



PRORAČUN LOKALNE SKUPNOSTI

Ljubljana, april 2017

Dokument je objavljen na spletnem mestu www.umanotera.org.

UMANOTERA
Slovenska fundacija za trajnostni razvoj

KAZALO

LOKALNA SAMOUPRAVA.....	3
PRORAČUN LOKALNE SKUPNOSTI	3
Proračunski cikel	4
Vpetost v državni proračunski postopek.....	4
Upoštevanje makroekonomskega okvira in širših razvojnih smernic.....	5
Primerna poraba	6
Dolgoročni vidik občinskega proračuna	6
POMEN PRORAČUNOV LOKALNIH SKUPNOSTI ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ	7
VKLJUČEVANJE OBČANOV V PRIPRAVO PRORAČUNA	7
Participativni proračun	7
Javna obravnava predloga proračuna	8
VSEBINA IN STRUKTURA OBČINSKEGA PRORAČUNA	8
Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov.....	9
Proračunski uporabniki	10
Objava občinskega proračuna	10
PRIHODKI OBČINSKEGA PRORAČUNA.....	10
Primerna poraba	11
Dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij	12
Sredstva strukturne in kohezijske politike Evropske unije	12
Drugi viri razvojnih sredstev	13
Okoljske dajatve.....	13
Prihodki občinskega proračuna, o višini katerih občine vsaj delno odločajo samostojno	13
Zadolževanje	15
Javno-zasebna partnerstva	15
Drugi prihodki	15
ODHODKI OBČINSKEGA PRORAČUNA	16
Področja proračunske porabe in priložnosti za ozelenjevanje občinskega proračuna	16
Načrt razvojnih programov	17
SPODBUJANJE TRAJNOSTNEGA RAZVOJA PREKO OBČINSKEGA PRORAČUNA.....	18

LOKALNA SAMOUPRAVA

9. člen Ustave Republike Slovenije: V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.

Lokalna samouprava je eden od temeljev demokracije. Pomeni samostojno urejanje in reševanje življenjskih potreb prebivalstva na določenem območju. Nosilec lokalne samouprave je lokalna skupnost.

Lokalne skupnosti so enakopraven partner državi. Njihov položaj jim je zagotovljen tudi z mednarodnimi pogodbami, kot je npr. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) ¹.

V lokalnih skupnostih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo tiste splošne razmere, ki omogočajo kakovostno družbeno življenje in blaginjo prebivalcev. Občine povezujejo lokalno skupnost na določenem ozemlju in so namenjene prav temu, da se javne zadeve lokalnega pomena izvajajo čim bližje lokalnemu prebivalstvu.

Občine so namenjene izvajanju nalog lokalnega pomena, ki prispevajo k blaginji lokalne skupnosti na določenem ozemlju.

Gre za raven oblasti, ki je najbližja ljudem in ima nalogo zastopati njihov skupni interes. Občine imajo institucionalne in finančne vzvode upravljanja ter lahko vzpostavijo procese, ki ljudem omogočajo, da se vključujejo v procese upravljanja.

Slovenija: 212 občin

- povprečna površina: 96 km²
 - povprečno število prebivalcev: 9.595
 - povprečno število naselij: 28
 - povprečna gostota poselitve: 112 prebivalcev na km²
-

PRORAČUN LOKALNE SKUPNOSTI

Občine potrebujejo za samostojno urejanje lokalnih zadev javnega pomena in opravljanje nalog na različnih področjih ustrezna finančna sredstva, ki si jih zagotavljajo iz lastnih virov, od države, ali pa se zadolžijo. Zaradi številnih nalog in ciljev je potrebno vnaprejšnje načrtovanje obsega izdatkov kot tudi dohodkov, zato občine le-te za določeno obdobje vnaprej načrtujejo v dokumentu, ki se imenuje proračun lokalne skupnosti oz. občinski proračun.

3. člen Zakona o javnih financah²: proračun je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto.

Slovenske občine so v letu 2016 razpolagale s prihodki v višini 1,9 milijarde EUR³.

Za investicije so namenile 528,6 milijona EUR.

Na ta način občine skrbijo za materialno podlago svojih nalog, po drugi strani pa vzdržujejo ravnotežje med razpoložljivimi dohodki in javnimi izdatki. Proračun kot eden izmed temeljnih dokumentov občine, ki podrobno prikazuje financiranje občine, predstavlja okvir za delovanje občine na področjih javne porabe.

