

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO

**ANALIZA OBČINSKEGA PRORAČUNA
OBČINE SEVNICA ZA LETO 2005**

Ljubljana, oktober 2006

VLASTA KUZMIČKI

IZJAVA

Študentka Vlasta Kuzmički izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Marka Hočevarja in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Vlasta Kuzmički

Podpis: _____

UPORABLJENE OKRAJŠAVE:

1. DZ – Državni zbor.
2. MF – Ministrstvo za finance.
3. ZIPRS - Zakon o izvrševanju proračuna Slovenije (Ur.l. RS, št. 130/2003, 61/2005, 90/2005).
4. ZJF – Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).

KAZALO

1. UVOD	1
2. SPLOŠNO O JAVNIH FINANCAH IN LOKALNI SAMOUPRAVI.....	4
2.1. JAVNE FINANCE.....	4
2.2. LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI	6
2.3. PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI	8
2.4. ZAHTEVE EVROPSKE SKUPNOSTI GLEDE LOKALNE SAMOUPRAVE	11
3. IZDELAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA	13
3.1. PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN ZAKONSKI PREDPISI.....	13
3.1.1. Pripravljanje proračuna	15
3.1.2. Zakonski predpisi iz področja proračunov	16
3.2. KLASIFIKACIJE JAVNOFINANČNIH PREJEMKOV IN IZDATKOV	18
3.2.1. Institucionalna klasifikacija	19
3.2.2. Ekonomska klasifikacija	20
3.2.3. Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov.....	21
3.2.4. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov	22
3.3. SESTAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH TER POSREDNIH UPORABNIKOV PRORAČUNA.....	23
3.4. STRUKTURA OBČINSKEGA PRORAČUNA.....	25
3.4.1. Struktura proračuna.....	25
3.4.1.1. Splošni del proračuna.....	25
3.4.1.2. Posebni del proračuna.....	27
3.4.1.3. Načrt razvojnih programov	28
3.4.1.4. Obrazložitev	28
3.5. OBRAZLOŽITEV PREDLOGA OBČINSKEGA PRORAČUNA	28
3.5.1. Obrazložitev splošnega dela	28
3.5.2. Obrazložitev posebnega dela proračuna (predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov).....	29
3.5.3. Obrazložitev načrta razvojnih programov	30
3.5.4. Druge obrazložitve	30
3.5.4.1. Kadrovski načrt.....	30

3.5.4.2. Načrt nabav in gradenj	31
4. IZVRŠEVANJE OBČINSKEGA PRORAČUNA	32
4.1. OPIS POSTOPKOV IZVRŠEVANJA PRORAČUNA	32
4.2. POSAMEZNI INSTRUMENTI IZVRŠEVANJA PRORAČUNA	33
4.2.1. Kvote in mesečni načrti za izvrševanje proračuna	33
4.2.2. Prerazporejanje pravic porabe	33
4.2.3. Proračunske rezerve	34
4.2.4. Splošna proračunska rezervacija	34
4.2.5. Začasno zadržanje izvrševanja proračuna	34
4.2.6. Rebalans proračuna	35
4.2.7. Namenski prejemki in izdatki proračuna	35
4.3. POROČANJE	35
4.4. ANALIZA NAJPOGOSTEJŠIH IN PONAVLJAJOČIH SE KRŠITEV PREDPISOV PRI IZVRŠEVANJU PRORAČUNA	36
4.4.1. Informiranost zaposlenih v občinski upravi	37
4.4.2. Kader v lokalni samoupravi	38
4.4.3. Notranje revidiranje občin	38
5. SISTEM FINANCIRANJA OBČINE SEVNICA	38
5.1. SPLOŠNA PREDSTAVITEV OBČINE SEVNICA	38
5.2. Premoženje občine in upravljanje z njim	39
5.3. Pravna ureditev financiranja občine Sevnica	41
6. ANALIZA PRORAČUNA OBČINE SEVNICA	42
6.1. PRORAČUN ZA LETO 2005	42
6.2. Prihodki Občine Sevnica	44
6.3. Odhodki Občine Sevnica	46
6.3.1. Javna uprava	47
6.3.1.1. Plače in drugi izdatki zaposlenim	47
6.3.1.2. Izdatki za blago in storitve	47
6.3.2. Obramba	48
6.3.2.1. Zaščita, reševanje in pomoči	48
6.3.3. Javni red in varnost	49

6.3.4. Gospodarske dejavnosti.....	49
6.3.4.1. Gospodarstvo	49
6.3.4.2. Turizem	50
6.3.4.3. Kmetijstvo	50
6.3.5. Varstvo okolja.....	51
6.3.6. Stanovanjska dejavnost	51
6.3.6.1. Urejanje prostora	52
6.3.6.2. Lokalne ceste	52
6.3.6.3. Stanovanjsko gospodarstvo	52
6.3.7. Zdravstvo	53
6.3.8. Rekreacija, kultura, neprofitna društva.....	53
6.3.8.1. Šport.....	53
6.3.8.2. Kultura	54
6.3.8.3. Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	55
6.3.8.4. Nakup in gradnja osnovnih sredstev.....	55
6.3.8.5. Investicijski transferi neprofitnim organizacijam.....	55
6.3.9. Izobraževanje.....	55
6.3.10. Socialna varnost.....	57
6.4. ANALIZA MED PLANIRANIM IN REALIZIRANIM PRORAČUNOM OBČINE SEVNICA ZA LETO 2005	58
6.5. ANALIZA PRIHODKOV IN ODHODKOV OBČINE SEVNICA MED LETOMA 2004, 2005.....	59
6.6. ANALIZA STRUKTURE PRIHODKOV IN ODHODKOV OBČINE SEVNICA S SLOVENSKIM POVPREČJEM ZA LETO 2005.....	60
6.7. ANALIZA RAZVOJNIH CILJEV OBČINE SEVNICA	61
6.8. ANALIZA PROBLEMOV OBČINE SEVNICA	63
7. SKLEP.....	64
 PRILOGE	

1. UVOD

Moje specialistično delo sega na področje računovodstva, in sicer na področje proračuna občin. V specialističnem delu bom proračun občin obravnavala tako s teoretičnega kot s praktičnega zornega kota (na primeru občine Sevnica).

Do večje notranje reorganizacije Republike Slovenije je prišlo leta 1995 z Zakonom o ustanovitvi občin in o določitvi njihovih območij (Ur.l. RS 60/1994) ter z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obvezna razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 51/02 in 108/03 - odl. US). Z razpadom prejšnjih občin na manjše enote, je pojem občina dobil nov pomen. Občina je bila v starem sistemu opredeljena kot upravno-politična enota, ki je bila glede samoupravnih moči povsem podrejena državi. Po novem so občine prišle do posameznih samoupravnih pravic in večje neodvisnosti, kajti država se zaveda slabosti centralistične urejenosti. Zato je začela mnoge pristojnosti prenašati na lokalno raven. S tem so občine lahko, zaradi vpetosti v kraj in ljudi, odličen prevzemnik mnogih dejavnosti.

Bistvo samouprave temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina ljudi do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, torej da o zadevah odločajo tisti, katerih se tičejo. Samouprava je tako v najširšem pomenu to, da neki krog interesentov sam upravlja s svojimi nalogami. Razlog za samoupravo je deloma zgodovinski, saj se država za nekatere javne naloge prvotno ni zanimala in jih je šele pozneje spoznala za javne, deloma pa spoznanje, da lahko interese in koristi najbolje spozna in skrbi za njihovo uresničitev neposredno prizadeti krog ljudi, torej da ljudstvo samo vodi del javnih zadev (Grafenauer, 2000, str. 31).

Nove občine od takrat samostojno po svojih organih urejajo in opravljajo vse lokalne zadeve javnega pomena na področju družbenih dejavnosti, gospodarske infrastrukture, gospodarskega razvoja in drugo. Podlaga za opravljanje in urejanje lokalnih zadev javnega pomena je občinski proračun. Saj proračun občine, kot eden izmed temeljnih dokumentov občine, podrobneje prikazuje financiranje občin in proračunsko porabo. Ta je oblikovan za tekoče leto in predstavlja okvir za delovanje občine na področjih javne porabe. Državni organi pa nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.

Da je lokalna samouprava dejansko samoupravna, mora biti finančno neodvisna, kar je ključnega pomena. Organi občin potrebujejo za nemoteno opravljanje svojih nalog zadostna finančna sredstva, ki naj bi bila v ustreznem razmerju med finančnimi viri in

nalogami, ki jih uresničujejo. Še posebno to velja za naloge, ki so jim bile dodeljene s strani države (Vlaj, 1998, str. 313).

Občina opravlja tri osnovne vrste nalog (Šmidovnik, 1995, str. 73-74):

- Zadeva lokalnega pomena, te naloge so izvirno občinske in jih občine izvajajo na podlagi sprejetega statuta in aktov. Zadeve lokalnega pomena so zadeve skupnega pomena, ki so nujne za življenje in delo prebivalcev in so potrebne za razvoj gospodarstva na tem območju. Pri teh nalogah ima občina zagotovljeno ustavnopravno varstvo.
- Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država z zakoni; tu gre praviloma za področne zakone o posameznih dejavnostih. Tudi te naloge občine izvajajo kot svoje lastne. Pri tem gre na primer za zakon o cestnem prometu, o urejanju prostora idr. Nad temi nalogami ima država nadzor samo v tolikšni meri, kolikor ga ima nad vsemi fizičnimi in pravnimi subjekti na svojem območju.
- Prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša na občine; te naloge občine izvajajo pod posebnim nadzorom, saj gre za državne naloge, za katere država priskrbi tudi sredstva. Država poleg zakonitosti nadzoruje tudi strokovnost in primernost odločitev občinskih organov.

Sama beseda proračun obstaja že od nekdaj. Proračun lahko opredelimo kot osnovni finančni instrument, s katerim država ali lokalna skupnost predvideva prejeme in razporeja izdatke za prihodnje proračunsko obdobje, za zadovoljevanje javnih potreb. Potreben je zato, da se vnese red v finančno gospodarstvo države v najširšem smislu, to je v vseh lokalnih skupnostih. Je plansko-bilančni instrument, ki zajema znaten del narodnega dohodka v obliki različnih prejemkov, ki jih potem troši za javne potrebe, tako da doseže njihovo optimalno zadovoljevanje (Pernek (et al.), 1999, str. 339).

V sodobni državi predstavlja proračun temeljni instrument financiranja javnih izdatkov in je pomemben instrument ekonomske, hkrati pa tudi socialne politike.

Kljub številnim funkcijam proračuna pa lahko njegove bistvene značilnosti strnemo takole: proračun je zakonodajni akt; sprejme ga predstavniški organ države, skladno z njim ali tudi samostojno in neodvisno od njega tudi predstavniški organ neke ožje lokalne skupnosti znotraj države; v njem se po določenem sistemu prikažejo razpoložljivi dohodki na eni strani in denarni izdatki na drugi strani, ki morajo biti v ravnovesju; praviloma se sprejema za krajše razdobje in sicer v naprej, to je za razdobje enega leta; po preteku tega razdobja proračunu sledi zaključni račun (Pernek (et al.), 1999, str. 340).

Namen raziskave je podrobno prikazati finančno poslovanje v lokalni skupnosti za potrebe občanov, vodstva, občinske svetnike in druge. Podrobno in kronološko bom opisala celoten postopek priprave proračuna do sprejetja in izvrševanje občinskega proračuna ter s pomočjo proučevanih revizij, ki jih je v zadnjih letih opravilo Računsko sodišče, proučila najpogostejše in ponavljajoče se kršitve predpisov pri izvrševanju proračuna.

Predhodno bom opredelila in prikazala lokalno samoupravo in javne finance v Republiki Sloveniji ter opredelila zahteve evropske skupnosti glede lokalne samouprave.

V jedru specialističnega dela bom najprej predstavila občino Sevnica. S tem mislim predvsem na njeno geografsko lego, strukturo prebivalstva in zaposlenosti, gospodarsko in kulturno področje. V tem poglavju bom na splošno predstavila premoženje občine Sevnica in upravljanje z njim ter pravno ureditev financiranja občine Sevnica in proračun občine Sevnica, ki se najbolje odraža skozi bilanco prihodkov in odhodkov oziroma skozi občinski proračun. Nakazala bom smernice razvoja občine Sevnica in predstavila del svojih predlogov za izboljšanje na področju delovanja občinske uprave občine Sevnica. Narejene bodo tudi tri analize: analiza proračuna po letih, analiza proračuna z realizacijo in analiza proračuna občine Sevnica z ostalimi slovenskimi občinami. Cilj teh primerjav je prikazati uspešnost občine Sevnica pri izvrševanju proračuna in ugotoviti, ali struktura proračuna (prihodki in odhodki) odstopa od povprečja slovenskih občin.

Pri svojem raziskovanju bom uporabila deskriptivni pristop, v okviru tega pa metodo deskripcije, komparativno metodo in metodo kompilacije, deduktivno metodo in induktivno metodo. Med seboj bom primerjala plan in realizacijo proračuna Občine Sevnica za leto 2005, realizacijo proračuna občine Sevnica v letih 2004 in 2005, ter proračun občine Sevnica z vsemi slovenskimi občinami. Pri raziskavi si bom pomagala z ugotovitvami domačih avtorjev, zakonskimi predpisi s tega področja ter internimi gradivi občine Sevnica.

V diplomski nalogi me je predvsem zanimalo, kako se občine financirajo. Pa ne mislim na mestne občine, pač pa na male slovenske občine. Župani, ki službujejo po teh majhnih občinah, »še za kruh nimajo«. To so besede nekaterih slovenskih županov. (Pahor, 2005, str. 9).

Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02-1253), ki je začel veljati leta 1999, določa, da se od 1. januarja 2000 uporablja enotna ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov tudi za vse pravne osebe javnega prava, ki sodijo v pojem država v širšem smislu in se v celoti ali delno financirajo iz javnofinančnih

virov. Ta ekonomska klasifikacija omogoča metodološko enotno, medsebojno primerjavo in transparentno izkazovanje javnofinančnih tokov za vse institucije javnega financiranja (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 21-22).

2. SPLOŠNO O JAVNIH FINANCAH IN LOKALNI SAMOUPRAVI

2.1. JAVNE FINANCE

Finance lahko opredelimo kot znanost, ki s svojimi metodami proučuje finančno dejavnost gospodarskega subjekta in pri tem predlaga optimalno ukrepanje. Delijo se na zasebne in javne finance. Zasebne finance imajo opravka s finančno dejavnostjo zasebnih gospodarskih subjektov in so prepuščene avtomatičnemu delovanju trga in njegovim zakonitostim. Predmet javnih financ pa je finančna dejavnost države in javnega sektorja. Finančno odločanje države ne temelji na pridobitnem načelu, temveč je njegov cilj predvsem zadovoljevanje potreb v javnem interesu. Pod lokalnimi javnimi financami razumemo financiranje lokalnih skupnosti, kar pomeni na eni strani zbiranje prihodkov in na drugi porabo le teh za zagotavljanje ustreznih javnih dobrin in storitev prebivalcem lokalnih skupnosti (Žibert, 2001, str. 12).

Javne finance v današnjem času opravljajo tri temeljne funkcije (Stanovnik, 1998, str. 1) :

- prva funkcija je alokacija produkcijskih faktorjev, kar pomeni razdelitev resursov na produkcijo javnih in zasebnih dobrin, kakor tudi nadaljnjo alokacijo znotraj skupine javnih dobrin,
- druga funkcija javnih financ je prerazdelitev dohodka od premožnejših k manj premožnim subjektom, s čimer javne finance popravljajo tržne izide,
- tretja temeljna funkcija javnih financ pa je stabilizacija gospodarstva, in sicer mora država s pomočjo instrumentov fiskalne in monetarne politike vplivati na nižjo inflacijo, višjo zaposlenost, ter s tem na višjo rast v gospodarstvu.

Javni sektor se torej ukvarja s preskrbo javnih dobrin in storitev. Za javne dobrine cene ne določa trg, pač pa se določajo administrativno. Za javne dobrine velja tudi to, da jih koristijo vsi člani družbe v enaki meri. Dostopne so vsem, saj tehnično ni mogoče omejiti porabe, bodisi bi bila omejitev etično nedopustna. Poraba javnih dobrin je torej kolektivna, zato preskrbo javnih dobrin in storitev prevzame država (Rupnik, 1995, str. 89).

Država in druga javnopravna telesa zadovoljujejo z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določene javne potrebe in v ta namen potrebujejo finančna in druga materialna sredstva. Financiranje javnih potreb se izvaja na način financiranja odhodkov

omenjenih subjektov in poteka iz sredstev javnih financ. Podrobnejše opredelitve vede, ki obravnava javne finance, so v teoriji zelo različne in so odvisne od družbenopolitične in ekonomske ureditve posamezne države.

Kot dejavnost in kot znanost finance delimo na:

- **Zasebne finance** – katerih predmet preučevanja je finančna dejavnost zasebnih gospodarskih subjektov (podjetij, finančnih institucij, posameznikov), ki zasledujejo pridobitno načelo. Mehanizem regulacije je v pretežni meri trg in njegove zakonitosti, ki jih dopolnjuje država s predpisovanjem tehničnih norm in standardov, ki jih mora zasebni sektor spoštovati.
- **Javne finance** – katerih predmet preučevanja je finančna dejavnost države in drugih javnopравnih teles. Finančno odločanje države v osnovi ne temelji na pridobitnem načelu, temveč je njen cilj predvsem zadovoljevanje potreb v javnem interesu, kar pa ne pomeni, da se obnaša neracionalno.

Obstajajo tri temeljna področja oziroma predmeti javnih financ in sicer:

- zbiranje javnofinančnih sredstev;
- upravljanje z javnofinančnimi sredstvi, ki zajema tudi razdeljevanje in porabo teh sredstev;
- in raznovrstni učinki, ki jih ima zbiranje, upravljanje, razdelitev ter poraba javnofinančnih sredstev tako na fizične in pravne osebe, kot tudi na nacionalno gospodarstvo v celoti.

Pri zasledovanju svojih ciljev na področju proračunske politike, opravlja država tri osnovne funkcije, in sicer:

- **Alokacijo finančnih virov:** razdelitev resursov na produkcijo javnih in zasebnih dobrin in nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin. Končni cilj je zadovoljevanje človekovih potreb, ki so v javnem interesu.
- **Prerazdelitev dohodka:** s prerazdelitvijo dohodka javne finance praviloma popravljajo tržne izide tako, da se prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim. Končni cilj je povečevanje socialne pravičnosti oziroma zmanjšanje dohodkovne neenakosti.
- **Stabilizacija:** zasledovanje makroekonomskih ciljev, kot so brezposelnost, nizka inflacija in visoka gospodarska rast, s primernimi inštrumenti fiskalne in monetarne politike.

Država zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb v okviru državne uprave ter pravnih oseb, ki jih ustanovi za izvajanje javne službe oziroma dejavnost v javnem interesu ter jih tudi financira. Ti subjekti, ki se ukvarjajo s preskrbo javnih dobrin, tvorijo institucionalni sektor države (General Government; v nadaljevanju: širši sektor države).

2.2. LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost. Z ožjim pravnim pojmovanjem lokalne skupnosti jo razumemo kot pravno organizacijsko obliko, ki ji je teritorij, pristojnosti in drugo določil zakon. Občina je tako organizacijska oblika, v kateri se uresničuje lokalna samouprava kot pravno sistemska institucija. S tem ji je zagotovljena določena stopnja neodvisnosti od države, ki omogoča njenim prebivalcem avtonomno odločanje o njenih lokalnih zadevah (Tomšič, 2003, str. 7). V Sloveniji je 193 občin, od tega je 11 občin mestnih. Občine so bile ustanovljene z namenom, da lahko lokalna samouprava prispeva določeno mero učinkovitosti pri opravljanju upravnih nalog.

Splošna značilnost lokalne samouprave je v ideji, da lahko prebivalci sodelujejo pri odločanju, torej da lahko ljudje na nekem ožjem območju sami odločajo o zadovoljevanju svojih potreb, brez vmešavanja države. V tem smislu je posebna značilnost, da imajo samoupravne lokalne skupnosti lastnosti pravne osebe oziroma osebe javnega prava, kar pomeni, da imajo z zakonom opredeljen pravni položaj, ki vključuje njihove pravice in obveznosti ter možnost samostojnega nastopanja v pravnem prometu. Kot bistvena značilnost samoupravnih teles se tako poudarja njihov javnopravni status, s čimer želijo poudariti, da opravljajo zadeve v svojem imenu in po lastni odgovornosti. K temu je potrebno dodati še samostojnost pri sprejemanju svojih pravnih aktov in samostojnost na finančnem področju. Kot naslednji bistveni element se posebej izpostavlja, da člani neke samoupravne enote neposredno izbirajo svoje predstavnike, ki so nosilci upravljanja skupnih nalog. (Grafenauer, 2000, str. 37).

Grafenauer (2000, str. 39) ugotavlja, da je lokalna samouprava razpoznavna po naslednjih elementih:

- da je teritorij, na katerem obstaja neka samoupravna lokalna skupnost, določen z zakonom ali drugim aktom,
- da zakonodaja predpisuje pravice in obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti,
- da prebivalci lokalnih skupnosti na lokalnih volitvah izbirajo organe te skupnosti, ki nato skrbijo za izvajanje njenih nalog,
- da je samoupravna lokalna skupnost pravni subjekt z možnostjo samostojnega nastopanja v pravnem prometu,
- da imajo te skupnosti pravico sprejemati svoje predpise in odločitve,
- da se zagotavljajo vsaj minimalni materialni temelji delovanja.

Osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo. Že v uvodnih določilih

nove slovenske ustave, kjer so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, je dobila lokalna samouprava pomembno mesto. Gre za politična načela, kot so npr. demokracija, pravna država, socialna država, delitev oblasti itd.

Na podlagi nove ustave naj bi dobili klasično občino, kakršno imajo drugod po Evropi in v svetu. Gre za občino, kot temeljno enoto lokalne samouprave, v kateri rešujejo ljudje javne zadeve lokalnega pomena, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih interesih v naseljih, kjer živijo (Vlaj, 1998, str. 22).

Nato se je začela reforma lokalne samouprave, katere cilji so bili (Vlaj (et al.), 1999, str. 8-9):

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,
- zagotovitev pravice prebivalcev Republike Slovenije do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničijo v občini kot temeljni lokalni samoupravni skupnosti (demokratske lokalne volitve, referendumi...),
- racionalna in učinkovita lokalna uprava,
- razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo,
- uveljavitev lokalne samouprave, kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave,
- primerljivost s sosedi in Evropo,
- enakomernejši razvoj vse skupnosti.

21. decembra 1993 je bil v Državnem zboru sprejet Zakon o lokalni samoupravi, s katerim je bila sprejeta potrebna zakonodaja za reformo lokalne samouprave. Občina je tako postala pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občin (Vlaj (et al.), 1999, str. 10).

