

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**EKONOMSKA FAKULTETA**

**SPECIALISTIČNO DELO**

**METODIKA IZDELAVE**  
**OBČINSKEGA PRORAČUNA**

**Ljubljana, april 2007**

**MARJAN RUPNIK**

## **IZJAVA**

Študent Marjan Rupnik, izjavljam, da sem avtor tega specialističnega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof.dr. Marka Hočevarja in skladno s 1.odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih pravicah in sorodnih pravicah, dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, april 2007

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI</b> .....	<b>4</b>
2.1	ZGODOVINA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	4
2.2	ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	5
2.3	NALOGE LOKALNE SAMOUPRAVE .....	8
2.4	CILJI UVEDNE LOKALNE SAMOUPRAVE .....	13
2.5	REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE .....	14
2.6	USTAVNE DOLOČBE LOKALNE SAMOUPRAVE .....	15
2.7	ZAKONODAJA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	16
2.8	EVROPSKE LISTINE O LOKALNI SAMOUPRAVI .....	23
2.9	FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI V SLOVENIJI.....	24
<b>3</b>	<b>ZAKONSKI IN STROKOVNI OKVIRI IZDELAVE OBČINSKEGA PRORAČUNA</b> .....	<b>31</b>
<b>4</b>	<b>IZDELAVA PRORAČUNA IZBRANE OBČINE ZA LETO 2007</b> .....	<b>34</b>
4.1	VSEBINA IN STRUKTURA PRORAČUNA.....	34
4.1.1	<i>Dokumenti za sestavo občinskega proračuna</i> .....	35
4.1.2	<i>Splošni del proračuna</i> .....	37
4.1.3	<i>Posebni del proračuna</i> .....	38
4.2	NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV OBČINE 2007 – 2010 .....	39
4.3	OBRAZLOŽITEV PREDLOGA OBČINSKEGA PRORAČUNA .....	40
4.3.1	<i>Finančni načrt neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna..</i>	<i>40</i>
4.3.2	<i>Globalna kvantitativna izhodišča za pripravo predlogov občinskih proračunov za leto 2007 ter finančnih načrtov proračunskih uporabnikov.....</i>	<i>42</i>
4.3.3	<i>Primerna poraba in izračun</i> .....	<i>43</i>
4.3.4	<i>Finančna izravnava</i> .....	<i>47</i>
4.3.5	<i>Klasifikacije javnofinančnih prejemnikov in izdatkov</i> .....	<i>48</i>
4.3.6	<i>Postopki priprave občinskega proračuna in finančnih načrtov</i> .....	<i>50</i>
4.3.7	<i>Vključevanje prihodkov in odhodkov neposrednih uporabnikov (krajevnih skupnosti) v proračun</i> .....	<i>51</i>
4.4	PREMOŽENJE OBČINE .....	52
4.5	NAMENSKI PRIHODKI OBČINE.....	54
4.6	LASTNI VIRI OBČINE.....	55
4.7	OCENA LASTNIH PRIHODKOV OBČINE .....	55
4.8	METODIKA IZDELAVE OBČINSKEGA PRORAČUNA.....	57
4.9	POVZETKI IZ PRIPRAVE PREDLOGA OBČINSKEGA PRORAČUNA ZA LETO 2007.....	58
<b>5</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>72</b>
<b>6</b>	<b>LITERATURA IN VIRI</b> .....	<b>74</b>



# 1 UVOD

Demokratske spremembe, katere so zajele vso Srednjo in Vzhodno Evropo in s tem tudi Slovenijo, so povzročile korenite spremembe tudi na področju državne ureditve. Uvedba lokalne samouprave po osamosvojitvi Slovenije je pomenila tako prispevek k politični modernizaciji slovenskega prostora kot tudi izredno pomembno državotvorno dejanje. Nova država je slovenskim državljanom in državljanom ustavno zagotovila pravico sodelovati pri upravljanju javnih zadev (Žagar, 2007, str.3).

Funkcija države je prerasla v t. i. "servisno funkcijo" države, prišlo je do uvajanja sistemov upravljanja, ki so bližji ljudem in omogočajo uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov. Za uresničevanje teh interesov je najprimernejša lokalna raven, ker se predpostavlja, da lokalni organi poznajo probleme in zahteve iz domačega okolja, da lažje sledijo novim problemom in jih uspešno rešujejo tudi ob pomoči občanov.

Temeljna funkcija lokalne samouprave je kvalitetno zadovoljevanje potreb v okviru lokalne skupnosti, posebno javnih dobrin, ki so v življenju nujno potrebne, a jih na trgu ni vedno mogoče kupiti. Naj omenim samo nekatere lokalne javne dobrine: cestna povezava, javna razsvetljava, oskrba z vodo in odvoz smeti, osnovno šolstvo, zdravstvo ipd, ki se večinoma zagotavljajo v okviru sistema javnih služb v lokalni skupnosti v nasprotju s splošnimi javnimi dobrinami, kot je na primer obramba države ki jo zagotavlja centralna raven. Splošni trendi sodobne demokratične države, katerim sledi tudi Slovenija, je večanje učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja. K temu pripomore tudi demokratizacija življenja na lokalni ravni (Žagar, 2007, str.23).

V specialističnem delu sem posebej navedel reforme lokalne samouprave pri nas: komune so bile odpravljene, ustanovljene so bile nove občine, uveljavljena je bila nova delitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo itd. Reforma lokalne samouprave še vedno ni zaključena in tako kot navajajo nekateri avtorji s področja proučevanja lokalne samouprave, tudi nikoli ne bo. Ob vstopu Slovenije v Evropsko Unijo, se nadaljuje tudi posodabljanje lokalne samouprave po evropskem modelu. Pričakuje se oblikovanje pokrajin in nadaljnje uresničevanje določb Evropske listine o lokalni samoupravi. To je temeljni dokument Sveta Evrope za področje lokalne samouprave, ki ga je podpisala in ratificirala tudi država Slovenija (Lestan, 2007, str.63).

Od osamosvojitve Slovenije dalje, predvsem pa v zadnjih desetih letih beležimo tudi velike spremembe na področju zakonodaje, ki normativno določa pripravo, izvrševanje državnega in občinskega proračuna ter kontroliranje proračunskih prihodkov in izdatkov (Trstenjak, 2007, str.10). Od leta 1999 dalje Ministrstvo za finance izvaja usklajevanje javne porabe skladno z evropskim modelom: izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi; vzpostavlja nov pristop odgovornosti sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna, skratka avtorji so si enotni, da se uvaja celovit Evropski model lokalne samouprave v Sloveniji na področju razvoja, vodenja, financiranja in nadzora financ.

Ministrstvo za finance je poskušalo občinam pri pripravi enotno oblikovanih proračunov pomagati in s tem je tudi uveljavilo omenjeni Evropski model preko normativnih ureditev. (Bizilj, 2007, str.16). Tako že od leta 2001 dalje vsako leto pripravlja proračunski priročnik. Leta 2005 so vse občine poleg proračunskega priročnika prejele tudi računalniško aplikacijo APPrA-O, ki omogoča podporo v smislu poenotenja sestave občinskih proračunov. Leta 2006 je bila uvedena še novost o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, ki poleg ekonomske in funkcionalne klasifikacije, daje navodila za vključevanje prihodkov in odhodkov ožjih delov občine. Tudi proračunski priročnik za sestavljanje občinskih proračunov za leti 2007 in 2008 poudarja novosti, ki se nanašajo na pripravo načrta razvojnih programov; dopolnjene so ekonomska in programska klasifikacija; dopolnjen je odlok o proračunu v tistem delu, ki govori o razvojnih programih. V posameznih poglavjih pa so dana posebna opozorila, ki izhajajo iz do sedaj ugotovljenih nepravilnosti pri pregledu proračunov za leto 2006.

Specialistično delo ima naslov metodika izdelave občinskega proračuna in je razdeljeno na šest poglavij:

- v uvodnem poglavju sem na kratko predstavil vsebino diplomske naloge;
- v drugem poglavju želim podrobneje predstaviti lokalno samoupravo od zgodovine razvoja, organizacije in naloge, s kakšnimi cilji je bila uvedena lokalna samouprava, kako so sledile reforme, ki so privedle do ustavnih sprememb in usklajevanje zakonodaje ter kako je vplivala pridružitvev Slovenije Evropski Uniji na slovensko zakonodajo, katere listine so bile sprejete in kako je s financiranjem lokalnih skupnosti s strani države in iz strukturnih skladov;
- v tretjem poglavju sem navedel zakonske in strokovne okvire izdelave občinskega proračuna ter podrobneje predstavil proračunska načela;
- četrto poglavje je osredno in govori o izdelavi občinskega proračuna izbrane občine za leto 2007. Predstavil sem vsebine dokumentov, ki sestavljajo proračun: načrt

razvojnih programov, predlog proračuna in izhodišča za pripravo predlogov proračuna. Navedel sem konkretne podatke Ministrstva za finance Republike Slovenije, katere posreduje občini da izračuna sredstva, ki jih namenja država za financiranje in delovanje občine: primerna poraba in finančna izravnava, kako so klasificirani javnofinančni prejemki in izdatki ter sami postopki priprave finančnih načrtov in vključevanje neposrednih prihodkov in odhodkov. Ocenjeni so tudi lastni viri in prihodki ter premoženje in namenski prihodki občine. Četrto poglavje je v celoti namenjeno prikazu metodike izdelave občinskega proračuna izbrane občine s postopki izdelave in sprotnem navajanju trenutno veljavne zakonodaje in priročnika, ki je obvezna. Povzetki v tem poglavju prikazujejo oblikovan proračun tabelarično in grafično s skromnim komentarjem;

- peto poglavje zaključuje metodiko izdelave občinskega proračuna in
- v šestem poglavju navajam vso literaturo in vire, ki sem jih uporabljal pri izdelavi mojega specialističnega dela.

**Cilj** specialističnega dela je prikazati kako močno zakonodaja posega v življenje in delo lokalne samouprave preko spreminjajočih se zakonskih norm, predpisov, urejanje dela in odgovornosti, pa do uvajanja evropske zakonodaje, ki naj bi pomenila modernizacijo sistema lokalne samouprave. Na finančnem področju se država čedalje bolj mačehovsko obnaša do lokalnih skupnosti. Ustvarajo se čedalje večje razlike zaradi nesorazmerne porazdelitve finančnih sredstev med malimi in velikimi občinami že s tem ko določa primerno porabo občin, glavarino in določa finančno izravnavo. V osrednjem delu sem prikazal pripravo in metodiko izdelave in sprejemanje občinskega proračuna

**Namen** mojega specialističnega dela je prikazati sistem financiranja občin v Sloveniji, prikazati pomanjkljivosti in dileme pri zagotavljanju sredstev občinam ki izhaja iz neskladja veljavne zakonodaje:

- Zakon o financiranju občin,
- Ustava in njena načela in
- Evropske listine in njihova načela.

Zakon ni v celoti skladen s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava. Občine v Sloveniji niso v enakopravnem položaju pri financiranju in pridobivanju dodatnih sredstev s finančno izravnavo, kar lahko življenjsko vpliva na večjo ali manjšo samostojnost občin in njenih organov. Poseben problem predstavlja prevelik odtok sredstev v državni proračun, raznolikost lokalnih skupnosti in harmonizacija vseh želja in potreb lokalne samouprave (Cvikl, 2000, str.2-5). Pri razvojnih programih pa pomanjkanje strokovnosti, kratki časi in zahtevnost priprave razvojnih načrtov in projektov za črpanje sredstev iz evropskih skladov, ker drugih možnosti ni več za potrebe razvoja in modernizacije lokalne samouprave.

## 2 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI

### 2.1 Zgodovina razvoja lokalne samouprave

Zgodovina razvoja lokalne samouprave tudi na območju Slovenije seže globoko v Srednji vek (Šmidovnik, 1995, str. 145-151). Prve oblike samouprave so se razvile v srednjeveških mestih, najprej v obmorskih in nato v notranjih mestih, ki so še ohranila določeno kontinuiteto s starimi rimskimi mesti. Na ustreznih prometnih točkah so z razvojem trgovine in obrti nastajala nova mesta. Stara primorska mesta so razvila sorazmerno najbolj čvrsto samoupravo. V celoti so se otesla fevdalne oblasti zemljiških gospodov in vzpostavila patricijsko upravo premožnih meščanov, ki si je s pridobitvijo agrarnega premoženja pridobila tudi oblast v mestu. To so bila t.i. komunalna mesta. V notranjosti dežele so se razvila mesta in trgi na trgovski podlagi. Trgi so bili kraji, ki so si pridobili pravico do občasnih sejmov. Mesto pa je imelo pravico do stalnega opravljanja trgovskih poslov. Tako so skromni zametki lokalne samouprave nastajali v tem času tudi na agrarnem podeželju v obliki sosedске ali vaške samouprave, ki se je razvijala na skupnih gospodarskih potrebah takratne podložniške vasi. Vas, soseska oziroma srenja je na takratnih sestankih urejala uporabo skupnih pašnikov, vzdrževanje napajališč, popravilo plotov, ipd infrastrukture. Temeljni gospodarski element vaške samouprave je bila pašna živinoreja.

Z upravnimi reformami absolutistične države v času Jožefa II. so mesta izgubila avtonomijo, katerih je bilo na območju današnje Slovenije 21. Vključena so bila v novi teritorialni sistem države, v katerem so nekatera pomembnejša mesta postala sedež okrožnih uradov in so s tem postala okrožna mesta, mesto Ljubljana pa je postalo deželno glavno mesto. Po marčni revoluciji leta 1848 in odpravi sistema zemljiškega gospostva, s katerim lokalna samouprava v sodobnem smislu ni bila združljiva, so bile v Avstriji uvedene politične samoupravne občine. Leta 1849 je cesar podpisal začasni zakon o občinah. Nove občine so dobile samoupravo glede upravljanja občinskega premoženja, skrbi za varnost ljudi in premoženja, skrbi za občinske ceste in poti, živilskega nadzora in nekaterih drugih zadev. Obenem pa so nanje prenesli tudi nekatere državne zadeve. V deželi Kranjski, kamor so tedaj spadali tudi okraji Ilirska Bistrica, Postojna, Senožeče in Vipava, je bila tedaj ustanovljena skupno 501 občina.

Okvirni državni zakon o občinah je dobila leta 1866 dežela Kranjska, ki je veljal do razpada države leta 1918. Število občin na Kranjskem se je iz 501 zmanjšalo na 348. Oba zakona, tako začasni zakon o občinah iz leta 1849 kot tudi poznejši okvirni zakon o občinah, sta temeljila na zamisli o enotnem položaju vseh občin – mestnih in podeželskih, vendar pa sta dajala poseben položaj deželnim glavnim, t.i. statutarnim mestom. To so bile občine s posebnim statusom, na katere so bile prenesene tudi pristojnosti okrajnih glavarstev.



Leta 1918 je nastala prva Jugoslavija po prvi svetovni vojni, kjer je glede lokalne samouprave na začetku veljala dotedanja ureditev na posameznih delih njenega teritorija. Leta 1921 pa so bila z vidovdansko ustavo postavljena načela za novo ureditev države in v tem okviru tudi za lokalno samoupravo. Predvidena je bila vzpostavitev lokalne samouprave na treh ravneh: v občini, v okraju in v oblasti. Okraji so delovali kot organi države, oblasti kot državni in kot samoupravni organi do leta 1929, ko so bili dokončno odpravljeni. Zamenjala jih je nova razdelitev države na banovine.

Zakon o občinah je bil sprejel leta 1933, ki je vzpostavil sistem volitev občinskih organov in postavil merilo, po katerem mora občina imeti najmanj 3000 prebivalcev. Omenjeni ukrep je povzročil veliko združevanje občin. Število občin se je iz 1241 zmanjšalo na 469.

Prelomnica je bila leta 1945 za lokalno samoupravo države. Takratna država (in s tem tudi Slovenija) je prišla pod sovjetski vpliv, kjer pa ni bilo prostora za lokalno samoupravo v evropskem smislu. Zanj je bilo značilno načelo enotnosti oblasti. Po letu 1950 se je država poskušala osamosvojiti od sovjetskega vzorca socializma. Takrat je prišlo do delne decentralizacije in demokratizacije lokalnih oblasti, leta 1955 pa do uvedbe komunalnega sistema. Komuna naj bi bila temeljna celica družbe, kjer naj bi ljudje opravljali javne zadeve, kolikor po naravi ni nujno, da jih opravlja centralna državna oblast.

Po osamosvojitvi Republike Slovenije (Brezovnik, 2003, str. 35) je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi. Prišlo je do bistvenih sprememb dotedanje ureditve z uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa.

## **2.2 Organizacija lokalne samouprave**

Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, ki so pomembne za vsakodnevno življenje ljudi (Pečovnik, 2007, str.8-10). Ustava tudi določa, da lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese nanjo opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V tem primeru opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

V novi občini kot temeljni obliki lokalne samouprave so dane možnosti za zadovoljevanje osnovnih potreb občanov. To so fiziološke potrebe, potrebe po varnosti in pripadnosti, ki imajo še vedno primarno naravo. Iz teh potreb izvirajoči interesi so vezani na določeno ozemlje (teritorij oz. območje) in pogojeni z zavestjo o pripadnosti nekemu ozemlju. Tipične lokalne zadeve na komunalnem, socialnem in kulturnem področju je mogoče opravljati na relativno majhnih območjih in ob takšnem številu prebivalcev, da je še mogoče oblikovati pristno samoupravno skupnost. Za potrebe t.i. višjega ranga – samospoštovanje,

samouresničevanje – pa so okviru lokalne skupnosti preozki, saj je te potrebe in interese mogoče uspešneje uresničevati v širših oblikah združevanja ljudi na globalni ravni. Zato je zakonsko predvideno povezovanje občin v pokrajine oziroma druge širše lokalne skupnosti. Občine v Evropi so nastajale skozi stoletja kot naravne življenjske skupnosti ter kot posledica samoorganiziranja prebivalcev naselja ali več naselij, povezanih s skupnimi potrebami in interesi.

Kljub umeščenosti klasične evropske občine v nedržavno sfero, se pravi v območje civilne družbe, so vse evropske države posegle tudi po zakonskem urejanju lokalne samouprave. Ker so prebivalci občine (občani) hkrati še pripadniki določene države (državljeni), je nujno usklajevanje med lokalno skupnostjo in državo, saj ni mogoče absolutno ločevanje lokalnih od splošnih javnih zadev. Zato je ob priznanju občinske avtonomije le-ta omejena z zakonsko določenimi pristojnostmi države.

V Evropi imamo dve temeljni konceptiji lokalne samouprave (Brezovnik, 2003, str.27): kontinentalno, ki temelji na načelu decentralizacije, in britansko, ki šteje lokalno samoupravo za izvršilni organ državne oblasti. Za nemški model lokalne samouprave velja, da imajo vse naloge v lokalni samoupravi svoj prvotni izvor v državni oblasti. Dispozicije zakonodajalca glede lastnih nalog lokalnih skupnosti so omejene, saj mora spoštovati avtonomijo lokalnih skupnosti, ki načeloma same urejajo svoje zadeve. Glede drugih nalog pa so neomejene, ker gre za državne naloge. Država ureja sistem lokalne samouprave s tem, da ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti ter nanje prenaša del svojih nalog.

**Centralistična ureditev francoske države** pa ne pozna kategorije prenesenih nalog in ji tudi ni naklonjena. Če že prenaša naloge na lokalne skupnosti, jih prenaša v njihovo izvirno pristojnost. Francija pozna oster državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi, ki niso izvirni nosilci svojih pooblastil, ampak imajo pooblastila od države.

Za **britanski model** velja, da so lokalne skupnosti sicer avtonomni subjekti, hkrati pa so izvršilni organi državne oblasti. Model ne pozna delitve na lastne in prenesene zadeve in tudi ne univerzalnih pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, zato si le-te ne morejo same določati nalog, niti ne na najožjem področju, ki ga na kontinentu označujemo kot lokalne zadeve.

V sodobnem svetu se funkcije države in funkcije lokalnih skupnosti vse bolj enačijo. Ne glede na to, ali omenjena razmerja temeljijo na načelu decentralizacije-kontinentalna koncepcija ali na načelu izvirnosti lokalne samouprave-britanska koncepcija, ni danes nikjer na svetu možno izključiti države iz sfere lokalne samouprave.

Primerjava slovenske ureditve z evropskimi (Šmidovnik, 1995, str. 161-163), ugotovim, da so za občinsko samoupravo okvirni postavljeni izredno ozko. Slovenska ustava zmanjšuje vlogo občine v javnem sektorju in jo ostro razmejuje od države. V vseh drugih državah se naloge državne in lokalne samouprave v izvajanju na različne načine prepletajo, saj lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del nalog državne uprave, ki ima pomen za prebivalce teh skupnosti. Še večja razlika pa je v možnostih prenašanja državnih nalog na občine. Prenos se lahko opravi z zakonom, vendar le po predhodnem soglasju občine, če ji država obenem zagotovi sredstva za izvajanje prenesenih nalog. Ker si ni mogoče predstavljati, da bi prenos državnih zadev potekal za vsako občino posebej, ampak za vse občine hkrati, bi bilo potrebno za vsak prenos pristojnosti pridobiti soglasje najvišjih organov v dvestodeset slovenskih občinah. Pomeni, da bi moral Državni zbor za vsak zakon, v katerem bi želel določiti kakšno pristojnost za občino, dobiti prej soglasje od vseh občin in se pogajati z vsemi občinami za ustrezna sredstva, s katerimi naj bi izvajale prenesene naloge. Ta ureditev je edinstvena v ureditvi lokalnih samouprav in si je težko predstavljati, kako naj bi se v praksi izvajala. Za razliko od drugih evropskih držav je v Sloveniji z ustavo predpisan obvezen referendum za ustanovitev občine.

Iz primerjave z ostalimi evropskimi državami ugotovim, da imamo precej številčne občine. Češka in Francija imata kar 75 % občin z manj kot 1000 prebivalci, Nemčija 54 %. V Sloveniji pa največ občin šteje med 1000 in 5000 prebivalci (46 %), sledijo jim občine od 10.000 do 100.000 prebivalci (27 %), dve pa sta takšni, ki štejeta več kot 100.000 prebivalcev (Ljubljana in Maribor). Ni mogoče reči, da je to na področju fiskalne decentralizacije slabost.

Priporočilo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope za Slovenijo pravi, da bi bilo zaželeno strožje izvajati slovenski Zakon o lokalni samoupravi, ki določa minimum 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine pa meni, da bi bilo bolje prenehati z ustanavljanjem novih občin in s tem preprečiti še večjo razdrobljenost, ki vpliva na nezadostnim financiranje.

Iz prejšnjih 62 komun je nastalo v letu 1994 147 novih občin, v letu 1998 pa se jim je pridružilo še 45 dodatnih občin in v letu 2005 1 nova občina in v letu 2006 še nadaljnih 17 novih občin, tako, da imamo danes v Sloveniji 210 občin (tabela 1 in tabela 2).

Tabela 1: Leto nastanka nove občine in število občin

LETO NASTANKA NOVE OBČINE	ŠTEVILO NOVIH OBČIN
1994	147
1998	45
2002	1
2006	17
<b>Skupaj:</b>	<b>210</b>

Vir: Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št.60/94, 69/94, 73/94, 73/95, 56/98, 72/98, 75/98, 52/02, 27/06, 61/06.