Proračun je politični, ekonomski in administrativni dokument. V tehničnem smislu je proračun bilanca.

Proračun je rezultat načrtovanja razvoja lokalne skupnosti. Občinski proračun odraža prioritete na gospodarskem, socialnem in razvojnem področju. V proračunu se določi okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, določijo se programi občinskih organov in sredstva za izvedbo teh programov.

Proračun je instrument izvajanja ekonomske, socialne, okoljske, kulturne in drugih razvojnih politik lokalne skupnosti. Je mehanizem za uresničevanje določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju.

¹ Dostopno prek: www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1996-02-0052.

² Dostopno prek: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227.

³ Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna za leto 2016. Dostopno prek: www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_osebnega_dela_proracuna/.

Proračunski cikel

Proračunski cikel je povezava štirih osnovnih faz, ki si v okviru enega koledarskega leta, ki je enako proračunskemu letu, sledijo in ciklično ponavljajo:

- priprava predloga proračuna,
- sprejem proračuna na občinskem svetu po postopku, določenem v Poslovniku občinskega sveta in drugih predpisih,
- izvrševanje proračuna tekom proračunskega leta,
- poročanje o izvrševanju proračuna in nadzor v teku izvrševanja proračuna in po preteku proračunskega leta.

Proračunski cikel ureja več kot 100 pravnih predpisov. Med njimi so najpomembnejši: Ustava RS, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o financiranju občin, Zakon o javnih financah, Zakon o izvrševanju proračuna, Statut občine, Zakon o javnem naročanju in številni drugi predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna.

Ustava Republike Slovenije⁴ je uvedla lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo opredelila kot eno od svojih temeljnih demokratičnih načel. Funkcionalno sestavino lokalne samouprave urejata Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin, poleg njiju pa jo urejajo še področni zakoni, s katerimi so natančneje določene pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma občin.

Zakon o lokalni samoupravi⁵ (ZLS) ureja poleg območja in delov občin ter organov občin predvsem izvirne naloge občine. Na deklarativni način določa naloge, ki jih opravljajo občine in so podrobno urejene s predpisi občine ali zakonom. Zakon določa pogoje, razloge in način prenosa državnih nalog v opravljanje občinam, prav tako pa je dal občinam tudi položaj oseb javnega prava s pravico posedovati vse vrste premoženja, jih pridobivati in z njimi razpolagati.

V **Zakonu o financiranju občin**⁶ (ZFO-1) je določen sistem financiranja tistih nalog, ki jih občinam nalagajo zakoni in so jih te dolžne opravljati v korist svojih občanov. Sicer pa so z zakonom določeni tudi avtonomni viri financiranja nalog, ki jih občine urejajo s svojimi predpisi samostojno.

Postopek za sprejem proračuna občine samoupravna lokalna skupnost določi s svojimi akti, najpogosteje v Poslovniku Občinskega sveta.

Proračun pripravlja za finance pristojen organ občinske uprave v sodelovanju z županom, ki ga tudi predlaga, sprejema pa ga občinski svet kot najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine z odlokom o proračunu občine. Občinski proračun je po možnosti sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša. V nasprotnem primeru mora občina uvesti začasno financiranje.

Občina lahko sprejme proračun le za eno leto, lahko pa tudi za dve leti. Priprava proračunov za dve leti omogoča uveljavitev dolgoročnejšega planiranja proračunskih prejemkov in izdatkov, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog (investicij), ki jih ni mogoče realizirati v enem proračunskem letu. Le-te se tudi v občinah načrtujejo v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del občinskega proračuna in ki se pripravlja za obdobje štirih let.

Župan lahko občinskemu svetu še pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša, predlaga spremembe proračuna. Če se proračun oziroma spremembe proračuna v teku proračunskega leta ne uravnotežijo, mora župan predlagati rebalans proračuna.

Vpetost v državni proračunski postopek

Priprava občinskega proračuna je skladno z Zakonom o javnih financah (ZJF)⁷ vpeta v enotni državni postopek, ki temelji na postopku priprave državnega proračuna. Ker občine pridobivajo sredstva iz državnega proračuna, pripravo svojih proračunov prilagodijo postopku priprave državnega proračuna.

Občinam na podlagi sistema primerne porabe iz državnega proračuna letno pripada približno 1 milijarda evrov.

Skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁸ se za pripravo proračunov in zaključnih računov občinskih

⁴ Dostopno prek: www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/.

⁵ Dostopno prek: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307.

⁶ Dostopno prek: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615.

⁷ Dostopno prek: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227.

proračunov uporablja **Proračunski priročnik**, ki ga pripravi Ministrstvo za finance (MF) in ga pošlje samoupravnim lokalnim skupnostim najkasneje v petnajstih dneh po zaključku druge proračunske seje vlade. S proračunskim priročnikom MF podpira občine pri pripravi proračunov, tako da bi bili le-ti skladni z veljavno **sistemsko zakonodajo na področju javnih financ**⁹.

Priprava proračunov občin je možna v informacijskem sistemu za pripravo proračunov občin – programski aplikaciji APPrA-O. Prav tako je omogočeno, da občine preko spleta izpolnijo svojo dolžnost poročanja o sprejetih proračunih Ministrstvu za finance z uporabo aplikacije OPPrA.

Informacijska podpora ministrstvu poleg izdelave različnih analiz finančnih podatkov in poročil omogoča javno objavo **podatkov o občinskih proračunih**. Objava podatkov o občinskih proračunih od leta 1999 dalje na spletni strani Ministrstva za finance predstavlja dobro prakso transparentnosti delovanja javnega sektorja¹⁰.

Vsebina proračunskega priročnika se nanaša na:

- pravne podlage s področja javnih financ, računovodstva in javnih naročil s poudarkom na predpisih, pomembnih za občine,
- sestavo občinskega proračuna (postopek, klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, strukturo proračuna),
- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskih proračunov ter navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter načrta razvojnih programov,
- dokumente za sestavo občinskega proračuna (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine).

Upoštevanje makroekonomskega okvira in širših razvojnih smernic

Pri določitvi proračuna občine se upošteva makroekonomski okvir, znotraj katerega se določi fiskalna kapaciteta države.

Država občinam podatke o makroekonomskem okviru, vključno npr. z napovedmi gibanja plač, ki jih občine potrebujejo za načrtovanje stroškov dela, posreduje v okviru proračunskega priročnika.

Ministrstvo za finance je v okviru *Proračunskega priročnika za pripravo proračunov občin za leti 2017 in 2018*¹¹ občinam kot izhodišče posredovalo Globalne makroekonomske okvire razvoja Slovenije, ki vsebujejo statistične podatke o realizaciji 2012-2015 ter napovedi do 2018 za bruto domači proizvod, menjavo s tujino, prebivalstvo, zaposlenost in produktivnost dela, plače, potrošnjo, investicije v osnovna sredstva, cene in tečaj EUR / USD.

Lokalne skupnosti se suvereno odločajo o tem, kako in v katero smer se bodo razvijale. Vendar pa se ne morejo izolirati od širših civilizacijskih trendov in izzivov, ki so nam skupni kot planetarnemu ekosistemu. Poleg makroekonomskega okvira, ki se nanaša na finančne podatke, zato *Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti* pripravljavcem občinskih proračunov (predvsem načrtov razvojnih programov) nalaga upoštevanje razvojnih usmeritev na ravni regije, ciljev državnega razvojnega načrtovanja, usmeritev Evropske unije vključno s cilji proračunskega memoranduma ter drugih razvojnih smernic, ki izhajajo iz sprejetih mednarodnih sporazumov. Te imajo (vsaj na deklarativni ravni) že vgrajene usmeritve za odzivanje na trende, ki presegajo lokalne skupnosti. Ker ti dokumenti narekujejo razdelitev javnih sredstev širših skupnosti, je smiselno in oportuno, da se jih upošteva tudi pri pripravi in izvajanju občinskih proračunov.

⁸ Dostopno prek: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4053.

⁹ Spletna stran MF z navodili pripravljavcem proračunov in zaključnih računov občin:

www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/#c747

¹⁰ Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna od leta 2006 dalje so dostopni prek: www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_posebnega_dela_p_roracuna/.

¹¹ Dostopno prek:

www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/proracunski_prirocnik_za_pripravo_proracunov_obcin_za_leti_2017_in_2018/.

Lokalne skupnosti ne morejo podpreti vseh državnih in naddržavnih strateških ciljev. Racionalno je, da v svoje strateške dokumente umestijo tiste, ki v kombinaciji z življenjskimi viri v njihovem okolju najboljše prispevajo oziroma varujejo trajno blaginjo ljudi.