Naloge občin, ki so za lokalno skupnost bistvenega pomena obsegajo štiri področja delovanja občin (Čok (et al.), 1999, str. 10):

- delo občinskih organov in občinske uprave,
- dejavnost občinskih javnih služb (osnovno izobraževanje, raziskovanje, kultura, šport, socialno varstvo, otroško varstvo, zdravstveno varstvo, druge dejavnosti),
- subvencije in tekoči prenosi v gospodarske javne službe (komunalna, stanovanjska, cestna, prostorska dejavnost, varstvo okolja,
- požarno varstvo, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

1994 leta so bili izvedeni referendumi in na njihovi podlagi smo nato v Sloveniji dobili 147 občin, od tega 11 mestnih občin. Leta 1996 je bil sprejet Zakon o postopku za

ustanovitve občin ter za določitev njihovih območij (Ur.l. RS 60/1994). Na podlagi tega zakona smo nato leta 1998 dobili še 45 novih občin, tako da imamo v Sloveniji trenutno 192 občin, od tega 11 mestnih.

O reformi lokalne samouprave razmišlja Stane Vljaj takole:

Nobena od teh sestavin reforme ni sklenjeno dejanje. Lahko rečemo, da je predvsem zaradi različnih političnih interesov in nerazumevanja načela subsidiarnosti, prišlo do zapostavljanja funkcionalne, finančne in regionalne sestavine. Posledica tega je bila ustanovitev velikih in zelo majhnih občin, nastanek »oskubljenih« občin iz prej preobremenjenih občin, centralizem namesto regionalizma (Vljaj, 2004, str. 5-10).

Da je občina sposobna zadovoljevati potrebe prebivalstva na svojem območju, mora po 13. členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obvezna razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 51/02 in 108/03 - odl. US)) zagotavljati sledeče pogoje:

- osemletno šolanje (popolna osnovna šola),
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),
- preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštne storitve,
- finančne storitve hranilnice ali banke,
- knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Naloga občine je tudi, da razpolaga in pridobiva premoženje in s tem ustvarja sredstva za delovanje in razvoj občine (Vljaj, 1998, str. 242).

2.3. PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI

Premoženje in financiranje občin je ključen pogoj uspešnosti njihovega delovanja, saj je uresničevanje nalog v veliki meri odvisno od denarja, ki je na razpolago. Da je lokalna samouprava dejansko samoupravna, mora biti finančno neodvisna, kar je ključnega pomena. Organi občin potrebujejo za nemoteno opravljanje svojih nalog zadostna finančna sredstva, ki naj bi bila v ustreznem razmerju med finančnimi viri in nalogami, ki jih uresničujejo. Še posebno to velja za naloge, ki so jim bile dodeljene s strani države (Vljaj, 1998, str. 313).

Lokalne zadeve javnega pomena občina financira iz lastnih virov, sredstev države in zadolževanja, kar bomo predstavili v naslednji preglednici (Grafenauer 2000, str. 420-421). Premoženje in financiranje občin po Tabeli 1 bom predstavila tudi v nadaljevanju.

Tabela 1: Premoženje in financiranje občin

PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČIN		
Premoženje občin		
Nepremične stvari Premične stvari Denarna sredstva Pravice		
Financiranje občin		
Lastni viri	Sredstva države	Zadolževanje
Dohodki od premoženja (dohodnina) Davki Takse in drugi odhodki Donacije Sredstva finančne izravnave	Dodatna sredstva države: - Za opravljanje nujnih nalog - Za sofinanciranje zadev zaradi posebnega interesa	Za investicije, ki jih potrdi občinski svet: - Z najetjem posojil - Z izdajo vrednostnih papirjev

Vir: Grafenauer, 2000, str. 421

V Tabeli 1 je prikazano, da je premoženje občin sestavljeno iz nepremičnih stvari, premičnih stvari, denarnih sredstev in pravic. Bolj podrobno pa bom opisala financiranje občin.

Občine se financirajo iz treh virov (Tabela 1):

- lastni (izvirni) prihodki občine,
- sredstva države,
- zadolžitev.

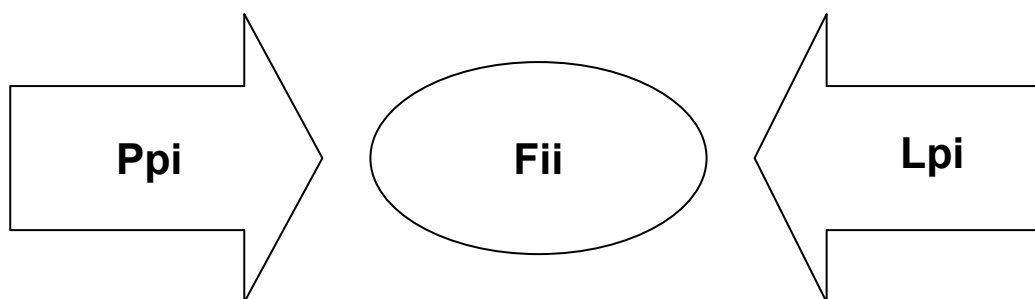
Lastne vire lokalna skupnost pridobiva z obveznimi dajatvami (davki in druge dajatve) in z ustvarjanjem dohodkov od njenega premoženja. Med izredne lastne vire štejemo prihodke od prodaje občinskega premoženja in donacije. Lastni viri predstavljajo fiskalno suverenost lokalne demokracije (Milunovič, 2001, str. 88). Država je dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini, sredstva finančne izravnave ter sredstva za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj. Občina se lahko zadolži z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Pri zadolževanju je vezana na soglasje Ministrstva za finance.

Po mnenju Turka (1998, str. 21) bodo glavni viri sredstev za naložbe v prihodnje predstavljala nadomestilo za stavbno zemljišče, ekološke in komunalne takse, najemnine in drugi prihodki, ki jih občina lahko pridobi s svojim premoženjem. Nekaj sredstev lahko občina dobi tudi od države, tu seveda mislimo na finančno izravnavo, ki omogoča slabše razvitim občinam, ki nimajo dovolj sredstev, da lahko zagotavljajo z zakonom opredeljene nujne naloge. Zakon predvideva, da država s finančno izravnavo in drugimi dodatnimi sredstvi občinam, poleg sredstev za financiranje tekočih nalog primerne porabe, zagotavlja tudi sredstva za nujne naložbe. Pozitivna stran sistema finančne izravnave je v popravku razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena, ki bi se sicer morala izenačiti s sistemom neposrednih dotacij šibkejšim občinam. Ali pa bi morale revnejše občine predpisati višje dajatve, zato, da bi lahko zagotavljale enako raven javnega standarda kot bogatejše. Negativna stran finančne izravnave pa je v tem, da zaradi vnaprej določene porabe s strani države demotivira občine za samostojno ustvarjanje virov prihodkov in za krepitev davčne baze. Sistem finančne izravnave uvaja načelo pozitivne diskriminacije in vnaša elemente solidarnosti z vnaprejšnjim izenačevanjem prihodkovnih možnosti vseh občin. S tem se med občinami zagotavlja možnost enakega dostopa do finančnih virov za zagotavljanje osnovne ravni javnega standarda v posameznem lokalnem okolju.

Model financiranja občin v Sloveniji sestavljajo tri modelske funkcije, ki so:

- Ppi – primerna poraba občine,
- Lpi – lastni prihodki občine,
- Fii – finančna izravnavo, ki pripada občini.

Slika 1: Model financiranja občin



Vir: Oplotnik, Križanič, 2002, str. 9.

Optimum modela predstavlja rezultat, ko je seštevek zneskov finančnih izravnav ($\sum F_{ii}$) za vse občine enak nič:

$$\sum P_{pi} - \sum L_{pi} = \sum F_{ii} = 0$$

Glede na ta model so lokalne skupnosti v celoti neodvisne od države. V takem primeru se občine samofinancirajo oziroma so popolnoma avtonomne pri financiranju in izvajanju svojih nalog, ki jim jih predpisuje ustava, zakoni in ostali predpisi.

Občina lahko v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun. Občine morajo zajeti vse prihodke in izdatke v proračun. Za izvrševanje proračuna pa je pristojen župan.

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali pa so določene z zakonom (Zakon o lokalni samoupravi, 2002, 20. in 21. člen).

Širše določbe o financiranju občin vsebuje Evropska listina lokalne samouprave, ki je od marca 1997 v Sloveniji zavezujoč akt veljavne ureditve, s katerim mora biti usklajena zakonodaja s tega področja. Po Evropski listini lokalne samouprave imajo lokalne skupnosti pravico do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo. Ti viri morajo biti usklajeni z obsegom pristojnosti občin. Poleg tega morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko občina z njimi financira uspešno opravljanje svojih nalog. Država je dolžna finančno šibkejšim lokalnim skupnostim zagotoviti dodatna sredstva na način, ki ne zmanjšuje svobode odločanja občin. Evropska listina lokalne samouprave določa tudi, da morajo biti lokalne skupnosti na primeren način vključene s svojimi mnenji pri odločanju o financiranju občin.

2.4. ZAHTEVE EVROPSKE SKUPNOSTI GLEDE LOKALNE SAMOUPRAVE

Slovenija je Listino o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 15/96) podpisala oktobra 1994, Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Ur.l. RS, št. 15/1996) pa je začel veljati 1. marca 1997. Listina prispeva k utrjevanju demokratizacije in človekovih pravic. Listina je bila temelj za pripravo Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obvezna razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 51/02 in 108/03 - odl. US), upoštevana pa je bila tudi pri oblikovanju ustave. Poleg tega pa je bilo potrebno uskladiti zakone in Ustavo (Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004,

69/2004, 68/2006) v skladu z navedbami listine. Evropska listina lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 15/96). združuje mnenje evropskih držav o tem, kako naj bo urejena lokalna samouprava. Njen namen je zagotoviti enotne evropske standarde za varovanje in opredeljevanje pravic lokalnih oblasti. Listina postavlja temeljna načela za razvoj občin v skladu z načelom demokracije in zajema sledeča načela glede financiranja občin (9. člen):

- načelo ustreznosti govori o tem, da mora občina imeti ustrezne finančne vire s katerimi lahko razpolaga,
- načelo sorazmernosti zahteva, da je višina finančnih virov v sorazmerju z zakonsko določenimi nalogami,
- načelo prožnosti uveljavlja določeno fleksibilnost in raznovrstnost finančnih virov lokalne skupnosti za lažje spremljanje gibanja stroškov njihovih zadev,
- začelo izravnave zahteva, da mora država tudi s finančno izravnavo skrbeti za enakomerno financiranje vseh občin,
- načelo samofinanciranja govori o tem, da mora vsaj del finančnih sredstev občine izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev,
- načelo sodelovanja občinam zagotavlja, da lahko posredujejo svoje mnenje o načinu dodelitve prerazporejenih finančnih virov,
- načelo samostojnosti zahteva, da sredstva, namenjena občinam, niso strogo namensko določena,
- načelo zadolževanja pa dopušča občinam dostop do domačega trga kapitala, če se odločajo za najem posojil za financiranje večjih naložb (Vlaj, 1998, str. 367-368).

Države se s podpisom Evropske listine o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 15/96) zavežejo, da bodo upoštevale vsaj dve tretjini odločb, torej dvajset zapisanih usmeritev, od tega deset takih, ki jih štejemo med pomembnejše. Listina torej dopušča določeno samostojnost posameznim državam. Reforme lokalne samouprave v skladu z listino potekajo v vseh državah, ki so jo sprejele. Največ reform poteka v državah, kjer se je samouprava oziroma decentralizacija šele dobro začela oziroma končala. V teh državah je bil zaradi prisotnosti socializma velik odpor centralnih oblasti do finančne avtonomije in večje prisotnosti lokalnih oblasti. Ko bodo te reforme izpeljane, bo prišlo do določene enotnosti med državami na tem področju, zaradi razlik med njimi, pa seveda ni mogoče pričakovati popolnega poenotenja. Reforme potekajo s strokovno pomočjo, sodelovanjem, predvsem pa izmenjavo izkušenj med državami na teh področjih.

V tujini oziroma Evropski uniji prevladuje mnenje, da je učinkovita lokalna samouprava možna v močnih občinah, zato niso navdušeni nad pretiranim drobljenjem občin. Številčna meja naj bi bila pri 5000 prebivalcih, občine pa naj bi bolje od države reševale probleme javnega interesa, medtem ko naj država

zagotavlja finančna sredstva oziroma nek stalen vir prihodka. V državah EU je močna tendenca po združevanju občin, saj države združevanje občin močno stimulirajo.

Občine so z vstopom Slovenije v EU pridobile možnost udeležbe pri strukturnih skladih EU za kmetijstvo, ribištvo, regionalni razvoj in pri posebnih programih pomoči. Z vidika pridobivanja sredstev bi bilo veliko bolje, če bi imeli pokrajine, saj so naše občine majhne, zato se lahko pojavijo problemi v primerih, ko bi bila potrebna večja udeležba občine z lastnimi sredstvi. Glede oblikovanja pokrajin v Sloveniji je Državni zbor RS junija 2006 sprejel Ustavni zakon o spremembah Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS. št. 68/06) s področja lokalne samouprave. Sveženj zakonov z omenjenega področja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko že pripravlja in bo za sprejemanje pripravljen predvidoma na prelomu leta, vsekakor pa v prvi polovici naslednjega leta.

Bistvenega pomena je, da z ustanovitvijo pokrajin preselimo pristojnosti skupaj s finančnimi viri na drugo raven lokalne samouprave. Z ustanovitvijo pokrajin bi nedvomno lažje steklo delo uresničevanja nalog s področja regionalnega razvoja. Glede kriterijev pri določanju območij, sedežev in imen pokrajin so izhodišča v veliki meri zapisana v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur.l. RS, št. 93/2005), vsekakor pa bodo morale pokrajine izvajati zakonodajo in naloge, ki jim bodo naložene.

Ker pokrajine v Sloveniji še ne obstajajo, bo Slovenija pri vključevanju v strukturno politiko EU porabila tako imenovane statistične regije.

3. IZDELAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA

3.1. PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN ZAKONSKI PREDPISI

Ministrstvo za finance je prvič za leto 2001 pripravilo proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov, s katerim skuša občinam pomagati pri pripravi njihovih proračunov, tako da bi bili le-ti v vseh občinah pripravljeni v čim bolj poenoteni obliki in skladno z veljavno sistemsko zakonodajo na področju javnih financ. Pri pregledovanju sprejetih občinskih proračunov občin za leto 2003 Ministrstvo za finance ponovno ugotavlja, da občine navodil iz proračunskega priročnika še vedno v celoti ne upoštevajo, čeprav proračunski priročnik temelji na veljavni sistemski zakonodaji s področja javnih financ, ki omogoča primerljivost med proračuni občin. Za primerljivost med proračuni občin in državnim proračunom pa še vedno niso

sprejeti vsi ustrezni predpisi (manjka funkcionalno programska klasifikacija odhodkov občinskega proračuna) (Proračunski priročnik, 2003).

Iz vsebine Proračunskega priročnika (2003) je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki jo Ministrstvo za finance izvaja od leta 1999 dalje in sicer uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna.

Cilji reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

- kdo porablja proračunska sredstva (katere institucije),
- kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev in
- za kaj se porabljajo javna sredstva.

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

Vsebina proračunskega priročnika za sestavo občinskih proračunov za leti 2004 in 2005 se tako kot v proračunskem priročniku v preteklih letih nanaša na (Proračunski priročnik, 2003):

- pravne podlage s področja javnih financ, računovodstva in javnih naročil s poudarkom na predpisih, pomembnih za vse občine,
- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskih proračunov,
- sestavo občinskega proračuna (postopek, klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, strukturo, vzorec proračuna),
- dokumente za sestavo občinskega proračuna (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine, vzorec odloka o proračunu občine), temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna,
- način priprave finančnega načrta neposrednega uporabnika občinskega proračuna,
- oblikovanje sheme proračuna,
- programski pristop pri oblikovanju finančnega načrta neposrednega uporabnika občinskega proračuna,
- obrazložitev finančnega načrta neposrednega uporabnika občinskega proračuna,
- klasifikacije,
- priprava kadrovskega načrta,
- objava proračuna.

3.1.1. Pripravljanje proračuna

Ločimo dva osnovna načina pripravljanja proračuna in sicer od spodaj navzgor ter od zgoraj navzdol. Bistvena razlika med njima je, da prvi temelji na načelu dodajanja, kar pomeni, da že na začetni stopnji proračunski uporabniki sporočijo svoje finančne načrte, ne da bi bili pri svojem načrtovanju omejeni. Pri drugem načinu pa se na začetni stopnji določijo bistveni okviri proračuna in šele nato proračunski uporabniki načrtujejo svoje finančne načrte v mejah določenih okvirov (Tomšič, 2003, str. 41).

V preteklih letih je vlada odločno spremenila pripravljanje državnega proračuna; od prvega načina je prešla na drugega. Ta sprememba vpliva tudi na pripravljanje občinskih proračunov in proračunov ostalih uporabnikov. Čeprav se v občinah ta sprememba mogoče še ni popolnoma uveljavila, pa težnje po usklajeni pripravi proračunov celotnega institucionalnega sektorja države nakazujejo, da bo celotna država v prihodnosti bolj usklajeno in enotno pripravljala svoje proračune po enotnem postopku, ki bo temeljil na postopku priprave državnega proračuna.

Celotni proračunski postopek sprejema proračuna je razdeljen na dve stopnji, zato se včasih imenuje kar dvostopenjska priprava proračuna.

PRVA STOPNJA: Urad za makroekonomske analize in razvoj do 15. aprila pripravi spomladansko napoved gospodarskih gibanj, ki vključuje napoved najpomembnejših makroekonomskih agregatov (rast bruto domačega proizvoda, inflacija, brezposelnost...). Temu sledi prva proračunska seja vlade, na kateri se predstavi osnutek proračunskega memoranduma, na tej podlagi pa vlada uskladi in določi državne prednostne naloge za naslednjo proračunsko obdobje in seveda ciljno velikost primanjkljaja ali presežka za naslednja štiri leta. Po tej seji sledijo usklajevanja s proračunskimi uporabniki in druga proračunska seja vlade, na kateri vlada določi razrez proračunskih izdatkov po področjih proračunske porabe do ravni glavnih programov in razrez po predlagateljih finančnih načrtov (Proračunski priročnik, 2003).

DRUGA STOPNJA: prične se s pripravo priročnika oziroma navodil za pripravo proračuna, ki vsebuje sklepe iz sej vlade, temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predlogov proračunov, razrez, ki ga je določila vlada, ter natančna navodila in roke za pripravo proračuna. Predlagatelji morajo predložiti finančne načrte predvidoma do 30. julija. Do 20. septembra mora minister, pristojen za finance, predložiti vladi predlog proračuna v sprejetje, vlada pa ga predloži državnemu zboru do 30. septembra (Proračunski priročnik, 2003).

Za vse uporabnike, ki pridobivajo sredstva iz državnega proračuna, je zelo pomembno da poznajo postopke priprave državnega proračuna in da hkrati prilagodijo pripravo svojih predračunov. Tako je za občine zelo pomembno (seveda, če želijo sofinanciranje določene investicije iz državnega proračuna), da imajo na stopnji priprave državnega proračuna že pripravljene svoje projekte v okviru načrta razvojnih programov.

Za finance pristojen organ občinske uprave pripravi tudi terminski načrt priprave občinskega proračuna. Ob predpostavki, da vlada predloži predlog državnega proračuna za naslednje leto v sprejem državnemu zboru 30. septembra in glede na določilo drugega odstavka 28. člena ZJF, po katerem župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru, bi bil lahko okvirni terminski načrt za sestavo proračuna občine naslednji:

- posredovanje navodila neposrednim proračunskim uporabnikom najkasneje do 25.09.,
- posredovanje predlogov finančnih načrtov, predlogov načrtov razvojnih programov in obrazložitev finančnih načrtov za finance pristojnemu organu občinske uprave do 15.10. (po prejemu navodila neposredni uporabniki zahtevajo od posrednih uporabnikov občinskega proračuna, da jim pošljejo podatke za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov),
- obdelava prejetih gradiv v organu občinske uprave, pristojnemu za finance od 16. do 20.10.,
- usklajevanje proračuna z neposrednimi proračunskimi uporabniki in oblikovanje predloga proračuna pri županu od 21. do 31.10.,
- predložitev predloga proračuna z vsemi spremnimi dokumenti v sprejem občinskemu svetu 1.11..

3.1.2. Zakonski predpisi iz področja proračunov

Področje javnih financ, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči urejajo številni predpisi. Ti predpisi se uporabljajo tako pri sestavi državnega proračuna kot tudi pri sestavi občinskih proračunov. Pri pripravi predloga občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občine je potrebno upoštevati naslednjo veljavno zakonodajo s področja javnih financ in računovodstva:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02),
- Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02),

- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00) in
- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00).

Pri pripravi proračuna je treba upoštevati tudi podzakonske predpise Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02-1253) in sicer Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur.l. RS, št. 54/2002, 117/2002, 58/2003, 134/2003, 34/2004, 75/2004, 117/2004, 141/2004, 117/2005).

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, morajo občine upoštevati tudi podzakonske predpise Zakona o javnih naročilih (Ur.l. RS, št. 39/2000 (102/2000 - popr.), 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004).

Zaradi jasnega ločevanja pojmov: proračun, spremembe proračuna in rebalans proračuna, je potrebno le-te pojasniti. Na podlagi 3. člena ZJF:

- je proračun akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto,
- so spremembe proračuna akt o spremembah in dopolnitvah državnega oziroma občinskega proračuna, ki ga vlada predloži v sprejem državnemu zboru oziroma župan občinskemu svetu pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša,
- je rebalans proračuna akt države oziroma občine o spremembi proračuna med letom.

Proračun se sprejema v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. januarjem tistega leta, za katero se sprejema. ZJF v 13. členu omogoča, da vlada predloži državnemu zboru skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi. Če je proračun sprejet, vlada najkasneje do 1. oktobra prihodnjega leta predloži državnemu zboru predlog sprememb proračuna, ki so potrebne zaradi bistvenih sprememb predpostavk gospodarskega razvoja ali usmeritev ekonomske in javnofinančne politike. Ob predlogu sprememb proračuna vlada predloži državnemu zboru tudi predlog proračuna za leto, ki sledi letu, za katerega so pripravljene spremembe proračuna. Tako je vlada že v letu 2001 pripravila proračuna za leti 2002 in 2003, v letu 2002 pa spremembe proračuna za leto 2003 in proračun za leto 2004.

Določbe 13. a člena ZJF tudi občinam omogočajo pripravo in sprejetje proračuna za dve leti, vendar lahko župan 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. To pomeni, da bi lahko občine teoretično tudi v letu 2002, ko so bile v novembru 2002 lokalne volitve za župana in občinski svet, pripravile proračuna za leti 2003 in 2004 (sprejem v mesecu decembru), sprejme pa ju občinski svet, ki je izvoljen za mandatno obdobje 2002 – 2006. Sprejem dvoletnega proračuna za občine ni obvezen.