Tabela 2: Število občin po številu prebivalcev\*

\*Opomba: V tabeli ni upoštevanih 17 novih občin, ki so bile ustanovljene leta 2006.

ŠTEVILO PREBIVALCEV	ŠTEVILO OBČIN	ODSTOTEK
MANJ KOT 5000	93	48,19
5.000–10.000	46	23,83
10.000–50.000	51	26,42
50.000–100.000	1	0,52
VEČ KOT 100.000	2	1,04
<b>SKUPAJ</b>	<b>193</b>	<b>100</b>

Vir: Služba vlade Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, spletna stran: <http://www.gov.si/svrp/2lok/5lok-2.html>

## 2.3 Naloge lokalne samouprave

Zadovoljevanje osnovnih človekovih potreb je pogoj za življenje in delo občine (Brezovšek, 2003, str.278). Občina mora svojim prebivalcem zagotoviti pravico do odločanja o javnih zadevah lokalnega pomena, te pa so predvsem komunalne storitve, skrb za osnovno varstvo otrok, socialno ogroženih, invalidov in ostarelih, skrb za javni red in mir, planiranje in urbanistično urejanje. Naloge občine so opredeljene v III.poglavju Zakona o lokalni samoupravi.

Organizacijska struktura občine-lokalne samouprave – struktura lokalnih oblasti – se po državah razlikuje. »Struktura lokalne samouprave je temeljno vprašanje njene ureditve. Pri tem gre za dve vprašanji: na eni strani za določitev ene ali več enot (ožjih in širših), ki sestavljajo lokalno samoupravo, na drugi strani pa za strukturo njihovega upravnega sistema«(Vlaj, 2001, str. 61).

Temelj lokalne samouprave je pravica do samostojnega urejanja lokalnih zadev javnega pomena v okviru lokalne skupnosti. S tega vidika in glede na to, da je lokalna samouprava namenjena predvsem ljudem – ob anom, ki v takšni skupnosti prebivajo je zlasti pomemben vpliv občanov na odločanje oziroma upravljanje lokalnih zadev javnega pomena. Upravljanje z lokalnimi zadevami je bistvo lokalne samouprave, upravljanje pa se udejanja

skozi odločanje (Grad, 1998, str.1). Udeležba občanov pri upravljanju je lahko posredno – preko lokalnih organov (posredna lokalna demokracija) in neposredno – na zborih krajanov oziroma občanov, z referendumom in ljudsko iniciativo (neposredna lokalna demokracija). Na splošno velja, da je zaradi velikega števila zadev, o katerih je treba odločiti in raznovrstnosti odločitev večji del odločnja »zaupan« lokalnim-predstavniskim organom.

ZLS je za sistem lokalne samouprave temeljnega pomena. Res pa je, da se njegova današnja vsebina (po osmih spremembah in dopolnitvah zakona) bistveno razlikuje od prvotne zasnove, ki je bila notranje skladnejša. Pomanjkljivosti so predvsem na področju razporeditve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi v korist slednjih. Potrebno bi bilo spremeniti Ustavo in sicer tako, da bi vsebovala povsem jasna določila o ustanovitvi občin, njihovem univerzalnem delovnem področju, o njihovih lastnih virih in o državnem nadzoru. Potreben je nov sistemski zakon o lokalni samoupravi, ki bi splošno urejal področje lokalne samouprave, občin in pokrajin ter zakon o občinah in pokrajinah, ki bi podrobneje urejali organizacijo, pristojnosti in financiranje lokalnih skupnosti. Naloge, ki jih občina ureja samostojno, lahko razvrstimo v naslednje skupine:

**a) na področju normativnega urejanja:**

- sprejem statuta občine, odloke in druge občinske akte,
- sprejema občinski proračun,
- sprejema načrt razvoja občine in zaključni račun,
- sprejema prostorske plane,
- ureja upravljanje z energetske, vodovodnimi in komunalnimi objekti,
- ureja javne ceste, poti, rekreacijske in druge javne površine,
- ureja javni red v občini,
- ureja delovanje občinske uprave,
- ureja občinske javne službe,
- ureja pokopališko, pogrebno in požarno varnost v občini,
- ureja način in pogoje upravljanja s premoženjem občine,
- določa prekrške in denarne kazne zanje,
- sestavlja premoženjsko bilanco, s katero izkazuje vrednost svojega premoženja.

**b) na področju upravljanja:**

- upravlja občinsko premoženje,
- opravlja lokalne javne službe,
- vodi javna in druga podjetja,
- upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro,
- upravlja z lokalnimi javnimi cestami in javnimi potmi.

**c) s svojimi sredstvi:**

- gradi in vzdržuje lokalne ceste in javne poti,
- pospešuje kulturno, društveno, vzgojno ter knjižnično dejavnost,
- gradi stanovanja za socialno ogrožene,
- gradi komunalne objekte in naprave,
- zagotavlja delovanje javnih služb, delovanje župana ter občinske uprave.

**d) s svojimi ukrepi:**

- spodbuja gospodarski razvoj občine;
- načrtuje prostorski razvoj;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom ter za urejeno
- zbiranje odpadkov.

**e) zagotavlja:**

- pomoč in reševanje za primere elementarnih nesreč;
- nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- izvensodno poravnavo sporov.

f) **sklepa** pogodbe o pridobivanju in o odtujitvi premoženja in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra in o drugih razmerjih, v katera vstopa občina ali pokrajina.

Posebna naloga občine pa je, da ima, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja in s tem ustvarja sredstva za delovanje in razvoj občine. Občina mora zagotavljati standard prebivalstvu na njenem območju, ki je značilen za povprečje v državi. Za zagotavljanje teh nalog občina potrebuje finančna sredstva in druge materialne osnove, ki so pogoj za razvoj, delovanje in blaginjo občine in njenih občanov (Vlaj, 1995, str. 17-20).

Iz pravkar navedenega izhajajo po Zakonu o lokalni samoupravi izvirne naloge občine in prenesene naloge iz države na občino z njenim soglasjem:

**Izvirne naloge**, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev občina zlasti:

- **upravlja** občinsko premoženje,
- **omogoča** pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva,

- **ustvarja** pogoje za:
  - gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
  - izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev,
- **ureja**, upravlja in skrbi za lokalne javne službe v okviru svojih pristojnosti;
- **načrtuje**; prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- **pospešuje**:
  - službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
  - vzgojno, izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju,
  - razvoj športa in rekreacije,
  - kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno-izobraževalno, knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- **skrbi** za:
  - varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja,
  - požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- **gradi**, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- **ureja** in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte,
- **opravlja** nadzor nad krajevnimi prireditvami;
- **organizira**:
  - komunalno - redarstveno službo in skrbi za red v občini,
  - pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč,
  - opravljanje pokopališke in pogrebne službe,
  - občinsko upravo;
- **določa** prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- **sprejema** statut občine in druge splošne akte;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Občina pridobiva in obdeluje podatke, ki jih potrebuje za opravljanje nalog, opravlja pa tudi statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe. Gre za

naslednje osebne podatke: enotna matična številka občana, osebno ime, datum in kraj rojstva, podatki o osebnih vozilih, naslov bivališča (stalnega ali začasnega) in druge (21.a člen ZLS).

**Prenesene naloge** s predhodnim soglasjem občine, lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje določenih nalog. Za predhodno soglasje se šteje, če je občina pri državnem zboru vložila pobudo za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti.

Merilo, oziroma razlogi za prenos so racionalnejše in učinkovitejše izvajanje nalog v občini, zlasti na področjih:

- urejanje javnega primestnega prometa;
- obratovalnega časa gostinskih lokalov;
- izvajanje nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe,
- zagotavljanje javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol in
- javne zdravstvene službe na sekundarni ravni.

Opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti se lahko prenese na vse občine na določenem območju ali na posamezno občino. Za izvajanje posameznih nalog, država občini zagotovi finančna sredstva (24.člen ZLS). Način razmejitve pristojnosti med lokalno samoupravo in državo je izrednega pomena, še zlasti, ko govorimo o lokalni samoupravi. Pri nas so prejšnje občine-komune, opravljale v glavnem naloge za državo.

Z Zakonom o upravi (Uradni list RS št.67/94 in dopolnitve do Odločbe US), so bile na državo prenesene vse upravne funkcije občin, določene z zakonodajo. Prenesene so bile tudi tipične lokalne zadeve, ki so izvirne pristojnosti občin, je US takšno ureditev razveljavilo. Tako je prišlo do sprejema zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljale občine (tabela 3).



Tabela 3: Razmejitev funkcij med državno upravo in lokalno samoupravo

DRŽAVNA UPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokracija
Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Izvrševanje pooblastil na oblasten način - s pomočjo državne prisile	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: Tabelo sem oblikoval na podlagi študijskega gradiva prof. Dr. Cirila Ribičiča (1997): Lokalna samouprava. Ministrstvo za notranje zadeve.

## 2.4 Cilji uvedne lokalne samouprave

Cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji:

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

## 2.5 Reforme lokalne samouprave

Pri reformi lokalne samouprave gre v prvi vrsti za jasno delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi je občinam v izvorno pristojnost dodelil vse funkcije, ki so vitalnega pomena za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno, državno oblastjo (Vlaj, 1998, str. 28-29). Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin: funkcionalno, teritorialno organizacijsko, finančno-materialno in pravno:

- a) **funkcionalna sestavina**, tu gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije, ki se je začel. Načelo subsidiarnosti, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen in vidik, v institucionalnem in upravno-organizacijskem smislu pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Kot politično načelo, načelo subidiarnosti pomeni, da so javne zadeve uresničevane čim bližje državljanom (Grad, 1999, str.387). Načelo subsidiarnosti nenehno išče ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, med njimi pa daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblasti;
- b) **ozemeljska sestavina** – pri tem gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune.
- c) **organizacijska struktura** – gre za nov raspored organizacije oblasti v občini, ki ga sestavljajo organi – neposredno izvoljeni občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini – zbori občanov, referendumi in državljanska pobuda.
- d) **finančno-materialna sestavina** – gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti itd (Grad, 1998, str.1-7).
- e) **pravna sestavina**, tu pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem Republike Slovenije.

Nobena od naštetih sestavin lokalne samouprave v Sloveniji še ni v celoti uresničena. Pri tem je treba ugotoviti, da je bil dan prevelik poudarek teritorialnemu vidiku, premajhen poudarek pa funkcionalnemu, regionalnemu in finančnemu vidiku (Vlaj, 2001, str. 33 - 38). Večkrat se je pojavljajo vprašanje, zakaj je bila sploh potrebna reforma lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Uvedba lokalne samouprave je bila potrebna zaradi ustave nove države – samostojne Republike Slovenije, ki je prebivalcem Slovenije zagotovila pravico do lokalne samouprave.

Ta pravica, ki je individualna in kolektivna hkrati, pravica posameznika in pravica lokalne skupnosti do avtonomije, je tudi v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave, ki jo je Republika Slovenija podpisala oktobra 1994, ratificirala avgusta 1996, listina pa je začela veljati za našo državo v marcu 1997 (Vlaj, 1995, str. 10). Uvajanje lokalne samouprave (Vlaj, 1996) na temelju Ustave Republike Slovenije ter zakonov o lokalni samoupravi, o referendumu za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, o ustanovitvi občin, o financiranju občin in drugo, ni enkratno dejanje.

## 2.6 Ustavne določbe lokalne samouprave

V Ustavi RS so zapisana temeljna politična načela in družbene vrednote, je tudi lokalna samouprava dobila pomembno mesto (Šmidovnik, 1995, str. 156–168). Ta načela so določbe o lokalni samoupravi, ki je zagotovljena v 9. členu ustave. Načela glede financiranja občin so:

- a) **načelo ustreznosti** pravi, da mora občina imeti ustrezne finančne vire, s katerimi lahko v skladu s pooblastili prosto razpolaga.
- b) **načelo sorazmernosti** zahteva, da je višina finančnih virov v sorazmerju z zakonsko določenimi nalogami.
- c) po **načelu samofinanciranja** mora vsaj del finančnih sredstev izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev.
- d) **načelo prožnosti** uveljavlja ustrezno fleksibilnost in raznovrstnost finančnih virov lokalne skupnosti za lažje spremljanje gibanja stroškov opravljanja njihovih zadev.
- e) po **načelu izravnave** mora država s finančno izravnavo in ostalimi ukrepi skrbeti za enakomerno financiranje vseh občin na svojem teritorialnem območju.
- f) **načelo sodelovanja** občinam zagotavlja posredovanje svojega mnenja o načinu dodelitve prerazporejenih finančnih virov.
- g) **načelo samostojnosti** zahteva, da sredstva, namenjena občinam, niso strogo namensko določena.
- h) **načelo zadolževanja** pa dopušča občinam dostop do domačega trga kapitala, če se odločajo za najem posojil za večje naložbe (Uradni list RS, št. 57/96).

V nadaljnjem besedilu ustave pa je lokalni samoupravi posvečeno celo poglavje oziroma podpoglavje s sedmimi členi, od 138. do 144. člena. To je v primerjavi z drugimi ustavami razmeroma obsežno besedilo, ki sorazmerno podrobno ureja nekatera bistvena vprašanja lokalne samouprave z določbami, ki v ustavi sami postavljajo stroge meje sistema lokalne samouprave v slovenski državi (Grafenauer, 2000, str.496). Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v obliki lokalne skupnosti. Ustava kot oblika lokalne skupnosti navaja le občine. V 143. členu navaja še t.i. širše lokalne samoupravne skupnosti, v katere pa se zgolj neobvezno povezujejo občine.

To pomeni, da so obvezne lokalne skupnosti v Republiki Sloveniji le občine. V občinah naj bi ljudje demokratično odločali o svojih neposrednih interesih na področjih kot so komunala, varstvo okolja, socialno varstvo in skrbstvo, urejanje in gospodarjenje s prostorom. Občina naj bi se ukvarjala najprej in predvsem z lokalnimi problemi (Vlaj, 1998, str. 20).

## 2.7 Zakonodaja lokalne samouprave

Občina sprejme statut občine, ki določa:

- temeljna načela za organizacijo in delovanje občine;
- oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede organov občinske uprave;
- način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena, ki jih določa zakon.

Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Zadeve iz prenesene pristojnosti pa z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakonom. Statut in drugi občinski predpisi morajo biti objavljeni v uradnem glasilu. Veljati začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno (Pečovnik, 2007, str.8-10). V nadaljevanju ZLS določa, da občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in prenesene državne pristojnosti. O upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če zakon ne določa drugače. O pritožbah zoper odločbe organa skupne občinske uprave odloča župan občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada, če zakon ne določa drugače.

**Organi občine in nosilci javnih pooblastil** odločajo v upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku. O pritožbah zoper posamične akte izdane v upravnih stvareh iz prenesene pristojnosti odloča pristojni državni organ. O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča pristojno sodišče v upravnem sporu. ZLS tudi določa, da morajo materialni akti in akti poslovanja občine temeljiti na zakonu in drugem zakonitem predpisu.

ZJU v 1.členu določa, da je **javni uslužbenec** posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, razen funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, za katero zakon izrecno določa (Belopavlovič, 2007, str.10 in 11).

Zakon o lokalni samoupravi v 28. členu določa naslednje organe občine: **občinski svet, župan in nadzorni odbor:**

**Občinski svet** je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (29. člen ZLS). Občinski svet šteje 7 do 45 članov. Število članov občinskega sveta je določeno v statutu občine. Občinski svet na sejah sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Veljavnost sklepa je, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta. Delo občinskega sveta je urejeno s poslovníkom.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet predvsem:

- **sprejema:**
  - statut občine,
  - odloke in druge občinske akte,
  - prostorske in druge plane razvoja občine in
  - občinski proračun in zaključni račun;
- **daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino;**
- **imenuje in razrešuje:**
  - člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
  - predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote,
  - člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin in
  - nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja
  - odločitev občinskega sveta;
- **odloča o:**
  - pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ZLS ne določa drugače,
  - prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah
  - odloča drug občinski organ in,
  - drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine.

**Župan** predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Po 33. členu ZLS župan tudi:

- **predlaga** občinskemu svetu v sprejem proračun občine, zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta;
- **skrbi** za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine;
- **zadrži objavo** splošnega akta občine, če meni, da je ta neustaven ali nezakonit in občinskemu svetu predlaga, naj o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji. Pri tem mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom pri Ustavnem sodišču;

- **zadrži izvajanje** odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali da je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine. V tem primeru predlaga občinskemu svetu, da o tem ponovno odloči na prvi naslednji seji. Župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, župan lahko začne postopek pri Upravnem sodišču.

Pristojnosti župana segajo tudi na področje občinske uprave. Zakon o lokalni samoupravi tudi določa, da lahko župan sprejme začasne nujne ukrepe, če pride do razmer, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne bi mogel pravočasno sestati. Župan mora sprejete ukrepe, predložiti v potrditev občinskemu svetu, takoj ko se ta lahko sestane (Žagar, 2002, str.3-23)

**Podžupan** v skladu s 33.a členom ZLS ima občina najmanj enega podžupana. Imenuje ga župan izmed članov občinskega sveta. Če ima občina več podžupanov, ga nadomešča od župana pooblaščen, sicer pa najstarejši podžupan. Župan ga lahko tudi razreši.

Podžupan predvsem:

- pomaga županu pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti in
- nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti oziroma zadržanosti.

**Nadzorni odbor** je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet. Nadzorni odbor v okviru svojih pristojnosti:

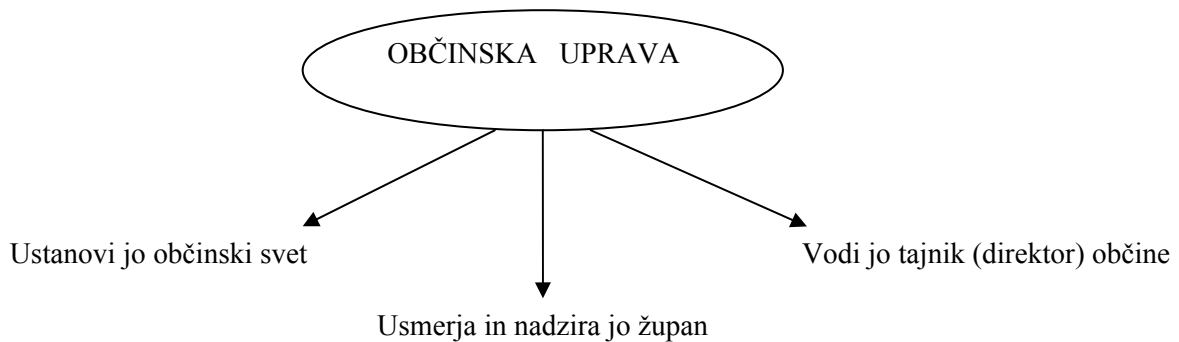
- nadzoruje razpolaganje s premoženjem občine;
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev in
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor zajema:

- **ugotavljanje zakonitosti** in pravilnosti poslovanja pristojnih organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem.
- **ocenjevanje učinkovitosti** in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev. V primeru, da nadzorni odbor gotovo hujšo kršitev v predpisov ali nepravilnosti. Pri poslovanju občine, ki so opredeljene v poslovniku mora o kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

Nadzorni odbor o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih oblikuje poročilo s priporočili in predlogi. V skladu z novelo ZLS 2005 minister za finance določi obvezne sestavine poročila v soglasju z ministrom za lokalno samoupravo. Občinski svet, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so poročilo dolžni obravnavati in upoštevati priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

Slika 1: Občinska uprava



Vir: Lastni vir

Pomanjkljivosti je mogoče razdeliti v tri skupine:

- a) **neustrezne rešitve za občinske organe:** ZJF opredeli občinske organe kot neposredne uporabnike proračuna. V skladu z ZLS so občinski organi občinski svet, župan in nadzorni odbor. ZJF pa v veliko členih govori o nalogah neposrednih uporabnikov (npr. priprava razvojnih programov, priprava načrta delovnih mest, itd), za katere je jasno da niso naloga nadzornega odbora oziroma občinskega sveta. Prav tako naj bi v skladu z ZJF pristojen organ občinske uprave posredoval neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo občinskega proračuna. Le-ti na podlagi navodila pripravijo predlog finančnega načrta z obrazložitvijo in ga predložijo pristojnemu organu občine. S tem določilom so povsem porušena razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo v občini.
- b) **neprimerno enačenje občine z državo:** ZJF uvaja pojem "za finance pristojnega organa", ki ga ZLS ne pozna. Zakonodajalec je mislil na notranjo organizacijsko enoto občine, ki je zadolžena za področje financ. Vendar veliko manjših občin sploh nima posebne notranje organizacijske enote za to področje. Tako ZJF dodeljuje obširne naloge takemu organu občinske uprave in ga tako izenačuje z ministrstvom za finance, kar pa ni le nesmiselno, temveč je več zakonsko določenih zahtev za občine popolnoma neobvladljivih.
- c) **problematika podzakonskih predpisov:** ZJF za podrobnejšo ureditev mnogih področij predvideva podzakonske predpise, ki jih izdaja minister za finance (način prevzemanja obveznosti in načine izplačil iz občinskega proračuna, način vključevanja namenskih prejemkov, metodologijo za pripravo poročil o doseženih ciljih...). V praksi se ta področja urejajo za državni proračun, medtem ko se za občinski proračun predpisuje smiselno uporabo. Občinska uprava se tako izgublja v množici predpisanih norm in predpisov, ki so prilagojeni državnemu proračunu in je v večnih dilemah kako jih vsaj zadovoljivo (z vidika spoštovanja predpisov) prenesti v prakso.

## **Občinska uprava, službe in njene naloge:**

### **DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE:**

- neposredno vodi občinsko upravo, koordinira delo notranjih organizacijskih enot občinske uprave ter skrbi za delovno disciplino;
- izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, kolikor niso za njihovo izdajo s posebnim pooblastilom pooblaščeni vodje notranje organizacijskih enot;
- opravlja najzahtevnejše naloge občinske uprave in sodeluje v projektnih skupinah v občini;
- zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam občinske uprave oziroma;
- organizira in skrbi za opravljanje nadzorstva občinske inšpekcije in občinskega redarstva nad izvajanjem zakona o varnosti cestnega prometa in občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti;
- opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem občinske uprave ter skrbi za sodelovanje z upravno enoto in drugimi organi v občini;
- skrbi za zakonito, učinkovito in smotrno opravljanje nalog občinske uprave in
- opravlja druge naloge po odredbi župana.

Direktno pod pristojnost direktorja sodi tudi občinski redar, ki ni umeščen v nobeno od organiziranih služb občinske uprave.

### **V službi za splošne zadeve** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- strokovna, organizacijska, administrativna in tehnična opravila za potrebe župana, občinskega sveta in njegovih delovnih teles, nadzorni odbor ter druge občinske organe;

- kadrovske zadeve;
- sprejem in odprava pošte ter arhiviranje za potrebe občinskih organov;
- gospodarjenje z osnovnimi sredstvi in tehnično opremo;
- pomoč strankam – nudenje splošnih informacij o upravnih storitvah;
- nudi strokovno pomoč krajevnim skupnostim pri njihovem delovanju in
- druge naloge, ki po svoji naravi sodijo v to področje.