Primerna poraba

Za pripravo občinskih proračunov občine potrebujejo tudi podatke o dohodnini in finančni izravnavi, ki se izračuna na podlagi Zakona o financiranju občin (ZFO-1).

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini, površine občine, deleža prebivalcev, mlajših od 15 let in deleža prebivalcev, starejših od 65 let v občini, števila prebivalcev občine in povprečnine. Za izračun prihodkov občine za financiranje primerne porabe (dohodnina) je potrebno ugotoviti tudi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki pomeni merilo za ugotovitev prihodkov iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Za financiranje primerne porabe **pripada občinam 54 % dohodnine, ki se med občine razdeli najprej v višini 70 % vsem občinam enako**, ostalih 30 % dohodnine ter del od 70 % dohodnine, ki presega primeren obseg sredstev pa se razdeli kot **solidarnostna izravnava v višini razlike med 70 % dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe**. Kot dodatna solidarnostna izravnava se občinam razdeli razlika med dohodnino v višini 54 % in prihodki od 70 % dohodnine in solidarnostne izravnave, in sicer le-ta pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe. **Finančna izravnava predstavlja sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo občini, ki s prihodki za financiranje primerne porabe (dohodnina) ne more financirati svoje primerne porabe.**

Dolgoročni vidik občinskega proračuna

Občinski proračun je enoletni načrt porabe sredstev lokalne skupnosti. V idealnem primeru predstavlja en korak lokalne skupnosti v izvajanju dolgoročneje strategije razvoja, ki vodi v smeri zelene podobe prihodnosti – vizije razvoja lokalne skupnosti. Če takšni zaporedni koraki kažejo v točno določeno smer, bo cilj – trajna blaginja lokalne skupnosti – dosežen na racionalnejši in hitrejši način, kot če koraki iz leta v leta opletajo v svojih usmeritvah.

Občinski proračun je za lokalno skupnost del kratkoročnega akcijskega načrta, ki podaja odgovore na vprašanja: s katerimi javnimi sredstvi bo kdo v občini naredil kaj za doseganje vizije razvoja lokalne skupnosti.

Strategija razvoja lokalne skupnosti tudi prispeva k usklajenosti pripravljavcev občinskega proračuna in proračunskih porabnikov. Če so občinska sredstva razpršena, porabljena za projekte z nasprotujočimi si učinki ali namenjena potešitvi parcialnih interesov ozkih skupin, lokalna skupnost od njih nima koristi.

Lokalne skupnosti ne morejo podpreti vseh državnih in naddržavnih strateških ciljev. Racionalno je, da v svoje strateške dokumente umestijo tiste, ki v kombinaciji z življenjskimi viri v njihovem okolju najboljše prispevajo oziroma varujejo trajno blaginjo ljudi.

V idealnem primeru je strategija razvoja lokalne skupnosti osredotočena na nekaj izbranih sinergijskih razvojnih priložnosti, kar je tudi pogoj za učinkovito porabo občinskih sredstev.

V Sloveniji razvojnega načrtovanja na lokalni ravni nimamo ustrezno zakonsko urejenega. V tej pravni praznini ter odsotnosti informacijske, metodološke in drugih oblik podpore s strani države, slovenske občine pri razvijanju kapacitete za strateško in razvojno načrtovanje ravnajo skladno s svojimi zmožnostmi in politično voljo. Med njimi so velike razlike v transparentnosti in kakovosti načrtovalskih procesov. Slednji pa so prej ali slej podlaga za delitev oziroma porabo sredstev iz občinske blagajne ter razvidnost upoštevanja načela zasledovanja javne koristi¹².

V letu 2016 je le 12 slovenskih občin namenilo sredstva za pripravo podlag ekonomske in razvojne politike (postavka 02019001).¹³

¹² Načelo zasledovanja javne koristi pomeni, da so financirani programi oz. dejavnosti, ki so v lokalni skupnosti potrebni in širše koristni, ki odgovarjajo na potrebe prebivalstva in so v splošno korist lokalne skupnosti in ne le določenih posameznikov.

¹³ Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna za leto 2016. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_osebnega_dela_proracuna/.

Na vključujoč način sprejeta razvojna vizija lokalne skupnosti in strategija njenega doseganja sta najučinkovitejše orodje za racionalnost in učinkovitost delovanja javnega sektorja ter porabo javnih sredstev za zasledovanje javne koristi.