V primeru sprejemanja proračuna za dve leti državni zbor oziroma občinski svet sprejme 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 makrofiskalne politike in večletnih razvojnih programov na posameznih področjih delovanja občine. Tako bo 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 se pripravlja za obdobje štirih let. S sprejetjem dvoletnega proračuna se bo lahko prekinil tudi dosednji pogost način začasnega financiranja proračunskih potreb v prvih mesecih proračunskega leta, ko proračun še ni bil sprejet.

3.2. KLASIFIKACIJE JAVNOFINANČNIH PREJEMKOV IN IZDATKOV

Klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov je pomembna za oblikovanje vladne politike in merjenje alokacije resursov med sektorji, za pregled nad politiko in analizo rezultatov ter za dnevno izvrševanje proračunov, saj zagotavlja ustrezne podatke za odločanje in odgovornost. Izdatke lahko razvrščamo po različnih klasifikacijah za različne namene (Pogačar, 2004, str. 8).

V nadaljevanju so podane usmeritve za sestavo proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna po klasifikacijah javnofinančnih prejemkov in izdatkov, usmeritve za strukturo proračuna (bilance, načrt razvojnih programov) in usmeritve za sestavo obrazložitve bilanc in načrta razvojnih programov. Pri sestavi proračuna se upoštevajo klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Klasifikacije proračuna morajo prikazovati prejemke in izdatke občinskega proračuna po naslednjih klasifikacijah:

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

3.2.1. Institucionalna klasifikacija

Institucionalna klasifikacija javnofinančnih enot, ki so zajete v okviru 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 financiranje programov iz občinskega proračuna so neposredni uporabniki občinskih proračunov.

Vsaka občina glede na organiziranost svojih neposrednih proračunskih uporabnikov pripravi svojo institucionalno klasifikacijo neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so predlagatelji finančnih načrtov.

Na splošno pa bo najbolj tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini na naslednje institucionalne enote:

1. Občinski organi in občinska uprava:

- občinski svet,
- nadzorni odbor,
- župan,
- občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave (oddelki, uradi) in

2. Ožji del občine (od A do Ž).

Predlagatelji finančnih načrtov občinskih organov in občinske uprave so občinski organi in občinska uprava, zaradi preglednosti finančnega načrta občinske uprave pa kot predlagateljice finančnega načrta občinske uprave lahko nastopajo tudi notranje organizacijske enote občinske uprave. Vsak ožji del občine je samostojni predlagatelj finančnega načrta.

ZJF samo za neposredne uporabnike državnega proračuna določa, da so za nekatere skupine neposrednih uporabnikov določeni skupni predlagatelji finančnih načrtov. Predlagatelji finančnih načrtov neposrednih uporabnikov na lokalnem nivoju pa so posamezni neposredni uporabniki (občinski organi in občinska uprava), v primeru da se občina odloči, da bo finančni načrt občinske uprave pripravila po notranjih organizacijskih enotah, pa mora pristojni organ občine določiti, katere

notranje organizacijske enote občinske uprave pripravljajo delne finančne načrte občinske uprave.

3.2.2. Ekonomska klasifikacija

Ekonomska klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur.l. RS, št. 54/2002, 117/2002, 58/2003, 134/2003, 34/2004, 75/2004, 117/2004, 141/2004, 117/2005). Daje odgovor na vprašanje, **kaj se plačuje iz javnih sredstev**. Je temelj strukture proračuna. Od leta 2000 se uporablja pri pripravi in izvrševanju državnega in občinskih proračunov, pri pripravi finančnih načrtov javnih skladov, agencij in javnih zavodov ter pri pripravi njihovih poročil o realizaciji oziroma pri pripravi zaključnih računov.

Predstavitev javnofinančnih odhodkov po ekonomski klasifikaciji je bogato analitično orodje in ima tudi uporabno vrednost za ugotavljanje makrofiskalnega položaja in vpliva fiskalne politike na gospodarstvo. Uveljavljena je za tako za prihodke kot odhodke in je osnovna klasifikacija, ki se uporablja za prikazovanje splošnega dela proračuna. Po tej klasifikaciji se za prikaze osnovnih javnofinančnih tokov pri pripravi, izvrševanju, spremljanju in analiziranju proračunov uporabljajo naslednje bilančne sheme:

- A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV
- B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB
- C. RAČUN FINANCIRANJA

Skladno z ekonomsko klasifikacijo so v navedeni bilanci in računih agregati razčlenjeni na skupine kontov in podskupine kontov.

A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

- 1. Tekoči prihodki
- 2. Kapitalski prihodki
- 3. Prejete donacije
- 4. Transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja

Odhodki pa se v bilanci prihodkov in odhodkov izkazujejo v naslednjih kategorijah:

1. Tekoči odhodki
2. Tekoči transferi
3. Investicijski odhodki
4. Investicijski transferi

(Štrekelj, 2004, str. 6,7)

B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

V računu finančnih terjatev in naložb se zajemajo tisti tokovi izdatkov, ki imajo za državo značaj danih posojil, bodisi finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Ta plačila imajo za rezultat nastanek finančne terjatve države (ali občine) do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitev oziroma povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev. V okviru te skupine izdatkov se izkazujejo tudi plačila zapadlih jamstev države podjetjem ali finančnim institucijam, ki prav tako pomenijo vzpostavitev terjatev države do prejemnikov teh sredstev.

Na strani prejemkov so v tem računu izkazani tokovi prejemkov, ki nimajo značaja prihodkov, pač pa so to sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države oziroma prejetih sredstev iz naslova prodaje kapitalskih deležev države v podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah.

C. RAČUN FINANCIRANJA

V računu financiranja se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga države, oziroma s financiranjem proračunskega deficita, to je salda balance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb.

V računu financiranja se na strani prejemkov izkazujejo najeti domači in tuji krediti in sredstva, pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev doma in v tujini, na strani izdatkov pa odplačila glavnice domačih in tujih kreditov in odplačila glavnice izdanih vrednostnih papirjev doma in v tujini.

3.2.3. Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov

Programska klasifikacija daje odgovor na vprašanje, **za kaj se porabljajo javna sredstva**. Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena posebej za državni in posebej za občinske proračune, in sicer s Pravilnikom o programski

klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna (Ur.l. RS, št. 57/2005 (88/2005 - popr.). 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. 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) ter
- glavne programe (57 glavnih programov) in
- podprograme (117 podprogramov).

Ministrstvo za finance bo pripravilo tudi podrobno obrazložitev funkcionalno programske klasifikacije za občine in njeno povezavo s funkcionalno klasifikacijo. Programska klasifikacija je od 1. 1. 2006 dalje tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin na podlagi zakona o financiranju občin. V ta namen bo Pravilnik o poročanju občin o prejemkih in izdatkih proračunov občin (Uradni list RS, št. 8/04, 34/04 in 10/05) spremenjen, tako da bodo občine poročale o svojih izdatkih po ekonomski, funkcionalni in programski klasifikaciji.

3.2.4. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov

Funkcionalna klasifikacija, določena z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00), 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.

Do uvedbe programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov je bilo za občine obvezno, da so pri pripravi občinskega proračuna upoštevale funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih izdatkov, na podlagi katere Ministrstvo za finance tudi mesečno obdeluje podatke o realiziranih odhodkih občin na obrazcih »P1 – Poročilo o odhodkih po funkcionalnih dejavnostih«, predpisanih s Pravilnikom o poročanju občin o prejemkih in izdatkih proračunov občin (Uradni list RS, št. 8/04, 34/04 in 10/05). Le-to bodo pri pripravi proračuna še vedno upoštevale. Ministrstvo za finance je v ta namen pripravilo povezavo med podprogrami programske klasifikacije in pododdelki funkcionalne (COFOG) klasifikacije .

3.3. SESTAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH TER POSREDNIH UPORABNIKOV PRORAČUNA

Enoten način oblikovanja proračunov občin v Republiki Sloveniji izhaja iz veljavnih predpisov. Da bi vse občine pripravile svoje proračune skladno z veljavno zakonodajo, so v nadaljevanju podana podrobnejša navodila za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov ter finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna.

ZJF v 18. členu določa, da za finance pristojen organ občinske uprave po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna posreduje **neposrednim uporabnikom občinskega proračuna navodilo za pripravo občinskega proračuna**, ki mora vsebovati:

- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna,
- opis načrtovanih politik občine,
- oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja občinskega proračuna v prihodnjih dveh letih,
- okvirni predlog 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.

Navodilo mora vsebovati tudi način in roke za predložitev načrtov razvojnih programov, načrtov delovnih mest neposrednih uporabnikov in načrtov nabav in gradenj neposrednih uporabnikov. Prav tako mora navodilo vsebovati tudi način in roke za predložitev načrta prodaje občinskega stvarnega premoženja.

Proračun občine je akt, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki in odhodki ter drugi izdatki občine za eno leto. S tem aktom se določijo programi občinskih organov in sredstva za izvedbo teh programov. Pri določitvi proračuna občine je najprej potrebno upoštevati dani makroekonomski okvir, v katerem se določi fiskalna kapaciteta občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov). Na podlagi prioritet občine se določi okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, ki se kasneje podrobneje opredeli v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna in predstavlja za neposredne uporabnike zgornjo mejo pravic porabe (pravica porabe je pravica neposrednega uporabnika prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki – kontu).

V navodilu občina lahko pripravi za neposredne uporabnike enotne obrazce za pripravo finančnih načrtov (posebej za prihodke in posebej za odhodke), načrtov razvojnih programov in obrazložitev ter določi roke za pripravo občinskega proračuna in rok, do katerega morajo neposredni uporabniki predloge finančnih načrtov, načrte razvojnih programov in obrazložitve posredovati za finance pristojnemu organu občinske uprave.

Predloge finančnih načrtov pripravijo **neposredni uporabniki občinskega proračuna**. Neposredni uporabniki na nivoju občine so organi občine, občinska uprava in morebitni skupni organi občinske uprave več občin (samo pri občini, kjer je sedež skupne občinske uprave, določen v odloku o njeni ustanovitvi), ker se financirajo neposredno iz občinskega proračuna oziroma občinskih proračunov. Prav tako so neposredni uporabniki občinskega proračuna tudi ožji deli občin (krajevne, vaške in četrtne skupnosti) ne glede na to, ali imajo status pravne osebe ali ne. Finančni načrti ožjih delov lokalnih skupnosti s statusom pravne osebe so skladno z določili 19.c in 19. č člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in dopolnitve) sestavni del občinskega proračuna. Za njihovo poslovanje v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Prejemki in izdatki ožjega dela lokalne skupnosti se obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, v odloku o proračunu občine pa mora biti določeno, da so prejemki ožjih delov občin namenski prejemki občinskega proračuna, ki gredo točno določenemu neposrednemu uporabniku – ožjemu delu občine (na primer: prejemki od razpolaganja s premoženjem ter sredstva od krajevnih samoprispevkov po prejšnjih predpisih, ipd.).

Pred začetkom priprave proračuna mora občina najprej določiti svoje neposredne proračunske uporabnike, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov. To pomeni, da mora občina oblikovati **šifrant neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (poljubna šifra in naziv neposrednega uporabnika)**. Le-ta se lahko, glede na organiziranost občinske uprave in ožjih delov občine, od občine do občine nekoliko razlikuje. Obvezno morajo biti določeni naslednji neposredni uporabniki proračuna: občinski svet, nadzorni odbor, župan, občinska uprava (enovita ali z notranjimi organizacijskimi enotami) in vsi ožji deli občin, določeni Statutom občine (Uradni list RS, št. 78/05 – uradno prečiščeno besedilo).

3.4. STRUKTURA OBČINSKEGA PRORAČUNA

3.4.1. Struktura proračuna

Predlog občinskega proračuna mora biti občinskemu svetu predložen v naslednji vsebini in strukturi:

Vsebina in struktura proračuna občine, ki je predložen občinskemu svetu, temelji na 10. členu ZJF. Tako je proračun sestavljen iz treh delov (Tabela 2, str. 25):

- splošni del,
- posebni del in
- načrt razvojnih programov.

3.4.1.1. Splošni del proračuna

Tabela 2: Osnovni računi oziroma bilančne sheme javnega financiranja

A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV	
I. PRIHODKI 1. TEKOČI PRIHODKI 2. KAPITALSKI PRIHODKI 3. DONACIJE 4. TRANSFERNI PRIHODKI	II. ODHODKI 1. TEKOČI ODHODKI 2. TEKOČI TRANSFERI 3. INVESTICIJSKI ODHODKI 4. INVESTICIJSKI TRANSFERI
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK/PRIMANJKLJAJ (I.-II.)	
B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB	
IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV 1. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL 2. PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV 3. KUPNINE IZ NASLOVA PRIVATIZACIJE	V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV 1. DANA POSOJILA 2. POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV IN NALOŽB 3. PORABA SREDSTEV KUPNIN IZ NASLOVA PRIVATIZACIJE 4. POVEČANJE NAMENSKEGA PREMOŽENJA V JAVNIH SKLADIH IN DRUGIH OSEBAH JAVNEGA PRAVA
VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV.-V.)	
C. RAČUN FINANCIRANJA	
VII. ZADOLŽEVANJE 1. DOMAČE ZADOLŽEVANJE 2. ZADOLŽEVANJE V TUJINI	VIII. ODPLAČILA DOLGA 1. ODPLAČILA DOMAČEGA DOLGA 2. ODPLAČILA DOLGA V TUJINO
IX. NETO ZADOLŽEVANJE (VII.-VIII.)	
X. POVEČANJE/ZMANJŠANJE SREDSTEV NA RAČUNIH (I.+IV.+VII.-II.-V.-VIII.)	
XI. NETO FINANCIRANJE (VI.+IX.-X.=III.)	

Vir: Zemljič, 2003, str. 35

Splošni del proračuna sestavljajo (Tabela 2):

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb ter
- račun financiranja.

V bilanci prihodkov in odhodkov se na strani prihodkov izkazujejo (Tabela 2) :

- davčni prihodki,
- nedavčni prihodki,
- kapitalski prihodki,
- prejete donacije in
- transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja.

Na strani odhodkov pa vsi odhodki, ki zajemajo (Tabela 2):

- tekoče odhodke,
- tekoče transfere,
- investicijske odhodke in
- investicijske transfere.

Kot je razvidno iz Tabele 2 se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa porabljen sredstva danih posojil ter porabljen sredstva za nakup kapitalskih naložb. V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. V računu financiranja se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu. Čeprav struktura proračuna, določena v 10. členu ZJF, ne opredeljuje vključitve stanja sredstev na računih iz preteklih let v proračun, pa je ta sredstva pri sestavi proračuna potrebno upoštevati na podlagi 9. člena ZJF, ker dejansko pomenijo prenesena sredstva iz preteklih let, ki se vključijo v proračun naslednjega leta. Sredstva, ki so ostala neporabljen na računih proračuna (iz vseh treh bilanc proračuna) na koncu tekočega leta, se uporabijo za financiranje izdatkov proračuna prihodnjega leta (izjema so samo namenska sredstva proračuna iz 43. člena ZJF). Za znesek prenesenih sredstev oziroma stanja sredstev na računih iz preteklih let, ki je lahko pozitivno, nič ali negativno, se spremeni višina izdatkov proračuna. Uravnoteženost proračuna se preveri tako, da se primerja stanje sredstev na računih iz preteklih let in povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih proračuna tekočega leta. Na podlagi sedmega odstavka 2. člena ZJF mora biti proračun uravnotežen med prejemki in izdatki. To pomeni, da morajo biti v vseh treh bilancah proračuna (bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja) celotni prejemki proračuna usklajeni s celotnimi izdatki

proračuna. Tako je dovoljen primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov, ki pa se mora pokriti s prihodki iz računa finančnih terjatev in naložb oziroma iz računa financiranja ter z upoštevanje stanja sredstev na računih ob koncu preteklega leta.

- po ekonomski klasifikaciji:

- A. Bilanca prihodkov in odhodkov
- B. Račun finančnih terjatev in naložb
- C. Račun financiranja;

Skladno z ekonomsko klasifikacijo so v navedeni bilanci in računih agregati razčlenjeni na skupine kontov in podskupine kontov.

Predstavitev javnofinančnih odhodkov po ekonomski klasifikaciji je bogato analitično orodje in ima tudi uporabno vrednost za ugotavljanje makrofiskalnega položaja in vpliva fiskalne politike na gospodarstvo. Uveljavljena je tako za prihodke kot odhodke in je osnovna klasifikacija, ki se uporablja za prikazovanje splošnega dela proračuna. Po tej klasifikaciji se za prikaze osnovnih javnofinančnih tokov pri pripravi, izvrševanju, spremljanju in analiziranju proračunov uporabljajo naslednje bilančne sheme:

- A. Bilanca prihodkov in odhodkov
- B. Račun finančnih terjatev in naložb
- C. Račun financiranja

3.4.1.2. Posebni del proračuna

- po neposrednih proračunskih uporabnikih, znotraj tega pa po:

- področjih proračunske porabe,
- glavnih programih,
- podprogramih,
- proračunskih postavkah in
- proračunskih postavkah – kontih.

V posebnem delu proračuna so proračunska sredstva oziroma pravice porabe razdeljena po neposrednih uporabnikih proračuna tako, da njihovi finančni načrti sestavljajo posebni del proračuna. Gre za institucionalno klasifikacijo proračuna. Finančni načrti so podrobneje razdelani, upoštevaje funkcionalno-programsko in ekonomsko klasifikacijo. Različne klasifikacije proračuna, priprava proračuna na podrobnem nivoju ter z različnimi atributi opremljene proračunske postavke omogočajo najrazličnejše izpise, ki so podlaga za ukrepanje MF, vlade ter državnega zbora, nenazadnje pa tudi za obveščanje širše javnosti.

3.4.1.3. Načrt razvojnih programov

Načrt razvojnih programov sestavljajo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte (vključno tiste, ki jih bo iz svojih skladov sofinancirala EU) v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih oziroma projektih neposrednih uporabnikov;
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Načrt razvojnih programov se letno dopolnjuje.

3.4.1.4. Obrazložitev

- splošnega dela proračuna,
- posebnega dela proračuna (finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna),
- načrta razvojnih programov,
- kadrovskega načrta,
- načrta nabav in gradenj.

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

- ocena realizacije (oziroma realizacija, če je le-ta v času priprave proračuna že znana) prejemkov in izdatkov za preteklo leto,
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
- načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

3.5. OBRAZLOŽITEV PREDLOGA OBČINSKEGA PRORAČUNA

Obrazložitev občinskega proračuna mora slediti strukturi proračuna: splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov. Zaradi preglednosti mora obrazložitev posebnega dela slediti zaporedju finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, v okviru finančnih načrtov le-teh pa zaporedju področij proračunske porabe, glavnih programov, podprogramov in proračunskih postavk v okviru posameznega finančnega načrta. Podoben sistem velja tudi za obrazložitev načrta razvojnih programov. V primeru priprave proračuna za dve leti morajo biti vse obrazložitve pripravljene ločeno za vsako leto posebej.

3.5.1. Obrazložitev splošnega dela

Obrazložitev splošnega dela proračuna pripravi za finance pristojen organ občinske uprave.

3.5.2. Obrazložitev posebnega dela proračuna (predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov)

Pripravo obrazložitve predloga finančnega načrta (programa dela oziroma letnega izvedbenega načrta) določa 16. člen ZJF. Na podlagi določb 16. člena ZJF mora obrazložitev vsebovati:

- predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju,
- zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi,
- usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom,
- izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
- druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov in
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Pri tem pa je potrebno upoštevati še tretji odstavek 24. člena Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02). Prav tako pa je potrebno upoštevati 10. člen Navodila o pripravi zaključenega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (Uradni list RS, št. 12/01), saj le-ta vsebuje tudi določbo, da neposredni uporabnik pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela), pripravljenega v skladu z drugim odstavkom 24. člena Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in navodilom za pripravo proračuna Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02).

Obrazložitev finančnega načrta je podlaga za ugotavljanje uspešnosti poslovanja neposrednega uporabnika oziroma ocenjevanje dejanske učinkovitosti in rezultatov na koncu proračunskega leta, tako da se primerjajo doseženi rezultati z načrtovanimi rezultati in viri sredstev, ki so bili sprejeti s proračunom. Iz obrazložitve naj bi bila razvidna povezava ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in predpisov z letnimi izvedbenimi cilji.

Ti naj bi bili uresničeni z rezultati izvajanja aktivnosti, projektov in investicijskih projektov znotraj glavnih programov in podprogramov oziroma področij proračunske porabe. Zato je pomembno, da neposredni uporabniki navedejo predvidene rezultate, ki naj bi jih v posameznem proračunskem letu dosegli z izvajanjem dejavnosti po proračunskih postavkah (aktivnosti, projekti, investicijski projekti).

Obrazložitev finančnega načrta pomeni letni izvedbeni načrt neposrednega uporabnika, v katerem naj bi bil prikazan način uresničevanja ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in ciljev sprejetih predpisov z določitvijo letnih ciljev. Ti cilji pa se realizirajo z dejavnostjo neposrednega uporabnika, ki se financira iz letnega finančnega načrta za posamezno proračunsko leto, da bi neposredni uporabnik konec leta dosegel načrtovane rezultate.

Za dobro pripravo obrazložitve finančnega načrta mora zato neposredni uporabnik poznati dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja in pravne osnove izvajanja svoje dejavnosti. Obrazložitev posebnega dela proračuna pripravijo vsi neposredni proračunski uporabniki tako, da pripravijo obrazložitve svojih predlogov finančnih načrtov. Obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika naj bi bila pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah). V primeru, da občina pripravlja dvoletni proračun, pripravijo neposredni uporabniki obrazložitev predloga finančnega načrta ločeno za vsako proračunsko leto posebej.

3.5.3. Obrazložitev načrta razvojnih programov

Načrt razvojnih programov mora biti obrazložen po posameznih projektih oziroma državnih pomočeh, danih iz občinskega proračuna v okviru predloga obrazložitve finančnega načrta neposrednega uporabnika. V obrazložitvi načrta razvojnih programov morajo biti zajeti vsi načrtovani investicijski izdatki občine kot tudi morebitne nedokončane investicije občine. Potrebno je vključiti tudi tiste investicije, za katere ima občina sklenjene pogodbe o finančnem najemu (leasing) oziroma morebitne druge oblike zasebnih vlaganj.

3.5.4. Druge obrazložitve

Sestavni del obrazložitve proračuna občine sta tudi kadrovski načrt ter načrt nabav in gradenj.

3.5.4.1. Kadrovski načrt

Sklepanje delovnih razmerij in upravljanje s kadrovskimi viri na občinski ravni poteka v skladu s **kadrovskim načrtom**. Za pripravo in predložitev kadrovskega načrta neposredni uporabniki občinskega proračuna lahko smiselno uporabijo Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov (Uradni list RS, št. 63/03). Za podrobnejša pojasnila pa se občine obrnejo na pristojno ministrstvo.