### **V službi za pravne zadeve** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- premoženjskopravne zadeve;
- pravno svetovanje ter strokovna pomoč občinski upravi, organom občine in krajevnim skupnostim;
- naloge v zvezi z izvensodno poravnavo sporov;
- priprava splošnih in drugih aktov ter mnenj in stališč, ki jih sprejemajo župan, občinski svet in drugi občinski organi;
- sestavljanje pogodb, oceno sprejetih pogodb in pravno spremljanje pogodb;



- strokovno pravno pomoč pri izvajanju volilnih opravi in
- izdajanje soglasij in odmera komunalnih taks.

**V službi za gospodarske javne službe** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- pripravlja strokovne podlage za ustanovitev in organizacijo gospodarskih javnih služb;
- izdeluje programe razvoja gospodarskih javnih služb, skrbi za njihovo izvajanje in izvaja nadzor nad njihovim izvajanjem;
- sodeluje pri pripravi projektov in investicijskih programov;
- urejanje prometa;
- spremlja, analizira in oblikuje cene iz pristojnosti občine in daje mnenje k oblikovanju cen iz koncesijskih razmerij;
- vodenje in nadzor investicij;
- naloge civilne zaščite in reševanja in
- druge naloge na tem področju.

**V službi za gospodarske dejavnosti** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- pripravlja strategijo razvoja občine ter programske usmeritve in programe razvoja posameznih dejavnosti s področja gospodarskih dejavnosti: celostnega razvoja podeželja, malega gospodarstva, turizma, stanovanjskega gospodarstva, kmetijstva;
- izvaja strokovne naloge za občino in njene organe, kadar je občina ustanovitelj ali soustanovitelj javnega podjetja ali zavoda na področju gospodarskih dejavnosti;
- spremlja in analizira gospodarska gibanja v občini;
- spremljanje in nadzor državnih pomoči in
- opravlja druge naloge s tega področja.

**V službi za družbene dejavnosti** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- pripravlja razvojne usmeritve in razvojne programe na področjih družbenih dejavnosti: vzgoje in izobraževanja; otroškega varstva, kulture, socialnega varstva, zdravstva, športa in rekreacije, raziskovalne dejavnosti, organizirane dejavnosti mladih, dejavnosti društev;
- skrbi za realizacijo programov v skladu s proračunom, koordinira delovanje različnih subjektov na področjih družbenih dejavnosti in vrši nadzor nad izvajanjem programov;
- pripravlja programe javnih del in
- opravlja druge naloge, ki sodijo v področje družbenih dejavnosti.

**V službi za urejanje prostora in varstvo okolja** občinska uprava opravlja:

- pripravlja programska izhodišča in vodi postopke sprejemanja prostorskih aktov občine;
- pripravlja gradiva za program priprave prostorskih izvedbenih aktov;
- skrbi za izpolnitev pogojev, ki jih določijo ustrezni organi, organizacije in skupnosti za pripravo prostorsko izvedbenih aktov;
- organizira pripravo prostorsko izvedbenih aktov in sodeluje z ustreznimi strokovnimi organizacijami pri pripravi strokovnih podlag zanje;
- skrbi za razgrnitev strokovnih rešitev in osnutkov prostorsko izvedbenih aktov ter daje pojasnila o rešitvah osnutka prostorsko izvedbenega akta na javnih obravnavah;
- skrbi za usklajenost lokacijske dokumentacije s prostorskimi izvedbenimi akti;
- nudi strokovno pomoč organizacijam in skupnostim pri zadevah urejanja prostora;
- daje občanom in drugim zainteresiranim informacije o možnih lokacijah za graditev in druge posege v prostor ter druge informacije v zvezi z urejanjem prostora;
- zbira, evidentira ter analizira podatke o predvideni rabi prostora in o posegih v prostor ter vodi evidenco in dokumentacijo predpisov in drugih aktov, s katerimi se ureja prostor;
- pripravlja programe varstva okolja, operativne programe in študije ranljivosti okolja za območje občine;
- pripravlja sanacijske programe za odpravo posledic in virov obremenitve okolja in skrbi za njihovo izvedbo;
- opravlja druge upravne naloge varstva okolja, ki jih določajo posebni predpisi s področja varstva okolja;
- koordinira strokovne naloge, ki jih za občino na področju prostora in varstva okolja opravljajo pravne in fizične osebe;
- vzpostavitvev in upravljanje z geoinformacijskim sistemom;
- zbiranje in obdelava podatkov ter izdelava podatkovnih baz;
- izdelava analiz in sodelovanje pri priporavi programov razvoja posameznih področij;
- pomoč službam občinske uprave na področju informatike in
- opravlja druge naloge na tem področju.

**V službi za protokol, stike z javnostjo in prireditve** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- protokolarne zadeve;
- priprava tiskovnih konferenc;
- seznanjanje javnosti o delu občinskega sveta, župana in občinske uprave;
- sodelovanje in pomoč pri pripravi in izvedbi prireditev v občini Idrija in
- opravlja druge naloge na tem področju.

V **finančno-računovodski službi** občinska uprava opravlja naslednje naloge:

- pripravlja proračun in skrbi za njegovo izvrševanje v skladu s predpisi, ki urejajo to področje;
- pripravlja finančna poročila in zaključni račun proračuna;
- zagotavlja strokovno pomoč občinskim organom in krajevnim skupnostim pri sprejemanju in izvrševanju občinskih splošnih in drugih aktov s področja javnih financ;
- opravlja finančno-knjigovodska in druga strokovna opravila za proračun, občinske sklade in režijske obrate;
- spremlja in analizira davke iz občinske pristojnosti in v skladu z zakonom pripravlja strokovne podlage za njihovo uvedbo, oziroma usklajevanje;
- pripravlja premoženjsko bilanco občine in
- opravlja druge naloge, ki spadajo v to področje.

## 2.8 Evropske listine o lokalni samoupravi

Državni zbor je v letu 1996 sprejel Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLS), ki je za našo državo začela veljati 1. 3. 1997 (Prašnikar, 2002, str. 212). MELLS je mednarodni dokument za zaščito lokalnih svoboščin in zahteva primerjavo ustave in zakonodaje, ki ureja to področje, s to listino. MELLS ima status mednarodne pogodbe, njena ratifikacija pa pomeni, da je postala sestavni del pravnega reda v Sloveniji in ima višjo veljavo od zakonov (Prašnikar, 2001, str. 201). Ker je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel, listina določa skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti. V preambuli listine je zapisano, da je **cilj** Sveta Evrope doseči **večjo enotnost** med njenimi članicami na področju lokalne samouprave zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina. Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti.

Ključne slovenske programske dokumente je Vlada RS potrdila in jih poslala v Bruselj februarja 2007, ki državi omogoča črpanje okoli 4,2 mrd evrov iz naslova kohezijske politike, predvideno za obdobje 2007 – 2013. Odgovor Evropske komisije se pričakuje že v maju 2007. Marca ali aprila pa bodo razpisi in povabila k oddaji vlog za sofinanciranje razpisanih projektov. Vlada pa bo morala pred pričetkom izvajanja sprejeti posebno uredbo o načinu implementacije strukturnih skladov v Sloveniji (Lestan, 2007, str.54) .

Naj omenim samo nekaj programov:

Operativni program **krepite regionalnih razvojnih potencialov (OP ESRR)** je za regije in občine aktualno sofinanciranje investicijskih projektov lokalnega in regionalnega pomena.

Sklopi dejavnosti, ki izhajajo iz omenjenega programa so:

- ekonomska in izobraževalna infrastruktura;
- prometna infrastruktura;
- okoljska infrastruktura lokalnega pomena;
- razvojni projekti v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in v turističnih območjih,
- razvoj urbanih območij in
- socialna infrastruktura.

Operativni program **razvoja človeških virov (OP ESS)**, kjer bodo občine upravičene do sofinanciranja regijskih štipendijskih shem. Program je podoben sedanjemu občinskemu programu neposrednih razvojnih spodbud in štipendijskih shem. Lahko pa se bodo sofinancirale bolj inovativne spodbude, kot so npr. financiranje povezovanja študentov in njihovega študija s potrebami gospodarstva.

Operativni program **razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI)**, ki omenja med drugim tudi potrebo po zagotovitvi zbirnih centrov ločeno zbiranje odpadkov v vsaki občini.

Vlada RS, služba za lokalno samoupravo in regionalno politiko pripravlja navodila, s katerimi bodo jasno opredeljeni natančni pogoji za pripravo in predložitev posameznih vrst projektov in vrste upravičenih stroškov za sofinanciranje. Izvedbene načrte, sestavljene iz konkretnih regionalnih občinskih projektov (»ready-to-go«-projekti, pripravljene za takojšnjo izvedbo s pridobljenim gradbenim dovoljenjem in izdelanimi projekti za izvedbo), bi morale regionalne razvojne agencije predložiti že do konca marca. Pomembna je promocija občinskih projektov širše v regiji zaradi podpore. Stroške priprave projektne, investicijske in gradbene dokumentacije krije občina. Občine, ki bodo zamudile letošnjo prijavo zaradi neizdelane potrebne dokumentacije, bodo imele popravni izpit šele naslednje leto.

## **2.9 Financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji**

Slovenska ustava v 142.členu določa, da se občina financira iz lastnih virov (Stanovnik, 2004, str.276). Če občina zaradi slabe gospodarske razvitosti ni sposobna finančno podpreti vseh nalog, ki jih opravlja, potem ji mora država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotoviti dodatna sredstva.

Ustava določa osnovni okvir za urejanje javnih financ lokalne skupnosti, ki temelji na lastnih virih lokalne skupnosti in na zagotavljanju dodatnih sredstev države po načelu vnaprejšnje izravnave razlik med občinami (Pernek, 1999, str.270). Z ZLS so v poglavju Premoženje in financiranje občin postavljena izhodišča za gospodarjenje s premoženjem občine in osnovna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občne z opredelitvijo finančnih virov lokalnih skupnosti, pripadnosti davkov, zagotavljanju dopolnilnih sredstev države in opredeljevanjem osnovnega okvira občinskega proračuna (Vidovič, 2001, str.74). ZFO je poseben predpis, ki natančneje opredeljuje splošna ustavna izhodišča in določbe ZLS o financiranju občin (Milinovič, 2001, str. 86). Financiranje občin v Sloveniji opredeljujejo:

**a) Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava)**

V Ustavi Republike Slovenije, ki je bila sprejeta leta 1991, je v splošnih določbah zapisano (9.člen), da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Evropski tokovi, v katere se Slovenija uspešno vključuje, so zahtevali temeljite spremembe strukture države in reforma lokalne samouprave je del teh procesov. Nove občine je zakon ustanovil leta 1994. V istem letu so bili izvoljeni novi organi, občinski sveti in župani, ki so začeli s svojim delom 1. 1. 1995. Vsebina njihovega delovanja se je preusmerila v urejanje in opravljanje lokalnih javnih zadev, vse državne oblastne zadeve pa je prevzela država.

**b) Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS)**

Konec leta 1993 je bil sprejet Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in dopolnitve). Vloga ZLS je ta, da ureja temeljna načela za ureditev lokalnih samoupravnih skupnosti. Zakon opredeljuje nastanek občin, možnost delitve na manjše skupnosti znotraj ene občine, ter povezovanje večih občin v pokrajine (Čok, 2003, str.97). Opredeljene so temeljne naloge, ki jih mora občina zagotavljati za potrebe svojih občanov: omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine, načrtovanje prostorskega razvoja, ugotavljanje občinskega premoženja, skrb za občinske javne službe, pospeševanje vzgojno izobraževalne, informacijske, športno rekreacijske in kulturno umetniške dejavnosti. Zakon ureja vire financiranja nalog, določa organizacijo in delovanje občine ter občinske uprave (pristojnosti in naloge občinske uprave, občinskega sveta, župana in nadzornega odbora).

**c) Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF)**

Temeljni zakon za uresničevanje ciljev reforme oziroma uspešnejšega upravljanja z javnimi financami je Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99 in dopolnitve). Zakon pravno ureja pogoje za doseganje makroekonomske stabilnosti in za zagotavljanje trajnega in stabilnega narodnogospodarskega razvoja.

Osnovni predmeti tega zakona so proračun RS in proračuni občin, in sicer njihova sestava, priprava, izvrševanje, upravljanje denarnih sredstev in dolgov, zadolževanje, računovodstvo in proračunski nadzor (Kavčič, 1999, str.40-65).

Zakon celovito ureja temelje za nadaljnje urejanje za naslednja področja javnih financ:

- nove klasifikacije javnofinančnih prihodkov in odhodkov,
- sistem enotnega zakladniškega računa,
- enotni računovodski sistem, ki temelji na enotni glavni knjigi,
- izvajanje, evidentiranje in nadzorovanje javnofinančnih tokov,
- računalniška oziroma informacijska podpora,
- pravno formalni in institucionalni okvir,
- notranji nadzor in
- potrebe statistike na makroekonomski ravni.

Ravnanja v skladu z ZJF vodijo k naslednjim ciljem:

- postopno zmanjševanje deleža javnofinančnih izdatkov v bruto domačem proizvodu in posledično zmanjševanje vloge države v prerasporeditvi narodnega dohodka,
- izboljšanje postopkov priprave, izvajanja in spremljanja izvrševanja proračuna in nadzora javnofinančnih izdatkov in povečanje predvidljivosti in stabilnosti javne porabe z uvedbo dolgoročnega programiranja in skrbjo za dolgoročno uravnoteženost financ in
- povečanje učinkovitosti izvajanja programov in aktivnosti, financiranih iz proračuna.

Na podlagi 13.člena ZJF župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami,
- predloge finančnih načrtov za leto 2007 in 2008 javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, u obrazložitvami in
- predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna.

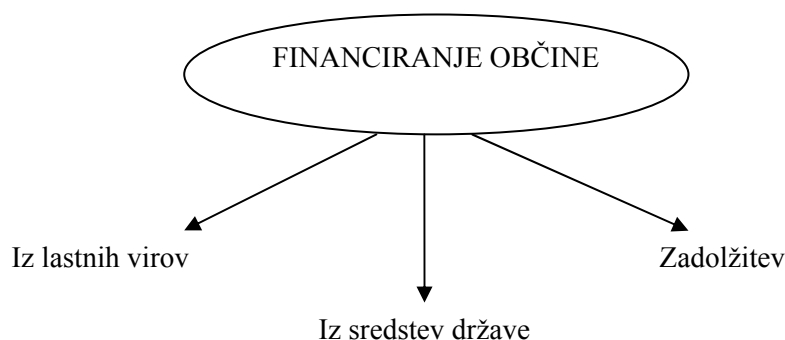
Osrednji predmet zakona je proračun (proračunska načela, sestava, priprava, izvrševanje proračuna). Pomembna naloga ZJF je ta, da določa pravice in obveznosti različnih subjektov pri izvrševanju proračuna, torej razmerja med **zakonodajno oblastjo** (občinski svet) in **izvršilno oblastjo** (župan, občinska uprava) v občini. Zakon je obsežen in ureja vrsto področij, na katerih je do njegove uveljavitve vladala pravna praznina. Vseeno pa ob oceni nekaterih rešitev v praksi ostaja močno grenak priokus, da zakonodajalec ni posvetil dovolj pozornosti področju lokalne samouprave (v več členih je "lokalna samouprava samo dodana k državi").

ZJF gradi sistem proračunskega in javnega financiranja na **proračunskih načelih**, ki so pri nas v veljavnem sistemu financiranja javne porabe že vzpostavljena. To so klasična proračunska načela, katerih spoštovanje je potrebno za racionalno in učinkovito načrtovanje in vodenje fiskalne politike ter za upravljanje proračuna in celotnih javnih financ. Proračunska načela so vodila, ki jih je treba spoštovati v vseh fazah proračunskega cikla in veljajo za pripravo državnega, kot tudi občinskih proračunov (Cvikl, 2000, str. 44 – 46).

#### **d) Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO)**

(Uradni list RS, št. 80/94 in dopolnitve) predstavlja specialni predpis, ki natančneje definira splošna ustavna izhodišča in določbe Zakona o lokalni samoupravi glede financiranja občin. ZFO je treba brati v povezavi z ZJF, saj je ta vrsto določb v zakonu razveljavil. Zakon ureja zakonske podlage za ugotavljanje lastnih prihodkov občine ter podlage za zagotovitev dodatnih sredstev za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij. Spremembe ZFO so uvedle pojem primerne porabe in s tem spremenjena izhodišča za distribucijo finančne izravnave tistim občinam, ki s svojim lastnimi prihodki ne dosegajo dovolj sredstev za kritje ravni primerne porabe.

Slika 2: Financiranje občine



Vir: Lastni vir

Sodobne javne finance opravljajo tri osnovne funkcije:

- a) alokacijska ali premestitvena funkcija pomeni premeščanje tvorcev iz uporabe v produkciji tržnih dobrin v produkcijo javnih dobrin. Posegi so običajni takrat, ko tržne nepravilnosti ne zagotavljajo ekonomskega ravnovesja;
- b) prerazdelitvena funkcija pomeni prerazdeljevanje dohodka med pripadniki družbe s popravilanjem deležev v razdelitvi, kakršne oblikuje lastnina proizvodnih tvorcev in
- c) stabilizacijska funkcija ali uravnovešanje delovanja gospodarstva.

Proračun opravlja vse naloge, ki so mu zaupane kot instrumentu financiranja javnih izdatkov, sta finančna teorija in praksa določili načela, ki jih je treba pri sestavljanju, sprejemanju in izvajanju upoštevati. Tako so proračunska načela osnovna pravila in omogočajo racionalno in učinkovito planiranje in upravljanje kot s proračunom, tudi s celotnimi javnimi financami (Pernek, 1999, str. 343 – 349).

Financiranje funkcij, pomeni javno porabo, ki jih po zakonu opravljajo Republika Slovenija in občine. Najobsežnejši del javne porabe vsebuje proračun Republike Slovenije, obsegi proračunov občin pa so bistveno manjši.

Drugi dve blagajni javnih financ – pokojninska in zdravstvena – sta skupaj le malo manjši od proračunskih javnih financ, na tretjem mestu pa je po obsegu poraba občin (Čok, 1999, str.89).

#### **e) Zakon o izvrševanju proračuna (v nadaljevanju ZIP)**

Zakon je (za posamezno proračunsko leto) do leta 1999 opredeljeval proračunski nadzor v celoti, zdajšnji zakon pa le dopolnjuje ZJF. Z Zakonom o izvrševanju proračuna je določen obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev države, obseg zadolžitve javnega sektorja na ravni države v posameznem letu in posebna pooblastila vladi in ministrstvu, pristojnemu za finance, pri izvrševanju proračuna za posamezno leto (plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna, vrednost projekta za katerega se javno naročilo lahko oddaja po pravilih za oddajo naročil malih vrednosti...).

#### **f) Zakon o računskem sodišču (v nadaljevanju ZRS)**

Junija 1994 je zakon postavil temelje novi instituciji državne revizije. Računsko sodišče je začelo delovati 1. 1. 1995 in je avtonomna vrhovna revizijska institucija. Zakon opredeljuje splošne določbe delovanja, sestavo in pristojnosti institucije ter postopke in način njenega dela. Računsko sodišče je najvišji organ nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Torej opravlja strog in natančen nadzor nad zakonitostjo in smotrnostjo poslovanja celotnih javnih financ na vseh ravneh.

Prav tako svetuje javni upravi in poroča o porabi javnih sredstev. V letu 2001 je bil sprejet nov zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01). Spremembe so: razširjena pristojnost glede vrste revizij, ki jih lahko opravlja računsko sodišče, uveden predrevizijski postopek, uvedene so bile novosti v revizijskem in porevizijskem postopku, na novo je urejeno tudi svetovanje uporabnikom javnih financ.

#### **g) Zakon o računovodstvu (v nadaljevanju ZR)**

Leta 1999 je bil sprejet nov Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99) (v nadaljevanju ZR), v uporabo pa je stopil s 1. 1. 2000. ZR je upošteval novo ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih tokov za vse pravne osebe javnega prava.



V skladu z ZJF računovodstvo opravlja plačila, tekoče ureja, zajema in knjigovodsko evidentira ter sporoča podatke, pripravlja obvezne računovodske izkaze, izvaja računovodski nadzor in nadzor nad izpolnjevanjem terjatev in plačevanjem obveznosti ter arhivira izvornike knjigovodskih listin. Tako zakon kot podzakonski akti se opirajo na kodeks računovodskih načel ter na mednarodne in slovenske računovodske standarde, upoštevajoč posebnosti pridobivanja prihodkov in ugotavljanja rezultatov poslovanja nepridobitnega sektorja.

Funkcije proračuna so se skozi zgodovino spreminjale, glede na spreminjanje in razvoj vloge države. Najprej je bila njegov temeljni pomen financiranje nalog države, z razvojem javnih služb ter ideje socialne države pa je le-ta s prihodki in odhodki vse bolj posegala v družbeno in gospodarsko življenje. Danes se država pri izvajanju svoje socialne, servisne in razvojne funkcije pojavlja kot pomembni partner pri vzpostavljanju različnih razmerij do državljanov in gospodarstva. Tako po eni strani z obveznimi dajatvami pobira javnofinancijske prihodke, po drugi strani pa dodeljuje socialne transfere prebivalstvu ter v skladu z dovoljeno politiko državnih pomoči tudi subvencije gospodarstvu. Država kot investitor vlaga v razvoj in vzdrževanje javne infrastrukture ter preko javnih naročil kupuje blago in storitve na trgu. Država tako preko proračuna neposredno, v veliki meri pa tudi posredno, vpliva na trajen in stabilen razvoj gospodarstva in družbe kot celote ter na blaginjo prebivalstva. Zato se v proračunu odraža tudi pravna, politična, gospodarska in socialna funkcija oziroma ureditev države.

Omenim naj samo nekaj predpisov, ki vsebujejo nekatere posebnosti:

- pravna oseba mora voditi poslovne knjige;
- spremljanje poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe ter poslovanja s sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu, mora biti ločeno;
- priznavanje prihodkov in odhodkov po tretjem odstavku 15.člena ZR se priznava po načelu denarnega toka;
- vrednotenje opredmetenih osnovnih sredstev in drobnega inventarja se le-ta ovrednotijo po nabavni vrednosti (nakupna cena in stroški) oziroma po ocenjeni vrednosti; obresti, ki se nanašajo na zakupne kredite, se ne všttevajo v nabavno vrednost;
- obračun amortizacije oziroma popravka vrednosti in pokrivanje v breme vira sredstev, stopnje amortizacije so predpisane in so za vse proračunske uporabnike enake; upoštevati je potrebno prenovljene računovodske standarde (n.pr. izredni odpis), kjer se zaradi prevrednotenja stroškov opravi izredni odpis; podrobneje o tem govori tudi 44.člen ZR;

- revalorizacija (prevrednotenje) sredstev, revalorizacija je mišljena izključno zaradi prevrednotenja inflacije (zaradi rasti cen in upadanja kupne moči denarja), 8.točka SRS je namenjena prevrednotenju gospodarskih kategorij v računovodskih izkazih, - računovodski izkazi, pojasnila in poslovna poročila, letno poročilo sestavljata računovodsko in poslovno poročilo, ki ga pripravi predstojnik oziroma poslovodni organ uporabnika enotnega kontnega načrta;
- čemu se razlikuje zaključni račun od letnega poročila? Zaključni račun je akt države oziroma občine, kjer so prikazani predvideni in uresničeni prihodki in tudi vsi drugi prejemki ter odhodki in tudi drugi izdatki države oziroma občine kateri se predloži MF, če gre za neposredne proračunske uporabnike države oziroma županu, če gre za neposredne proračunske uporabnike občine. Letno poročilo sestavlja bilanca stanja, izkaz prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom in poslovnemu načrtu; posredni uporabniki predložijo poročilo organizaciji, ki je pooblaščen za obdelavo in objavo podatkov in pa pristojnemu ministrstvu oziroma županu, če gre za posrednega proračunskega uporabnika države ali občine;
- računovodska kontrola in samo nadziranje podatkov je sprotno na osnovi prejetih knjigovodskih listin, poslovnih knjig in računovodskih obračunov, tako kot to določa 92. Člen ZJF ; 65.člen ZJF pa se nanaša na zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi, kar je mogoče razumeti tudi za posredne uporabnike proračuna;
- trajno revidiranje računovodenja, to je kasnejše presojanje pravilnosti ureditve računovodskega kontroliranja in zanesljivosti njegovega delovanja.