POMEN PRORAČUNOV LOKALNIH SKUPNOSTI ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ

Občine so ključni prostor za promocijo transformativnih političnih in ekonomskih praks. Številna mesta in lokalne skupnosti so že model prehoda v trajnostno družbo, kolektivno pa imajo moč, da nas popeljejo na pot družbeno in okoljsko vzdržnega razvoja. Dobre prakse lokalnih skupnosti kažejo na njihov velik potencial za spopadanje s sodobnimi izzivi. V lokalnih skupnostih je namen jasnejši, dogovor hitrejši, procesi so bolj transparentni in bolj demokratični. Skupnosti instinktivno želijo povečati svojo odpornost na pretese v globalnih sistemih.

Od vključevanja trajnostnega razvoja med cilje in v zakonodajo EU se le-ta prenaša v zakonodajo na državni ravni in od tu v zakonodajo na občinski ravni, od koder pa v realno, vsakdanje življenje. Naloga občine, kot najmanjše enote oblasti z največ neposrednega stika s posameznikom, je približati trajnostni razvoj vsakemu občanu in predvsem s tem skrbeti za njegovo udejanjanje.

Poleg dobrega zgleda s strani občine, ki se lahko na primer kaže pri uporabi električnih avtomobilov in ogrevanju s sončno energijo, k udejanjanju trajnostnega razvoja pripomore tudi osveščanje posameznikov, izobraževanje in vključevanje trajnostnega razvoja v vse aktivnosti občine. Tudi pravna regulacija trajnostnega razvoja s strani občine poleg nacionalnih in mednarodnih predpisov pripomore k njegovemu udejanjanju v praksi. Ta je lahko na ravni občine bolj podrobna, specifična in prilagojena razmeram na njenem območju, ali pa, v primerjavi z nacionalnim in mednarodnim pravnim urejanjem, strožja.¹⁴

Ekonomski instrumenti so tudi v občinah najučinkovitejši mehanizem za izvajanje politik.

Ekonomski instrumenti, kot so davki, subvencije, javna naročila in investicije, so najbolj učinkovit mehanizem od vseh, ki jih ima na voljo oblast za izvajanje javnih politik. Delujejo neposredno in hitro, jezik denarja je enostavno razumljiv vsem. Ciljev trajnostnega razvoja brez uporabe ekonomskih instrumentov ne bo mogoče pravočasno doseči.

VKLJUČEVANJE OBČANOV V PRIPRAVO PRORAČUNA

Participativni proračun

Občine, ki se želijo s svojim delovanjem bolj približati željam in potrebam lokalne skupnosti, občane vključijo v odločanje o porabi občinskega denarja. Občinski svet lahko s sklepom ali statutom določi, da občani sodelujejo v pripravi proračuna občine preko instituta participativnega (tudi »participatornega«) proračuna.

V občinah s participativnim proračunom občani predlagajo in nato izberejo projekte, ki se bodo financirali iz javnega denarja, in se s tem vključijo v procese upravljanja občine.

Participativni proračun je mehanizem, s katerim se odločanje o delu občinskega proračuna, ki je namenjen investicijam, prenese na občane. Občani lahko predlagajo in nato izberejo projekte, ki se bodo financirali iz javnega denarja, in se s tem vključijo v procese upravljanja občine. Poveča se transparentnost občinskega poslovanja in učinkovitost porabe javnega denarja, vzpostavi se dialog in zaupanje med občani in občinsko upravo. Namen participativnega proračuna je, da se investicije, ki jih izvaja občina, približajo resničnim potrebam prebivalstva¹⁵.

Na območjih, kjer se izvaja participativni proračun, ljudje bolj zaupajo v demokracijo, povečajo se kakovost življenja, subjektivno zadovoljstvo, transparentnost poslovanja občine, učinkovitost porabe javnega denarja in uravnoteženost med deli občine, nenazadnje pa se s tem tudi gradi skupnost.

Smiselno je, da delež občinskega proračuna, ki je namenjen participativnemu proračunu, ni manjši od 1 %¹⁶.

¹⁴ Saša Prašnikar, magistrsko diplomsko delo (2016): Vpliv prava na udejanjanje trajnostnega razvoja v občini Zagorje ob Savi.