S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih, v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa (neposredni uporabniki občinskega proračuna) pa se za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas. V njem se prikaže tudi predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest ter določi število najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov. Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik neposrednega uporabnika občinskega proračuna ob pripravi proračuna. Predlog kadrovskega načrta mora biti usklajen s predlogom proračuna. Ker v občini proračun sprejema občinski svet, kadrovski načrt pa mora biti usklajen s proračunom, to dejansko pomeni, da število in strukturo zaposlenih dejansko določi občinski svet in ne župan, čeprav mora dejansko kadrovski načrt sprejeti predstojnik neposrednega uporabnika občinskega proračuna in ga tudi uskladiti s sprejetim proračunom, in sicer v 60 dneh po uveljavitvi proračuna.

3.5.4.2. Načrt nabav in gradenj

Načrt nabav in gradenj skladno s 25. členom ZJF zajema osnovna sredstva, potrebna za delovanje neposrednega uporabnika. Prikazuje stroške za nabavo osnovnih sredstev in izvedbo investicijskega vzdrževanja, ki ga je v letu, na katero se proračun nanaša, potrebno izvesti za normalno izvajanje nalog neposrednih uporabnikov. V njem so prikazane zgolj potrebe neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, ne pa tudi potrebe posrednih uporabnikov. V tem dokumentu ni pomembno, kje so zagotovljena sredstva za realizacijo načrta nabav in gradenj. Načrt nabav in gradenj je povezan z načrtom razvojnih programov. V načrt nabav in gradenj so lahko uvrščene le tiste investicijske nabave in gradnje, ki so uvrščene tudi v načrt razvojnih programov. Načrt nabav in gradenj po 25. členu ZJF (izvedbeni plan na letni ravni) in načrt investicij kot del načrta razvojnih programov po 12. členu ZJF morata biti medsebojno povsem usklajena (vrednosti za prvo oziroma prvi dve leti srednjeročnega obdobja morajo biti enake). Načrt nabav in gradenj je podlaga za program dela nabavnih služb, ki morajo te nabave izvesti.

Načrt nabav in gradenj za vse neposredne uporabnike pripravi pristojna služba občinske uprave. Načrt nabav in gradenj sprejme župan in ga uskladi s predlogom proračuna. Po sprejemu proračuna župan uskladi načrt nabav in gradenj s sprejetim proračunom. Prav tako obstajajo povezave med posebnim delom proračuna in načrtom razvojnih programov preko področij proračunske porabe, glavnih programov, podprogramov, proračunskih postavk in kontov.

Struktura obrazložitve proračuna sledi strukturi proračuna.

4. IZVRŠEVANJE OBČINSKEGA PRORAČUNA

4.1. OPIS POSTOPKOV IZVRŠEVANJA PRORAČUNA

Izvrševanje proračuna obsega vse postopke in dejanja, ki jih je potrebno opraviti za to, da se realizira sprejeti proračuna tako na nivoju proračuna kot celote, kot na ravni posameznega finančnega načrta. Izvrševanje proračuna se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca proračunskega leta, ko je potrebno poročati o izvršitvi proračuna in v ta namen pripraviti zaključni račun proračuna. Odgovornost za zakonito izvrševanje se določa na dveh oziroma treh nivojih.

Župan je za izvrševanje občinskega proračuna kot celote odgovoren občinskemu svetu. O izvrševanju proračuna jim zato morata poročati. V ta namen je župan dolžan predvsem skrbeti za to, da se poberejo načrtovani prihodki, da se ohranja proračunsko ravnotežje (ne preseže proračunski deficit ter obseg zadolževanja), da so prerazporeditve iz pristojnosti vlade zakonite, in da se vzpostavi sistem, da se proračunska sredstva porabljajo pravilno in smotrno.

Predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, gospodarnost in učinkovitost razpolaganja s proračunskimi sredstvi državnega organa, ki ga vodi, in ki so zagotovljena v njegovem finančnem načrtu, in sicer tako na strani izdatkov kot na strani prejemkov proračuna. Ta lahko s pooblastilom prenese posamezne navedene pravice na druge osebe.

Oseba, ki jo predstojnik pooblasti za izdajanje odredb za plačilo je odredbodajalec. Odredbodajalec je tisti, ki odloča o izplačilu v breme določne proračunske postavke in zato tudi odgovarja. V ta namen se mora preden podpiše odredbo prepričati, ali so izpolnjeni vsi pogoji za izplačilo, predvsem pa mora biti v ta namen vzpostavljen sistem notranjih finančnih kontrol in notranje revidiranje. Poraba sredstev je mogoča samo na podlagi originalnih knjigovodskih listin in odredbe za izplačilo.

Za finance pristojen organ občinske uprave, mora redno spremljati izvrševanje proračuna in o tem, če je treba, obveščati župana. Zato izvrševanje proračuna obsega:

- sprejem dinamizirane ocene prejemkov in izdatkov proračuna za določeno leto po uveljavitvi proračuna,
- sprejem programa financiranja proračuna za potrebe realizacije sprejetega proračuna,
- pripravo kvot,

- določanje mesečnih likvidnostnih načrtov za izvrševanje proračuna oz. mesečnih likvidnostnih načrtov uporabnikov;
- spremljanje izvrševanja proračuna na strani prejemkov in izdatkov, in sicer njihove realizacije, s poudarkom na spremljanju: prevzetih obveznosti v breme proračuna, prerazporeditev pravic porabe, porabe splošne proračunske rezervacije in proračunske rezerve ter evidentiranje problemov na teh področjih in
- priprava polletnega poročila o izvrševanju proračuna ter predlaganje morebitnih ukrepov za uravnoteženje proračuna.

Skupne naloge neposrednih uporabnikov pri izvrševanju proračuna se, ne glede na njihova sicer različna delovna področja, nanašajo na:

- prevzemanje obveznosti v skladu s področno in javnofinančno zakonodajo (npr. izdaja upravnih odločb, sklepanje pogodb),
- evidentiranje prevzetih obveznosti in
- plačevanje zapadlih obveznosti v breme proračunskih postavk-konto.

4.2. POSAMEZNI INŠTRUMENTI IZVRŠEVANJA PRORAČUNA

4.2.1. Kvote in mesečni načrti za izvrševanje proračuna

Kvote, mesečni načrti za izvrševanje proračuna ter dinamizirane ocene prejemkov in izdatkov proračuna za določeno leto so inštrumenti, ki služijo za optimalno upravljanje z likvidnimi sredstvi proračuna.

Neposredni uporabniki smejo plačevati obveznosti samo v obsegu, ki ga za trimesečje ali drugo obdobje neposrednemu uporabniku določi vlada oziroma župan. To so t.i. kvote.

MF oziroma za finance pristojen organ občinske uprave načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna, ki jih pripravi MF oziroma za finance pristojen organ občinske uprave na predpisan način in v predpisanih rokih.

4.2.2. Prerazporejanje pravic porabe

V teku proračunskega leta se dogaja, da na določenih proračunskih postavkah ostajajo, na drugih pa primanjkuje pravic porabe. Pogosto so temu vzrok nove okoliščine, ki se objektivno zgodijo tekom leta in vplivajo na spremenjene pogoje poslovanja neposrednih uporabnikov. ZJF dovoljuje prerazporejanje pravic porabe le ob pogojih in na način, določen v ZJF, ZIPRS ali v odloku občine. Pravila

prerazporejanja v ZIPRS so določena upoštevaje strukturo proračuna. ZIPRS daje pod predpisanimi pravili pravico prerazporejanja pravic porabe:

- vladi (slednji v primeru prerazporeditev sredstev med uporabniki),
- predlagateljem finančnih načrtov (glej 2. odstavek 19. člena ZJF) in
- neposrednim uporabnikom.

Za prerazporeditve v večjem obsegu je potrebno predlagati DZ oziroma občinskemu svetu v sprejem rebalans proračuna.

4.2.3. Proračunske rezerve

V proračunu se oblikuje proračunska rezerva. ZJF določa v 48. členu določa, da se ta lahko uporabi za odpravo posledic naravnih nesreč (npr. potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče). O uporabi sredstev proračunske rezerve odloča vlada na predlog MF ter v skladu z Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč (Ur.l. RS, št. 75/2003, 98/2005). V sredstva proračunske rezerve se lahko izloči največ 1,5 % prejemkov proračuna. Enako velja za občine.

4.2.4. Splošna proračunska rezervacija

Del proračunskih sredstev se pri pripravi proračuna na posebni proračunski postavki rezervira za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva ali niso zagotovljena v zadostnem obsegu. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča vlada na predlog MF oziroma župan.

4.2.5. Začasno zadržanje izvrševanja proračuna

Če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna, lahko vlada na predlog MF oziroma župan največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov. Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja lahko vlada oziroma župan:

- ustavi prevzemanje obveznosti;
- predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil,
- ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev, potrebno zaradi prevzemanja obveznosti in
- določi, da morajo neposredni uporabniki pridobiti za sklenitev pogodbe predhodno soglasje MF.

Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora najkasneje 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna vlada oziroma župan predlagati rebalans proračuna.

4.2.6. Rebalans proračuna

Rebalans proračuna je akt o spremembi proračuna med proračunskim letom. Rebalans proračuna predlaga vlada Državnemu zboru v sprejem, če oceni, da bo nastopilo trajnejše neskladje med prejemki in izdatki proračuna. DZ sprejme rebalans po posebnem postopku.

4.2.7. Namenski prejemki in izdatki proračuna

ZJF v 43. členu dovoljuje, da se določeni izdatki proračuna vežejo na točno določene prejemke proračuna. To predstavlja izjemo od proračunskega načela celovitega pokrivanja, ki je v določenih primerih utemeljena iz razlogov spodbujanja gospodarnega ravnanja. ZJF predvideva, da lahko zakon oziroma odlok, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, predpiše odstopanja od tega načela. Tako so izjeme v ZJF določene v:

- 43. členu ZJF, ki določa naslednje namenske prejemke proračuna: donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja ter odškodnine iz naslova zavarovanj in
- 74. členu ZJF, po katerem se kupnina od prodaje kapitalskih naložb in vlog v lasti države in občin uporabi za odplačila dolgov v računu financiranja ter druge izdatke, določene v letnem zakonu o izvrševanju proračuna.

Namenski prejemki proračunskega sklada imajo tudi status namenskih prejemkov. V 56. členu ZJF je podana definicija **proračunskega sklada**, ki je evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država oziroma občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega namena.

4.3. POROČANJE

Župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta s Poročilom o izvrševanju proračuna v prvem polletju. Poročilo pripravlja MF oziroma pristojne občinske finančne službe v okviru spremljanja izvrševanja proračuna in vsebuje analizo stanja, oceno realizacije proračuna do konca leta ter predloge potrebnih ukrepov. Lahko je podlaga za pripravo ukrepov za uravnoteženje proračuna in morebitnega rebalansa proračuna.

Po preteku proračunskega leta mora vlada oziroma župan pripraviti zaključni račun proračuna. To je akt države ali občine, v katerem so prikazani predvideni in izkazani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za preteklo leto. Zaključni račun proračun se pripravi upošteva strukturo proračuna, pri čemer njegove obrazložitve, ki vsebujejo tudi poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih uporabnikov, podatke iz bilance stanja ter pojasnilo odstopanj.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je del obrazložitve zaključnega računa proračuna v katerem neposredni uporabnik poroča o uresničitvi ciljev oziroma o rezultatih njegovega poslovanja. Je inštrument za nadziranje učinkovitosti in uspešnost delovanja države in občin.

Postopek priprave in sprejema zaključnega računa državnega proračuna določata ZJF v 97. členu. Neposredni uporabnik je dolžan pripraviti svoj (del) zaključnega računa proračuna ter ga predložiti MF do 28. februarja tekočega leta. MF nato pripravi skupen predlog zaključnega računa do 31. marca tekočega leta in ga predloži Računskemu sodišču. Resničnost in poštenost računovodskih izkazov proračuna in svoja razkritja Računsko sodišče zapiše v revizijsko poročilo. Vlada je dolžna najpozneje do 1. oktobra tekočega leta državnemu zboru predložiti predlog zaključnega računa proračuna skupaj z dokončnim revizijskim poročilom o izkazih in izvršitvi proračuna. Zaključni račun proračuna sprejme DZ oziroma občinski svet, s čimer potrdi izvršitev proračuna. Z njim zakonodajni organ nadzira kako so vlada ter posamezni ministri izvršili proračun (Pogačar, 2004, str. 10).

4.4. ANALIZA NAJPOGOSTEJŠIH IN PONAVLJAJOČIH SE KRŠITEV PREDPISOV PRI IZVRŠEVANJU PRORAČUNA

Nepravilnosti oz. kršitve in napake, ki jih bom predstavila predstavljajo kršitve določb Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02), Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02-1253), Zakona o javnih naročilih (Ur.l. RS, št. 39/2000 (102/2000 - popr.), 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004), Zakona o financiranju občin (Uradni list RS št. 80/1994, 45/1997 Odl.US: U-I- 43/96, 56/1998, 1/1999-ZNIDC, 59/1999 Odl.US: U-I-43/99, 61/1999 Odl.US: U-I-233/97, 79/1999-ZJF, 89/1999 Odl.US: U-I-359/98, 119/2002 Odl.US: U-I-165/00-7, 40/2003 Odl.US: U-I-256/00-6, 90/2005) in Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obvezna razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 51/02 in 108/03 - odl. US).

Iz Analize najpogostejših in ponavljajočih se kršitev predpisov, ugotovljenih v revizijskih poročilih Računskega sodišča, izdanih po Zakonu o računskem sodišču (Ur.l. RS, št. 11/2001, 20/2006-ZNOJF-1), ki so predstavljeni v (Priloga 1, Tabela 4), za kršitve občin, lahko po mojem mnenju izpostavim vzroke za izdajo negativnih mnenj in sicer menim, da izobraževalni programi rednega izobraževanja praviloma ne dajejo zadostnega znanja s področja javnih financ, in zato je večina znanja zaposlenih v občinskih upravah izgrajena zgolj na izkušnjah. Zakonodaja v vseh segmentih ne sledi praktičnemu izvajanju nalog in povzroča dvom o izbiri različnih poti za izvedbo. Za izvršne naloge občine ne obstaja nikakršna obveznost predložitve splošnih aktov ministrstvu, ta pa so mnogokrat sporni in v neskladju z ustavo in zakonodajo. Izobrazbena struktura zaposlenih v občinah, predvsem manjših, je sorazmerno nizka. Pri kadrih je veliko varčevanja. Politično kadrovanje in vpletanje te v občinske uprave dodatno omejuje nemoteno delo. Večina občin ima okoli 10.000 prebivalcev in občinsko upravo z manj kot 10 zaposlenimi, zato so mnoga področja za manjše občine strokovno zahtevna, če ne celo prezahtevna. Praksa lokalne samouprave je na začetku in premalo razvita.

Kršitve v obravnavanih občinah niso med sabo specifične, ampak kažejo določeno smer ponavljajočih se istih napak. Z realizacijo določenih ukrepov bi se lahko odgovorne osebe že vnaprej izognile pridobitvi negativnih mnenj. Ukrepi se nanašajo na vzpostavitev in izboljšanje notranjih kontrol, kar bi naj zajemalo opisane postopke, obrazce, priročnike, razvoj informacijske podpore, drugih tehnoloških in tehničnih rešitev, stalno izobraževanje javnih uslužbencev in vzpostavitev notranje revizije.

Priporočila in praktična seznanitev z revizijskimi postopki ter ocena možnih pomembnih nepravilnosti in napak pa utegnejo občine opozoriti na njihova šibka področja in jih vzpodbujati k odpravi pomanjkljivosti, kar lahko prispeva tudi k učinkovitejšemu delu Računskega sodišča pri izvajanju njegove revizijske pristojnosti, posledično pa k odpravljanju izdajanj negativnih mnenj za poslovanje občin.

Predstavila bom nekaj predlogov za morebitno reševanje problemov, ki se pojavljajo pri izvajanju in nadaljnjem razvoju nadzora, ki sem jih povzela po diplomskem delu Furman Žarka: Vzroki negativnih mnenj računskega sodišča o poslovanju občin (Furman, 2006, str. 49-50).

4.4.1. Informiranost zaposlenih v občinski upravi

Le ljudje, ki prakso nadgrajujejo in dopolnjujejo z izobraževanji v obliki glasil, različnih strokovnih člankov, elektronskih sporočil, novic in se udeležujejo posvetov ter seminarjev kot aktivni udeleženci, lahko kvalitetno vplivajo na razvoj lokalne

samouprave pri svojem delu. Ciljna skupina izobraževanj morajo biti župani, direktorji občinskih uprav in javni uslužbenci občin. Predstojniki bi morali imeti poleg drugih posebnih znanj, ki se od njih zahtevajo, tudi posebna znanja notranjega nadzora javnih financ, kar bi posledično na primarni ravni onemogočalo nepravilnosti poslovanja.

4.4.2. Kader v lokalni samoupravi

V lokalnih razmerah je občinska uprava podrejena vodstvu, kar pa predstavlja župan in občinski svet. Te funkcije so zaradi zadoščenosti demokracije dostopne slehernemu polnoletnemu državljanu RS. Takšen koncept predstavlja tveganje pri vodenju, saj župan predstavlja strateški management institucije, medtem ko uprava izvršuje sprejete odloke, odredbe, pravilnike in navodila, ki so bila sprejeta na občinskem svetu na predlog župana. V kolikor župan ni strokovno podkovan, prihaja do težav v upravljanju in vodenju institucije. Potrebna bi bila zakonska omejitev, kdo lahko kandidira za takšno funkcijo in kakšne pogoje mora izpolnjevati, saj gre tu za razpolaganje z velikimi količinami javnih sredstev.

4.4.3. Notranje revidiranje občin

Nespoštovanje 10. člena Pravilnika o usmeritvah za državno notranje revidiranje (Uradni list RS, št. 72/02), ki zajema tudi revidiranje v občinskih upravah in vzpostavitvi notranje revizijske službe, ki v določenih občinah predstavlja dodaten problem, ki zavira vzpostavljanje kakovostnega notranjega kontrolnega sistema in posledično izboljševanje poslovanja. In tako tudi ne prihaja do izmenjav mnenj med notranjimi in zunanjimi revizorji.

Meja za vzpostavljanje notranjih revizorjev bi se v občinah morala dvigniti iz sedanjih 500 milijonov letnega proračuna. Saj določene manjše občine ob celotni pristojnosti delovanja finančno ne premorejo dodatnega bremena za primerno strokovno usposobljenega uslužbenca. Takšen koncept bi hkrati povečal zainteresiranost manjših občin, da ustanovijo skupne notranje revizijske službe.

5. SISTEM FINANCIRANJA OBČINE SEVNICA

5.1. SPLOŠNA PREDSTAVITEV OBČINE SEVNICA

Občina Sevnica spada po površini med največje Slovenske občine. Na 272 km² živi okrog 18.000 prebivalcev s povprečno starostjo 39,3 leta. Aktivnega prebivalstva je

okrog 6200, od tega delovnega aktivnega z zaposlitvijo 1089, poslovnih subjektov v občini pa je okrog 5.400. Stopnja registrirane brezposelnosti je nekaj nad 10%.

Občina ima 10 krajevnih skupnosti: Blanca, Boštanj, Krmelj, Loka Pri Zidanem mostu, Primož, Sevnica, Studenec, Šentjanž, Tržišče in Zabukovje s 115 naselji. V občini deluje 14 društev s področja kmetijstva, 28 društev s področja zdravstvenega varstva in sociale, 29 društev s področja kulture, 32 športnih društev in 16 prostovoljnih gasilskih društev. V občini deluje 7 osnovnih šol: OŠ Blanca, OŠ Boštanj, OŠ Krmelj, OŠ Sava Kladnika Sevnica, OŠ Šentjanž, OŠ Tržišče in OŠ s prilagojenim programom Ana Gale. V občini deluje tudi Glasbena šola. Za potrebe otroškega varstva in predšolske vzgoje v občini deluje Vrtec Ciciban Sevnica.

V občini je 8 župnij: Sevnica, Razbor, Loka, Zabukovje, Studenec, Boštanj, Tržišče, Šentjanž, posamezna naselja pa spadajo v župnije Radeče, Brestanica in Škocjan. Na območju občine je 95,6 km državnih cest, 230,7 km lokalnih cest in 430 km javnih poti.

V občinski upravi je bilo v letu 2005 za izvajanje nalog redno zaposlenih 25 delavcev. 22 je uradniških delovnih mest, od tega 1 na položaju za določen čas 5 let in 3 strokovna tehnična delovna mesta. Župan svoje delo opravlja nepoklicno. Direktor občinske uprave ima univerzitetno izobrazbo in izpolnjuje pogoje za opravljanje dela na tem mestu. V kabinetu župana je zaposlena 1 uslužbenka z univerzitetno izobrazbo. V oddelku za družbene dejavnosti so zaposleni trije uslužbenci; 2 z univerzitetno izobrazbo in eden z visoko strokovno izobrazbo. V oddelku za finance so zaposlene 4 uslužbenke; ena z magisterijem, dve z visoko strokovno izobrazbo in ena s srednjo izobrazbo. V oddelku za gospodarske dejavnosti sta zaposleni dve uslužbenki z univerzitetno izobrazbo. V oddelku za okolje in prostor je zaposlenih 9 uslužbencev, od tega 4 z univerzitetno izobrazbo, 3 z visoko strokovno, 1 z višjo in 1 s srednjo izobrazbo. V splošni službi je zaposlenih 5 uslužbencev, od tega 3 z univerzitetno izobrazbo, 1 z visoko strokovno in eden s poklicno izobrazbo. Občina vsako leto omogoči študentom in dijakom opravljanje praktičnega usposabljanja. Občina v skladu z možnostmi omogoča diplomantom visokih šol opravljanje pripravništva.

5.2. Premoženje občine in upravljanje z njim

Občina predstavlja temelj lokalne skupnosti, je oseba javnega prava, ki samostojno ureja lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. Občina skrbi za vse lokalne zadeve javnega pomena in v okviru tega ureja javne službe za lokalno prebivalstvo. Ena od najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave je opredelitev in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter

zagotovitev trajnih in zadostnih finančnih virov. Ob uvedbi lokalne samouprave je bil postavljen osnovni okvir, ki je opredelil, kaj sestavlja osnovno premoženje občine in osnove sistema financiranja občin. V prvih letih reforme so se prilagajali pogoji financiranja, prav tako v tem obdobju še ni bilo v celoti opredeljeno premoženje občin. Občine so postopoma s sistemskimi zakoni prejemale v posest in upravljanje posamezne dele premoženja ali pa so se s posameznimi zakoni prenašali na državno raven. Tako stanje seveda omogoča učinkovito upravljanje premoženja in s tem občinam onemogoča izpolnjevati poslanstvo.

Premoženje občine se lahko pojavlja v vseh pojavnih oblikah, tako kot ga poznamo pri drugih poslovnih subjektih ali fizičnih osebah, v osnovi pa lahko z ekonomskega vidika premoženje občine delimo na dva osnovna sklopa: na finančno premoženje in stvarno premoženje.