Tudi Evropska listina lokalne samouprave (Vlaj, 1996, str.238) v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih oblasti in jo morajo spremljati ukrepi za varovanje te avtonomije z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov Evropske listine lokalne samouprave

V Evropski Uniji dobiva čedalje večji pomen regionalizacija, ki je sprejeta kot pomemben del evropske politike. Evropa naj bi temeljila ne le na državah – članicah, pač pa tudi neposredno na (evropskih) regijah. Regionalna politika se je že začela in je bila od vsega začetka podprta s finančnimi sredstvi, ki so zagotovljena v ustreznih strukturnih skladih (Lestan, 007, str.63). Ta sredstva so namenjena zmanjševanju regionalne neenakosti v razvoju posameznih delov Evrope.

Konkretizirani so bili trije glavni cilji evropske regionalne politike:

- razvoj manj razvitih regij Evrope;

- razvojna pomoč območjem z nazadujočo industrijo in
- pomoč kmetijskim območjem.

Pri nas v Sloveniji je po vseh elementih, ki opredeljujejo zmogljivosti evropske regije (teritorialni obseg, število prebivalcev, struktura gospodarstva, narodni dohodek, razvojni trendi v znanosti in tehnologiji itd.), komaj ena sama (evropska) regija.

Ustava postavlja načela za financiranje občin (Bizilj, 2007, str.16-51) . Izhaja iz ideje o samofinanciranju občin, računa pa tudi z manj razvitimi občinami, ki jim mora država – podobno kot povsod po svetu – zagotavljati določena dodatna sredstva, da bi lahko opravljale svoje naloge. Po besedilu ustave se občine financirajo iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotavljati opravljanja svojih nalog, država – v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili – zagotovi tako imenovano finančno izravnavo. Pod lokalnimi javnimi financami razumemo financiranje lokalnih skupnosti, pomeni pa na eni strani zbiranje prihodkov in na drugi porabo le-teh za zagotavljanje ustreznih javnih dobrin in storitev prebivalcem lokalnih skupnosti. Financiranje lokalnih skupnosti je del celote, ki jim pravimo javne finance.

Gospodarske zadolžitve lokalnih skupnosti so največkrat omejene na področje alokacijske funkcije, to je na področje zagotavljanje lokalnih javnih dobrin in storitev. Tipičen primer splošne javne dobrine je obramba države, lokalne javne dobrine pa so osnovno šolstvo, zdravstvo, socialno skrbstvo, javni red in podobno. Vse javne dobrine tako delimo na splošne javne dobrine, katerih koristi lahko uživajo vsi državljani, in lokalne javne dobrine, katerih koristnost se lahko omeji na jasno opredeljeno zemljepisno območje posameznih lokalnih skupnosti (Babič, 1996, str 12-14).

### **3 ZAKONSKI IN STROKOVNI OKVIRI IZDELAVE OBČINSKEGA PRORAČUNA**

Za izdelavo občinskega proračuna je potrebno upoštevati naslednja načela:

- načelo proračunske enotnosti** zahteva, da so prejemki in izdatki države oziroma občine zajeti v enem proračunu in ne v različnih ločenih finančnih načrtih države oziroma občine. Različna finančna planiranja države in lokalnih skupnosti morajo biti vključena v proračun. To omogoča, da DZ oziroma občinski svet samo enkrat odloča o prejemkih in izdatkih države oziroma občine. Vladi in županu to načelo omogoča usklajenost finančnega načrtovanja in s tem bolj učinkovito upravljanje z javnimi izdatki kot celoto, državnemu zboru in občinskemu svetu pa boljši nadzor nad porabo teh sredstev. Načelo proračunske enotnosti je temeljno načelo, ki predstavlja izhodišče urejanja sistema javnega financiranja v RS, saj je določeno že v 148. členu ustave. Normativne opredelitve tega načela najdemo v prvem odstavku 148. člena URS, v 4. odstavku 2. člena ZJF ter v 1. odstavku 57. člena ZLS.

- b) načelo popolnosti proračuna** zahteva, da so v proračunu prikazani vsi prejemki in vsi izdatki države oziroma občine. Prav tako je zajeto v omenjenem določilu ustave. To načelo ne dovoljuje, da se prejemki države oziroma občine zbirajo na posebnih računih, ali da so prihodek druge pravne osebe, ne da bili pred tem vplačani v proračunu (5.člen ZFO). Načelo popolnosti proračuna je zelo povezano z načelom izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov v polnem obsegu (bruto), ki zahteva, da se proračunski prihodki in odhodki izkazujejo v polnem obsegu, to je brez medsebojnega poračunavanja. Zato poboti med terjatvami države do drugih subjektov in obveznostmi države do teh istih niso dovoljene. Načelo bruto izkazovanja izhaja iz 5. odstavka 2. člena ZJF, ki pravi: "Vsi prejemki in izdatki se izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja." Zbiranje prihodkov v proračunu in odločanje o njihovi porabi krepi vlogo državnega zbora oz. občinskega sveta kot organa. V primeru, da se prejemki države oziroma občine zbirajo mimo proračuna, te pristojnosti predstavniško telo nima. Poleg tega to načelo omogoča izvajanje nadzora državnega zbora oz. občinskega sveta nad delom vlade oz. župana, predvsem preko sprejemanja revidiranih zaključnih računov proračuna.
- c) po načelu preglednosti proračuna** morajo biti prejemki in izdatki razčlenjeni tako, da omogočajo parlamentu in širši javnosti čim boljše pregled virov prejemkov in namenov izdatkov (5.člen ZFO).
- d) načelo predhodne potrditve proračuna** zahteva, da je proračun sprejet v predstavniškem telesu preden se začne izvrševati. Načelo je določeno tudi v 9. Odstavku 2. člena ZJF, ki pravi: "Proračun sprejme državni zbor oziroma občinski svet pred začetkom leta, na katerega se nanaša." Namen tega načela je, da se zagotovi premišljeno in preudarno financiranje aktivnosti določene politično-teritorialne enote-države ali ožje lokalne skupnosti. Slovenska zakonodaja tega načela izrecno ne zahteva, če proračun še ni sprejet, se javna poraba začasno financira po proračunu za prejšnje proračunsko obdobje (57.člen ZLS).
- e) načelo proračunske javnosti** zagotavlja, da je javnost seznanjena s sprejemanjem in izvajanjem proračuna. To načelo se uresničuje z objavami proračuna in zaključnega računa v Poročevalcu Državnega zbora RS in v Uradnem listu RS, z javnostjo poročil računskega sodišča, posebej poročila o reviziji zaključnega računa proračuna ter s posredovanjem drugih informacij medijem javnega obveščanja oziroma javnosti. To načelo je omejeno z varovanjem zaupnih podatkov (66.člen ZLS).

- f) v 7. odstavku 2. člena ZJF je določeno **načelo proračunskega ravnotežja**, ki zahteva, da je že predlog proračuna in nato tudi sprejeti proračun uravnotežen med prejemki in izdatki. Navedeno je omogočeno z vpeljavo nove ekonomske klasifikacije proračuna. Razlika med prihodki in odhodki iz bilance prihodkov in odhodkov se prikaže kot presežek ali primanjkljaj proračuna, ki je iz proračunsko tehničnega vidika dovoljen. Ni pa dovoljeno, da celotni izdatki proračuna presegajo celotne prejemke proračuna. To načelo je potrebno spoštovati tako v fazi priprave predloga proračuna, pri sprejemanju proračuna ter v fazi izvrševanja proračuna, predvsem ob zaključku proračunskega leta.
- g) **načelo periodičnosti proračuna** zahteva, da se proračun periodično sprejema, oziroma da se sprejema za eno leto (57.člen ZLS). Proračunsko leto v Sloveniji je namreč enako koledarskemu letu. Nепorabljene pravice porabe na proračunskih postavkah se ne prenašajo v naslednje leto, ampak zapadejo s koncem leta. To pomeni, da neposredni uporabniki, kateri svojih pravic v sprejetem proračunu niso izkoristili, nimajo v prihodnjem letu pravice porabiti pravic porabe iz preteklega leta. To načelo zahteva, da neposredni uporabniki proračuna sklepajo pogodbe za eno leto. Obseg obveznosti, ki se lahko prevzamejo v breme proračunov prihodnjih let, se določi v ZIPRS oziroma odloku občine.
- h) **načelo specializacije proračuna** je eno izmed najpomembnejših načel. Predstavlja pomembno razliko glede na način poslovanja gospodarskih subjektov. Neposredni uporabniki imajo v svojih finančnih načrtih na proračunskih postavkah zagotovljene pravice porabe. Te jim dovoljujejo, da prevzemajo obveznosti in jih plačujejo za namene in v višini, kot je določena na posamezni proračunski postavki-konto. Vendar proračun daje neposrednim uporabnikom pravico v proračunu odobrene pravice porabe uporabiti:
- samo v določenem obsegu (načelo kvantitativne specializacije),
  - za določen namen (načelo kvalitativne specializacije) in
  - samo znotraj določenega obdobja (načelo časovne specializacije).
- i) že omenjeno **načelo celovitega pokrivanja** (nenamenskosti), pravi, da vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov. To načelo želi onemogočiti direktno in avtomatično vezanje določenih prejemkov proračuna na določene izdatke in s tem preprečiti, da bi bil samo določen neposredni uporabnik upravičen do določenih prihodkov. Z dosledno izpeljavo tega načela se ohranja pravica DZ oziroma občinskega sveta, da odloča o vseh prejemkih in izdatkih proračuna, ne da bi bili določeni prejemki proračuna že rezervirani.

- j) novejšega izvora je **načelo gospodarne, učinkovite in uspešne rabe javnofinančnih sredstev**, to je smotrnost poslovanja. Sprememba namembnosti izdatkov se lahko spremeni s proračunskim rebalansom oziroma spremembo proračuna med proračunskim obdobjem (6.člen ZFO).
- k) načelo večletnosti proračunskega načrtovanja je izpeljano v ZJF. Formalizirane so oblike večletnega planiranja prejemkov in izdatkov proračuna, in sicer tako v smislu:
- planiranja proračuna v okvirih večletne makroekonomske strategije vlade predstavljene v proračunskem memorandumu,
  - priprave večletnih investicijskih programov in programov državnih pomoči ter drugih razvojnih projektov (predvsem projektov, ki jih sofinancira EU) neposrednih uporabnikov v okviru načrta razvojnih programov, ki je sestavni del proračuna in
  - priprave in sprejema dveh proračunov za dve prihodnji leti, ki se ciklično ponavlja.
- l) načelo zakonitosti daje poudarek na zadostno pravno podlago za vsak računovodski prejemek in izdatek (6.člen ZFO). Pogosto je to načelo povezano z načelom namembnosti. Za proračun in neposredne uporabnike je vzpostavljeno načelo denarnega toka (t.i plačane realizacije). To je rešitev, ki je usklajena tudi z zakonom o računovodstvu. Država oziroma občina lahko v tekočem letu razpolaga s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v njen proračun do konca tekočega leta. Med izdatke proračuna tekočega leta se štejejo tista izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta.

## **4 IZDELAVA PRORAČUNA IZBRANE OBČINE ZA LETO 2007**

### **4.1 Vsebina in struktura proračuna**

Prav tako se v odloku o proračunu ne morejo določiti roki plačil, ker jih določa že zakon o izvrševanju državnega proračuna in veljajo tudi za plačila iz občinskih proračunov. V odloku o proračunu se ne more določiti podrobnejših navodil o zaključku proračunskega leta, ker jih skladno s 95.členom ZJF izda MF. V zvezi z zaključkom proračunskega leta določi župan le končni rok za prevzemanje obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme občinskega proračuna za tekoče leto, upošteva veljavno proračunsko leto in odpisane plačilne roke. Če pa občina sprejme proračun za dve leti, sprejme tudi dva odloka o proračunu. Občina, katera sprejme spremembe proračuna te spremembe sprejme z odlokom o spremembah odloka o proračunu.

Skladno z 10. členom ZJF in 29. členom ZLS, mora biti občinskemu svetu predložen predlog občinskega proračuna v naslednji vsebini in strukturi (Odlok o proračunu občine za leto 2007):

## I. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

- po ekonomski klasifikaciji:
  - Bilanca prihodkov in odhodkov,
  - Račun finančnih terjatev in naložb,
  - Račun financiranja.

## II. POSEBNI DEL PRORAČUNA

- po neposrednih proračunskih uporabnikih, znotraj tega pa po:
  - področjih proračunske porabe
  - glavnih programih,
  - podprogramih,
  - proračunskih postavkah in
  - proračunskih podpostavkah-kontih.

## III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

## IV. OBRAZLOŽITEV

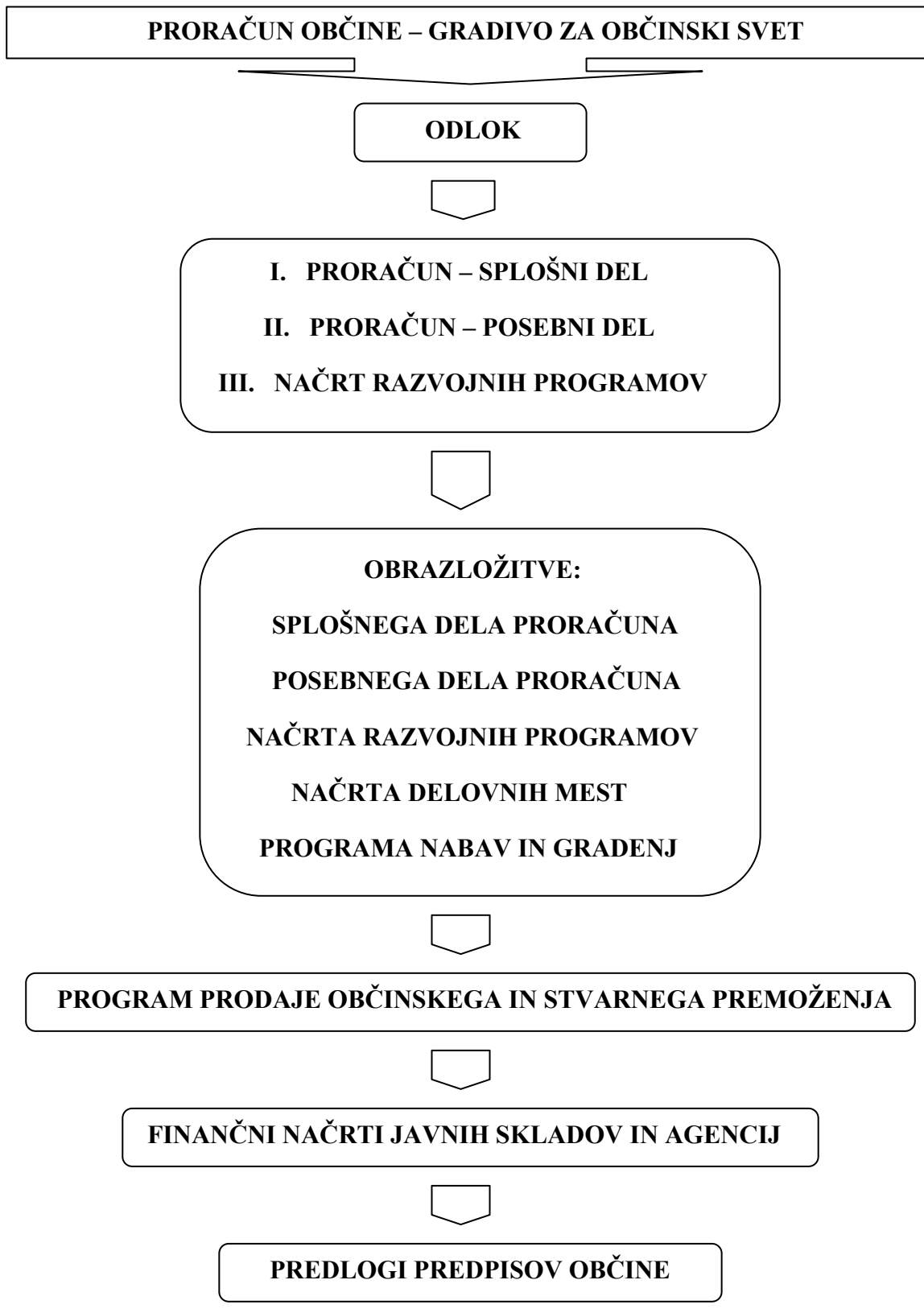
- splošnega dela proračuna,
- posebnega dela proračuna, to je finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna,
- načrta razvojnih programov,
- kadrovskega načrta in
- načrta nabav in gradenj.

### **4.1.1 Dokumenti za sestavo občinskega proračuna**

Letni program prodaje občinskega stvarnega in finančnega premoženja je dokument, ki ga sprejme občinski svet poleg odloka o proračunu občine. V odloku o proračunu morajo biti zajete naslednje določbe:

- o višini splošnega dela proračuna in strukturi posebnega dela proračuna,
- o izvrševanju proračuna:
  - prerazporejanju pravic porabe v posebnem delu proračuna,
  - določitvi namenskih prejemkov proračuna,
  - višini proračunske rezerve in znesku proračunske rezerve,
- o dodelitvi katerega odloča župan,
- prevzemanju obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in spreminjanju načrta razvojnih programov,
- o višini splošne proračunske rezervacije in znesku le-te, o kateri odloča župan,
- o višini dolga dolžnika, ki ga lahko odpiše župan,
- o višini zadolževanja občine in javnega sektorja na ravni občine in o višini izdanih poroštev občine.

Slika 3: Shema dokumentov občinskega proračuna za obravnavo na občinskem svetu



Vir: Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008;  
november 2006, str.43



## 4.1.2 Splošni del proračuna

Splošni del proračuna je sestavljen iz:

### A. bilanca prihodkov in odhodkov:

- a. skupaj prihodki:
  - davčne prihodke,
  - nedavčni prihodki,
  - kapitalski prihodki.
  - prejete donacije in
  - transferni prihodki;
- b. skupaj odhodki:
  - tekoči odhodki,
  - tekoči transferi,
  - investicijski odhodki in
  - investicijski transferi
- c. proračunski presežek (ali primanjkljaj) pomeni skupaj a. minus b.:
  - primarni presek (ali primanjkljaj) in
  - tekoči presežek (ali primanjkljaj).

### B. račun finančnih terjatev in naložb:

- a. prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev
- b. dana posojila in povečanje kapitalskih deležev
- c. prejeta minus dana posojila in spremembe kapitalskih deležev (IV. - V.)

### C. račun financiranja:

- a. zadolževanje,
- b. odplačilo dolga,
- c. sprememba stanja sredstev na računu (I. + IV. + VII. – II. – V. – VIII.),
- d. neto zadolževanje (VII. - VIII.),
- e. neto financiranje (VI + X. – IX.) in
- f. stanje sredstev na računih na dan 31.12. preteklega leta.

Pri oblikovanju uravnoteženega proračuna je potrebno upoštevati tudi stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta, ki se v poslovnih knjigah izkazuje v bilanci stanja na kontu 9009-splošni sklad za drugo in je ugotovljeno z zaključnim računom. Pri pripravi proračuna za naslednje leto je možno, da to stanje še ni dokončno ugotovljeno, zato se upošteva ocena, kar pa je potrebno uskladiti s prvo naslednjo spremembo proračuna-rebalans.

### 4.1.3 Posebni del proračuna

V posebnem delu proračuna morajo biti zajeti finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov proračuna, poleg občinskega sveta, župana, nadzornega odbora in občinske uprave tudi četrtne skupnosti. Tako izgleda struktura finančnega načrta z odhodki in drugimi izdatki proračuna neimenovane občine:

#### A. Bilanca odhodkov:

- politični sistem (občinski svet:sejnine, stranke, povračilo stroškov za volitve,itd),
- ekonomska in fiskalna administracija (fiskalni nadzor:nadzorni odbor),
- splošne administrativne službe in splošne javne storitve,
- ekonomska in fiskalna administracija,
- lokalna samouprava,
- obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih,
- notranje zadeve in varnost,
- trg dela in delovni pogoji,
- kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo,
- pridobivanje in distribucija energetskih surovin,
- promet, prometna infrastruktura in komunikacije,
- gospodarstvo,
- varovanje okolja in naravne dediščine,
- prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalne dejavnosti,
- zdravstveno varstvo,
- kultura, šport in nevladne organizacije,
- izobraževanje,
- socialno varstvo,
- servisiranje javnega dolga,
- intervencijski programi in obveznosti.

#### B. Račun finančnih terjatev in naložb:

- prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost (podpora individualni stanovanjski gradnji).

#### C. Servisiranje javnega dolga:

- domače zadolževanje (obresti, krediti, odplačilo glavnice).

## 4.2 Načrt razvojnih programov občine 2007 – 2010

ZJF v 12.členu navaja, da mora predlagatelj proračuna ob sprejemanju predloga proračuna predložiti tudi načrt razvojnih programov za obdobje naslednjih 4 let. Načrt razvojnih programov mora temeljiti na:

- usklajenosti z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja;
- predlog načrta razvojnih programov mora biti usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in
- če predlog načrta razvojnih programov ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj v 30 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti s proračunom.

Izkazujejo se celotne vrednosti projektov z vsemi viri financiranja. Načrt razvojnih programov sestavljajo programi in projekti:

- a) **program** tvori več različnih, vendar medsebojno usklajenih projektov oziroma aktivnosti, kjer so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena, ima določeno vrednost in se bo izvajal v določenem časovnem obdobju.
- b) **projekt** je sklop dejavnosti z določenim namenom, v katerem se trošijo različna sredstva za doseg nekaterih ciljev oziroma koristi. Za projekt je značilno, da je začasnega načaja ter da je njegov cilj doseganje enkratnega rezultata. Pogoji za uvrstitev projektov in programov v načrt razvojnih programov:
- usklajena dokumentacija dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
  - izdelana dokumentacija je skladna z uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ,
  - zagotovljena izvedljivost projektov v predvidenem obdobju in
  - projekti, ki vsebujejo elemente državne pomoči se mora upoštevati postopek po ZSDrP.

Definicije oblikovanih načrtov razvojnih programov:

- izvedljiv projekt je tisti projekt, za katerega se na podlagi strokovnih podlag ugotovi, da ga je mogoče uresničiti,
- potrjen projekt je potrjen s sklepom nosilca projekta oziroma pri investicijskih projektih potrjen s sklepom investitorja in
- veljaven projekt je projekt, ki je vključen v veljaven načrt razvojnih programov.