¹⁵ Mariborska pobuda *Odločaj o mestu* je izdala knjižico *Participatorni proračun – soodločanje občanov pri porabi javnih sredstev*, ki je dostopna prek www.imz-maribor.org/Files/Datoteke/Pdf/participatorni_proracun_knjizica.pdf.

¹⁶ Občina Ajdovščina je npr. za participatorni proračun v letih 2017 in 2018 namenila 5 % investicijskega dela proračuna.

Javna obravnava predloga proračuna

Občine, ki želijo delovati transparentno in z občinskim proračunom načrtovati porabo javnih sredstev za dejanske skupne potrebe lokalne skupnosti, zainteresirano javnost povabijo k sodelovanju v javni razpravi o občinskih proračunih. Iskrena javna razprava predstavlja tudi pomemben prispevek k bolj racionalni rabi občinskih sredstev, saj je javnost neusahljiv vir izkušenj in znanj ter generator inovacij. S krepitevijo civilnega dialoga se zmanjšuje odtujenost prebivalcev od javne uprave. Številne prednosti, ki jih prinaša vključevanje javnosti, odtehtajo potrebno dodatno angažiranje pripravljavcev javnih politik. V času javne razprave se zainteresirana javnost seznanja z osnutkom proračuna in nanj poda pripombe, predloge in usmeritve.

Odločitev o tem, ali občine svoje proračune, ki jih pripravljajo ob zaključku leta, dajo v javno razpravo, je prepuščena njim samim in je odvisna predvsem od politične kulture. Vključevanje zainteresirane javnosti v razpravo o občinskem proračunu v poslovnih občinskih svetov predpisuje manj kot polovica slovenskih občin.

Vodstva občin, ki iskreno vabijo k sodelovanju in želijo slišati pripombe, predloge in usmeritve o osnutkih proračunov, javnost povabijo aktivno, pravočasno in za zadosti časa. Objava osnutka proračuna zgolj na občinski oglasni deski pri tem zagotovo ni dobra praksa. Poslovniki občinskih svetov večinoma predpisujejo zelo kratek čas javne razprave: najpogosteje 15 dni, nekateri celo samo 7, svetle izjeme pa 30 dni.

Občinski proračun ni enostavno branje. Občine, ki želijo občane pri tem podpreti, zagotovijo, da so za vprašanja in pojasnila o osnutku proračuna v javni razpravi sodelujočim na voljo javni uslužbenci, pristojni za področje financ in vsebinskih področij, na katera se vprašanja nanašajo.

Občine, ki aktivno in na dolgi rok gojijo stike z lokalno skupnostjo in želijo delovati transparentno, po proučitvi pripomb in predlogov javnosti do njih zavzamejo stališča in javno (na svojih spletnih straneh) objavijo poročila o javni razpravi. S tem dajo občanom vedeti, da so slišani in upoštevani. S tem občane tudi motivirajo, da se angažirajo tudi ob naslednji priložnosti, ko jih bo občina povabila k sodelovanju¹⁷.

V občinah, kjer imajo prebivalci možnost razpravljati o občinskih proračunih in jih občinske uprave pri tem aktivno podpirajo, raste zaupanje v demokracijo, povečajo se subjektivno zadovoljstvo, transparentnost poslovanja občine ter učinkovitost porabe javnega denarja.

VSEBINA IN STRUKTURA OBČINSKEGA PRORAČUNA¹⁸

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

I. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

- po ekonomski klasifikaciji:
 - A. bilanca prihodkov in odhodkov,
 - B. račun finančnih terjatev in naložb in
 - C. račun financiranja.

II. POSEBNI DEL PRORAČUNA

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

III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

IV. OBRAZLOŽITEV

¹⁷ Delovna skupina, ki so jo sestavljali predstavniki Skupnosti občin Slovenije, Ministrstva za javno upravo, CNVOS in regionalnih stičišč nevladnih organizacij je pripravila Smernice za vključevanje občanov in drugih zainteresiranih skupin v procese odločanja v občini, ki so dostopne prek www.cnvos.si/UserFiles/File/Aktualno_CNVOS/Smernice%20vkljucevanja%20obcanov%20in%20drugih%20zainteresiranih%20skupin%20v%20procesu%20odlocanja%20v%20obcini.pdf.

¹⁸ Povzeto po Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občin za leti 2017 in 2018, ki je dostopen prek skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2016/10/pror-prir-obcine-17-18.pdf.