Finančno premoženje zajema denar, pravice, kapitalske naložbe lokalne skupnosti in se pretežno pretaka skozi občinski proračun. Stvarno premoženje pa sestavljajo občinske premičnine in nepremičnine. Poseben poudarek je dan prav nepremičninam, ki zajemajo stavbna zemljišča, stanovanja in poslovne zgradbe, lokalne ceste in javne površine, kanalizacijsko omrežje, vodovod, šole, vrtce, zdravstvene domove, športne in kulturne objekte... Za javno infrastrukturo in javno dobro veljajo posebni pogoji upravljanja, saj mora biti za to vrsto premoženja zagotovljeno, da je pod enakimi pogoji dostopno celotnemu lokalnemu prebivalstvu. Občina mora s premoženjem upravljati kot dober gospodar, ker je to premoženje dobila v last kot oseba javnega prava izrecno zato, da lahko zagotavlja osnovne funkcije. Zato veljajo za upravljanje in razpolaganje z občinskim premoženjem posebna pravila, ki so predpisana v zakonskih aktih. Pravila so zajeta v treh osnovnih načelih:

- načelo dobrega gospodarja,
- načelo ohranjanja in obnavljanja premoženja,
- načelo omejenega razpolaganja s premoženjem.

Načelo dobrega gospodarja zahteva, da občina s svojim premoženjem gospodari skrbno in vestno. Načelo ohranjanja vrednosti premoženja se uresničuje z vrsto predpisov, ki opredeljujejo pogoje upravljanja javnega premoženja in predpisuje vodenje evidenc o tem premoženju. Poleg tega morajo biti vsi prihodki pridobljeni od prodaje občinskega premoženja, usmerjeni nazaj v naložbe in ne v tekočo proračunsko porabo. Načelo omejenega razpolaganja z občinskim premoženjem izhaja iz osnovne vloge lokalne skupnosti, ki ji je premoženje poverjeno, zato da z njim zagotavlja občinam javne službe in uresničuje dejavnosti, ki so v javnem interesu. To načelo je še posebej poudarjeno pri uporabi in upravljanju javne infrastrukture in dela premoženja, ki ima status javnega dobra.

Občinsko premoženje torej lahko gledamo z dveh vidikov, ki sta pomembna pri odločitvah o upravljanju občinskega premoženja:

- premoženje kot vir financiranja
- premoženje kot osnova za opravljanje javnih služb.

Premoženje je eden osnovnih virov za financiranje lokalnih skupnosti. Na eni strani je lahko konstantni vir dohodkov, na drugi strani pa se z vlaganji v premoženje dolgoročno veča fiskalna moč lokalne skupnosti, zaradi večanja davčne baze v občini. Saj dajatve, ki izvirajo iz obdavčitve premoženja v glavnem pripadajo občinam in so pomemben vir za polnjenje občinskih proračunov in s tem zagotavljanje primerne materialne podlage. S tem mislimo predvsem na javno infrastrukturo, ki za občino predstavlja temeljni pogoj za zagotavljanje lokalnih javnih služb in dejavnosti, ki so v javnem interesu.

Občinskemu premoženju je treba posvetiti posebno pozornost in jasno naravnano strategijo razvoja. Odločitve o premoženju morajo biti preudarne in morajo upoštevati osnovna načela upravljanja občinskega premoženja, saj posledice teh odločitev segajo daleč v prihodnost.

5.3. Pravna ureditev financiranja občine Sevnica

Poleg Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006) in Zakona o financiranju občin ureja sistem financiranja tudi Statut Občine Sevnica (Uradni list RS, št. 78/05 – uradno prečiščeno besedilo). Proračun je namreč sprejet s strani občinskega sveta na podlagi Zakona o financiranju občin (Uradni list RS št. 80/1994, 45/1997 Odl.US: U-I- 43/96, 56/1998, 1/1999-ZNIDC, 59/1999 Odl.US: U-I-43/99, 61/1999 Odl.US: U-I-233/97, 79/1999-ZJF, 89/1999 Odl.US: U-I-359/98, 119/2002 Odl.US: U-I-165/00-7, 40/2003 Odl.US: U-I-256/00-6, 90/2005), Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02) na svoji seji dne, 29.03.1995.

Statut občine določa območje in dele občine, organe občine, občinsko upravo, občinske javne službe, premoženje in financiranje občine..., kar je za občino temeljnega pomena.

Občina mora vse prihranke in izdatke za financiranje javne porabe zajeti v svojem proračunu, ki je sestavljen iz splošnega dela; to so bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del oziroma finančni načrt, ki vsebuje podrobnejši pregled prihodkov in odhodkov po namenih z obrazložitvami in načrti razvojnih programov.

Za oblikovanje proračuna je najprej treba določiti izhodišča, ki so oblikovana s strani občine, kot tudi države. S tem grobo določimo strukturo bodočega proračuna. Nato sledi obravnava posameznih proračunskih postavk v občinskih odborih, ki delujejo znotraj občinskega sveta občine (nadzorni odbor, odbor za negospodarstvo in družbene zadeve, odbor za gospodarske dejavnosti, odbor za prostor, varstvo okolja in komunalno infrastrukturo). Te obravnave imajo temeljno vlogo pri načrtovanju finančne politike občine za določeno leto. Najpomembnejšo vlogo ima odbor za gospodarstvo, vendar mnenja, predlogi, stališča vseh odborov preidejo v odločanje na ravni občinskega sveta. Proračun zatem sprejme in potrdi občinski svet občine na svoji seji s potrebno večino glasov svojih članov.

Zadnja faza v postopku sprejemanja proračuna predstavlja izvrševanje le tega. Za to je odgovoren župan, kot izvršilni organ občine, ki mora skrbeti za namensko porabo proračunsko danih sredstev. Pri izvrševanju pa je dolžan upoštevati pripombe in predloge posameznih odborov.

Občinski svet poleg proračuna občine sprejema tudi zaključni račun proračuna za preteklo leto. V njem se primerja predvideno v proračunu in tisto, kar je občini uspelo realizirati, zato nam služi predvsem kot analiza nastalega finančnega stanja v občini. Statut občini omogoča tudi zadolževanje z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil. Občina se lahko zadolži za financiranje investicij v infrastrukturne objekte, namenjene za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb, o zadolžitvi pa na svojih sejah odloča občinski svet, dobiti pa mora tudi soglasje MF.

6. ANALIZA PRORAČUNA OBČINE SEVNICA

6.1. PRORAČUN ZA LETO 2005

V tem delu bom predstavila Proračun občine Sevnica za leto 2005. Pri pripravi proračuna je zaposlenim občine Sevnica predstavljajo glavno vodilo doseči uravnotežen proračun. Prizadevali so si pridobiti čim več sredstev za nemoteno delovanje javnih služb in z zakonom definiranih obveznosti, nadaljevati s pričetimi nalogami iz leta 2004 ter zagotoviti čim več sredstev za investicijske namene in s tem omogočiti nadaljnji razvoj sevniske občine.

Proračun za leto 2004 je bil pripravljen na osnovi temeljnih smernic in izhodišč, ki so jih prejeli od Ministrstva za finance. Podlaga za pripravo je bil Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2004 in 2005 (Ministrstvo za finance, 2003).

Ministrstvo za finance je pripravilo predloge izračunov primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005, ki so jih prejeli in uvrstili v proračun. Način izračuna primerne porabe občin vsebinsko opredeljuje Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/1994, 45/1997 Odl.US: U-I- 43/96, 56/1998, 1/1999-ZNIDC, 59/1999 Odl.US: U-I-43/99, 61/1999 Odl.US: U-I-233/97, 79/1999-ZJF, 89/1999 Odl.US: U-I-359/98, 119/2002 Odl.US: U-I-165/00-7, 40/2003 Odl.US: U-I-256/00-6, 90/2005). Primerna poraba naj bi tako predstavljala tisti obseg sredstev, s katerimi bi občina lahko zagotovila izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Znesek primerne porabe na prebivalca, ki je določen v ZIPRS, znaša 99.175 tolarjev, kar predstavlja skupaj 10,0% povečanje v primerjavi z letom 2004 oziroma 4,8% povečanje v primerjavi z višino tega zneska v sprejetem proračunu za leto 2005.

Proračun občine Sevnica za leto 2005 je bil na podlagi znanih podatkov sprejet na seji Občinskega sveta 20.12.2004, odlok je bil objavljen v Uradnem listu RS številka 140/04, dne 29.12.2004. Proračun Občine Sevnica je v letu 2005 doživel dve spremembi med letom, ki sta bili formalno izpeljani skozi potrditev na seji Občinskega sveta. Oba rebalansa sta bila objavljena v Uradnem listu RS in sicer št. 42/05 in 103/05.

Zaključni račun proračuna Občine Sevnica sestavljajo sledeči izkazi:

1. splošni del zaključnega računa;
2. posebni del zaključnega računa;
3. obrazložitev izvedbe načrta razvojnih programov
4. podatki iz bilance stanja
5. obrazložitve.

V zaključnem računu proračuna so vključeni lastni prihodki krajevnih skupnosti in sorazmerno odhodki glede na lastne prihodke. Sicer pa krajevne skupnosti, kot samostojne pravne osebe vodijo samostojno knjigovodstvo in so predložile AJ PES – u računovodske izkaze. Splošni del zaključnega računa sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov. Posebni del zaključnega računa zajema realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Izvajanje načrta razvojnih programov vsebuje obrazložitve izvajanja investicij iz planiranih razvojnih programov po posameznih področjih. Podatki iz bilance stanja vsebujejo pojasnila glede sredstev in obveznosti do virov sredstev. Prihodki splošnega dela zajemajo davčne prihodke, nedavčne prihodke, druge nedavčne prihodke, kapitalske prihodke in transferne prihodke. Odhodkovni del zaključnega računa obsega tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. Tekoči odhodki zajemajo sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim, sredstva za prispevke delodajalca za socialno varnost,

izdatke za blago in storitve, plačila domačih obresti in sredstva izločena za rezerve. Tekoči transferi obsegajo subvencije, transfere posameznikom in gospodinjstvom, transfere neprofitnim organizacijam in ustanovam ter druge tekoče domače transfere. Investicijski odhodki zajemajo sredstva namenjena nakupu in gradnji osnovnih sredstev. Investicijski transferi pa vsebujejo namenska sredstva za investicije krajevnim skupnostim, javnim zavodom, javnim podjetjem in drugim neprofitnim organizacijam.

V zaključnem računu za leto 2005 so zajeti vsi prihodki, ki so bili nakazani na transakcijski račun do 31.12.2004 in vsi odhodki, ki so odlili z računa do 31.12.2005. Znotraj posameznih sklopov postavk ni večjih prekoračitev glede na veljavni proračun. Podrobnejše obrazložitve posameznih proračunskih postavk so vodje notranjih organizacijskih enot obrazložili po posameznih področjih oziroma proračunskih uporabnikih skladno s funkcionalno klasifikacijo.

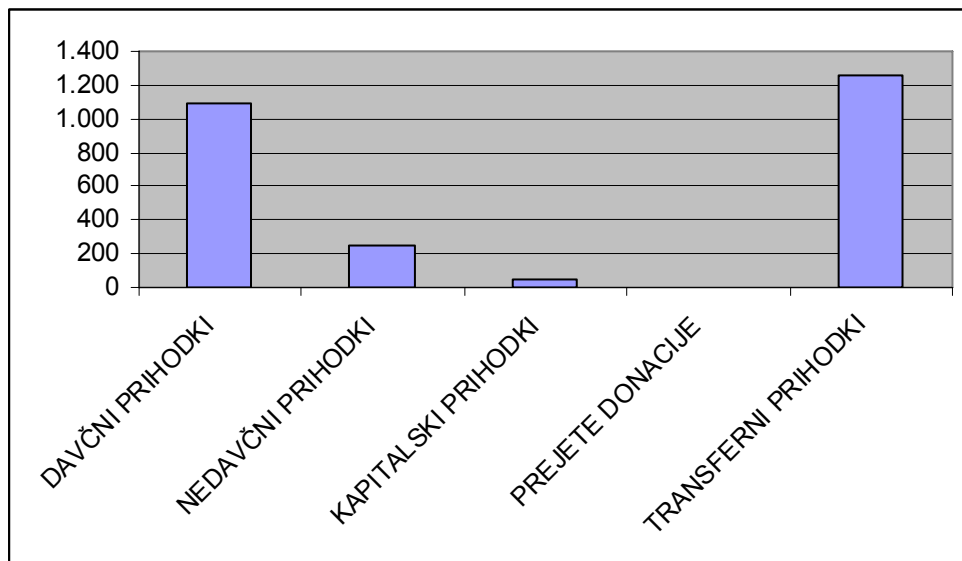
Občina Sevnica je v letu 2005 na podlagi javnega naročila izbrala pooblaščen revizijsko hišo za revizijo poslovanja v letu 2004. Iz revizijskega poročila izhajajo določene nepravilnosti, ki so jih strokovne službe občinske uprave proučile in ustrezno ukrepale za njihovo odpravo. Na manjše nepravilnosti so bili zgolj opozorjeni, nanašajo pa se predvsem na izdajo internih aktov in izvedbo javnih naročil. Pred izdajo končnega poročila so izvedli celo vrsto ukrepov, ki bodo v bodoče preprečevali ponovitev izpostavljenih napak. Management občinske uprave je sodeloval v delavnicah za projektno vodenje, javna naročila so centralizirali.

6.2. Prihodki Občine Sevnica

Prihodki občine so v bilanci prihodkov in odhodkov v skladu z uredbo o ekonomski klasifikaciji javnofinančnih prihodkov in odhodkov razvrščeni v davčne prihodke, nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke. Iz Slike št. 2 so razvidni realizirani prihodki občine Sevnica v letu 2005 in lahko ugotovimo, da najvišji delež realiziranih prihodkov občine Sevnica v letu 2005 predstavljajo davčni in transferni prihodki.

Slika 2: Realizirani prihodki občine Sevnica v letu 2005

(v mio SIT)



Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

Analizo realiziranih prihodkov občine Sevnica za leto 2005 sem izvedla s pomočjo strukturnega prikaza realiziranih prihodkov (Priloga 4).

Podatki v Prilogi 4, v Tabeli 9 prikazujejo, kje vse je občina dobivala sredstva za svoje delovanje v letu 2005.

Realizirani prihodki občine Sevnica za leto 2005 so po velikosti razdeljeni takole: največji del predstavljajo transferni prihodki, sledijo davčni prihodki, nedavčni prihodki in kapitalski prihodki. Prejetih donacij v letu 2005 ni bilo.

Največji del med realiziranimi prihodki predstavljajo transferni prihodki in sicer 47,26 % celotnih prihodkov. Ti prihodki pokažejo, koliko ima občina transfernih prihodkov, med katere spadajo prejeta sredstva iz državnega proračuna in finančna izravnava, sredstva državne rezerve za sanacijo neurja ter sredstva za sofinanciranje regijske infrastrukture.

Drugi največji delež med prihodki pripada davčnim prihodkom. Največji del med davčnimi prihodki pripada davku na dohodek in dobiček, in sicer 32,77 % celotnih prihodkov. K temu deležu pripomorejo predvsem sredstva, prejeta od dohodnine in akontacije dohodnine od plač ter drugih osebnih prejemkov. Celotni davčni prihodki predstavljajo 41,18 % v celotnih realiziranih prihodkih. Nedavčni prihodki

predstavljajo le 9,55% v celotnih realiziranih prihodkih in kapitalski odhodki le 2,01% v realiziranih prihodkih.

6.3. Odhodki Občine Sevnica

Pri razčlenitvi odhodkov poznamo dve klasifikaciji – ekonomsko in funkcionalno. Ekonomska klasifikacija deli odhodke na štiri dele: tekoči odhodki, investicijski odhodki, tekoči transferi ter investicijski transferi. Funkcionalna klasifikacija pa razdeli odhodke bolj podrobno, in sicer kar na deset postavk: splošne javne finance, obramba, javni red in mir, izobraževanje, zdravstvo, drugi elementi socialne varnosti, stanovanjske in komunalne storitve, rekreacija, kultura in religija, gospodarske dejavnosti (energetika, kmetijstvo, ribištvo, industrija, gradbeništvo, transport, komunikacije) ter varstvo okolja.

V tem delu bom opisala realizirane odhodke po funkcionalni klasifikaciji za leto 2005. Glavna področja po funkcionalni dejavnosti po Odredbi o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, 2000, št. 43) so razvidna iz Tabele 3.

Tabela 3: Realizirani odhodki občine Sevnica za leto 2005 po funkcionalni klasifikaciji in njihova struktura

- V TISOČ SIT

VRSTA ODHODKOV		REALIZACIJA 2005	STRUKTURA 2005 (%)
01	JAVNA UPRAVA	339.614	13,01
02	OBRAMBA	5.357	0,21
03	JAVNI RED IN VARNOST	33.905	1,30
04	GOSPODARSKE DEJAVNOSTI	842.384	32,27
05	VARSTVO OKOLJA	120.142	4,60
06	STANOVANJSKA DEJAVNOST IN PROSTORSKI RAZVOJ	157.749	6,04
07	ZDRAVSTVO	77.847	2,98
08	REKREACIJA, KULTURA IN DEJAVNOSTI NEPROFITNIH ORGANIZACIJ, ZDRUŽENJ, DRUŠTEV IN DRUGIH INSTITUCIJ	278.749	10,68
09	IZOBRAŽEVANJE	599.599	22,97
10	SOCIALNA VARNOST	154.890	5,93
	S K U P A J VSE DEJAVNOSTI (od 01 do 10):	2.610.236	100

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

6.3.1. Javna uprava

Ta skupina vključuje odhodke, ki so pogoj za delovanje uprave (obratovalni in drugi stroški prostorov – ogrevanje, električna...), odhodke, ki so posledica vsebine dela upravnih organov (plače, sejnine, drugi izdatki zaposlenim, izdatki za blago in storitve), investicije v občinske prostore ter proračunsko rezervo. Del odhodkov odpade še na operativne odhodke (stroški funkcionarjev, referendumov, izobraževanja zaposlenih, sejnine nadzornega odbora...) ter za politične stranke. Za javno upravo je bilo v proračunu leta 2005 namenjenih 13,01 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

6.3.1.1. Plače in drugi izdatki zaposlenim

Zaposleni v občinski upravi prejemajo plačo v skladu s predpisi, ki urejajo to področje. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju se v praksi še vedno ne uporablja. Plače občinskih funkcionarjev (župana, podžupana in občinskih svetnikov) določa poleg Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obvezna razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 51/02 in 108/03 - odl. US), še pravilnik, sprejet na občinskem svetu. Delavcem pripada tudi regres za letni dopust, povračilo stroškov prehrane, povračilo stroškov prevoza na delo ter izplačilo nadur in delovne uspešnosti v skladu s predpisi.

Zaposlenim v občinski upravi občine Sevnica se v skladu z zakonodajo plačujejo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in premijo kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.

6.3.1.2. Izdatki za blago in storitve

Občinska uprava zagotavlja pogoje za svoje delovanje, za delovanje občinskega sveta, odborov in komisij ter upravlja občinsko stavbo in druge prostore v lasti občine. Zato je v proračunu potrebno zagotoviti sredstva za pisarniški material in storitve, za čiščenje in vzdrževanje poslovnih prostorov, za varovanje občinskega premoženja in nabavo strokovne literature in dnevnega časopisa, tekoče vzdrževanje, za telefonske stroške in stroške poštnine, za povračilo stroškov za službena potovanja, za stroške energije, vode in komunalnih storitev ter stroške oglaševalnih storitev in za reprezentanco.

Občina zagotavlja sredstva za plačilo avtorskih honorarjev za svetovanje ob izgradnji hidroelektrarne na spodnji Savi in za nabavo avtorskih del domačih avtorjev. Preko pogodb o delu plačuje izdelavo nekaterih manjših študij in projektov zunanjih izvajalcev. Zaradi sprememb zakonodaje omogoča tudi strokovno izobraževanje

zaposlenim. V nekaterih zadevah pred sodišči občino Sevnica zastopajo odvetniki, stroški pa so tudi za overitve pogodb pri notarju. Izdatki proračuna so tudi stroški plačilnega prometa in izdelava ekonomske in pravne upravičenosti zadolževanja občine in stroški v zvezi z delovanjem Sveta za preventivo in vzgojo v cestnem prometu. Občina je organizator praznovanja občinskega praznika, kar je tudi povezano s stroški proračuna.

6.3.2. Obramba

Za obrambo je bilo v proračunu leta 2005 namenjenih 0,21 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

6.3.2.1. Zaščita, reševanje in pomoči

Organizacija sil za zaščito, reševanje in pomoč je v Občini Sevnica organizirana skladno s sprejeto zakonodajo, ki opredeljuje in zavezuje organizacijo zaščite, reševanja in pomoči na nivoju občine. V letu 2005 so nadaljevali z urejanjem prostorov za hrambo materialno tehničnih sredstev za potrebe civilne zaščite. V letu 2005 se je ponovno organiziralo regijsko preverjanje enot civilne zaščite. Tokrat v Kostanjevici (Občina Krško). V ta namen je bilo organizirano temeljno 70 - urno usposabljanje in 20 - urno dopolnilno usposabljanje. Na osnovi temeljnega usposabljanja bo na novo razporejeno 34 pripadnic Gasilske zveze Sevnica, ki so uspešno opravile tečaj. Poleg tega so se usposobili tudi 3 pripadniki Prostovoljnega gasilskega društva Sevnica za specialnost nevarnih snovi. Člani občinskega štaba civilne zaščite so svojo pripravljenost preverjali na vaji »Posavje 2005« s predpostavko nesreče s klorom v tovarni VIPAP Krško. V sodelovanju z Gasilsko zvezo Sevnica je bilo organizirano tudi usposabljanje za gasilce 1. stopnje.

Občina Sevnica ima z Gasilsko zvezo Sevnica in prostovoljnimi gasilskimi društvi v občini Sevnica podpisano pogodbo o opravljanju javne gasilske službe. Občina Sevnica na osnovi sprejetega proračuna namenja finančna sredstva za izvajanje teh dejavnosti. Gasilski zvezi Sevnica se nakazuje vsa požarna taksa, ki je dodeljena s strani Požarnega sklada RS. V posodobitvi sistema javnega alarmiranja Dunja je bila na sistem v letu 2005 povezana sirena v Loki pri Zidanem mostu. Sirena deluje preko radijske postaje.

Sile za zaščito, reševanje in pomoč so bile v polni sestavi vključene pri izvajanju interventnih ukrepov ob neurju v avgustu 2005. S sanacijo pa so se ukvarjali še v septembru in oktobru 2005, saj je bilo zaradi obsežnosti naravne nesreče potrebno

postoriti marsikaj za vzpostavitev razmer v prejšnje stanje. S sanacijo nadaljujejo za to pristojne službe v letu 2006.