Projekti občin, ki se bodo od 1.1.2007 sofinancirali iz državnega proračuna, pred njihovim začetkom ne bo več potrebno pridobiti soglasja MF. Pogoj za njihovo financiranje iz državnega proračuna bo obvezna vključenost teh projektov v načrt razvojnih programov tako občinskega kot tudi državnega proračuna. Soglasje MF bo potrebno le še za projekte, za katere so občine prejele sklep o dodelitvi sredstev iz državnega proračuna pred 1.1.2007. Nčrt razvojnih programov je obvezni-tretji del proračuna in mora biti sestavljen po pravilih, določenih v ZJF, kar omogoča aplikacija APPrA-O.

### **4.3 Obrazložitev predloga občinskega proračuna**

Obrazložitev proračuna zajema vse sestavne dele proračuna: splošni, posebni in načrt razvojnih programov. Struktura obrazložitve sledi strukturi vsakega od sestavnih delov proračuna. V splošnem delu proračuna so obrazloženi vsi prihodki in drugi prejemki občinskega proračuna, globalno pa tudi odhodki in drugi izdatki. V posebnem delu proračuna so obrazloženi odhodki in drugi izdatki po proračunskih postavkah, upošteva pri tem institucionalno in programsko klasifikacijo. Obrazloženi so posamezni projekti iz načrta razvojnih programov. Sestavni del obrazložitve proračuna sta tudi kadrovski načrt in načrt nabav in gradenj.

Skladno z ZJF in internimi akti občine, je župan dolžan predlagati občinskemu svetu v sprejem proračun občine za leto 2007, skupaj z načrtom razvojnih programov in finančnimi načrti neposrednih uporabnikov proračuna (krajevnih skupnosti).

Strokovne službe v občinski upravi so pri pripravi proračuna za leto 2007, izhajale iz kvantitativnih izhodišč MF iz julija 2006, ki so bila osnova za vrednotenje prihodkov in odhodkov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. V decembru 2006 je MF posredovalo še podatke o primerni porabi občin, prihodku občin iz glavarine in finančni izravnavi za leto 2007.

#### **4.3.1 Finančni načrt neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna**

Vsebina **proračunskega priročnika** za sestavo občinskih proračunov se nanaša na:

- **pravne** podlage s predpisi s področja javnih financ, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči ter vrste proračunov;
- **globalna kvantitativna izhodišča** za pripravo predlogov proračunov RS ter finančnih načrtov proračunskih uporabnikov;

- **priprava občinskega proračuna in finančnih načrtov** neposrednih uporabnikov občinskega proračuna ter posrednih uporabnikov občinskega proračuna s:
  - klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov,
  - postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna,
  - struktura in obrazložitve proračuna;
- **dokumenti** za sestavo občinskega proračuna, ki so predloženi občinskemu svetu in vsebina odloka o občinskem proračunu;
- **sprejem in objava** občinskega proračuna in
- **poročanje** o sprejetem proračunu.

V prilogah pa je navedeno še:

- ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev, zadolževanja in odplačil dolga;
- programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov;
- povezava med funkcionalno in programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov;
- obrazci za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov;
- vzorec odloka o proračunu občine;
- vzorec proračuna občine-splošni in posebni del, načrt razvojnih programov z obrazložitvami in
- vzorec letnega programa prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja.

MF je v letu 2001 prvič pripravilo proračunski priročnik za izdelavo občinskih proračunov, ker je s tem skušalo pomagati občinam, pri pripravi občinskih proračunov. Namen priročnika je bil, da bi bili proračuni pripravljene skladno z veljavno zakonodajo na področju financ. Pri pregledu le teh je MF ugotovilo, da so v sprejetih proračunih in odlokih o proračunih še vedno pomanjkljivosti, katere je potrebno odpraviti (Bizilj, 2007, str.65). Pomembno je bilo tudi poenotiti pripravo občinskih proračunov zaradi velikega števila občin. Občine so sprejemale proračune v različnih oblikah in primerjave so bile nemogoče. Pripravljen občinski proračun naj bi sledil ciljem izvajanja proračunske reforme, ki jo MF izvaja že od leta 1999 dalje.

Cilji izvajanja so:

- uskladitev javne porabe z mednarodno prakso,
- izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi in
- vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in
- ocenjevanju izvajanja proračuna.

Reforma je povezana z odgovori na naslednja vprašanja javne porabe:

- **kdo**-katere institucije porablja proračunska sredstva,
- **kaj** se plačuje iz javnih sredstev in kako jih porablja in
- **zakaj** se uporabljajo javna sredstva.

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

#### **4.3.2 Globalna kvantitativna izhodišča za pripravo predlogov občinskih proračunov za leto 2007 ter finančnih načrtov proračunskih uporabnikov**

Sprejem proračuna občine pred začetkom proračunskega leta omogoča tekoče financiranje vseh nalog, ki jih občinam nalagajo ustava in zakoni. Podlago za pripravo občinskih proračunov predstavljajo izhodišča za pripravo proračunov, znesek primerne porabe na prebivalca in ob upoštevanju teh izhodišč tudi izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave.

MF mora skladno s 17.členom ZJF obvestiti tudi občine o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo proračunov. MF je z dopisom dne 14.7.2006 občinam že posredovalo osnovne makroekonomske okvire razvoja Slovenije. Izhodišča so tudi sestavni del proračunskega priročnika.

(spletna stran MF [http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/priprava\\_proracuna.htm](http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/priprava_proracuna.htm))

Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskega proračuna so sestavni del navodila za pripravo občinskega proračuna, ki ga za finance pristojen organ občinske uprave na podlagi 18.člena ZJF posreduje neposredno uporabnikom. Na podlagi novega Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO-1), ki je še v postopku sprejemanja v državnem zboru in ki naj bi začel veljati s 1.1.2007, bo MF občinam sporočilo podatke o izračunu primerne porabe, prihodek občine iz glavarine in iz državnega proračuna dodeljeno znesek finančne izravnave. Kvantitativna izhodišča MF za ovrednotenje programov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov za leto 2007:

- izhodiščna plača se poveča od julija 2007 dalje za 1,2%;
- pri planiranju prispevkov iz bruto plač ter pri planiranju prispevkov na bruto plače za leto 2007 se upoštevajo sedaj veljavne stopnje. Spremenile so se davčne stopnje na izplačane plače skladno z Zakonom o spremembah zakona o davku na izplačane plače;

- osebni prejemki:
  - regres za letni dopust se poveča glede na leto 2006 za planirano povprečno letno rastjo cen življenjskih potrebščin za leto 2007 in to je 2,1%;
  - sredstva za stroške prehrane med delom in povračilo stroškov prevoza na delo se načrtujejo v višini dejanskih stroškov za leto 2005, povečano za letno rast cen (za leto 2007 v višini 2,1%). Sredstva za prehrano ter sredstva za prevoz je potrebno planirati samo za dneve prisotnosti na delu;
  - jubilejne nagrade za posamezno število let delovne dobe se planirajo v naslednji višini:
    - 10 let 64.105 sit,
    - 20 let 96.158 sit in
    - 30 let 128.210 sit;
- pri materialnih stroških se kot podlaga za planiranje nominalnih okvirov javnofinančnih odhodkov upošteva letna rast cen za leto 2007 v višini 2,1% in
- sredstva za delovno uspešnost lahko znašajo 2% bruto plače obračunane po zakonu.

### 4.3.3 Primerna poraba in izračun

Finančna izravnava predstavlja sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu delijo občini, ki so s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje **primerne porabe**. Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.

MF ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi:

- dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini,
- površine občine,
- delež prebivalcev, mlajših od 15 let,
- deleža prebivalcev v občini, starejših od 65 let,
- števila prebivalcev v občini in
- površina občine.

ZFO vsebinsko opredeljuje način izračuna primerne porabe občin. Primerna poraba naj bi tako predstavljala tisti obseg sredstev, s katerimi bi občina lahko zagotovila izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Za globalno ocenjene potrebe naj bi se zagotovilo dodatna sredstva namenjena za področje kulture, za področje komunalnih dejavnosti in za področje stanovanjskega gospodarstva.

Premoženje in financiranje občin je v Sloveniji urejeno v ZLS in ZFO. Novi Zakon o financiranju občin od 1.1.2007 dalje uveljavlja novi način financiranja občin v 13., 14. in 15.členu določa način izračuna primerne porabe občine, prihodka občine iz glavarine in finančne izravnave.

Za proračunsko leto 2007 je MF ugotovilo primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog po enačbi:

$$PPI=(0,61 + 0,13Ci + 0,06Pi + 0,16Mi + 0,04Si) *P*Oi$$

Pri tem je:

- PPI** - primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini;
- Ci** - razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi;
- Pi** - razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;
- Mi** - razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1.januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;
- Si** - razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1.januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;
- P** - primerna poraba na prebivalca;
- Oi** - število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini na dan 1.januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto, po podatkih centralnega registra prebivalstva.

Osnovni seštevek vseh koeficientov je 1,00.

#### **Izračun koeficientov Pi in Ci – leto 2007**

(razmerje med površino oziroma dolžino občinske ceste na prebivalca v občini ter celotna površina oziroma dolžina občinske ceste na prebivalca v državi):

- število prebivalcev O (Oi): 11.848,
- površina občine v km<sup>2</sup> :
  - skupna 293,7,
  - na prebivalca 0,024789,
- **Pi : 2,457763,**
- dolžina občinskih cest v km:
  - skupna 390,667,
  - na prebivalca 0,032973,
- **Ci : 2,071168;**



### **Izračun koeficientov Mi in Si – leto 2007**

(razmerji med: deležem mlajših od 15 let oziroma starejših od 65 let v občini ter: povprečjem deležev mlajših od 15 let oziroma starejših od 65 let v državi):

- mlajši od 15 let (0-14):1.719,
- starejši od 65 let (65 in več): 2.008,
- število prebivalcev O (Oi): 11.848,
- delež mladih v občini: 0,145088,
- delež starih v občini: 0,169480,
- **Mi : 0,995601,**
- **Si : 1,081723;**

### **Izračun vsote korigiranih kriterijev – leto 2007**

- Koeficient : 0,61,
- $0,06 \cdot Pi$  : 0,147466,
- $0,13 \cdot Ci$  : 0,269252,
- $0,16 \cdot Mi$  : 0,159296,
- $0,04 \cdot Si$  : 0,043269,
- **vsota korigiranih kriterijev : 1,229283;**

### **Izračun zneska PPI – leto 2007**

- vsota korigiranih kriterijev: 1,229283,
- Oi : 11.848,
- **PPI (v EUR) : 6.837.326;**

### **Izračun prihodkov občine iz glavarine (Gli) – leto 2007**

- Oi: 11.848,
- zmnožek Gl in Oi: 4.784.578,
- PPI: 6.837.326,
- ideks raznolikosti občine (Iro): 1,429034,
- prihodek občine iz glavarine Gli: 6.221.501,
- razmerje med skupnimi prihodki in PPI: 98,92%,
- skupni prihodki pred znižanjem: 6.763.388,
- razlika med skupnimi prihodki in PPI: 0,
- 50% presežka skupnih prihodkov nad 15%PPI:0,
- **prihodek občin iz glavarine (dohodnina – odstopljeni vir občini): 6.221.501 EUR**

**Gli**...prihodek občine iz glavarine,

**Gl**...glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občini za financiranje skupne primerne porabe občine (v EUR 403,83),

**Oi**...podatki zajemajo število državljanov RS s stalnim prebivališčem v Sloveniji in število tujcev z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v RS, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji (občini) na dan 1.1.2006 (Vir: Statistični urad RS), prejeta dne 27.9.2006,

**Iro**...je indeks raznolikosti občine izračunan po enačbi:  $PPi/Oi*Gl$ ,

**SPP**...skupna primerna poraba občine je vsota primernih porab vseh občin za posamezno proračunsko leto,

**NUSZ**...nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,

**DPO**...davčni prihodki občine (21.člen starega ZFO);

### **Skupni prihodki občine za leto 2007**

- prihodek občine iz glavarine (dohodnina – odstopljeni vir občini): 6.221.501,
- NUSZ 60%: 402.564,
- DPO 100%: 139.323,
- **skupni prihodek občine : 6.763.388;**

### **Izračun finančne izravnave – leto 2007**

- Oi : 11.848,
- PPi : 6.837.326,
- Skupni prihodek občine: 6.763.388,
- razlika: 73.938,
- presežek : 0,
- **finančna izravnava : 73.938.**

**Primerna poraba** predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.

Za izbrano občino je MF ugotovilo, da je znesek primerne porabe 6.837.326 evrov.

**Povprečnina** predstavlja na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog in znaša za leto 2007 **469,45** evrov.

**Število prebivalcev** se upošteva po podatkih Statističnega urada RS in sicer se zajemajo državljani RS s stalnim prebivališčem v RS in tujci z izdanim dovoljenjem za stalno prebivanje v RS, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče v RS. Upoštevajo se podatki na dan 1.januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine.

V **prvem koraku** se izračuna **glavarina**, ki je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe. Glavarina na prebivalca je odvisna od skupne primerne porabe občin in števila prebivalcev v državi. Na osnovi glavarine na prebivalca, števila prebivalcev občine in indeksa raznolikosti občine, MF izračuna prihodek občine iz glavarine. V prehodnem obdobju od leta 2007 do leta 2011, se prihodek občine iz glavarine izračuna tako, da se od skupne primerne porabe vseh občin odšteje v ZFO-1 določen odstotek v preteklem letu na območju cele države pobranega nadomestila za porabo stavbnega zemljišča ter davčnih virov občin po 21.členu ZFO.

V **drugem koraku** se izračuna **prihodek občine iz glavarine**, ki je prihodek občine iz davkov in drugih prejemkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljen z indeksom raznolikosti občine.

V **tretjem koraku** se izračuna **prihodek občine iz glavarine** pri občinah, pri katerih ta prihodek presega primerno porabo občine

Prihodek iz glavarine predstavlja davke in druge prihodke, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, a se odstopijo občini. Za leti 2007 in 2008 se kot **odstopljeni davek**, ki je v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, določa dohodnina. Občinam se bo odstopljeni delež dohodnine, ki bo določen v absolutnem letnem znesku za vsako občino posebej, nakazoval tedensko po enakih deležih iz državnega proračuna.

#### **4.3.4 Finančna izravnava**

Občini, ki v posameznem proračunskem letu s prihodkom iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli **finančna izravnava** v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki občine iz glavarine, ki se nakaže do 20.dne v mesecu. S tem je občini zagotovljen primeren obseg sredstev za financiranje njenih z zakonom določenih nalog. Finančna izravnava predstavlja sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu delijo občini, ki so s prihodki, določenimi z zakonom, ne more financirati svoje primerne porabe.

Občine, ki so slabše razvite in nimajo dovolj sredstev, da bi zagotovile izvajanje z zakonom opredeljenih nujnih nalog, zato zagotovi potrebna dodatna sredstva država. Država zagotavlja občinam finančno izravnavo v taki višini, da znaša javna poraba na prebivalca v povprečju najmanj 90% povprečne porabe na prebivalca v Sloveniji. Zakon (56.člen ZLS) predvideva, da država s finančno izravnavo in z drugimi dodatnimi sredstvi občinam poleg sredstev za financiranje tekočih nalog primerne porabe zagotavlja tudi sredstva za nujne potrebe. Za posamezno občino je višina sredstev določena zlasti glede na število prebivalstva in poseljenost občine, geografske značilnosti ter status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj.

Iz analitičnih podatkov o financiranju lokalnih skupnosti je mogoče ugotoviti, da sedanji sistem financiranja ne izpolnjuje temeljnih izhodišč Evropske listine o lokalni samoupravi. Dejstvo je, da v Sloveniji nad 90% občin prejema finančno izravnavo, pomeni, da so lokalne skupnosti zelo odvisne od države in da večina lokalnih skupnosti nima dovolj ustreznih lastnih virov za izvajanje z zakonom opredeljenih nalog. Posebej to velja za manjše lokalne skupnosti, ki ne morejo zagotavljati razmer trajne davčne in razvojno naravnane proračunske politike (Milunovič, 2001, str. 89).

#### **4.3.5 Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov**

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

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

Pri **institucionalni klasifikaciji** javnofinančnih enot, katere so zajete v okviru sektorja države, gre za odgovor, kdo porablja proračunska sredstva-katere institucije so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna. Vsaka občina glede na organiziranost svojih neposrednih proračunskih uporabnikov pripravi svojo institucionalno klasifikacijo neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov (Vencelj, 2000, str.31-35). Neposredni uporabniki, ki v občini pripravljajo vsak svoj finančni načrt so:

- občinski svet,
- župan,
- nadzorni odbor,
- občinska uprava in
- vsak posamezni ožji del občine.

Kot neposredni uporabniki so lahko skladno z aktom o ustanovitvi občinske uprave opredeljene tudi posamezne notranje organizacijske enote občinske uprave: režijski obrati, skupna občinska uprava in tudi vsak ožji del občine posebej, ne glede na to ali je pravna oseba ali ne.

**Ekonomsko klasifikacijo** javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Ekonomska klasifikacija daje odgovor kaj se plačuje iz javnih sredstev. Za občine je pomembno, da zaradi novega sistema financiranja s 1.1.2007, ne bodo več planirale prihodkov iz naslova dohodnine, temveč le prihodek občine iz glavarine na novem podkontu. Pri pripravi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov je potrebno dosledno upoštevati nazive kontov in podkontov iz pravilnika o onotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

**Programska klasifikacija** daje odgovor na vprašanje za kaj se porabljajo javna sredstva. Je določena posebej za državni zbor s pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna oziroma s pravilnikom in za občine s pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskega proračuna. MF je podrobno obrazložilo izdatke v občinskih proračunih, da s tem olajša oblikovanje posameznih proračunskih postavk in njihovo uvrščanje v ustrezen podprogram. Za pripravo proračuna 2007 in 2008 bo programska klasifikacija spremenjena in dopolnjena v naslednjih področjih proračunske porabe: obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih, promet, prometna infrastruktura in komunikacije ter zdravstveno varstvo.

Upoštevanje programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov je pri pripravi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov obvezno. Po stanju na dan 30.8.2006 je, kljub večkratnim opozorilom, še nekaj občin, ki nima sestavljene proračuna z upoštevanjem programske klasifikacije. V teh občinah bodo težave pri poročanju o prejemkih in izdatkih že za leto 2006 preko spletne aplikacije (APPrA-O), če ne bodo čimprej pripravili prevedbo že sprejetega proračuna. Novosti so tudi na spletni strani:

[http://www.sigov.si/mf/slov/fin\\_loksk/priprava\\_proracuna/prog\\_funkc\\_klas\\_obrazlozitev-obcine.pdf](http://www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/priprava_proracuna/prog_funkc_klas_obrazlozitev-obcine.pdf).

**Funkcionalna klasifikacija** je določena z odredbo in je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah države oziroma občine. Je skladna z mednarodno funkcionalno klasifikacijo (COFOG), ki omogoča mednarodne primerjave. MF mesečno obdeluje te podatke o odhodkih skladno s pravilnikom o poročanju občin o prejemkih in izdatkih proračunov občin. Za pripravo proračunov občin je aplikacija APPrA-O povezava že avtomatizirana.

### **4.3.6 Postopki priprave občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna**

Skladno z 18.členom ZJF mora pristojen občinski organ za finance po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna posredovati neposrednim uporabnikom občinskega proračuna navodilo za pripravo občinskega proračuna, katero vsebuje:

- 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.

Zaradi prehoda na novo valuto se proračun za leti 2007 in 2008 pripravlja v **evrih**.

MF je občinam poslalo računalniško aplikacijo APPrA-O, ki omogoča pripravo proračuna v delu, ki se nanaša na prihodke in druge prejemnike proračuna in odhodke ter druge izdatke proračuna in pa pripravo načrta razvojnih programov. Občine, ki tega ne bodo storile s to aplikacijo, morajo obvezno zagotoviti prenos teh podatkov v računalniško aplikacijo.

V bodoče bo to osnova za poročanje o splošnem delu proračuna in o razvojnih programih. Ko je proračun in s tem tudi razvojni program sprejet, morajo občine v svojih evidencah zagotoviti spremljanje izvrševanja načrta razvojnih programov, ker bodo v bodoče poročale poleg realizacije splošnega in posebnega dela, tudi realizacija načrta razvojnih programov.

Aplikacija je na spletni strani:

[http://www.sigov.si/mf/slov/fin\\_loksk/priprava\\_proracuna/priprava\\_proracuna.htm#2](http://www.sigov.si/mf/slov/fin_loksk/priprava_proracuna/priprava_proracuna.htm#2).

Terminski načrt za pripravo proračuna občine obsega:

- posredovanje navodila neposrednim proračunskim uporabnikom najkasneje do 25.9.,
- posredovanje predlogov finančnih načrtov, predlogov načrtov razvojnih programov in obrazložitvev finančnih načrtov za finance pristojnemu organu občinske uprave do 15.10.,
- obdelava prejetih gradiv v organu občinske uprave, ki je pristojen za finance od 16.10. do 20.10.,
- usklajevanje proračuna z neposrednimi proračunskimi uporabniki in oblikovanje predloga proračuna pri županu od 21.10. do 31.10.,
- predložitev predloga proračuna z vsemi spremnimi dokumenti v sprejem občinskemu svetu 1.11.

Zaradi oktobrskih občinskih volitev so župani predloge proračunov predložili novoizvoljenim občinskim svetom, kar pomeni skladno z določbo 13. a člena ZJF, da predložijo predlog občinskega proračuna za leto 2007 in predlog proračuna za leto 2008.

**Neposredni uporabniki** pripravijo **predlog finančnega načrta z obrazložitvijo** morajo biti sestavljeni tako, da upoštevajo ekonomsko in programsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov z obrazložitvijo ter morajo biti razdeljeni na naslednje programske dele:

- področje proračunske porabe,
- glavne programe,
- podprograme,
- proračunske postavke in
- proračunske vrstice (konte oziroma podkonte).

Pri predlogu finančnega načrta se posamezni izdatki prikazujejo na ravni šestmestnih podkontov, občinskemu svetu pa se finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna pošlje na nivoju štirimestnih kontov. Temeljna enota za izvrševanje proračuna je proračunska vrstica, ki je proračunska postavka-konto ali proračunska postavka-podkonto, kar pomeni, da se na tem nivoju izvajajo med letom tudi vse prerazporeditve v finančnih načrtih posameznih neposrednih uporabnikov, ki so dovoljene z odlokom o proračunu občine.

**Posredni uporabniki** občinskih proračunov so javni zavodi, skladi, agencije, katerih ustanovitelj je občina, ki se iz občinskih proračunov financirajo posredno preko neposrednih uporabnikov-občinske uprave. Finančni načrt posrednega uporabnika ima:

- splošni del, kjer so prihodki in drugo prejemki ter odhodki in drugi izdatki prikazani po ekonomski klasifikaciji in
- posebni del, kjer se njegovi izdatki prikažejo po posameznih postavkah, podprogramih in programih, posamezna proračunska postavka mora biti oblikovana tako, da ji je v finančnem načrtu mogoče pripisati šifro štirimestnega pododdelka iz odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov.