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

Splošni del proračuna sestavljajo:

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

V bilanci prihodkov in odhodkov se na strani prihodkov izkazujejo:

- davčni prihodki,
- nedavčni prihodki,
- kapitalski prihodki,
- prejete donacije,
- transferni prihodki in
- prejeta sredstva iz Evropske unije.

Na strani odhodkov pa vsi odhodki, ki zajemajo:

- tekoče odhodke,
- tekoče transfere,
- investicijske odhodke,
- investicijske transfere in
- plačila sredstev v proračun Evropske unije.

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov.

V načrtu razvojnih programov (NRP) so zajeti načrtovani izdatki občinskega proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte oziroma programe v prihodnjih štirih letih. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vneseno večletno planiranje izdatkov za te namene.

V NRP so torej vključeni odhodki, ki odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja). Poseben segment NRP predstavljajo projekti in programi, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev skladov kohezijske politike Evropske unije ter drugih evropskih virov, ki so namenjena za posamezne razvojne prioritete.

Za vse projekte občin, ki se (so)financirajo tudi iz virov državnega proračuna, pa velja, da morajo biti sestavni del NRP državnega proračuna, podatki pa usklajeni s tistimi v proračunu občine. Ministrstvo, pristojno za finance, namreč pripravi predlog načrta razvojnih programov državnega proračuna v postopku usklajevanja državnega proračuna na podlagi podatkov neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna, ki so predhodno usklajeni na ravni pristojnega predlagatelja finančnega načrta in po predhodni uvrstitvi projektov v NRP občinskega proračuna, skladno z ZFO-1.

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,
- funkcionalni (COFOG).

Institucionalna klasifikacija javnofinančnih enot daje odgovor na vprašanje, **kdo porablja proračunska sredstva** (katere institucije). Značilni neposredni proračunski uporabniki v občini so naslednje institucionalne enote:

1. občinski organi in občinska uprava:

- občinski svet,
- nadzorni odbor,
- župan,
- občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave (oddelki, uradi, režijski obrat, občinsko pravobranilstvo) in morebitni skupni organ občinske uprave ter

2. ožji deli občine.

Občine lahko na podlagi Zakona o lokalni samoupravi ustanovijo tudi organ **skupne občinske uprave** ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave in se dogovorijo o kriterijih za njeno financiranje.

Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov daje odgovor na vprašanje, **kaj se plačuje iz** javnih sredstev. Je temelj strukture proračuna.

Programska klasifikacija daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva. Izdatki v občinskih proračunih in finančnih načrtih neposrednih uporabnikov se razvrščajo v:

- področja proračunske porabe (21 področij) ter
- glavne programe (61 glavnih programov) in
- podprograme (122 podprogramov).

Programska klasifikacija je tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin preko sistema za pripravo proračunov občin in poročanje (APPRA-O), ki ga je za vse občine vzpostavilo Ministrstvo za finance.

Funkcionalna klasifikacija je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah občine. Predpisana funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov je skladna z mednarodno COFOG klasifikacijo in omogoča mednarodne primerjave.

Proračunski uporabniki

Neposredni uporabniki občinskih proračunov so poleg občinskega sveta, župana, nadzornega odbora in občinske uprave (oddelkov občinske uprave in režijskega obrata) tudi skupne občinske uprave in ožji deli občine.

Posredni uporabniki občinskih proračunov so javni zavodi, skladi in agencije, katerih ustanovitelj je občina. Iz občinskih proračunov se financirajo posredno, preko neposrednih uporabnikov (občinske uprave).

Objava občinskega proračuna

Objavo proračuna, sprememb proračuna, rebalansa in tudi zaključnega računa pogojuje že neposredno ustava, ki v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Z objavo proračuna občina zadosti proračunskemu načelu javnosti proračuna, na podlagi katerega je širši javnosti omogočeno, da je seznanjena s proračunskimi prihodi in nameni njihove porabe. Na ta način je omogočen tudi nadzor nad subjekti (neposredni in posredni uporabniki občinskega proračuna), ki sodelujejo pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju proračuna. Občinski proračun mora biti zato objavljen v obliki, ki ta nadzor omogoča. To pomeni, da morajo biti objavljeni odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna ter načrt razvojnih programov.