6.3.3. Javni red in varnost

Tu so zajeta sredstva, ki jih občina Sevnica namenja za protipožarno varnost. Večina sredstev je bilo namenjenih za financiranje prostovoljnega gasilskega društva Sevnica, ki izvaja naloge gasilske službe v občini. Del odhodkov je bilo namenjenih tudi za financiranje leasinga gasilskega vozila in nakup gasilske opreme. Za vzdrževanje reda in protipožarne varnosti je bilo v letošnjem proračunu namenjenih 1,3 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

6.3.4. Gospodarske dejavnosti

Za gospodarske dejavnosti je bilo leta 2005 v proračunu namenjenih 32,27 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

6.3.4.1. Gospodarstvo

Občina Sevnica na področju razvoja gospodarstva pomaga podjetnikov s subvencijami in nepovratnimi sredstvi. Za vsak ukrep občina v začetku leta pripravi javni razpis na podlagi Pravilnika o dodeljevanju finančnih sredstev iz občinskega proračuna za pospeševanje razvoja malega gospodarstva v Občini Sevnica (Uradni list RS 44/04).

V proračunu za leto 2005 so bila zagotovljena sredstva za subvencioniranje realne obrestne mere v gospodarstvu po razpisih iz leta 2003, 2004 in za leto 2005. Javni razpis je bil objavljen v septembru 2005.

Občina Sevnica je soustanoviteljica Regionalne razvojne agencije, kateri namenja iz občinskega proračuna sredstva za pokrivanje plač in materialnih stroškov.

V letu 2005 je bil objavljen razpis za vsa podjetja v naši občini za spodbujanje odpiranja novih delovnih mest v gospodarstvu. Občina tako spodbuja z nepovratnimi sredstvi nove zaposlitve in s tem nova delovna mesta. Odobrenih je bilo 30 vlog za zaposlitev 57 brezposelnih oseb. Namen in cilj tega razpisa je, da se ustvarijo nova delovna mesta in da se zmanjšuje stopnja brezposelnosti v naši občini.

Na podlagi razpisa je občina sofinancirala svetovalne storitve v gospodarstvu, na omenjeni razpis so prispele 4 vloge ter udeležbo podjetij na sejnih doma in v tujini, na katerega so prispele 3 vloge.

Posavske občine so podpisale pogodbo o oblikovanju »Posavske štipendijske sheme«. Na javni poziv se je v letu 2005 odzvalo 5 podjetij, ki štipendirajo 5 študentov. S področja kulture, ki se izobražujejo v tujini prejemata štipendijo dva štipendista iz naše občine. Namen tega razpisa je spodbujati podjetnike k štipendiranju in zadrževati mlade v Posavju.

Sredstva namenjena za Garancijsko shemo v letu 2005 niso bila porabljena zaradi slabega odziva podjetnikov, zato so se sredstva z rebalansom prerazporedila na druge ukrepe v okviru spodbujanja gospodarstva.

6.3.4.2. Turizem

Občina Sevnica je v letu 2005 organizirala in tudi sofinancirala razne turistične prireditve, ki so privabile številne domačine in naključne goste ter turiste. V proračunu so bila zagotovljena tudi sredstva za delovanje turističnih društev ter delovanje občinske turistične zveze.

Občina se je predstavila s svojimi ponudniki na sejmu počitnic in v City parku v Ljubljani. Del proračunskih sredstev je bilo namenjenih za promocijski material občine Sevnica (ponatis prospekta Občine Sevnica, multitrakovi,...). Sredstva so bila namenjena za tečaj turističnih vodnikov, ki pomagajo pri vodenju večjih skupin na gradu in skozi samo občino Sevnica. Sredstva so namenili tudi za izdelavo razglednic, ki bodo dobra promocija za turiste, ki prihajajo k nam.

Sredstva za delovanje društev na področju turizma so bila razdeljena na podlagi javnega razpisa, ki je bil objavljen v mesecu juliju 2005.

6.3.4.3. Kmetijstvo

Občina Sevnica na področju razvoja kmetijstva pomaga kmetom s subvencijami in nepovratnimi sredstvi. Za vsak ukrep občina v začetku leta pripravi javni razpis na podlagi Pravilnika o dodeljevanju finančnih sredstev iz občinskega proračuna za pospeševanje razvoja kmetijstva v občini Sevnica (Uradni list RS 65/03).

Na področju kmetijstva so se namenila sredstva za analizo vzorcev zemlje in krme ter testiranje škroplnic za varstvo rastlin, organizacijo razstav in promocij,

izobraževanje, urejanje kmetijskih zemljišč, podporo integriranemu in ekološkemu kmetijstvu, sofinanciranje osemenjevanja govedi ter preprečevanju zaraščanja kmetijskih zemljišč.

Na podlagi razpisa za leto 2004/2005 so se štipendirali 4 dijaki in študenti kot bodoči prevzemniki kmetij. Društva s področja kmetijstva so prejela sredstva iz proračuna na podlagi razpisa.

V okviru izvedbenega dela Celotnega razvoja podeželja in vasi je bilo izvedeno dokončanje mrliške vežice na Kalu ter začetek gradnje večnamenskega doma v Zabukovju. Cilj in namen programov Celotnega razvoja podeželja in vasi je spodbujati in ohranjati podeželje, njihovo kulturo, običaje in spodbujati k organiziranju kmetijskih gospodarstev in ponuditi trgu njihove pridelke in izdelke.

V okviru Regionalne razvojne agencije je bil ustanovljen Center za razvoj podeželja, ki so ga podprle vse tri posavske občine in sicer z namenom, da se izkoristi človeške in prostorske potenciale na posavskem podeželju in kmetijskim gospodarstvom z dobrim tržnim pristopom pomagamo pripeljati izdelke na trg. V letu 2005 so potekala v okviru centra razna izobraževanja (računalniški tečaj, tečaj za tuje jezike), pripravljen je bil katalog izdelkov s posavskega podeželja.

6.3.5. Varstvo okolja

Področje se nanaša na zbiranje in ravnanje z odpadki ter na ravnanje z odpadno vodo. Za to dejavnost je skupno namenjenih 4,60 % vseh odhodkov (Tabela 3, str. 46). Za zbiranje in ravnanje z odpadki so sredstva namenjena predvsem za sanacijo divjih odlagališč, za postavitev dodatnih zbiralnic – EKO otokov ter za ureditev sodobnega centra za ločeno zbiranje odpadkov. Na področju ravnanja z odpadno vodo pa je največ sredstev namenjenih za izgradnjo komunalne infrastrukture. Na področju komunalne infrastrukture so se gradili in sanirali vodovodi, gradila se je kanalizacija, izvajalo se je varstvo okolja (komunalno nadzorstvo).

6.3.6. Stanovanjska dejavnost

Za stanovanjsko dejavnost je bilo leta 2005 proračunu namenjenih 6,04 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

6.3.6.1. Urejanje prostora

V letu 2005 so končali komunalno opremljeno OC Boštanj. Celotna vrednost investicije, skupaj z geodetskimi storitvami, projektiranjem, nakupom zemljišč, izgradnjo OC, nadzorom, je bila 156 mio SIT.

Sofinanciranje s strani države so v višini 64,9 mio SIT pridobili šele januarja 2006.

Na Oddelku za okolje in prostor v sklopu Režijskega obrata stavbnih zemljišč se vrši odmera komunalnih prispevkov investitorjem gradnje objektov. Pred izdajo gradbenih dovoljenj morajo imeti investitorji poravnane obveznosti proti Občini Sevnica oz. krajevnim skupnostim, kot upravljalcem in investitorjem javne infrastrukture. Občina Sevnica je v letu 2005 izdala skupaj 9 odločb, ostalo so izdale krajevne skupnosti.

6.3.6.2. Lokalne ceste

Izvedena so pripravljalna, zemeljska dela in ostala dela na Lokalni cesti Žabjek, Lokalni cesti Krmelj - Križišče – Grahovica, Lokalni cesti Radež – Polana, Lokalni cesti Lovrenc - proti meji z občino Laško, Lokalni cesti Padež - Metni Vrh, Lokalni cesti Veliki Cirk - Svinjsko – Češnjevec, sanacija plazu Derenda – Poklek in sanacija plazu - Andolšek – Boštanj.

6.3.6.3. Stanovanjsko gospodarstvo

Občina Sevnica je v letu 2005 izvajala vzdrževalna dela po posameznih stanovanjih in objektih iz svojega lastniškega fonda.

Skladno s sklepom Občinskega sveta in individualno prodajo posameznih stanovanj so prodali 3 stanovanja najemnikom, ki ta stanovanja že zasedajo. Sklenjenih je bilo 8 novih najemnih pogodb za stanovanja in 1 za poslovni prostor. Dodelitve stanovanj so se izvajale skladno s sprejeto prednostno listo za dodelitev neprofitnih stanovanj, razen v primeru najemnikov, ki so bili preseljeni zaradi neurja v avgustu 2005.

Na ta način so zagotovili najem za določen čas za tri družine (8 občanov). Vloge za subvencionirano najemnino je podalo 49 vlagateljev, od tega je bilo 8 vlog zavrnjenih predvsem zaradi preseganja materialnega cenusa. Dela na vzdrževanju stanovanj in objektov in tudi prodaja stanovanj so se izvajala v skladu z načrtovanim.

6.3.7. Zdravstvo

Za zdravstvo je bilo leta 2005 v proračunu namenjenih 2,98 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

Na področju zdravstva je občina Sevnica zagotavljala sredstva za kritje stroškov mrliško pregledne službe (pokrivanje vseh stroškov, vezanih na mrliške preglede in stroške obdukciij) ter izvajala prijave in zagotavljala kritje prispevka Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije za osnovno zdravstveno zavarovanje naših občanov, ki niso imeli niti lastnih dohodkov (ali lastnih sredstev) niti niso mogli pridobiti statusa zavarovanca iz drugega naslova. Takšnih občanov je bilo povprečno mesečno 537. Obveznost plačila prispevkov izhaja iz določil zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvene zavarovanju.

Za področje zdravstva na primarni ravni (javna služba) je bilo podeljenih skupno pet koncesij, od tega dve za področje nege bolnika na domu, dve za zobozdravstveno dejavnost in ena za splošno medicino.

Po pridobitvi ustrezne dokumentacije in izvedbi postopka javnega naročila za investicijo v ureditev 2. nadstropja prizidka Zdravstvenega doma Sevnica, so se v mesecu oktobru pričela na tem objektu izvajati gradbeno-obrtniška dela.

6.3.8. Rekreativna, kultura, neprofitna društva

Za to področje proračuna je bilo leta 2005 skupno namenjenih 10,68 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

.

6.3.8.1. Šport

V skladu z letnim programom športa za leto 2005 so bila preko javnega razpisa dodeljena sredstva 26 športnim društvom, ki so registrirana v naši občini.

Športna zveza Sevnica je prejela sredstva za kritje stroškov dela sekretarja, za materialne stroške ter organizacijo športnih tekmovanj. Za Športno dvorano Sevnica so se iz proračuna pokrivali stroški njenega vzdrževanja in čiščenja, pridobljen pa je bil tudi projekt za njeno akustično ureditev. Javnemu podjetju Komunala Sevnica, upravljalcu sevnškega bazena, se je kril del stroškov vzdrževanja in zavarovanje bazena.

V mesecu septembru se je pričela izgradnja novega športnega doma Telovadno društvo Partizan na lokaciji športno-rekreacijskega kompleksa ob sevniškem bazenu. Investicija se je sofinancirala tudi iz sredstev Ministrstva za šolstvo in šport ter Agencije za regionalni razvoj, vložena pa je bila tudi vloga na javni razpis za pridobitev sredstev Fundacije za šport.

6.3.8.2. Kultura

Preko javnega razpisa je sredstva za sofinanciranje prejelo 26 izvajalcev kulturnih prireditev. Za izvedbo prireditev, ki so v javnem interesu, so bila sredstva nakazana organizatorjem le-teh - Zvezi kulturnih društev Sevnica ter Javnemu skladu RS za kulturne dejavnosti, Območni izpostavi Sevnica. Slednjima so se namenila tudi posebna sredstva za pokrivanje materialnih in drugih stroškov, vezanih na njuno delovanje. Godbi Sevnica so bila prav tako namenjena namenska sredstva za nakup glasbenih instrumentov.

Na osnovi Pogodbe o upravljanju Kulturne dvorane, ki je last PGD Sevnica, se je lastniku dvorane kril sorazmeren del stroškov ogrevanja, vode, elektrike, komunalnih storitev in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Iz proračuna so se krili za dvorano tudi vsi stroški tekočega vzdrževanja. K pogodbi o upravljanju dvorane je bil sklenjen aneks, na osnovi katerega so se najeli še dodatni prostori v pritličju.

Občina Sevnica je tudi lastnica in obenem upravljalca sevniškega gradu, za katerega je zagotavljala sredstva za kritje tekočih materialnih stroškov, stroškov dela (ena oseba zaposlena preko javnih del, za hišnika - refundacija plače Komunali Sevnica), stroškov vzdrževanja prostorov in opreme celotnega grajskega kompleksa. V prostoru vodiča gradu je bila nameščena nova pohištvena oprema, na pobočju pred vstopom v grajski kompleks pa se je uredilo parkirišče, ki omogoča parkiranje tudi avtobusom.

V okviru investicij in investicijskega vzdrževanja so bila dokončana restavratorska dela na freski v kapeli gradu, sanirani so bili tlaki na celotnem hodniku v 2. nadstropju gradu ter nameščena kipa - kopiji dveh levov na razglednem balkonu pred vhodom gradu, pri čemer je del sredstev za izvedbo navedenih investicij prispevalo tudi Ministrstvo za kulturo.

Skupaj z Narodnim muzejem Slovenije so se pričele priprave za postavitve nove zbirke na sevniškem gradu z naslovom »Tisočletja ob reki Savi«.

Občina Sevnica skrbi tudi za urejenost in vzdrževanje arheološkega najdišča Ajdovski gradec v Vranju. V okviru kompleksa je tudi avtentična stara hiška, t.i. Mickina hiša, kjer se je popravila slamnata kritina.

Sofinancirala se je tudi obnova drugih kulturnih spomenikov lokalnega pomena, dodatno pa so z odlokom razglasili še dva kulturna spomenika lokalnega pomena. Občina je kot ustanoviteljica javnega zavoda Knjižnica Sevnica dolžna zagotavljati sredstva za stroške dela zaposlenih, davke in prispevke, materialne in nematerialne stroške ter namenska sredstva za nabavo knjižničnega gradiva. Prav tako pa so bila Knjižnici Sevnica dodeljena tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje prostorov in opreme. Izposojevališče v Loki pri Zidanem mostu je dobilo novo opremo, pričela pa so se tudi ureditvena dela za izposojevališče v Krmelju.

Zaradi prostorske stiske Knjižnice Sevnica so se pridobile idejne rešitve za preureditev obstoječih prostorov in pogoji za nakup prostorov v TPC Trznica. Slednja varianta je bila tudi potrjena s strani občinskega sveta.

6.3.8.3. Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam

Občina iz proračuna financira delovanje političnih strank na osnovi sklepa Občinskega sveta in na podlagi programov dela delovanja združenj, Mladinskega sveta ter sofinancira prireditve in strokovna srečanja širšega pomena, ki niso na drug način financirana iz proračuna.

6.3.8.4. Nakup in gradnja osnovnih sredstev

Občina vsako leto z nakupom opreme in zamenjavo zastarelih računalnikov zagotavljajo pogoje za nemoteno delo javnih uslužbencev.

6.3.8.5. Investicijski transferi neprofitnim organizacijam

Iz proračuna se sofinancirajo projekti organizacij in društev, ki niso uvrščeni v proračun kot samostojna postavka, ki pa med letom pokažejo potrebo po izvedbi in sofinanciranju.

6.3.9. Izobraževanje

Za to dejavnost je bilo leta 2005 v proračunu namenjenih 22,97% vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

Občina Sevnica je kot ustanoviteljica sedmih osnovnih šol dolžna le-tem zagotavljati sredstva za stalne - fiksne materialne stroške, druge stroške šolskega prostora, stroške tekočega vzdrževanja zgradb in opreme in sredstva za dodatne programe šol.

Kot ustanoviteljica Glasbene šole Sevnica pa le-tej namenja sredstva za stalne materialne stroške, del za splošne (programske) materialne stroške, za izobraževanje ter za prehrano zaposlenih, tekoče vzdrževanje šolskega prostora in opreme.

Med deli investicijskega vzdrževanja objektov in nakupa opreme so bila v preteklem letu izvedena naslednja dela: Na Osnovni šoli Sava Kladnika Sevnica so se delno zamenjala okna v učilnicah, kupil se je kotel za kuhanje, sredstva za ureditev tal in sanitarij v prostorih prvih razredov devetletke, nameščen je bil parket ter knjižne police v prostorih šolske knjižnice, dana so bila sredstva za sanacijo ogrevanja, sredstva za ureditev ogrevanja žlot na strehi Športne dvorane Sevnica ter sredstva za poravnavo zapadlih obveznosti iz naslova odplačila kredita za plinsko kotlovnico. Poravnane so bile tudi vse obveznosti iz naslova investicije v adaptacijo in dograditev Osnovna šola Blanca, ki je bila sicer gradbeno zaključena v letu 2003.

Občina Sevnica je sofinancirala tudi del materialnih stroškov poletne šole v naravi vsem učencem 4. razredov osemletke v višini 14.695,00 SIT/učenca.

V skladu s 56. členom Zakona o osnovni šoli (Ur.l. RS, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 53/2005, 60/2006 (63/2006 - popr.)) so se zagotavljali brezplačni prevozi učencem 6 osnovnih šol (cca. 930 otrok) iz občine Sevnica, katerih stalno prebivališče je oddaljeno od šole več kot štiri kilometre oz. je bila ogrožena varnost učenca na poti v šolo. Večina prevozov se je izvajala kot poseben linijski prevoz – na osnovi pogodbe z Izletnikom Celje d.d.

Iz proračuna so se tudi namenila sredstva za sofinanciranje aktivnosti, ki jih je Mladinski svet Občine Sevnica izvedel v letu 2005. Na področju predšolske vzgoje se je največ sredstev namenilo javnim zavodom, ki izvajajo programe predšolske vzgoje, za kritje razlike med ceno programov in plačilom staršev. Ta sredstva so bila namenjena za stroške dela, materiala in storitev ter za stroške živil za otroke. Poleg teh sredstev pa so bila javnim zavodom nakazana sredstva, ki niso zajeta v ceno programov – za dodatne stroške otrok s posebnimi potrebami (spremljevalec), za bolnišnični oddelek vrtca v Bolnišnici Brežice, za stroške mobilne službe (zaposlena 1 specialna pedagoginja) in logopedski oddelek (zaposlena 1 logopedinja).

Zagotavljala so se tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje in nakup opreme (izvedena prestavitev sten, adaptacija prostora vrtca, nakup pralnega stroja ter zunanjih igral v VVE Šentjanž; v Vrtcu Ciciban Sevnica pa ureditev strelovodov, nakup pohištvene opreme za igralnice, ureditev ograje pri enoti Kekec ter nakup vozila za potrebe dovoza hrane).

Med projekti je bila izdelana idejna zasnova za izgradnjo Vrtca Ciciban Sevnica, pridobivati pa se je pričela tudi dokumentacija za dograditev prostorov vrtca pri podružnični Osnovni šoli Loka pri Zidanem mostu.

6.3.10. Socialna varnost

Za socialno varnost je bilo leta 2005 v proračunu namenjenih 5,93 % vseh proračunskih odhodkov (Tabela 3, str. 46).

Največ sredstev, nakazanih iz proračuna za socialo, je bilo namenjenih za poravnavo oskrbnih stroškov naših občanov, nameščenih v domovih za starejše, v posebnih socialno varstvenih zavodih ter v varstveno delovnih centrih. V povprečju se je mesečno plačevala oskrba za 102 občana, od tega v celoti za 8, doplačilo pa za 94 občanov.

Na podlagi 99. člena Zakona o socialnem varstvu (Ur.l. RS, št. 54/1992 (56/1992 - popr.), 42/1994 Odl.US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl.US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 - popr.), 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22) je bila občina dolžna financirati tudi pravice družinskega pomočnika, kateremu pripada delno plačilo za izgubljeni dohodek v višini minimalne plače. Ob koncu leta je to pravico uveljavljalo 20 občanov.

Občina je dolžna zagotavljati mrežo javne službe Pomoč družini na domu. Strokovno pripravo, vodenje in koordinacijo je izvajal Center za socialno delo Sevnica, za kar so mu pokrivali stroške, vezane na to storitev. Neposredna izvedba pomoči na domu upravičencem pa se je izvajala preko delavk, zaposlenih na javnih delih.

Del sredstev se je namenilo tudi za subvencioniranje stanarin (v skladu s stanovanjskim zakonom v povprečju mesečno 41 družinam oz. posameznikom), za druge občinske socialne pomoči (občanom, ki so se zaradi nenadnih dogodkov v družini - npr. smrt, težka bolezen, znašli v težkih socialnih razmerah), za kritje pogrebnih stroškov občanov brez dohodkov (plačilo pogrebnih stroškov za občane, ki niso imeli niti lastnih sredstev niti svojcev, ki bi te stroške lahko poravnali) ter za sofinanciranje programov društev s področja zdravstva in sociale (v skladu z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi). Sredstva so bila tako dana 27 društvom s področja zdravstva in sociale ter 7 društvom iz drugih področij. Namenska sredstva so bila dodeljena tudi Območni organizaciji Rdečega križa Sevnica za plačo sekretarke in pokrivanje dela materialnih stroškov.

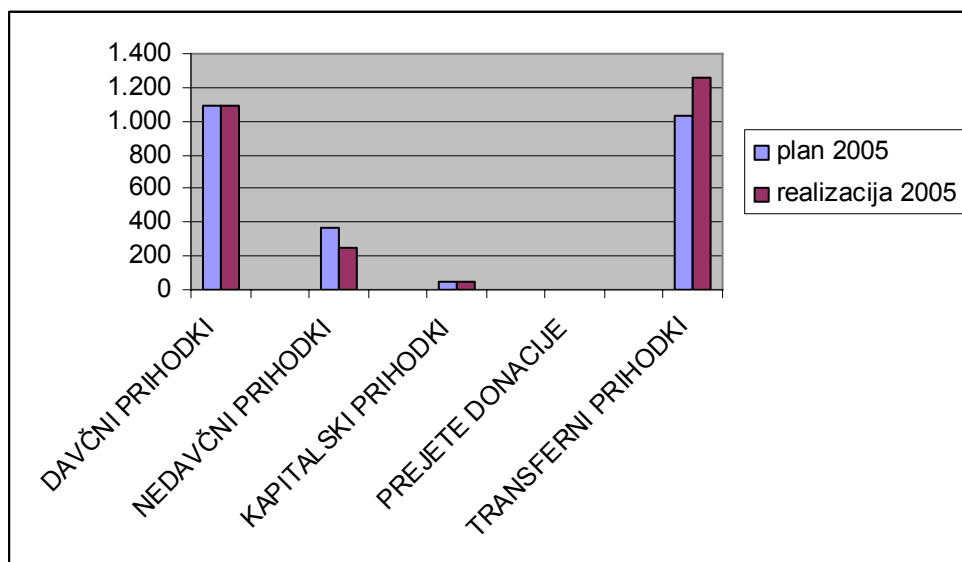
Na področje sociale sodi tudi izvajanje javnih del (pomoč na domu in druga javna dela na področju družbenih dejavnosti).

