljenih ciljev končnih prejemnikov teh sredstev in ga predloži vladi v obravnavo. Spremljanje doseganja zastavljenih ciljev neposredni proračunski uporabnik zagotavlja do vračila povratnih sredstev oziroma pet let po prejemu nepovratnih sredstev (106. k člen ZJF).
- 115** Postopek, merila in način dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog države oziroma občine je predpisala Vlada RS z **Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog** (106. l člen ZJF).

Ključne besede

Občina, javne finance, financiranje, proračun.

Uporabljene kratice

ZFO-1	-	Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO in 71/17).
ZJF	-	Zakon o javnih financah /ZJF/ (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18).
ZJU	-	Zakon o javnih uslužbencih /ZJU/ (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).
ZJZP	-	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/06).

- ZR - Zakon o računovodstvu /ZR/ (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02-ZJF-C, 114/06 - ZUE).
ZSPDSLS-1 - Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS-1/ (Uradni list RS, št. 11/18).

Literatura

- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. J. (2003) Fiskalna decentralizacija v Sloveniji (oris stanja, mednarodna primerjava in problematika) (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
Cvikl M. M. & Zemljič, P. (2000) Zakon o javnih financah s komentarjem (Ljubljana: Bonex).
Jelčič, B. (1998) Financijsko pravo i financijska znanost (Zagreb: Informator).
Korpič Horvat, E. & Zemljič, P. (2001) Proračunsko pravo – priloga (Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru).
Pernek, F. (1997) Finančno pravo in javne finance (Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru).
Popovič, D. (1997) Nauka o porezima i poresko pravo (Beograd: Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute Budapest).
Rožič, U. (2003) Proračun kot najpomembnejši akt občine. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Lex localis - Revija za lokalno samoupravo, 1(1), stran 33 - 56.

Viri

Ustava in zakoni

- Ustava Republike Slovenije /Ustava RS/ (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a).

Podzakonski akti

- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02).
Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16).
Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (Uradni list RS, št. 56/11).
Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 119/04, 84/12).
Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05 popr., 138/06, 108/08).
Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16).
Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00, 122/00, 123/08).
Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00).
Pravilnik o predložitvi sprejetih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 115/07, 47/09).
Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 61/09).
Pravilnik o nalaganju prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ožjih delov občin, ki pravne osebe (Uradni list RS, št. 62/14).