–

#### **4.3.7 Vključevanje prihodkov in odhodkov neposrednih uporabnikov (krajevnih skupnosti) v proračun**

ZJF v 2.členu določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo občini, ter vsi izdatki občine za posamezne namene. 3. in 1. člen ZJF pa navaja, da so neposredni uporabniki občinskega proračuna, občinska uprava ter ožji deli občine, ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne. Vsi prihodki in odhodki vseh neposrednih uporabnikov, kot tudi prihodki in odhodki neposrednih uporabnikov, ki imajo status pravne osebe, morajo biti zajeti v občinskem proračunu. Skladno z 19. c in 19. č členu ZLS morajo biti prihodki in odhodki ožjega dela

občine, ki je pravna oseba, zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna.

Ožji deli občin, ki so pravne osebe, neposredni uporabniki občinskega proračuna, kar pomeni, da se financirajo neposredno iz proračuna, oziroma, da se njihovi prejemki in izdatki obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, da njihov finančni načrt sprejme občinski svet in da za njihovo financiranje ni potrebno skleniti posebne pogodbe. Omenim naj še dejstvo, v zvezi s predhodno navedenimi določbami, da mora občina zagotoviti, da bodo tudi prejemki in izdatki ožjih delov občin, ki so pravne osebe, dejansko izkazovali **v splošnem delu proračuna med prihodki in v posebnem delu proračuna v finančnem načrtu** krajevne skupnosti.

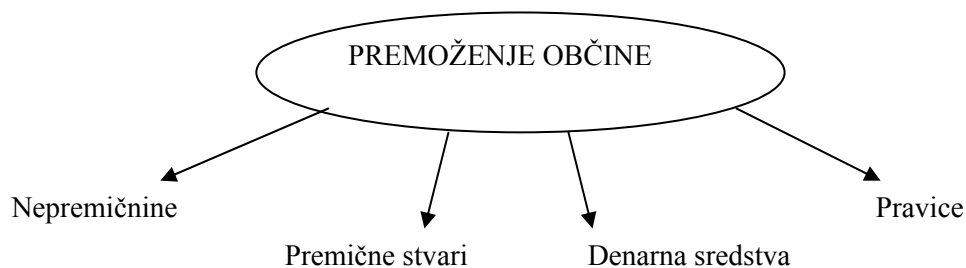
#### 4.4 Premoženje občine

Po ZLS je občina oseba javnega prava s pravico posedovanja, pridobivanja in razpolaganja z vsemi vrstami premoženja. Občina avtonomno skrbi za vse lokalne zadeve skupnega oziroma javnega pomena in skladno s tem ureja javne službe za lokalno prebivalstvo (Milinovič, 2001, str.82-96).

Ena najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave je prav opredelitev in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih finančnih virov.

Ob uvedbi lokalne samouprave je bil postavljen okvir, ki je opredelil, kaj je osnovno premoženje občine in kaj so osnove sistema financiranja občin. Premoženje občine se lahko pojavlja v vseh oblikah, tako kot ga poznamo pri drugih poslovnih subjektih ali fizičnih osebah.

Slika 4: Premoženje občine



Vir: Lastni vir



Iz ekonomskega vidika lahko premoženje občine delimo na dva sklopa:

- a) na finančno premoženje in
- b) stvarno premoženje.

Finančno premoženje zajema denar, pravice, kapitalske naložbe lokalne skupnosti in se v glavnem pretaka skozi občinski proračun. Stvarno premoženje sestavljajo občinske premoženjske (zaloge, oprema, vozni park,...) in nepremičnine. Posebej pomembne so nepremičnine, ki zajemajo stavbna zemljišča, stanovanja in poslovne zgradbe, lokalne ceste in javne površine, kanalizacijsko omrežje, vodovod, objekte javne športne infrastrukture, šole, vrtce, zdravstvene domove, kulturne objekte javnega pomena in drugo.

Občina mora svoje premoženje upravljati kot dober gospodar (51.člen ZLS), ker je to premoženje dobila v last kot oseba javnega prava izrecno zaradi uresničevanja svojih temeljnih nalog. Zato veljajo za upravljanje občinskega premoženja in razpolaganje z njim posebna pravila, ki so predpisana v vrsti zakonskih in podzakonskih aktov. Ta pravila so zajeta v treh temeljnih načelih:

- a) načelo **dobrega gospodarja** zahteva, da občina oziroma njeni organi, ki so pristojni in odgovorni za upravljanje premoženja, z njim gospodarijo še posebej skrbno in vestno.
- b) načelo **ohranjanja** in obnavljanja **vrednosti premoženja** se uresničuje z vrsto določb predpisov, ki opredeljujejo pogoje upravljanja javnega premoženja in predpisujejo vodenje evidenc o tem premoženju. Tako je za gibanje državnega in občinskega premoženja predpisana obveza za sestavo premoženjskih bilanc, ki po predpisani metodologiji izkazuje vrednost javnega premoženja na določen dan v letu. To načelo se uveljavlja tudi z zakonsko zahtevo, da se morajo prihodki, pridobljeni s prodajo občinskega premoženja, vračati nazaj v naložbe in ne v tekočo proračunsko porabo.
- c) načelo **omejenega razpolaganja** z občinskim premoženjem izhaja iz temeljne vloge lokalne skupnosti, ki ji je premoženje poverjeno zato, da z njim zagotavlja občanom 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.

Če gledamo na premoženje kot na temeljno poslanstvo občine, je možno opredeliti dva vidika, ki sta pomembna pri odločitvah o upravljanju občinskega premoženja. Ta dva vidika sta:

- a) v svetu se je uveljavilo načelo, da je **premoženje** eden **osnovnih virov za financiranje** lokalnih skupnosti. Uresničuje se s politiko obdavčitve premoženja in samostojnostjo občin pri oblikovanju politike upravljanja in razpolaganja s premoženjem ter s dohodki od premoženja. Premoženje je na eni strani lahko stalni vir dohodkov; na drugi strani pa se z vlaganji v premoženje povečuje davčna osnova in se dolgoročno večja fiskalna moč lokalne skupnosti. Dajatve, ki izvirajo iz obdavčitve premoženja v razvitih demokracijah v glavnem pripadajo lokalnim oblastem in so pomemben vir za polnjene občinskih proračunov.
  
- b) drugi pomemben vidik občinskega premoženja je **premoženje kot podlaga za zagotavljanje javnih služb**. S primerno materialno podlago, ki jo razumemo predvsem pod pojmom javna infrastruktura, so občini kot temeljni lokalni skupnosti dane možnosti za zagotavljanje lokalnih javnih služb in dejavnosti, ki so v javnem interesu. Tu je treba poudariti, da je ena najpomembnejših nalog občin ravno zagotavljanje javne infrastrukture in lokalnih javnih služb. Zato je treba temu delu občinskega premoženja posvetiti posebno pozornost in mu določiti razvojne usmeritve (Milunovič, 2001, str. 84).

## 4.5 Namenski prihodki občine

Prihodki, ki jih uporabniki sredstev občinskega proračuna ustvarjajo s svojo dejavnostjo je prihodek od proračuna. Namenski prihodki proračuna so poleg prihodkov določenih v skladu s 43.členom ZJF še:

- nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč,
- prihodki požarne takse po 59. členu zakona o varstvu pred požarom,
- sredstva proračunskega stanovanjskega sklada,
- turistična taksa,
- komunalna taksa,
- donacije fizičnih in pravnih oseb za tekočo porabo in investicije,
- taksa za obremenjevanje vode,
- taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov,
- renta za odlagališče odpadkov,
- pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest,
- komunalni prispevek,
- prispevki in doplačila fizičnih in pravnih oseb za izvajanje programov investicijskega značaja,

- tekoči in investicijski transferi neposrednim proračunskim uporabnikom-krajevnim skupnostim,
- vsi prihodki krajevnih skupnosti, ki niso transforni prihodki, prejeti iz proračuna občine in jih krajevne skupnosti razporejajo v svoj finančni načrt v skladu z zakonom,
- namenska sredstva s postavk, ki zagotavljajo sredstva za usklajevanje plačanih nesorazmerij in niso bila porabljena v letu 2006 in se prenesejo v leto 2007.

## 4.6 Lastni viri občine

Po veljavni zakonodaji so kot lastni viri občine opredeljeni naslednji prihodki:

### a) davki in druge dajatve (53.člen ZLS):

- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- drugi davki in dajatve, določeni z zakonom in
- delež dohodnine, določen s posebnim aktom državnega zbora (zdaj 35%);

### b) dohodki od premoženja (54.člen ZLS):

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
- dohodki od vlaganj kapitala,
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila in
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij;

### c) prihodki od prodaje občinskega premoženja (55.člen ZLS), pod pogoji, ki jih določa zakon, lahko občine prodajo svoje premoženje oziroma njegove dele in prihodke namenijo za financiranje temeljnih nalog občine.

## 4.7 Ocena lastnih prihodkov občine

Na podlagi 25. člena ZFO obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, v sodelovanju s posamezno občino in Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS). Pri izračunu se upoštevajo stopnje davčnih in nedavčnih dajatev, ki so določene z zakonom. Če stopnje niso določene z zakonom, se upošteva povprečna stopnja v državi. Tako so v drugem odstavku 25. člena ZFO opredeljeni prihodki, ki se ne upoštevajo pri pripravi ocene lastnih prihodkov občin.

Iz navedenih razlogov pri oceni lastnih prihodkov zato niso bili upoštevani prihodki od:

- obresti na depozite,
- najemnin za stanovanja in poslovne prostore,
- prodaje premoženja,
- drugih prihodkov od premoženja,
- vrnjenih depozitov, akreditivov in garantnih pisem,
- nakupov in prodaje vrednostnih papirjev,
- komunalnih prispevkov,
- samoprispevka in
- drugih prihodkov od občanov za sofinanciranje določenih nalog in obveznosti na lokalni ravni.

Prihodki, ki se upoštevajo v oceno lastnih prihodkov za izračun finančne izravnave so:

**a) prihodki po 21. členu ZFO:**

- dohodnina,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- upravne takse in
- posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic.

**b) prihodki po 22. členu ZFO:**

- davek od premoženja,
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- krajevne turistične takse in
- komunalne takse,
- pristojbine,
- odškodnine zaradi spremembe kmetijskega zemljišča in gozda,
- odškodnine in nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in onesnaževanje okolja,
- prihodki uprave in
- prihodki, določeni z drugimi akti.

Pri posameznih prihodkih občine je prišlo do sprememb v zakonodaji, ki vplivajo na višino prihodkov občine. Te spremembe se nanašajo na naslednje prihodke iz 21. in 22. člena ZFO:

- davek na promet nepremičnin,
- posebno takso za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic in
- odškodnino zaradi spremembe kmetijskega zemljišča in gozda.

V 51.členu ZLS pa je zapisano, da je odsvojitve delov premoženja občine dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Če ni z zakonom drugače določeno, se za odprodajo ali zamenjavo nepremičnin in premičnin v lasti občine smiselno uporabljajo predpisi, ki veljajo za odprodajo ali zamenjavo državnega premoženja.

V osnovi ZLS (52.člen) opredeljuje, da lokalne zadeve javnega pomena občina financira iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve.

#### **4.8 Metodika izdelave občinskega proračuna**

V specialističnem delu bom prikazal metodiko izdelave občinskega proračuna. Postopki dela temeljijo na uporabljanju zakonskih podlag in določb, ki služijo kot izhodišče za pripravo predlogov proračuna, podatkih in usmeritvah, ki jih sporoči MF.

Strateško upravljanje z javnimi financami je v rokah Ministrstva za finance Republike Slovenije. Osnovni pripomoček pri postopkih in metodah dela je vsekakor predpisana uporaba proračunskega priročnika, ki služi za strukturno povezanost celote.

Metodika izdelave občinskega proračuna v glavnem sloni na modelu indukcije-dedukcije. **Indukcija** temelji na sklepanju od posameznega k splošnemu, **dedukcija** pa temelji na sklepanju od splošnega k posameznemu. V preteklih letih je vlada odločno spremenila pripravljane državnega proračuna; od prvega načina je prešla na drugega. Spremembe so močno vplivale tudi na pripravljane občinskega proračuna 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 pripravila svoje proračune po enotnem postopku, ki bo temeljil na postopku priprave državnega proračuna z namenom enotnega načina in preglednosti poslovanja z javnimi financami. 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 pripravi 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.

**Druga stopnja:** se prične 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.

Uporabniki, ki pridobivajo sredstva iz državnega proračuna, je zelo pomembno da poznajo postopke priprave državnega proračuna in da hkrati prilagodijo pripravo svojih proračunov. Tako je za občino zelo pomembno, ker se deloma financirajo tudi iz državnega proračuna, da ima na stopnji priprave državnega proračuna že pripravljene svoje projekte v okviru načrta razvojnih programov.

#### **4.9 Povzetki iz priprave predloga občinskega proračuna za leto 2007**

Posredni in neposredni porabniki proračunskih sredstev vse leto na svojih sestankih usklajujejo želje in potrebe ob upoštevanju smernic planiranja. Osnutki predloga občinskega proračuna se pripravljajo skozi vse leto. Delo predvsem temelji na pripravi razvojnih načrtov občine, finančnih projekcij, upoštevanju rebalansu proračuna iz preteklega leta, kratkoročnih in dolgoročnih izvajanjih projektov, obračunu dokončanih projektih ter implementacija novih razvojnih programov, če je dokumentacija kompletna in investicija ovrednotena. Te »želje« predvsem temeljijo na finančno zmožnih projekcijah občine in pomoči države ter različnih evropskih skladih. Zaradi minulih občinskih volitev, je novi občinski svet in novi župana pričel z delom dokaj pozno in je že v zaostanku s terminskimi plani MF. Velika ovira pri sestavljanju predloga občinskega proračuna je tudi v ideološki raznolikosti političnih strank, njihovih predvolilnih obljubah, ki sestavljajo novi občinski svet. Poudariti moram, da je težnja k velikopoteznim projektom novega župana, ki so ga volivci podprli. Najprej proračunski uporabniki pripravijo svoje predloge po določenih sredstvih iz občinskega proračuna in Evropskih strukturnih skladov. Ko se predlogi oblikujejo, sledi tehnično in vsebinsko usklajevanje med svetniki v občinskem svetu. Prav tako se usklajuje na istem nivoju usklajuje načrt razvojnih programov in kadrovskega načrta občine, ki ga ob pomoči strokovnih služb občinske uprave, predlaga župan.

Strokovne službe na MF izdelajo Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leto 2007 in 2008 in ga posredujejo na svojo spletno stran. Prav tako posreduje vsa navodila, napotke, obrazce, podatke primerne porabe in izračun, povprečnina in finančna izravnava ter aplikacijo APPrA-O, ki je novost.

Vse to pridobi občinska uprava preko direktorja občinske uprave, ki jo vodi in posreduje strokovne napotke. Strokovne napotke le-ta pridobi na strokovnih seminarjih, ki jih organizirajo strokovne službe MF. Vse delo pa nadzira in koordinira župan. Strokovne službe skladno s svojimi pristojnostmi in zadolžitvami nosijo odgovornost za:

- pravilno izpolnjene obrazce,
- upoštevanje pravih navodil,
- ustreznost podatkov,
- pravilno uporabljene konte in podkonte ter
- ustrezne obrazložitve.

Ko je vsa dokumentacija usklajeno na strokovnem nivoju v občinski upravi, je na vrsti politično delo. Župan skliče redno sejo občinskega sveta, za katero se pripravi kompletno gradivo za občinske svetnike in tako se zgodi **prvo branje**. Na seji morajo biti prisotni tudi predstavniki strokovnih služb občinske uprave zaradi strokovnega pojasnjevanja ob morebitnih nejasnostih in vprašanih svetnikov in poslanskih skupin. Ker se običajno v prvem branju ne potrdi in sprejme predlagani proračun, načrt razvojnih programov, kadrovski načrt uprave občine ter predloga Odloka o proračunu občine, se evidentirajo pripombe in dogovori termin za **drugo branje**. Pripombe izražene s strani neposrednih uporabnikov preko poslanskih skupin zaznajo občinske strokovne službe, ki pod vodstvom župana pripravijo popravke in pripravijo ponovno kompletno gradivo za drugo branje.

Tudi nov in popravljen predlog občinskega proračuna mora biti uravnotežen na prihodkovni in odhodkovni strani, pripravi se zaključni račun in odlok o zaključnem računu za preteklo leto 2006 z vsemi obveznimi prilogami. Že pri prvem branju nesprejetega občinskega proračuna se zaradi spoštovanja predpisanih terminov sprejetja občinskega proračuna, dogovori termin za sklic seje za drugo branje. Ponovni sklic seje občinskega sveta je običajno predvidoma v roku meseca dni ali prej, odvisno kdaj MF potrebuje podatke.

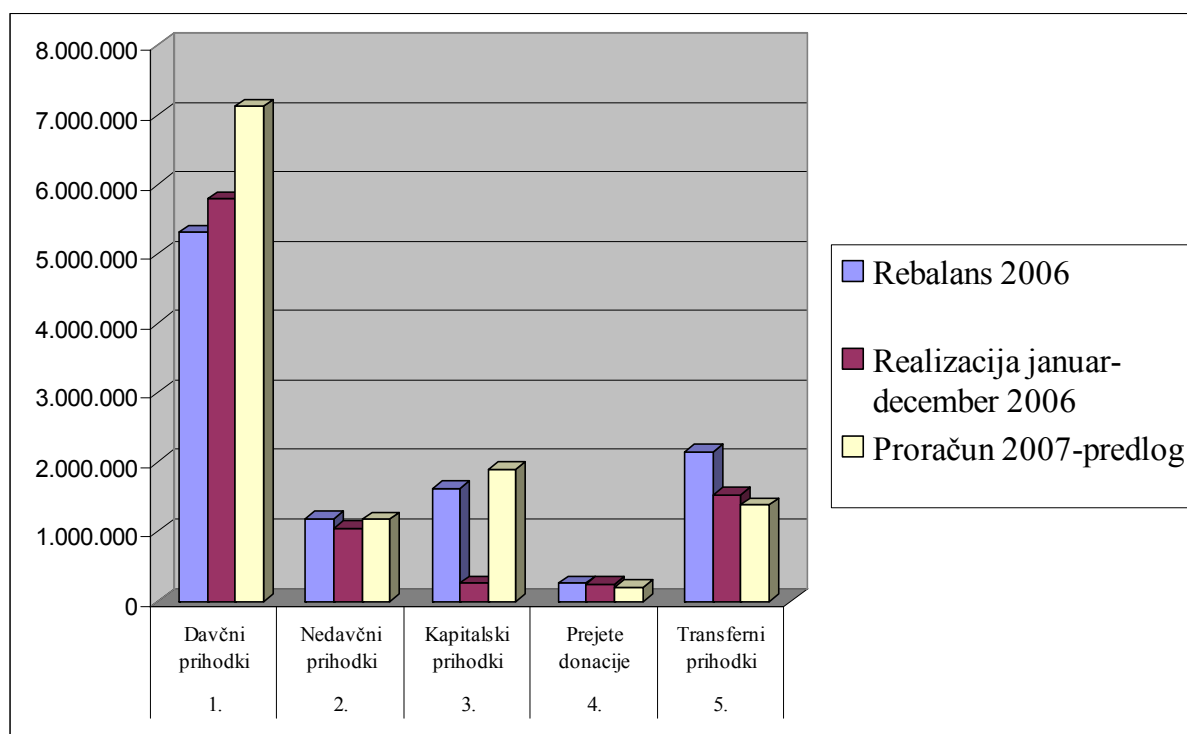
V nadaljevanju navajam primer podatkov izbrane občine, ki so bili posredovani za **prvo branje** občinskemu svetu, kar je prikazano v tabeli 4, sliki 5 in sliki 6.

Tabela 4: Prihodki za leto 2007-prvo branje

Zap.št.	Vrsta prihodkov	Rebalans 2006	Realizacija januar-december 2006	Proračun 2007-predlog	Indeks (proračun 2007/rebalans 2006)
1.	Davčni prihodki	5.308.912	5.793.311	7.119.771	134,1
2.	Nedavčni prihodki	1.185.742	1.049.591	1.178.230	99,4
3.	Kapitalski prihodki	1.628.298	264.241	1.906.060	117,1
4.	Prejete donacije	259.052	249.785	197.440	76,2
5.	Transforni prihodki	2.147.873	1.533.200	1.379.508	64,2
	<b>Prihodki skupaj</b>	<b>10.529.877</b>	<b>8.890.128</b>	<b>11.781.009</b>	<b>111,9</b>

Vir: občinski informator 2007

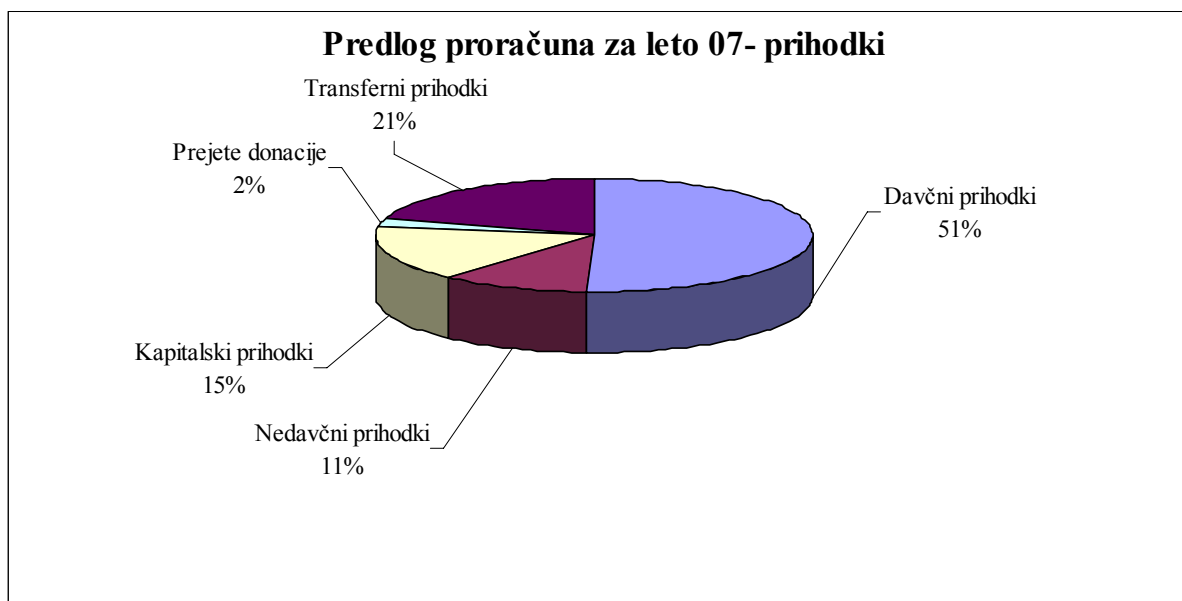
Slika 5: Grafični prikaz predloga prihodkov za leto 2007-prvo branje



Vir: občinski informator 2007



Slika 6: Predlog proračunskih prihodkov za leto 2007-prvo branje



Vir: občinski informator 2007

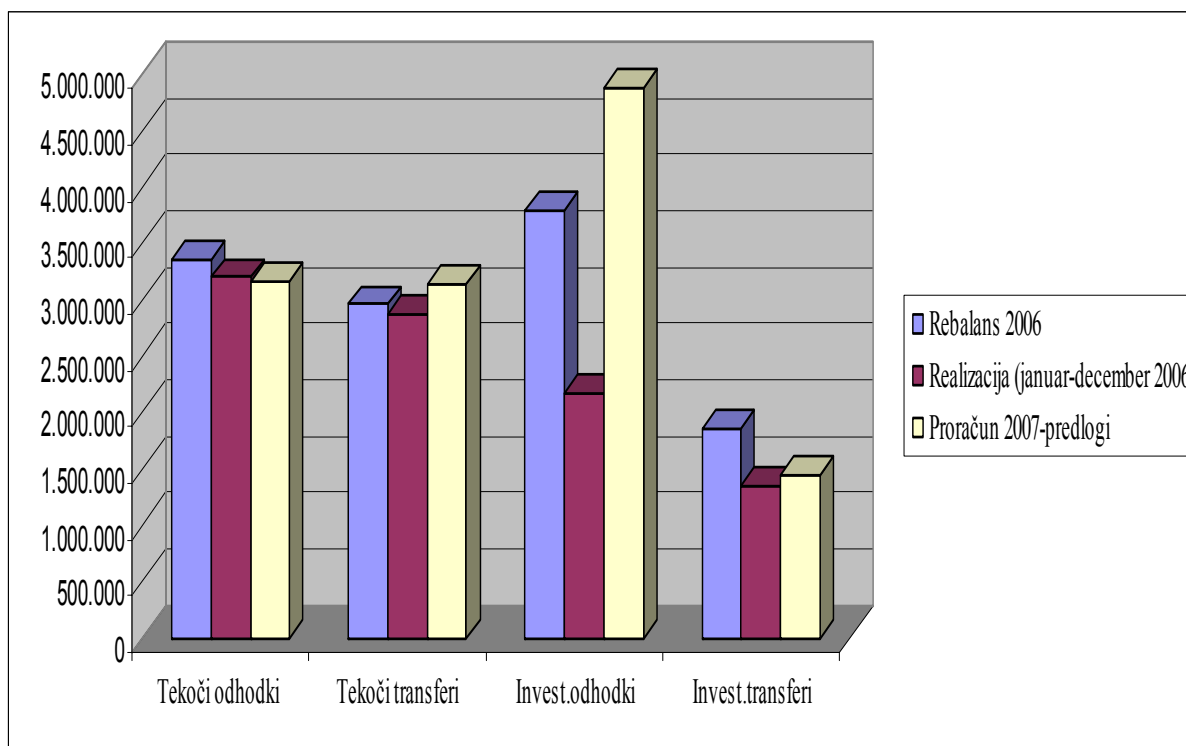
Pri prihodkih, katere občinam ne planira država, občina sama oceni višino glede na realizirano višino v letu 2006 ob upoštevanju trendov in izhodišč, ki jih je posredovalo MF. Pri planiranju nominalnih okvirov javnofinančnih prihodkov je občina upoštevala rast cen v višini 2,1%. Isto je pri planiranju javnofinančnih odhodkov upoštevana rast cen v višini 2,1%, kar je razvidno v tabeli 4 in 5 ter sliki 5 do 9.