6.4. ANALIZA MED PLANIRANIM IN REALIZIRANIM PRORAČUNOM OBČINE SEVNICA ZA LETO 2005

V procesu proračunskega planiranja je kot zadnja faza navedeno sprejetje zaključnega računa proračuna. Z zaključnim računom proračuna se da dokončno poročilo o izvajanju proračuna in o realizaciji zastavljenih ciljev. Iz zaključnega računa (Priloga 2, Tabeli 5 in 6) je razvidno, da so prihodki občine v letu 2005 znašali 2.658 mio SIT oziroma 5% več od predvidenih, odhodki pa 2.610 tisoč SIT oziroma 3% višji od predvidenih (Slika 3, str. 62). Končna bilanca prihodkov in odhodkov za leto 2005 za občino Sevnica izkazuje presežek v višini 47.630 tisoč SIT., medtem ko je bilo v proračunu predviden primanjkljaj v višini 8.519 tisoč SIT.

Na prihodkovni strani (Priloga 2, Tabela 5) se izpad kaže pri nedavčnih prihodkih. Nedavčni prihodki v višini 253.741 tisoč SIT in so bili za 30% nižji od planiranih. Kapitalski prihodki so za 16 % višji od planiranih. Realizirani davčni prihodki so se zelo približali planiranim prihodkom.

Slika 3: Primerjava planiranih in realiziranih prihodkov proračuna občine Sevnica v letu 2005
v mio SIT



Vir: Odlok o proračunu občine Sevnica za leto 2005 in Zaključni račun za leto 2005

Realizirani odhodki so v letu 2005 dosegli višino 2.610.236 tisoč SIT (Priloga 2, Tabela 6), kar pomeni, da so bili za 3% višji od planiranih. Odstopanja na

posameznih področjih so bila tako v pozitivno kot negativno smer. Občina je več sredstev od načrtovanih namenila predvsem za tekoče odhodke, saj je realizacija presegla plan za 37% in predstavljajo 25,56% vseh odhodkov. Višji odhodki so bili realizirani tudi pri investicijskih transferih in to za 4%. Tekoči transferi so bili realizirani približno v istem obsegu kot planirani. V celotnih odhodkih pa predstavljajo 36,40%. Investicijski odhodki pa predstavljajo 21,86% celotnih prihodkov in so bili za 17% manjši od planiranih.

6.5. ANALIZA PRIHODKOV IN ODHODKOV OBČINE SEVNICA MED LETOMA 2004, 2005

Analizo prihodkov in odhodkov Občine Sevnica med letoma 2004 in 2005 sem izvedla s pomočjo indeksa, z bazo iz leta 2005 (Priloga 3, Tabeli 7 in 8) ter s pomočjo strukturnega prikaza razlik v prihodkih in odhodkih med posameznimi leti (Priloga 4, Tabeli 9,10).

Največji delež med prihodki predstavlja dohodnina, saj leta 2005 predstavlja delež dohodnine v celotnih prihodkih skoraj 33% in se je na preteklo leto zmanjšal. Leta 2004 je znašal 38,01 %. Vendar so bili prihodki od dohodnine v letu 2005 večji za 4% glede na bazno leto 2004. Tako pri proučevanju dohodnine po indeksih ugotovimo, da se znesek skozi leta povečuje, če pa gledamo po deležih v proračunu, lahko ugotovimo, da delež dohodnine v celotnih prihodkih pada.

Transforni prihodki predstavljajo v proračunu 2005 zelo pomemben vir financiranja, saj njihov delež v celotnih prihodkih znaša 47,26%. Največ sredstev iz tega naslova predstavljajo prihodki iz finančne izravnave države, sredstva državne rezerve za sanacijo neurja ter sredstva za sofinanciranje regijske infrastrukture. Transforni prihodki so se leta 2005 glede na leto 2004 povečali za 52%. Ostali prihodki nimajo občutnejše teže v proračunu.

Največji delež odhodkov namenja občina Sevnica za tekoče transfere, in sicer v letu 2005 36,40% vseh odhodkov. Največji delež teh odhodkov je namenjen transferom posameznikom in gospodinjstvom. Glede na leto 2004 se je delež sredstev namenjenih transferom posameznikom in gospodinjstvom povečal kar za 28%. Ta porast sredstev namenjenih navedenim transferom sovpada s sanacijo neurja, ki se je izvajala v letu 2005. Drugi največji delež odhodkov predstavljajo tekoči odhodki, ki v letu 2005 predstavljajo skoraj 26% vseh odhodkov. V letu 2005 je bilo za tekoče odhodke namenjenih za 51% več sredstev kot leta 2004. Iz navedenega lahko ugotovimo, da delež tekočih odhodkov v celotnih odhodkih narašča, saj je v letu 2004 predstavljal 20,20%, v letu 2005 pa 25,56% vseh odhodkov.

Glede na izračunane indekse v Prilogi 3 za obdobje 2004 in 2005 lahko ugotovimo, da se je na splošno povečevala tako višina prihodkov kot tudi odhodkov in to v sorazmerju, tako da imamo v obeh letih presežek.

6.6. ANALIZA STRUKTURE PRIHODKOV IN ODHODKOV OBČINE SEVNICA S SLOVENSKIM POVPREČJEM ZA LETO 2005

V Prilogi 5 (Tabeli 11 in 12) so predstavljeni realizirani prihodki in odhodki občine Sevnica in vseh slovenskih občin za leto 2005 ter njihova struktura. V Prilogi 6 (Tabeli 13 in 14) pa bilanca realiziranih prihodkov in odhodkov občine Sevnica ter vseh slovenskih občin na prebivalca za leto 2005. Tudi pri tej primerjavi sem zajela samo bilanco prihodkov in odhodkov. Pri primerjavi deležev davčnih prihodkov občine Sevnica v letu 2005 glede na slovensko povprečje lahko opazimo, da so ti prihodki v občini za 17 odstotnih točk pod slovenskim povprečjem. Najpomembnejši davčni prihodek je bila seveda dohodnina in predstavlja glavni vir prihodkov. V občini Sevnica pa predstavlja tudi velik delež v celotnih prihodkih transferi posameznikom in gospodinjstvom (kar 47%). Ta porast sredstev namenjenih transferom posameznikom in gospodinjstvom povečal kar za 28%. Ta sredstva so bila namenjena za sanacijo neurja, ki se je izvajala v letu 2005.

Najpomembnejši davčni prihodek je bila seveda dohodnina in predstavlja glavni vir prihodkov.

Delež transfernih prihodkov iz drugih javnofinančnih institucij je bil v občini Sevnica nad slovenskim povprečjem kar za 26 odstotnih točk, delež ostalih prihodkov pa je bil kar nekaj pod povprečjem. Tako je v občini Sevnica realizirani transferni prihodke iz drugih javnofinančnih institucij znašal na prebivalca 71.396 SIT, medtem ko je bil za slovensko raven ta znesek nižji in je znašal 33.928 SIT. V letu 2005 v občini Sevnica transferni prihodki pomenijo primarni vir financiranja, medtem ko so to v slovenskem povprečju davčni prihodki.

Delež nedavčnih prihodkov je bil za 4 odstotne točke pod povprečjem slovenskih občin, medtem ko je bil delež kapitalskih prihodkov za 5 odstotnih točk pod slovenskim povprečjem.

Pri primerjavi odhodkovne strani sem prav tako upoštevala ekonomsko klasifikacijo in sicer bilanco prihodkov in odhodkov. Znesek tekočih odhodkov je na prebivalca v sevniški občini znašal 38.338 SIT, medtem ko je za slovensko povprečje malo višji in sicer znaša 39.152 SIT. Ravno tako so bili v letu 2004 v sevniški občini tekoči transferi in investicijski odhodki pod slovenskim povprečjem. Znesek tekočih

transferov je v sevniški občini na prebivalca znašal 54.604 SIT in je pod povprečjem slovenskih občin, ki znaša na prebivalca 63.200 SIT. Manj pozornosti so v sevniški občini v letu 2005 namenili investicijskim odhodkom, saj je delež sredstev namenjen tem dejavnostim za 5 odstotnih točk pod slovenskim povprečjem. Na občana v občini Sevnica je bilo tako porabljenih 32.789 SIT, medtem ko je za slovensko povprečje ta znesek višji in znaša 45.111 SIT. Investicijski transferi pa so v sevniški občini za 6 odstotnih točk nad slovenskim povprečjem. V občini Sevnica je v letu 2005 znašal na prebivalca 24.291 SIT, medtem ko je za slovensko raven ta znesek nižji in je znašal 16.665 SIT.

6.7. ANALIZA RAZVOJNIH CILJEV OBČINE SEVNICA

Načrt razvojnih programov predstavlja tretji del proračunske dokumentacije in odraža politiko občine na področju investicijskih izdatkov občine in državne pomoči za naslednja štiri leta. Načrt razvojnih programov predstavlja razvojne naložbe in projekte v občini. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vnesena dolgoročna komponenta.

V skladu z usmeritvami strateških prostorskih aktov občine je za načrtovano urejanje prostora na območju občine Sevnica v postopku več lokacijskih načrtov. Upravni organ, ki vodi postopke priprave prostorskih aktov na občini Sevnica, je Oddelek za okolje in prostor v sodelovanju z ostalimi oddelki. Občina Sevnica je skladno z zakonom o urejanju prostora pripravljalec, ki vodi postopek priprave in v določenih primerih tudi financira izdelavo prostorskega akta. Za financiranje prostorskih aktov s strani občine Sevnica so bila izpeljana javna naročila za izbiro izdelovalcev projektov. Navedeni prostorsko izvedbeni akti bodo v luči usklajenega prostorskega načrtovanja omogočili gradnjo objektov in nadaljnji razvoj gospodarskih dejavnosti v občini Sevnica.

V letu 2005 se je nadaljeval postopek priprave Občinskega lokacijskega načrta za izkoriščanje in sanacijo kamnoloma Log II, katerega naročnik je podjetje Cestno in gradbeno podjetje Novo mesto, na lokaciji pri naselju Log. Območje urejanja je na površini 9,5 ha. Investitor je pridobil predlog ureditve kamnoloma s sanacijskimi posegi, izdelano je okoljsko poročilo in revizija okoljskega poročila. Predlog Občinskega lokalnega načrta je v fazi javne razgrnitve, razpisana je javna obravnava. Predvidoma bo sprejem in potrditev na občinskem svetu občine Sevnica v maju 2007. Občina Sevnica pripravlja Občinski lokacijski načrt za gradnjo individualnih stanovanjskih hiš s spremljajočimi objekti Drožanjska cesta, v Sevnici. Načrtuje se umestitev cca. 25 novih individualnih stanovanjskih objektov z ureditvijo pripadajoče

komunalne in cestne infrastrukture, na pobočnem zahodnem delu Drožanjske ceste, na zemljišču površine 3,04 ha.

Jeseni 2005 je bil sprejet in objavljen program priprave. Trenutno so v izdelavi strokovne podlage z zasnovo objektov in infrastrukture. V postopku je pridobitev smernic. Občina bo s tem zagotovila nove gradbene parcele za individualno gradnjo v mestu Sevnica. Sprejem usklajenega občinskega lokacijskega akta je previden jeseni 2006.

Občina Sevnica daje velik poudarek razvoju poslovnih dejavnosti v občini. V zvezi prostorskega urejanja je v naselju Krmelj v pripravi Občinski lokacijski načrt Poslovna cona Krmelj. Območje predvidenega prostorskega urejanja nove poslovne cone se nahaja na južnem delu naselja Krmelj na površini 5,7 ha zemljišč. Predmet lokacijskega načrta je umestitev 7–8 novih, proizvodno servisnih objektov z zunanjimi funkcionalnimi, poslovnimi površinami in pripadajočo komunalno in cestno infrastrukturo. Jeseni 2005 je bil sprejet in objavljen program priprave. Izvedena je bila 1. prostorska konferenca. Trenutno je v izdelavi geodetski načrt obstoječega stanja. V pripravi je pogodba z izbranim izdelovalcem prostorskega akta in strokovnih podlag.

Na lokaciji Boštanjkega polja v naselju Boštanj je v pripravi Občinski lokacijski načrt Poslovna cona Boštanj – Trgovski center Mercator. Naročnik lokacijskega načrta je podjetje Mercator d.d.Ljubljana. Konec leta 2005 je bil sprejet Program priprave občinskega lokacijskega načrta in objavljen v Uradnem listu RS. Predmet lokacijskega načrta je umestitev novega trgovsko-prodajnega centra Mercator z diskontom Hura z zunanjimi funkcionalnimi, parkirnimi, poslovnimi površinami in pripadajočo komunalno in cestno infrastrukturo, s katerim bodo tudi določeni lokacijski pogoji za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja, zlasti glede namena, lege, funkcije, velikosti in oblikovanja objektov ter varovanja okolja.

V pripravi ali v začetku izvajanja so nekateri veliki projekti. Med njimi bi želele izpostaviti pričakovane infrastrukturne pridobitve ob izgradnji Hidroelektrarne Blanca, gradnja mostu čez Savo na Logu, izgradnja brvi na Šmarčni, izgradnja centralne čistilne naprave za Sevnico in Boštanj, rekonstrukcija ceste skozi mesto Sevnica z izgradnjo nadvoza ali podvoza pod železnico v Šmarju, širitve industrijskih con in gradnjo stanovanj in gradnja 3. razvojne osi .

6.8. ANALIZA PROBLEMOV OBČINE SEVNICA

Pri proučevanju proračuna občine Sevnica sem opazila določene pomanjkljivosti, ki bi jih bilo potrebno popraviti. Občina mora vsak mesec pri proračunu še vedno ročno izdelovati obrazca P in P1, kar je čista izguba časa. V tej smeri je potreben razvoj na informacijskem sistemu.

Ugotovila pa sem tudi, da se občina oziroma njeni zaposleni premalo ukvarjajo z razpisi EU. Iz tega fonda denarja, bi lahko izboljšali infrastrukturo proračuna. In tudi premalo je poudarka na razpisih iz državnega proračuna. Za vse uporabnike, ki pridobivajo sredstva iz državnega proračuna, je zelo pomembno da poznajo postopke priprave državnega proračuna in da hkrati prilagodijo pripravo svojih predračunov. Tako je za občine zelo pomembno (seveda, če želijo sofinanciranje določene investicije iz državnega proračuna), da imajo na stopnji priprave državnega proračuna že pripravljene svoje projekte v okviru načrta razvojnih programov, ki je sestavni del občinskega proračuna in se pripravlja za obdobje štirih let. Načrt razvojnih programov v občini Sevnica je izdelan izredno slabo in pomanjkljivo. Na celotnem področju investicij in hkrati tudi izdelavi načrta razvojnih programov bodo odgovorni na občini Sevnica morali razmislili o zaposlitvi novega človeka za to delovno mesto, kajti to področje je preveč pomembno, da bi se ga obravnavalo le tako bežno kot do sedaj. In tudi informacije glede razpisov na različnih področjih se ne usklajujejo dovolj hitro, tako da se velikokrat dogaja, da se za določen razpis prijavljajo projekti v zadnji sekundi. Tako bo omogočeno dolgoročnejsše planiranje, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog (investicij), ki jih ni mogoče realizirati v enem proračunskem letu.

Občine so z vstopom Slovenije v EU pridobile možnost udeležbe pri strukturnih skladih EU za kmetijstvo, ribištvo, regionalni razvoj in pri posebnih programih pomoči. Z vidika pridobivanja sredstev bi bilo veliko bolje, če bi imeli pokrajine, saj so naše občine majhne, zato se lahko pojavijo problemi v primerih, ko bi bila potrebna večja udeležba občine z lastnimi sredstvi. Do ustanovitve pokrajin pa bi se med seboj morale povezati več občin (na primer občina Sevnica, občina Krško in občina Brežice), ker le tako bi imeli možnost pridobiti sredstva pri strukturnih skladih EU.

O odgovornosti in poročanju župana o izvrševanju občinskega proračuna kot celote sem iz analize ugotovila, da župan skrbno poroča občinskemu svetu in skrbi za to, da se poberejo načrtovani prihodki, da se ohranja proračunsko ravnotežje (ne preseže proračunski deficit ter obseg zadolževanja), da so prerazporeditve iz pristojnosti vlade zakonite, in da se vzpostavi sistem, da se proračunska sredstva porabljajo

pravilno in smotrno. Drugače pa menim, da je pretok informacij med občinsko upravo, županom, občinskim svetom in občani zelo hiter in uspešen.

Menim pa tudi, da na koncu proračunskega leta, ko je potrebno poročati o izvršitvi proračuna in v ta namen pripraviti zaključni račun proračuna, da v teh zaključnih računih občine Sevnica, ni dovolj podrobno narejena analiza proračuna z realizacijo. Sama odstopanja niso dovolj dobro obrazložena in dovolj konkretizirana, kar dokazujejo tudi vprašanja na občinskem svetu, ob sprejemanju zaključnega računa.

7. SKLEP

Javne finance v današnjem času opravljajo zelo pomembno nalogo za ljudi, ki živijo v določenem okolju. Stabilizacijska in prerazdelitvena funkcija sta učinkoviteje vodeni s strani države, medtem ko se alokacijska funkcija izkaže za učinkovitejšo na lokalni ravni. V občini je mogoče zadovoljiti določene potrebe in pričakovanja ljudi, ker jih je najenostavneje prepoznati. Kot vidimo imajo javne finance na lokali ravni pomembno vlogo pri večanju blagostanja in zadovoljevanja življenjskih potreb državljanov. Tega se zaveda tudi slovenska država, zato je v Ustavi državljanom zagotovljena pravica do lokalne samouprave.

Razvit sistem lokalne samouprave torej državi omogoča, da prepozna potrebe ljudi na lokalnih območjih in jih tako lažje zadovolji. V tem duhu se je država lotila reforme lokalne samouprave, ki pa je dolgotrajen postopek in še zdaleč ni končan. Največje spremembe so se dogodile predvsem na področju financiranja občin, kjer je financiranje prešlo prek sistema zagotovljene porabe na sistem primerne porabe, povečal se je tudi delež dohodnine, ki ostane občinam, z letom 2002 pa je država uvedla tudi dvoletno proračunsko planiranje. Bistven problem slovenskih občin je predvsem v tem, da niso same sposobne zagotavljati primerne obsega sredstev za svoje delovanje. Pomanjkanje finančnih sredstev pomeni, da občina potrebuje sredstva s strani države, kar izničuje lokalno samoupravljanje. Tako bi morale občine postoriti še marsikaj na področju zagotavljanja dodatnih virov sredstev. Občine se po večini premalo poslužujejo privatnega kapitala pri financiranju infrastrukturnih objektov, zaradi pomanjkljive kadrovske zasedbe pa vse premalo posvečajo pozornosti razpisom EU, ki so vsako leto bolj zahtevni in zahtevajo s strani občin ogromno ustrezno pripravljenih dokumentov.

S tem problemom sem se srečala tudi v mojem specialističnem delu, kjer sem podrobneje analizirala proračun občine Sevnica. Pri delu sem se seznanila, kaj sploh je proračun, kako je sestavljen, kako se financira ter kdo so njegovi glavni porabniki. Tudi za občino Sevnica velja, da sama ne uspe zbrati dovolj lastnih sredstev za

nemoteno delovanje, zato prejema sredstva, ki jih v pomoč občinam namenja država. Za lažjo umestitev moje občine med ostale slovenske občine sem izvedla še določene primerjave, ki so mi pokazale, da lahko občino Sevnica uvrščamo ob bok srednje razvitim slovenskim občinam.

Na koncu lahko zaključim, da so še vedno ljudje tisti, zaradi katerih obstaja država in lokalna samouprava. Oboje naj bi v prvi vrsti služilo zadovoljevanju potreb ljudi, zato bi morale imeti lokalne skupnosti, kot država več posluha za ljudi in njihove potrebe. Občina Sevnica si prizadeva, da bi svojim občanom omogočila čim prijetnejše življenje in menim, da ji to uspeva.

8. LITERATURA

1. Cvikl M. Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba, 2000. 333 str.
2. Čok Mitja, Valentina Prevolnik Rupel in Tine Stanovnik: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999, 86. str.
3. Furman Žarko: Vzroki negativnih mnenj računskega sodišča o poslovanju občin. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2006. 59 str.
4. Grafenauer Božo: Teritorialno–organizacijske strukture in sistemi lokalna samouprav na Slovenskem. Doktorska disertacija. Maribor: Pravna fakulteta, 2000. 393 str.
5. Milunovič Vesna: Premoženje in učinkovito financiranje občin: Vodnik po lokalni samoupravi. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, 2001. 136 str.
6. Oplotnik Žan, Križanič France: Model financiranja občin in bodočih pokrajin v Republiki Sloveniji. Oris in analiza stanja ter predlogi sprememb Zakona o financiranju občin. Ljubljana: Ekonomski inštitut pravne fakultete, 2002. 75str.
7. Pahor Peter, Vaški župani imajo komaj za kruh. Dnevnik, Ljubljana, 11.03.2005. str. 9.
8. Pernek Franc, B. Škof, A. Kopal, U. Rožič: Finančno pravo in javne finance. Maribor: Pravna fakulteta, 1999. 340 str.
9. Pogačar Bojan, et al: Načrtovanje proračunov in finančnih načrti. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2004. 11 str.
10. Proračunski priročnik 2004-2005. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2003. 80 str.
11. Rupnik Lado: Javne finance – 1. del. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1995. 196.str.
12. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 196. str.

13. Šmidovnik Janez: Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1995, 274 str.
14. Štrekelj Vlado, et al: Knjigovodstvo odhodkov in prihodkov ter posebnosti knjiženja za proračunske sklade in režijske obrate. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2004. str. 52.
15. Tomšič Rok: Izdelava in izvrševanje proračuna v lokalni skupnosti. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 79 str.
16. Turk Ivan: Računovodstvo. Kranj: Moderna organizacija. 1998. 535 str.
17. Vlaj Stane: Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1998. 456 str.
18. Vlaj Stane: Lokalna samouprava teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2004. 376 str.
19. Vlaj Stane, Juvan Gotovac Vesna: Predpisi o lokalni samoupravi. Ljubljana: Uradni list RS, 1999. 152 str.
20. Zemljič Petra, et al: Sistem javnih financ. Ljubljana: Upravna akademija, 2003, 77 str.
21. Žibert Franc: Uvod v finančno vedo in politiko. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2001. 254 str.

9. VIRI

1. Analiza najpogostejših in ponavljajočih se kršitev predpisov, ugotovljenih v revizijskih poročilih računskega sodišča, izdanih po zakonu o računskem sodišču. (URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4242DF2787400F38C12570840033F24E>), 15.03.2005.
2. Banka statističnih podatkov. (URL: <http://www.stat.si/doc/statinf/05-si-007-0602.pdf>), 2005.
3. Evropska listina o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 15/96).
4. Interna gradiva Občine Sevnica.
5. Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005. Ljubljana: Vlada republike Slovenije, 2005, str. 72.
6. Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).
7. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list RS, št. 12/01).
8. Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Sevnica za leto 2005 (Uradni list RS, št. 140/04).
9. Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinancijskih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00).

10. Odredba o funkcionalni – programski klasifikaciji javnofinancijskih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00).
11. Pravilnik o dodeljevanju finančnih sredstev iz občinskega proračuna za pospeševanje razvoja kmetijstva v Občini Sevnica (Uradni list RS 65/03).
12. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur.l. RS, št. 54/2002, 117/2002, 58/2003, 134/2003, 34/2004, 75/2004, 117/2004, 141/2004, 117/2005).
13. Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov (Uradni list RS, št. 63/03).
14. Pravilnik o poročanju občin o prejemkih in izdatkih proračunov občin (Uradni list RS, št. 8/04, 34/04 in 10/05).
15. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 57/2005 (88/2005 - popr.)).
16. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov (Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03 in 34/04).
17. Pravilnik o usmeritvah za državno notranje revidiranje (Uradni list RS, št. 72/02).
18. Proračun Občine Sevnica za leto 2004, 2005.
19. Statut Občine Sevnica (Uradni list RS, št. 78/05 – uradno prečiščeno besedilo).
20. Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02).
21. Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006).
22. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/1994, 45/1997 Odl.US: U-I-43/96, 56/1998, 1/1999-ZNIDC, 59/1999 Odl.US: U-I-43/99, 61/1999 Odl.US: U-I-233/97, 79/1999-ZJF, 89/1999 Odl.US: U-I-359/98, 119/2002 Odl.US: U-I-165/00-7, 40/2003 Odl.US: U-I-256/00-6, 90/2005).
23. Zakon o izvrševanju proračuna Slovenije (Ur.l. RS, št. 130/2003, 61/2005, 90/2005).
24. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).
25. Zakona o javnih naročilih (Ur.l. RS, št. 39/2000 (102/2000 - popr.), 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004).
26. Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obvezna razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 51/02 in 108/03 - odl. US).
27. Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (Ur.l. RS, št. 75/2003, 98/2005).
28. Zakon o osnovni šoli (Ur.l. RS, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 53/2005, 60/2006 (63/2006 - popr.)).
29. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02-1253).
30. Zakon o računskem sodišču (Ur.l. RS, št. 11/2001, 20/2006).

31. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Ur.l. RS, št. 15/1996).
32. Zakon o socialnem varstvu (Ur.l. RS, št. 54/1992 (56/1992 - popr.), 42/1994 Odl.US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl.US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 - popr.), 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22).
33. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur.l. RS, št. 93/2005).
34. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/1994).

PRILOGA 1

TABELA 4: Kršitve ZJF, ZR, ZJN-1, ZFO in ZLS.

Predpis	Člen	Ugotovljene kršitve
ZR	15	• Prihodki in odhodki se niso razčlenjevali/evidentirali v skladu z določbami ZR in predpisi, ki določajo evidentiranje določenih poslovnih dogodkov.
	28	• Neevidentiranje ali napačno evidentiranje sredstev in obveznosti do virov sredstev v bilanci stanja (predvsem kratkoročne terjatve - nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, dolgoročne terjatve, investicije, sredstva dana v upravljanje).
	36-40	• Stanje in obveznosti v BS niso bili usklajeni s popisom oziroma niso bili potrjeni z neodvisnimi dokumenti.
	18	• Nakazovanje na neustrezne račune.
	12	• Neskladje med BS in obrazložitvijo podatkov iz BS oziroma obrazložitev je neustrezna ali je ni.
ZJF	2/11	• Izvršeni odhodki po postavkah so presegli odhodke določene z veljavnim proračunom.
	11	• Nepravilno evidentiranje podatkov v bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja.
	11/5	• Zaključni račun ni bil sestavljen po ekonomski klasifikaciji.
	12	• Neustrezen načrt razvojnih programov.
	13	• Občinski proračun ne vsebuje vseh dokumentov, predvsem manjkajo ali so neustrezni programi, načrti in obrazložitve.
	28	• Župan je predložil predlog proračuna občinskemu svetu po izteku predpisanega roka.
	32	• Občina je v času začasnega financiranja porabila več sredstev kot določa zakon.
	33	• Župan sklepa o podaljšanju začasnega financiranja za več kot 3 mesece ni predložil v odobritev občinskemu svetu.
	34	• Občina ni zagotovila pravočasnega pobiranja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.
	38	• Prerazporejanje proračunskih sredstev v nasprotju z odlokom o proračunu občine.
	42	• Sredstva splošne proračunske rezervacije so presegla zakonsko omejitev.
	46	• Občina v proračunu ni zagotovila sredstev za obveznosti iz preteklih let.
	50	• Obveznosti na področju transferov oz. subvencij so bile prevzete brez pisne pogodbe.
	51	• Nenačrtovano prevzemanje obveznosti, ki zapadejo v prihodnjih letih.
	52	• Izplačila so bila izvršena v krajšem roku od predpisanih.
	53/1	• Oddaja del z neposredno pogodbo v nasprotju s predpisi.
	53/2	• Občina za dodelitev transfernih sredstev (subvencij) ni izvedla javnega razpisa.
	54	• Občina nima listin, ki bi dokazovale utemeljenost izplačila.
	69	• Prosta denarna sredstva je občina vložila neustrezno.
	71	• Nenadzorovano dajanje soglasij za zadolževanje javnim podjetjem in izdajanje poroštev.
	73	• Pogodba o ustanovitvi javnega podjetja ni bila predložena v potrditev mestnemu svetu.
	76	• Kapitalska naložba v družbenem podjetju je bila nezakonito pridobljena na podlagi osnovnega vložka, ki se uporablja za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb.
	79	• S stvarnim premoženjem se je neskrбно ravnalo. Premoženje ni bilo izkazano in lastništvo ni bilo vpisano v zemljiški knjigi.
	80.d	• Niso bili opredeljeni cilji prodaje.
	80.i	• Poslovni prostori so bili oddani v najem z neposredno pogodbo zaradi nepovrnjenih investicijskih vlaganj.
	85	• Zakonodaja, ki opredeljuje zadolževanje občin, je bila kršena.
	88	• Pogoji za izdajanje soglasij za zadolžitev in dajanje poroštev v odloku o proračunu niso bili predpisani. O soglasjih za zadolževanje in danih poroštvih ni bilo poročano v zaključnem računu.
	96	• Neustrezna sestava zaključnega računa.
	98	• Predlog proračuna župan ni posredoval občinskemu svetu v sprejem.

1	73	• Občina ni objavila javnega razpisa v Uradnem listu/v razpisu ni navedla meril in okvirne višine sredstev.
	70-80	• Izplačilo subvencij brez internega pravilnika.
	75 - 77	• Vloge so bile neustrezno označene, postopek odpiranja vlog je bil neustrezen.
2	27	• Občina ni pridobila uradne cennice.
ZFO	6/2	• Občina je izkazala odhodke za nakup bonov za delavce občine, ki niso opredeljeni v nobenem predpisu.
	17	• Občina je bila zadolžena v višjem znesku kot ga določa zakon.
	18	• Občina ni izvajala nadzora nad zadolževanjem javnih podjetij.
	19	• Občina je dala poročilo pravni osebi za katero ni soustanoviteljica.
	41	• Občina se je dolgoročno zadolžila, čeprav še ni imela urejenih premoženj.razmerij.
ZLS	29	• Stanovanje je bilo prodano po nižji ceni od navedene v razpisu.
	51	• Občina je nepremičnino prodala po neuspehi dražbi, po preteku roka in na podlagi zastarele cennice.
	66	• Odlok o izdajanju glasila ni bil objavljen v uradnem listu.
	100.b	• Določen je bil previsok količnik za tajnika občine in izplačano je bilo previsoko plačilo podžupanu.
ZJN - 1	4	• Občina je javno naročilo oddala ponudniku, ki ni bil cenovno najugodnejši.
	15	• Investicija v proračunu ni bila načrtovana.
	50	• Neustrezno so bila opredeljena in uporabljena merila pri izboru izvajalca.
	61	• Pogodba je bila sklenjena v daljšem roku, kot je opredeljen v zakonodaji o javnem naročanju.
	76/1	• Na javni razpis se je prijavil le en ponudnik, kateremu je občina oddala naročilo.
	76/2	• Občina ni izločila nepravilne ponudbe. Ponudnik ni predložil zahtevanih potrdil o finančni in poslovni sposobnosti (revidirane BS).
	89	• Znesek dodatnih del oddanih brez predhodne objave je presegal 25 % osnovne pogodbene vrednosti.
	20, 89	• Niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročila po postopku s pogajanjem.
4		• Občina ni pridobila vsaj dveh pravih ponudb.
		• Interni predpis ni določal postopka oddaje naročil do 1 mio SIT.
		• Neizvajanje drugih postopkov pri naročanju, ki jih določa interni akt.
		• Dela so bila opravljena pred podpisom pogodb.

Vir: Analiza najpogostejših in ponavljajočih se kršitev predpisov, ugotovljenih v revizijskih revizijskih poročilih računskega sodišča, izdanih po zakonu o računskem sodišču, 2003.

Legenda:

- 1 Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS.
- 2 Uredba o postopkih prodaje in drugih oblikah razpolaganja z državnim premoženjem.
- 3 Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodeologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.
- 4 Interni akt za naročila male vrednosti.

PRILOGA 2

Tabela 5: Indeks realizacije prihodkov občine Sevnica za leto 2005

v tisoč SIT

VRSTA PRIHODKOV	Proračun za leto 2005	Realizacija v letu 2005	INDEKS
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)	2.534.121	2.657.865	105
70 DAVČNI PRIHODKI	1.087.787	1.094.448	101
700 Davki na dohodek in dobiček	864.615	871.080	101
703 Davki na premoženje	108.622	110.929	102
704 Domači davki na blago in storitve	114.550	112.440	98
71 NEDAVČNI PRIHODKI	362.434	253.741	70
710 Udeležba na dobičku in dohodki od prem.	61.185	49.394	81
711 Takse in pristojbine	5.500	3.203	58
712 Denarne kazni	650	1.410	217
713 Prihodki od prodaje blaga in storitev	33.540	6.925	21
714 Drugi nedavčni prihodki	261.559	192.809	74
72 KAPITALSKI PRIHODKI	46.020	53.452	116
720 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev	16.020	23.719	148
722 Prihodki od prodaje zemljišč in nemat. prem.	30.000	29.733	99
73 PREJETE DONACIJE	1.500	0	0
730 Prejete donacije iz domačih virov	1.500	0	0
74 TRANSFERNI PRIHODKI	1.036.380	1.256.224	121
740 Transferni prihodki iz drugih javnofin. instit.	978.151	1.242.224	127
741 Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije	58.229	14.000	24

Vir: Odlok o proračunu občine Sevnica za leto 2005
Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

Tabela 6: Indeks realizacije odhodkov občine Sevnica za leto 2005

v tisoč SIT

VRSTA ODHODKOV	Proračun za leto 2005	Realizacija v letu 2005	INDEKS
II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)	2.542.640	2.610.236	103
40 TEKOČI ODHODKI	487.943	667.047	137
400 Plače in drugi izdatki zaposlenim	133.002	135.464	102
401 Prispevki delodajalcev za socialno varnost	21.933	19.876	91
402 Izdatki za blago in storitve	303.509	459.049	151
403 Plačila domačih obresti	19.498	11.350	58
409 Rezerve	10.000	41.308	413
41 TEKOČI TRANSFERI	960.153	950.052	99
410 Subvencije	59.000	65.813	112
411 Transferi posameznikom in gospodinjstvom	561.051	555.284	99
412 Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	72.821	69.648	96
413 Drugi tekoči domači transferi	267.281	259.307	97
42 INVESTICIJSKI ODHODKI	689.011	570.491	83
420 Nakup in gradnja osnovnih sredstev	689.011	570.491	83
43 INVESTICIJSKI TRANSFERI	405.533	422.646	104
431 Investicijski transferi osebam, ki niso pror. upor.	126.500	120.181	95
432 Investicijski transferi proračunskim uporab.	279.033	302.465	108
III.PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.)	-8.519	47.630	-559

Vir: Odlok o proračunu občine Sevnica za leto 2005
Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

PRILOGA 3

Tabela 7: Bilanca realiziranih prihodkov občine Sevnica za leti 2004 in 2005
v tisoč SIT

VRSTA PRIHODKOV	Realizacija v letu 2004	Realizacija v letu 2005	INDEKS
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)	2.198.212	2.657.865	121
70 DAVČNI PRIHODKI	1.069.761	1.094.448	102
700 Davki na dohodek in dobiček	835.536	871.080	104
703 Davki na premoženje	131.707	110.929	84
704 Domači davki na blago in storitve	102.518	112.440	110
71 NEDAVČNI PRIHODKI	263.600	253.741	96
710 Udeležba na dobičku in dohodki od prem.	28.045	49.394	176
711 Takse in pristojbine	4.496	3.203	71
712 Denarne kazni	1.069	1.410	132
713 Prihodki od prodaje blaga in storitev	3.753	6.925	185
714 Drugi nedavčni prihodki	226.237	192.809	85
72 KAPITALSKI PRIHODKI	39.099	53.452	137
720 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev	20.915	23.719	113
722 Prihodki od prodaje zemljišč in nemat. prem.	18.184	29.733	164
73 PREJETE DONACIJE	0	0	0
730 Prejete donacije iz domačih virov	0	0	0
74 TRANSFERNI PRIHODKI	825.752	1.256.224	152
740 Transferni prihodki iz drugih javnofin. institucij	825.752	1.242.224	150
741 Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije	0	14.000	0

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

Tabela 8: Bilanca realiziranih odhodkov občine Sevnica za leti 2004 in 2005

v tisoč SIT

VRSTA ODHODKOV	Realizacija v letu 2004	Realizacija v letu 2005	INDEKS
II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)	2.180.988	2.610.236	120
40 TEKOČI ODHODKI	440.555	667.047	151
400 Plače in drugi izdatki zaposlenim	127.162	135.464	107
401 Prispevki delodajalcev za socialno varnost	20.638	19.876	96
402 Izdatki za blago in storitve	275.041	459.049	167
403 Plačila domačih obresti	12.835	11.350	88
409 Rezerve	4.879	41.308	847
41 TEKOČI TRANSFERI	902.239	950.052	105
410 Subvencije	58.493	65.813	113
411 Transferi posameznikom in gospodinjstvom	435.048	555.284	128
412 Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	70.611	69.648	99
413 Drugi tekoči domači transferi	338.087	259.307	77
42 INVESTICIJSKI ODHODKI	410.106	570.491	139
420 Nakup in gradnja osnovnih sredstev	410.106	570.491	139
43 INVESTICIJSKI TRANSFERI	428.088	422.646	99
431 Investicijski transferi osebam, ki niso pror. upor.	160.924	120.181	75
432 Investicijski transferi proračunskim uporab.	267.164	302.465	113
III.PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.)	17.224	47.629	277

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

PRILOGA 4

Tabela 9: Struktura realiziranih prihodkov občine Sevnica za leti 2004 in 2005

VRSTA PRIHODKOV	Realizacija 2004 (%)	Realizacija 2005 (%)
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)	100,00	100,00
70 DAVČNI PRIHODKI	48,67	41,18
700 Davki na dohodek in dobiček	38,01	32,77
703 Davki na premoženje	5,99	4,17
704 Domači davki na blago in storitve	4,66	4,23
71 NEDAVČNI PRIHODKI	11,99	9,55
710 Udeležba na dobičku in dohodki od prem.	1,28	1,86
711 Takse in pristojbine	0,20	0,12
712 Denarne kazni	0,05	0,05
713 Prihodki od prodaje blaga in storitev	0,17	0,26
714 Drugi nedavčni prihodki	10,29	7,25
72 KAPITALSKI PRIHODKI	1,78	2,01
720 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev	0,95	0,89
722 Prihodki od prodaje zemljišč in nemat. prem.	0,83	1,12
73 PREJETE DONACIJE	0,00	0,00
730 Prejete donacije iz domačih virov	0,00	1,00
74 TRANSFERNI PRIHODKI	37,56	47,26
740 Transferni prihodki iz drugih javnofin. institucij	37,56	46,74
741 Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije	0,00	0,53

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

Tabela 10: Struktura realiziranih odhodkov občine Sevnica za leti 2004 in 2005

VRSTA ODHODKOV	Realizacija 2004 (%)	Realizacija 2005 (%)
II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)	100,00	100,00
40 TEKOČI ODHODKI	20,20	25,56
400 Plače in drugi izdatki zaposlenim	5,83	5,19
401 Prispevki delodajalcev za socialno varnost	0,95	0,76
402 Izdatki za blago in storitve	12,61	17,59
403 Plačila domačih obresti	0,59	0,43
409 Rezerve	0,22	1,58
41 TEKOČI TRANSFERI	41,37	36,40
410 Subvencije	2,68	2,52
411 Transferi posameznikom in gospodinjstvom	19,95	21,27
412 Transferi neprifitnim organizacijam in ustan.	3,24	2,67
413 Drugi tekoči domači transferi	15,50	9,93
42 INVESTICIJSKI ODHODKI	18,80	21,86
420 Nakup in gradnja osnovnih sredstev	18,80	21,86
43 INVESTICIJSKI TRANSFERI	19,63	16,19
431 Investicijski transferi osebam, ki niso pror. upor.	7,38	4,60
432 Investicijski transferi proračunskim uporab.	12,25	11,59

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005

PRILOGA 5

Tabela 11: Bilanca realiziranih prihodkov občine Sevnica ter vseh slovenskih občin skupaj ter njihova struktura za leto 2005

v mio SIT

VRSTA PRIHODKOV	Realizacija v letu 2005	Vse občine 2005	Sevnica %	Vse občine %
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)	2.658	341.473	100	100
70 DAVČNI PRIHODKI	1.094	197.713	41	58
700 Davki na dohodek in dobiček	871	138.201	33	40
703 Davki na premoženje	111	40.078	4	12
704 Domači davki na blago in storitve	112	19.428	4	6
706 Drugi davki	0	6	0	0
71 NEDAVČNI PRIHODKI	254	47.466	10	14
710 Udeležba na dobičku in dohodki od prem.	49	22.489	2	7
711 Takse in pristojbine	3	927	0	0
712 Denarne kazni	1	1.040	0	0
713 Prihodki od prodaje blaga in storitev	7	1.902	0	1
714 Drugi nedavčni prihodki	193	21.108	7	6
72 KAPITALSKI PRIHODKI	53	24.991	2	7
73 PREJETE DONACIJE	0	1.125	0	0
74 TRANSFERNI PRIHODKI	1.256	70.178	47	21
740 Transferni prihodki iz drugih javnofin. institucij	1.242	67.970	47	20
741 Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije	14	2.208	1	1

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005
 Bilten javnih financ 2005

Tabela 12: Bilanca realiziranih odhodkov občine Sevnica ter vseh slovenskih občin skupaj ter njihova struktura za leto 2005

v mio SIT

VRSTA ODHODKOV	Realizacija v letu 2005	Vse občine	Sevnica %	Vse občine %
II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)	2.610	328.806	100	100
40 TEKOČI ODHODKI	667	78.436	26	24
400 Plače in drugi izdatki zaposlenim	135	18.638	5	6
401 Prispevki delodajalcev za socialno varnost	20	3.064	1	1
402 Izdatki za blago in storitve	459	52.384	18	16
403 Plačila domačih obresti	11	942	0	0
409 Rezerve	41	3.408	2	1
41 TEKOČI TRANSFERI	950	126.612	36	39
410 Subvencije	66	4.063	3	1
411 Transferi posameznikom in gospodinjstvom	555	51.039	21	16
412 Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	70	13.733	3	4
413 Drugi tekoči domači transferi	259	57.770	10	18
414 Tekoči transferi v tujino	0	7	0	0
42 INVESTICIJSKI ODHODKI	570	90.373	22	27
43 INVESTICIJSKI TRANSFERI	423	33.385	16	10
III.PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.)	48	12.667		

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005
 Bilten javnih financ 2005

PRILOGA 6

Tabela 13: Bilanca realiziranih prihodkov občine Sevnica ter vseh slovenskih občin skupaj na prebivalca za leto 2005

v SIT

VRSTA PRIHODKOV	Realizacija v letu 2005	Vse občine
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)	152.760	170.450
70 DAVČNI PRIHODKI	62.903	98.691
700 Davki na dohodek in dobiček	50.065	68.985
703 Davki na premoženje	6.376	20.005
704 Domači davki na blago in storitve	6.462	9.698
706 Drugi davki	0	3
71 NEDAVČNI PRIHODKI	14.584	23.693
710 Udeležba na dobičku in dohodki od prem.	2.839	11.226
711 Takse in pristojbine	184	463
712 Denarne kazni	81	519
713 Prihodki od prodaje blaga in storitev	398	949
714 Drugi nedavčni prihodki	11.082	10.536
72 KAPITALSKI PRIHODKI	3.072	12.475
73 PREJETE DONACIJE	0	562
74 TRANSFERNI PRIHODKI	72.201	35.030
740 Transferni prihodki iz drugih javnofin. institucij	71.396	33.928
741 Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije	805	1.102

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005
 Bilten javnih financ 2005

Legenda:

Prebivalstvo Slovenija 31.12.2005	2.003.358
Prebivalstvo občina Sevnica 31.12.2005	17.399

Tabela 14: Bilanca realiziranih odhodkov občine Sevnica ter vseh slovenskih občin skupaj na prebivalca za leto 2005

v SIT

VRSTA ODHODKOV	Realizacija v letu 2005	Vse občine
II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)	150.022	164.127
40 TEKOČI ODHODKI	38.338	39.152
400 Plače in drugi izdatki zaposlenim	7.786	9.303
401 Prispevki delodajalcev za socialno varnost	1.142	1.529
402 Izdatki za blago in storitve	26.384	26.148
403 Plačila domačih obresti	652	470
409 Rezerve	2.374	1.701
41 TEKOČI TRANSFERI	54.604	63.200
410 Subvencije	3.783	2.028
411 Transferi posameznikom in gospodinjstvom	31.915	25.477
412 Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	4.003	6.855
413 Drugi tekoči domači transferi	14.904	28.837
414 Tekoči transferi v tujino	0	3
42 INVESTICIJSKI ODHODKI	32.789	45.111
43 INVESTICIJSKI TRANSFERI	24.291	16.665
III.PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.)	2.737	6.323

Vir: Zaključni račun občine Sevnica za leto 2005
Bilten javnih financ 2005

Legenda:

Prebivalstvo Slovenija 31.12.2005	2.003.358
Prebivalstvo občina Sevnica 31.12.2005	17.399