Tabela 5: Odhodki za leto 2007-prvo branje

	Vrsta odhodkov	Rebalans 2006	Realizacija (januar-december 2006)	Proračun 2007-predlogi	Indeks (proračun 2007/2006)
40	Tekoči odhodki	3.366.363	3.200.421	3.156.238	93,8
41	Tekoči transferi	2.959.499	2.878.645	3.151.325	106,5
42	Invest.odhodki	3.802.719	2.171.476	4.876.716	128,2
43	Invest.transferi	1.869.542	1.358.959	1.446.400	77,4
	<b>Odhodki skupaj</b>	<b>11.998.123</b>	<b>9.609.501</b>	<b>12.630.679</b>	<b>105,3</b>

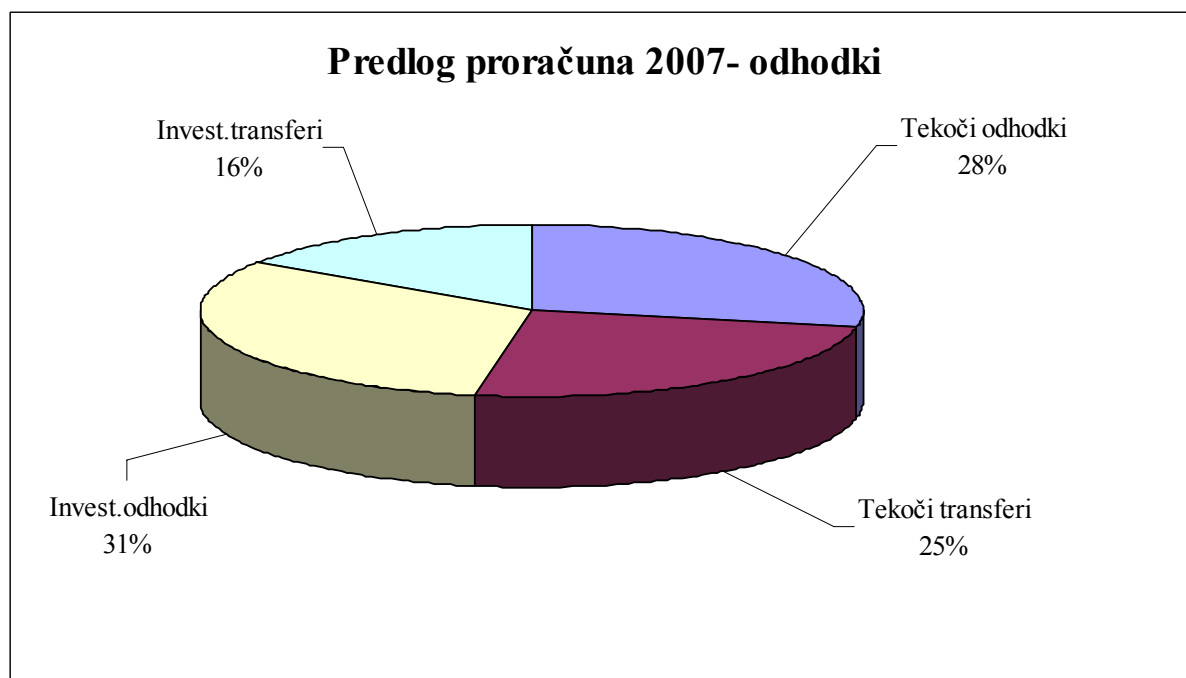
Vir: občinski informator 2007

Slika 7: Grafični prikaz predloga prihodkov v letu 2007-prvo branje



Vir: občinski informator 2007

Slika 8: Predlog proračunskih odhodkov za leto 2007-prvo branje



Vir:občinski informator 2007

Skladno z določbo 16.člena ZJF obrazložitev vsebuje:

- 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,
- 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.

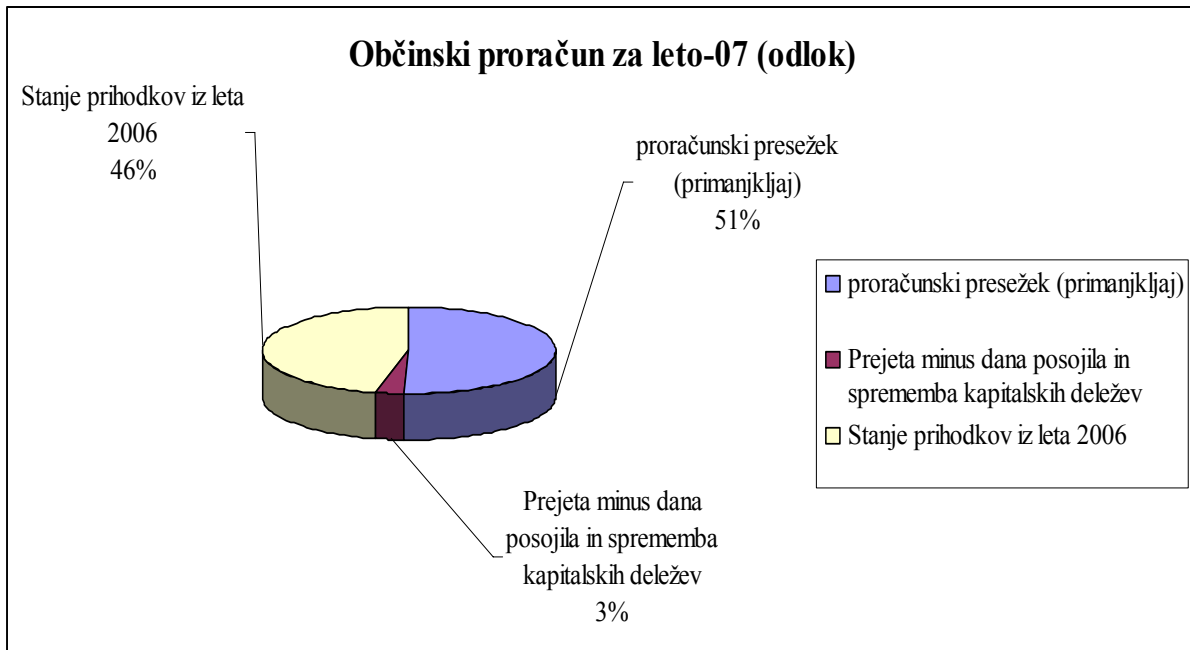
Vsa zakonska določila in usmeritve MF za pripravo občinskega proračuna so upoštewane že v prvem branju, kar je razvidno iz grafične ponazoritve na slikah od 5 do 8 ter tabeli 6.

Tabela 6: Iz odloka o proračunu občine za leto 2007-prvo branje

<b>A Bilanca prihodkov in odhodkov</b>		
I.	Skupaj prihodki	11.781.009
II.	Skupaj odhodki	12.630.679
III.	proračunski presežek (primanjkljaj)	<b>-849.670</b>
<b>B Račun finančnih terjatev in naložb</b>		
IV.	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kpitalskih deležev	105.200
V.	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	52.440
VI.	Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	<b>52.760</b>
<b>C Račun financiranja</b>		
VII.	Zadolževanje	271.530
VIII.	Odplačila dolga	254.250
IX.	sprememba stanja sredstev na računih	-779.630
X.	Neto zadolževanje	<b>17.280</b>
XI.	Stanje prihodkov iz leta 2006	779.630

Vir:občinski informator 2007

Slika 9: Predlog občinskega proračuna-odlok za leto 2007-prvo branje



Vir:občinski informator 2007

Navajam popravljene podatke z upoštevanjem večino pripomb poslanskih skupin. Strokovne službe v občinski upravi za pripravo občinskega proračuna so pripravile gradivo in nov uravnotežen občinski proračun ter gradivo, ki obsega:

- Odlok o proračunu občine za leto 2007-drugo branje,
- Odlok o zaključnem računu proračuna občine za leto 2006-skrajšani postopek.

Nov predlog občinskega proračuna z gradivom za drugo branje se da predhodno v obravnavo komisijam in odborom, ki so sestavljeni iz predstavnikov vseh političnih opcij, ki delujejo v občinskem svetu. Predhodni politični sklic je namenjen temu, da se izrazijo še zadnje pripombe. Te pripombe se vnesejo lahko le v obliki amandmaja na določeno postavko ali tekst. V obrazložitvi predloga proračuna občine za leto 2007 so pojasnjene samo razlike med prvim in drugim branjem proračuna in pripombe, ki so bile podane s strani krajevnih skupnosti in svetniških skupin, ki v predlogu proračuna za drugo branje niso bile upoštevane. Vse gradivo je dostopno na spletni strani izbrane, v fizični obliki pa strokovne službe občine dostavijo le članom Občinskega sveta, nadzornega odbora in Krajevnim skupnostim, ostale pa se le seznanijo z dnevnim redom.

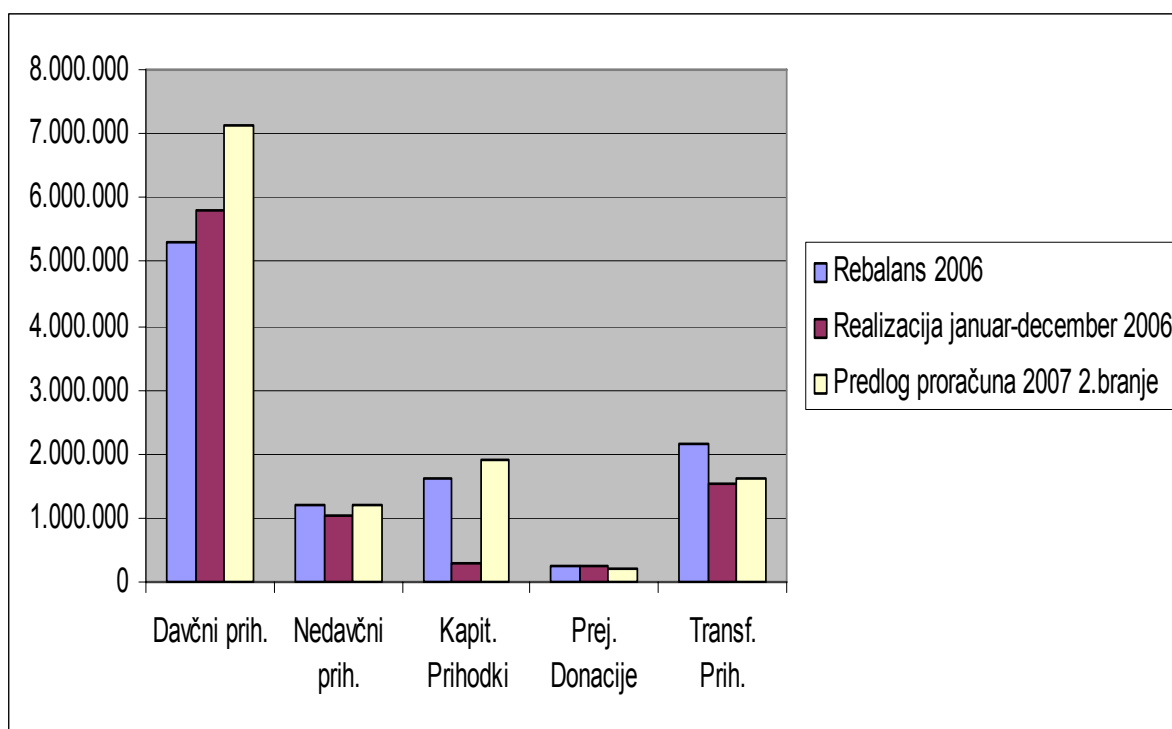
Tabela 7: prihodki za leto 2007-drugo branje

	Vrsta prihodkov	Rebalans 2006	Realizacija januar-december 2006	Proračun 2007 1.branje	Predlog proračuna 2007 2.branje	Indeks 2.branje/1. branje pror.07* 100
1.	Davčni prih.	5.308.912	5.793.311	7.119.771	7.126.451	100,1
2.	Nedavčni prih.	1.185.742	1.050.264	1.178.230	1.187.570	100,8
3.	Kapit. Prihodki	1.628.298	274.544	1.906.060	1.906.060	100
4.	Prej. Donacije	259.052	249.800	197.440	197.440	100
5.	Transf. Prih.	2.147.873	1.533.200	1.379.508	1.623.343	117,7
	Prih. Skupaj	10.529.877	8.901.119	11.781.009	12.040.864	102,2

Vir: občinski informator 2007

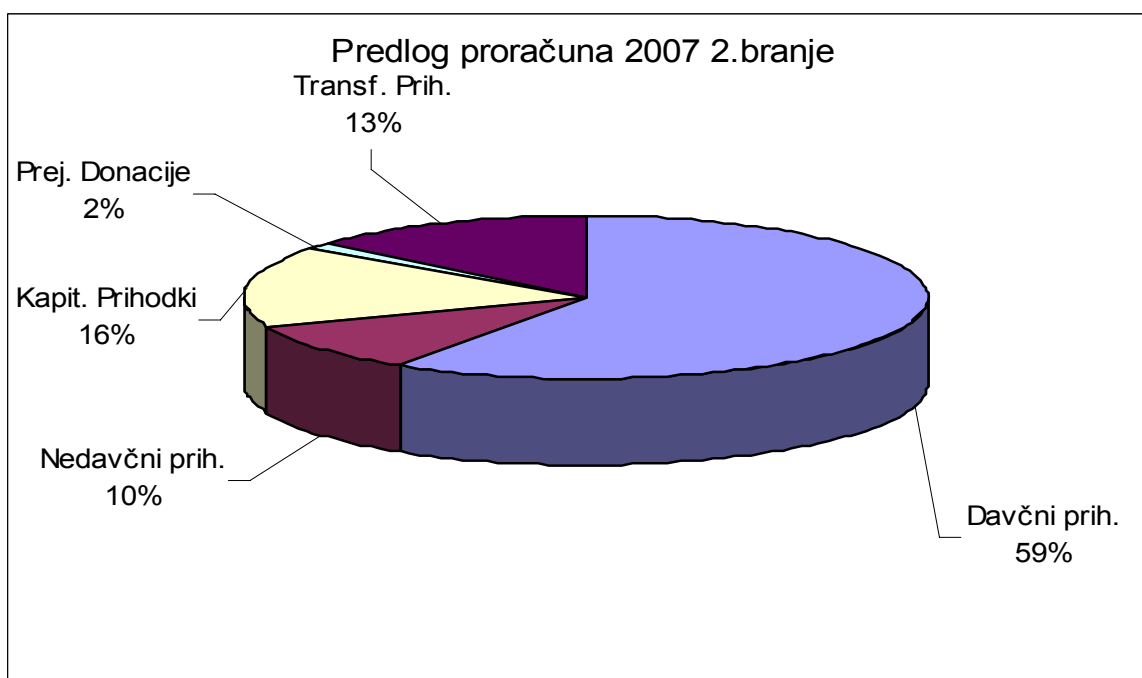
Upoštevane spremembe poslanskih skupin iz prvega branja navajam v tabeli 7 in 8 ter slikah od 10 do 13.

Slika 10: Grafični prikaz prihodkov za leto 2007-drugo branje



Vir: občinski informator 2007

Slika 11: Predlog proračunskih prihodkov za leto 2007- drugo branje



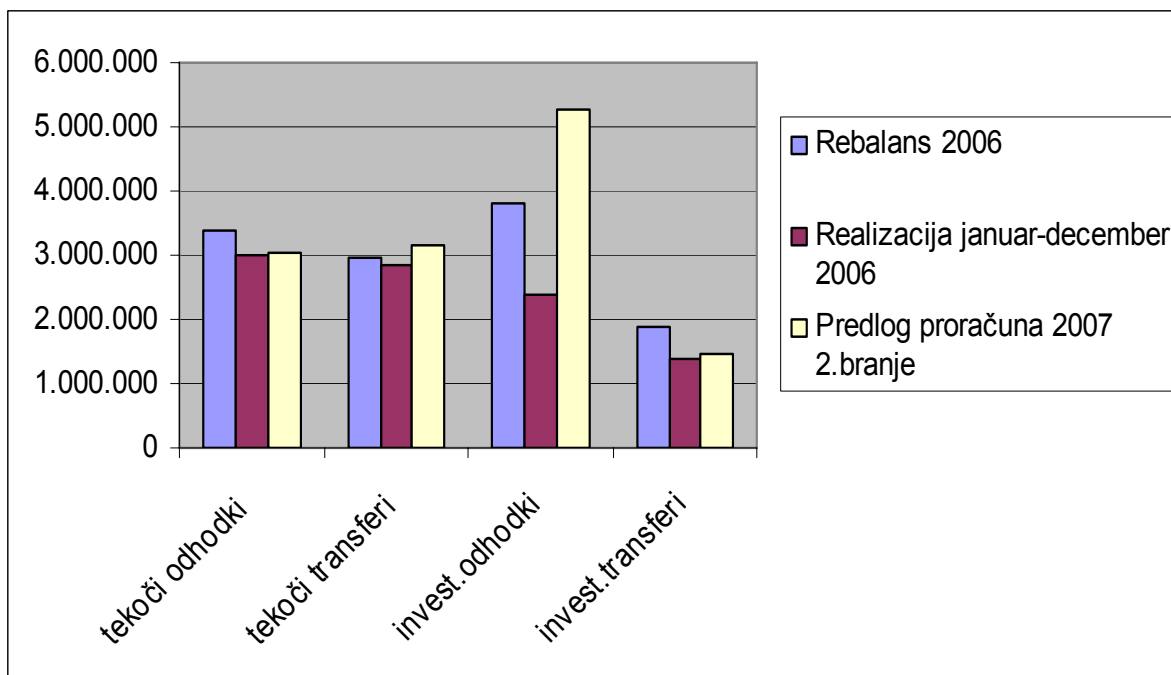
Vir: občinski informator 2007

Tabela 8: odhodki za leto 2007- drugo branje

	Vrsta odhodkov	Rebalans 2006	Realizacija januar-december 2006	1. branje proračuna	Predlog proračuna 2007 2.branje	Indeks (1.branje/2.branje* 100)
40	tekoči odhodki	3.366.363	3.015.346	3.156.238	3.050.787	96,7
41	tekoči transferi	2.959.499	2.846.659	3.151.325	3.169.257	100,6
42	invest.odhodki	3.802.719	2.373.617	4.876.716	5.259.968	107,9
43	invest.transferi	1.869.542	1.386.446	1.446.400	1.469.984	101,6
	<b>Odhodki skupaj</b>	<b>11.998.123</b>	<b>9.622.068</b>	<b>12.630.679</b>	<b>12.949.996</b>	<b>102,5</b>

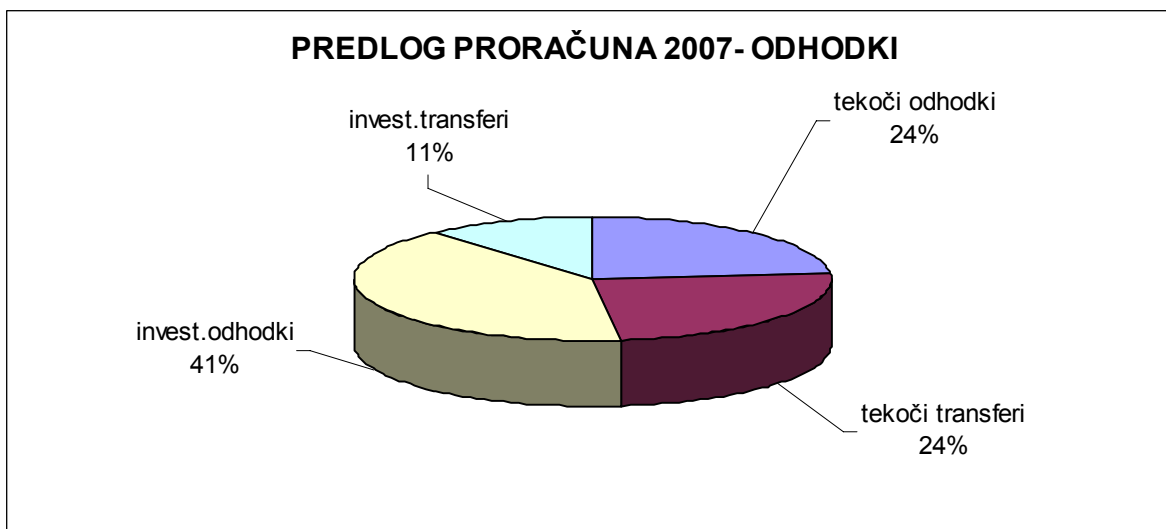
Vir: občinski informator 2007

Slika 12: Grafični prikaz odhodkov za leto 2007-drugo branje



Vir: občinski informator 2007

Slika 13: Predlog proračunskih odhodkov za leto 2007-drugo branje



Vir: občinski informator 2007

Po sprejemu predlaganega občinskega proračuna je v nadaljevanju dnevnega reda občinski svet sprejel tudi predlagani zaključni račun izbrane občine za leto 2006. Iz predlaganega poslovnega poročila in poročila o realizaciji proračuna sem v tabeli 9, sliki 10 in 11, navedel le strnjene podatke prihodkov in v nadaljevanju le bistvene podatke odhodkov, ki pomembno vplivajo na uravnoteženje proračuna za leto 2007.

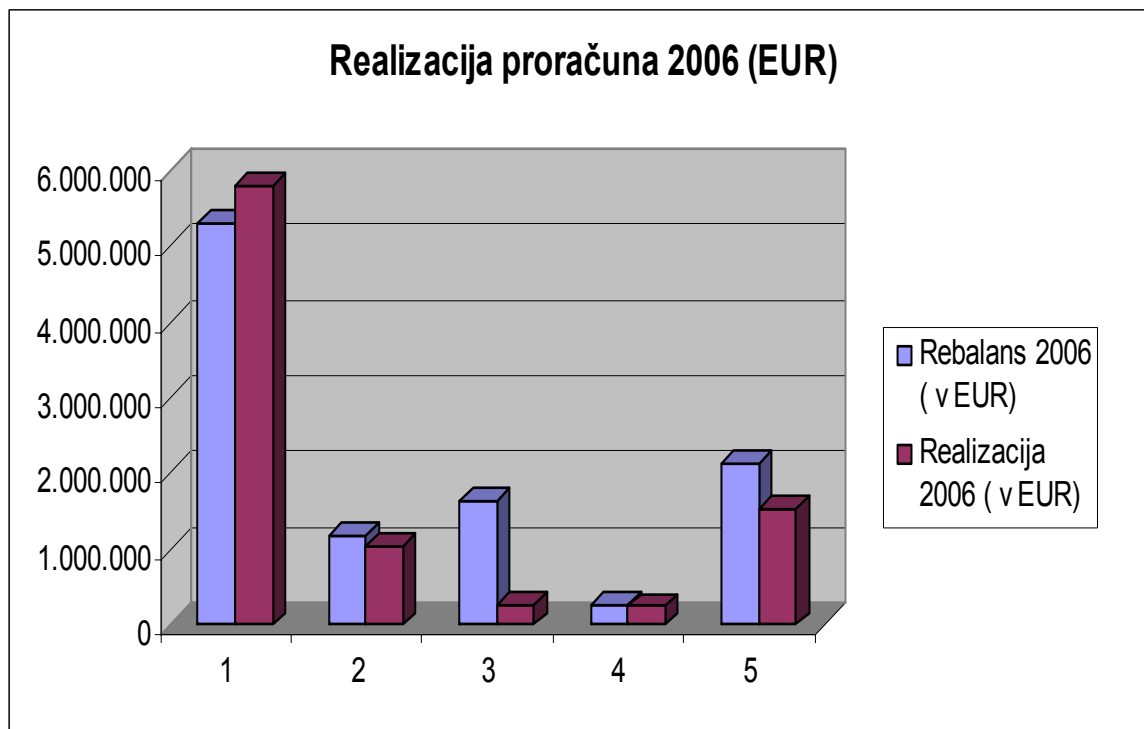
Po soglasnem sprejemu občinskega proračuna – drugo branje, sledi običajno točka dnevnega reda: potrdilo zaključnega računa za preteklo obdobje – leto 2006. To sem prikazal v tabeli 9 in 10 ter slikah 14 do 16.

Tabela 9: zaključni račun za leto 2006

Z.š. T.	Vrsta prihodkov	Rebalans 2006 ( v 1000 sit)	Rebalans 2006 ( v EUR)	Realizacija 2006 ( v sit)	Realizacija 2006 ( v EUR)	Indeks (realiz./rebalans 2006)
1.	Davčni prih.	1.272.228	5.308.912	1.388.310	5.793.311	109,1
2.	Nedavčni prih.	284.151	1.185.742	251.683	1.050.264	88,6
3.	Kapit. Prihodki	390.205	1.628.298	65.792	274.544	16,9
4.	Prej. Donacije	62.079	259.052	59.862	249.800	96,4
5.	Transf. Prih.	514.716	2.147.873	367.417	1.533.200	71,4
	Prih. Skupaj	2.523.379	10.529.877	2.133.064	8.901.119	84,5

Vir: občinski informator 2007

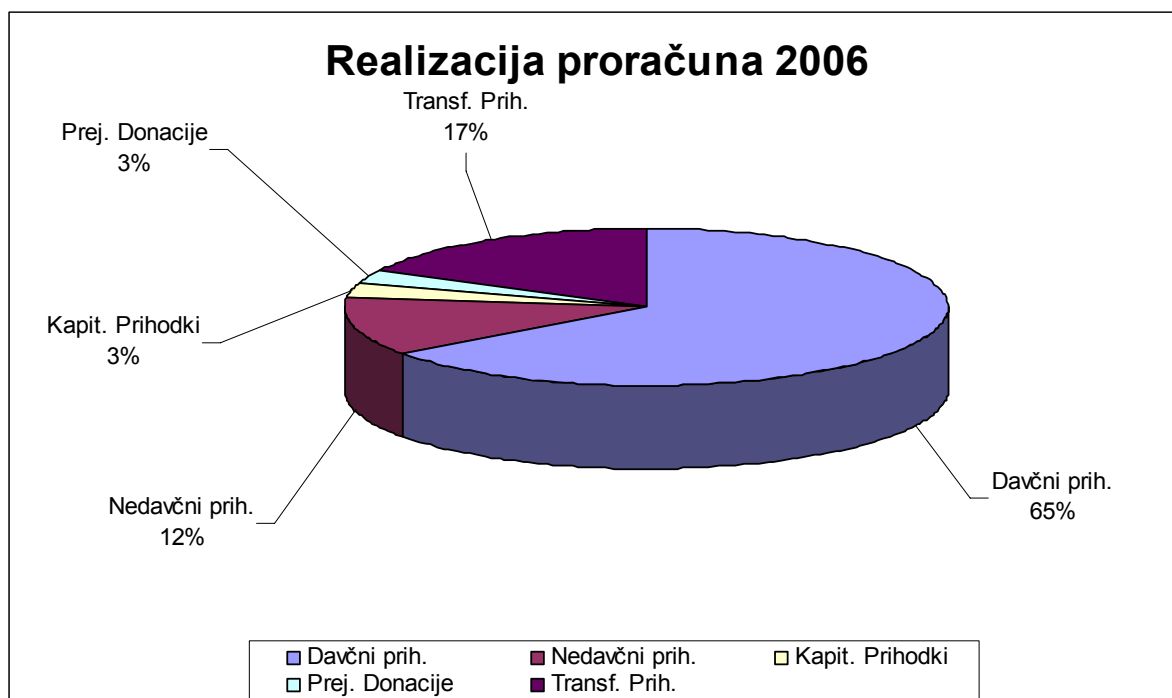
Slika 14: Grafični prikaz realizacije proračuna za leto 2006



Vir: občinski informator 2007



Slika 15: realizacija proračuna občine za leto 2006



Vir: občinski informator 2007

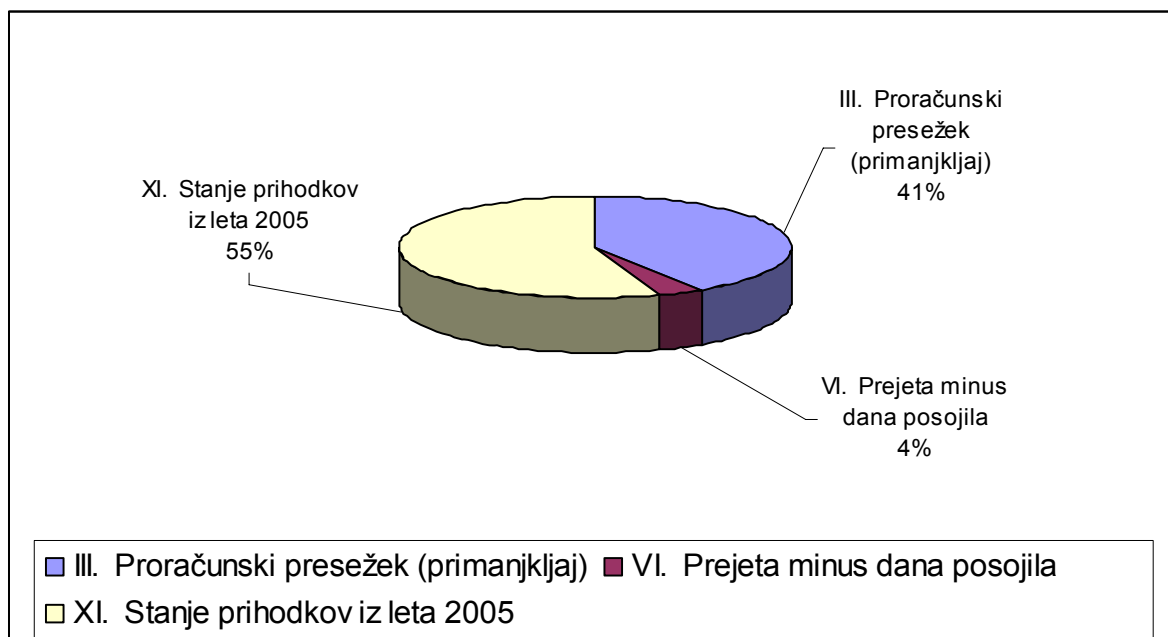
V nadaljevanju (tabela 10 in slika 12) navajam Odlok o zaključnem računu občine za leto 2006 se potrди zaključni račun izbrane občine za leto 2006. Presežek sredstev po zaključnem računu proračuna se prenese v leto 2007 in se izkazuje v računu financiranja. Ta odlok se objavi v Uradnem listu in začne veljati osmi dan po objavi.

Tabela 10: zaključni račun izbrane občine za leto 2006 izkazuje:

	v 1000 SIT	v EUR
<b>A Bilanca prihodkov in odhodkov</b>		
I. Prihodki	2.133.064	8.901.119
II. Odhodki	2.305.830	9.622.068
III. Proračunski presežek (primanjkljaj)	<b>-172.766</b>	<b>-720.949</b>
<b>B Račun finančnih terjatev in naložb</b>		
IV. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapit.deležev	16.459	68.679
V. Dana posojila in pov. kapit. deležev	0	0
VI. Prejeta minus dana posojila	<b>16.459</b>	<b>68.679</b>
<b>C Račun financiranja</b>		
VII. Zadolževanje	162.685	678.872
VIII. Odplačevanje dolga	42.253	176.318
IX. Spremembe stanja sredstev na računu	-35.875	-149.716
X. Neto zadolževanje	120.432	502.554
XI. Stanje prihodkov iz leta 2005	<b>232.757</b>	<b>971.278</b>

Vir: občinski informator 2007

Slika 16: Grafični prikaz zaključnega računa za leto 2006



Vir: občinski informator 2007

Sprejeti proračun, finančni načrt in potrjen odlok se objavi v Uradnem listu in podatke prenese iz predpisanih obrazcev v aplikacijo APPrA-O na MF. Tako je sprejemanje proračuna zaključeno. Omeniti velja pogosto omenjen rebalans občinskega proračuna že med samimi pripravami, kajti jasno je bilo že na začetku, da vseh želja ne bo mogoče realizirati iz več razlogov:

- nekatere postavke na prihodkovni strani so bili le ocenjene,
- vsi projekti, ki so že v izvajanju najbrž ne bodo realizirani v planiranem letu,
- projektna dokumentacija za črpanje sredstev iz evropskih skladov, ne bodo dokončani ali pa vsaj ne potrjeni, da bi se pričelo z deli. Omeniti moram, da gre tu predvsem za del sredstev iz evropskih skladov, del sredstev iz skladov za regionalni razvoj in del financiranja iz občinskega proračuna.

Obstajajo različni primeri in vzroki za nerealizacijo planskih ciljev proračuna, zato je bil zaključek seje občinskega sveta in potrditev drugega branja občinskega proračuna :

- da sledi že v jeseni 2007 rebalans občinskega proračuna,
- da se takoj pristopi k izdelavi projektne dokumentacije v okviru občine in poišče pomoč tudi pri referenčnih mednarodnih institucijah,
- da se na nivoju RRA-jev in drugih regijskih združenj pristopi k izdelavi dokumentacije za črpanje sredstev iz evropskih skladov,
- da strokovne službe v občinski upravi že pripravljajo proračun za naslednje obdobje 2007 – 2010, ker bodo že pred iztekom leta znane zmožnosti financiranja razvoja, tako je v kontekstu tega župan zaključil, da mora biti občinski proračun za leto 2008 sprejet že letos.

## 5 ZAKLJUČEK

Metodika izdelave občinskega proračuna temelji izključno na normativni ureditvi države, ki velja za lokalno samoupravo. Strokovne službe Ministrstva za finance Republike Slovenije pripravijo izhodišča in okvirje znotraj katerih se morajo gibati planirana sredstva javne porabe.

Glede na splošne trende padanja življenjskega standarda, se posledično čuti na drugi strani pritisk preko političnih struktur v smislu povečevanja planiranja čedalje večjih potreb občanov. Z naraščanjem števila občin v Sloveniji, naraščajo tudi stroški javnih financ, ki so namenjena financiranju občin. Čedalje manj občin je sposobnih samofinanciranja, kar je zagotovo tudi posledica padanja življenjske ravni prebivalstva in s tem naslavljanje potreb po financiranju na občino oziroma državo. Velik prispevek k dodatnemu financiranju potreb bodo imela sredstva iz Evropskih strukturnih skladov. Toda črpanje teh sredstev je na dolgi rok, ne pa na kratki rok, predvsem zaradi zapletenih postopkov in priprave vsebine dokumentacije.

Postopki in metodika dela priprave občinskega proračuna temelji predvsem in izključno na zakonodaji: Zakonu o lokalni samoupravi, Zakonu o javnih financah, Zakonu o računovodstvu, odlokih objavljenih v Uradnih listi RS in UE ter sprotnih napotkih in preko organiziranih seminarjev za sestavljalce občinskih proračunov s strani Ministrstva za finance. Vsako leto so tudi objavljene spremembe in novosti in opozorila v obliki Priročnika za izdelavo občinskega proračuna za določeno obdobje. V zadnjih letih je Ministrstvo za finance poleg obrazcev predpisalo tudi računalniško aplikacijo- program APPrA-O, preko katere se pošilja podatke o sprejetem občinskem proračunu omenjenemu Ministrstvu. S pomočjo te aplikacije se tudi izvajajo vse komunikacije v zvezi s proračunom. Predpisani sistem je obvezen, ker s tem želi Vlada preko ustreznih Ministrstev, imeti pregled nad dogajanjem trošenja javnih financ.

Postopek priprave občinskega proračuna pa se začne nekako s potrditvijo rebalansa občinskega proračuna za preteklo leto, ki je izveden na eni izmed sej v minulem letu, oziroma takrat ko župan in ostale politične strukture spoznajo, da se potrebe in finančne zmožnosti do konca leta ne izidejo. Preteklo leto 2006 se je zaokrožilo s potrditvijo zaključnega računa v občinskem svetu praviloma pred potrditvijo proračuna za leto 2007. Sledi pregled zaključenih projektov, projektov v izvajanju in dolgoročno planiranje izvedb projektov, ki so bile ne samo potrebe občanov, ampak tudi volilne obljube strank. Občinske strokovne službe, ki so odgovorne za planiranje pripravijo informacijo o zmožnostih samofinanciranja občine v letu 2007, z upoštevanjem finančnega stanja iz preteklega leta. Vzporedno tudi vse politične strukture in neposredni-krajevne skupnosti in inštitucije, ki so uporabniki javnih sredstev pripravljajo načrte razvoja in plane investicij ter po možnosti že predloge sofinanciranja oziroma lastne udeležbe in tudi privatne iniciative. Vsi plani in načrti se pripravljajo v pisnih

oblikah na za to predpisanih obrazcih. Od tu dalje sledi usklajevanje na političnih ravneh, najprej na nivoju neposrednih uporabnikov in nato na občinskem svetu. Tako se določi prvo branje, ker skoraj da ni možnosti sprejema predloga proračuna že v prvem poskusu, je potrebno še drugo ali celo tretje, ker potem se že zamuja termin, ki ga določi Država za posredovanje podatkov o sprejetem proračunu. Med prvim in drugim branjem se usklajujejo finančni načrti in s tem bilance ter odlok občine oziroma maksimalno se upoštevajo pripombe na občinskem svetu. Sprejeti občinski proračun se posreduje v posebni računalniški aplikaciji APPrA-O, ki ga posreduje Ministrstvo za finance RS.

Za izvajanje sprejetega proračuna je na politični ravni odgovoren župan občine, na strokovnem nivoju pa občinska uprava in strokovne službe v njej, oziroma neposredni uporabniki javnih sredstev, če je z Odlokom tako določeno. Pri črpanju sredstev iz Evropskih strukturnih skladov je odgovoren župan občine Ministrstvu za finance, ta pa Svetu Evrope, ker je država porok.

Uporaba prave metodike izdelave proračuna občine je odvisna predvsem od osnovnih priprav podatkov, političnih pritiskov. Vsako leto se spreminja in prilagaja tudi glede na razvojne trende lokalne samouprave in pogojem financiranja.

## 6 LITERATURA IN VIRI

1. Babič Marjan: Lokalne javne finance. Denar, Ljubljana, 1996, 5, 12-14 str.
2. Belopavlovič Nataša: Delovna razmerja-priročnik za udeležence seminarja. Ljubljana: Upravna akademija, 2007. 10 – 11 str.
3. Bizilj Mateja: Sistem javnih financ. Ljubljana: Upravna akademija-priprava na strokovni izpit za imenovanje v naziv, 2007. 16-51 in 65 str.
4. Brezovnik Boštjan: O nekaterih ustavnih načelih in lokalni samoupravi. Lex Localis, Maribor: II/1, 2004. 27-35 in 81-91 str.
5. Brezovšek Marjan: Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2003. 278 str.
6. Borak Neven: Državno revidiranje in novosti v javnih financah. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 2000. 216 str.
7. Cvikl M. Milan: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba, 2000. 15-26, 44-46 in 333 str.
8. Čok Mitja: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 89 str.
9. Čok Mitja et al: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 97 str.
10. Grad Franc: Državna ureditev-dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja. Ljubljana: Upravna akademija. 2007. 16 in 17 str.
11. Grad France: Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik: Ljubljana, 1999. str.387,
12. Grad France: Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja. Pravna praksa št. 6, 1998. (priloga 1–7 str.).
13. Grafenauer Božo: Lokalna samouprava na Slovenskem. Maribor: Pravna fakulteta, 2000. 496 str.
14. Hočevar: Računovodstvo za managerje. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997. 265 str.
15. Kavčič Bogdan: Poslovanje v javnem sektorju. Visokošolsko središče Novo Mesto. Novo Mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 1999. 40-65 str.
16. Kunc Mateja: Uprava RS za javna plačila. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS, 2000. 6. str.

17. Lestan S. Sandra: Evropska Unija: Od prvih idej do zadnje širitve. Ljubljana: Upravna Akademija-priprava na strokovni izpit za imenovanje v naziv. 2007. 54-63 str.
18. Mičković Slaven: Zadolženost občin in občinska poročstva.IV.izobraževalni seminar o javnih finanah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2002. 137-148 str.
19. Milinovič Vilma: Premoženje in učinkovito financiranje občin. Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri visoki upravni šoli, 2001. 82-96 str.
20. Pečovnik Milena: Poslovanje organov javne uprave. Ljubljana: Upravna akademija: priprava na strokovni izpit za imenovanje v naziv-učno gradivo 2007. 8-10 str.
21. Pernek Franc: Finančno pravo in javne finance. Maribor: Pravna fakulteta, 1999. 270 in 343-349 str.
22. Prašnikar Astrid: Občina, pokrajina, država. IV. izobraževalni seminar o javnih finanah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2002. 209-223 str.
23. Ribičič Ciril: Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija. V: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli. Ljubljana: 2001. 12-23 str.
24. Sruk Vlado: Leksikon politike. Založba obzorja Maribor, 1995. 10-18 str.
25. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 43 in 196 str.
26. Stanovnik Tine: javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 276 str.
27. Šmidovnik Janez: Lokalna samouprava. Cankarjeva založba: Ljubljana, 1995. 145-151, 161-163 in 274 str.
28. Trstenjak Verica: Državna uprava-priročnik za udležence seminarja. Ljubljana: Upravna Akademija. 2007. 10 – 11 str.
29. Vencelj Stane: Institucionalna klasifikacija neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. Državno revidiranje in novosti v javnih finanah. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2000. 31-35 str.
30. Vidovič Zdenka: Nadzor nad porabo proračunskih sredstev. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2001.- 2.priloga. 74 str.
31. Vlaj Stane: Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja. Ljubljana: Uradni list RS, 1995. 10, 17-20 in 238 str.

32. Vljaj Stane: Lokalna samouprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1998. str.431 in str.456,
33. Vljaj Stane: Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani, 2001. 20, 28-29, 367, 431 in 456 str.
34. Žagar Katarina: Razrešitev župana. Raziskovalni sektor. Državni zbor Republike Slovenije, 2002. 3-23 str.

## Viri

1. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91,
2. Ustavni zakon o dopolnitvi 80.člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 66/00,
3. Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/03,
4. Ustavni zakon o spremembi 14. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 69/04,
5. Ustavni zakon o spremembi 43.člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 69/04.
6. Ustavni zakon o spremembi 50.člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 69/04,
7. Ustavni zakon o spremembi 68.člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 42/97),
8. Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143.člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 68/2006,
9. Zakon o financiranju ob in (Uradni list Republike Slovenije št. 80/94, 45/97 – odl. US, 56/98, 59/99 – odl. US, 61/99 – odl. US, 89/99- odl. US, 90/05, 32/2006 – uradno prečiščeno besedilo),
10. Zakon 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, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US, 51/02, 72/05, 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 21/06 – odl US),



11. Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 121/05, 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/06 – odl. US),
12. Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS št. 44/96, 28/01 – odl. US),
13. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12. 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS št. 29/95, 44/96 – odl. US),
14. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe št. 15),
15. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS št. 60/94, 69/94, 73/94 – odl. US, 73/95 – odl. US, 56/98, 67/98 – odl. US, 72/98 – odl. US, 75/98, 52/02, 27/06, 61/06).
16. Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2006 in 2007,
17. Interna gradiva Ministrstva za finance 2006 in 2007,
18. Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2006,
19. Železnik Milan: Strokovne podlage za izvedbo sprememb na področju financiranja občin in opredelitev možnih oblik financiranja [http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/probfin.htm], 5. 8. 2003,
20. Služba vlade Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, spletna stran: [http://www.gov.si/svrp/2lok/5lok-2.html]
21. Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2007 in 2008; november 2006. 43 str.
22. Občinski informator 2007.