Občinski proračun mora biti objavljen v uradnem glasilu občine, ki ga ima občina določenega v svojem statutu. To je lahko Uradni list RS ali lokalno uradno glasilo.

PRIHODKI OBČINSKEGA PRORAČUNA

Prihodki so prikazani v I. Splošnem delu proračuna po postavkah z oznakami do 4 mest. Upošteva se ekonomska klasifikacija.

Občine imajo pri oblikovanju in izvrševanju proračunov v veliki meri zavezane roke. Področje je visoko regulirano (ureja ga več kot 100 predpisov), večina sredstev, ki priteče iz državne blagajne, je namenskih in skopo pokrivajo potrebe za izvrševanje predpisanih nalog občin. Poraba približno 85 % proračuna (primerne porabe) je že vnaprej določena. Investicijski del proračuna, s katerim občina razpolaga, znaša približno 15 %.

V skladu z zakonom so občine upravičene do prihodkov iz naslednjih virov financiranja:

- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (ki ga bo zamenjal davek na nepremičnine),
- davki na dediščine in darila, igre na srečo, promet nepremičnin in drugi, ki v celoti pripadajo občini, na območju katere so glede na lego predmeta obdavčitve ali stalnega prebivališča zavezanca pobrani,
- občinske takse, prispevki, samoprispevki, okoljske takse, globe,
- koncesijske dajatve,
- plačila za storitve javnih služb ter
- 54% delež dohodnine predpreteklega leta oziroma delež, ki v posameznem proračunskem obdobju občinam pripada v višini skupne primerne porabe občin v tem letu.

Zakoni, ki urejajo posamezen davek, v skladu z načelom enakosti pred zakonom določajo davčne osnove, stopnje obdavčitve, zavezance in razloge za olajšave. Zakon o financiranju občin pa določa kriterije in merila za dodelitev prihodkov od dohodnine.

Občine so osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.

Vir njihovih prihodkov lahko predstavljajo tudi sredstva strukturne in kohezijske politike Evropske unije in drugi programi EU. Občin formalno nič ne omejuje tudi pri pridobivanju sredstev iz drugih zasebnih in javnih virov.

Primerna poraba

Dohodnina je zdaleč najpomembnejši davčni vir prihodkov občin. Iz dohodnine se vsako leto financira primerna poraba občine. Vsi ostali davčni viri, ki so sicer številni, nimajo takšnega vpliva na višino sredstev, s katerimi razpolagajo občine.

Pri financiranju primerne porabe gre za financiranje obveznih, z zakonom določenih nalog občin. Ne glede na zastavljeno temeljno načelo, da naj bi sistem financiranja občin zagotavljal dovolj virov za učinkovito opravljanje občinskih nalog, pa je opredelitev pojma »dovolj« (tj. izhodišč za izračun primerne porabe občin) vsako leto predmet pogajanj med Vlado RS in občinami oz. njihovimi združenji. Po zaključenih pogajanjih Ministrstvo za finance občine obvesti o višini povprečnine ter tudi sporoči pripadajoče zneske primerne porabe in morebitne finančne izravnave.

Zakon o financiranju občin v 11. členu opredeljuje naloge, ki jih morajo občine opravljati na podlagi zakonov, in v obsegu, določenem z zakoni. Te se nanašajo na:

1. zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,
 - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
 - socialnega varstva,
 - kulture;
2. zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
3. urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
4. požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
5. prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave;
6. plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
7. delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
8. opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

Z zakonom določene naloge občin se financirajo iz dohodnine, pri tem pa občine nimajo nobenega vpliva na višino dohodnine, saj višino in oprostitve določa država. Le pri občinah, ki se samofinancirajo in z lastnimi prihodi presega primerno porabo (teh je v letu 2017 samo 7), je ta odnos vsaj v določeni meri prisoten. Če te občine ustvarjajo ugodne pogoje za zaposlovanje, dobijo tudi več dohodnine. Večje je število zaposlenih z višjimi plačami, več bo ta občina prejela dohodnine. Pri občinah, ki prejemajo finančno izravnavo (teh pa je v letu 2017 večina), pa višja dohodnina (ki jo ustvarijo z ustvarjanjem pogojev za večje zaposlovanje) zmanjšuje njihovo finančno izravnavo in jih torej destimulira. V tem primeru se zmanjša le obveznost države, občine pa razpolagajo z enakimi sredstvi.

Finančno izravnavo v letu 2017 prejema večina slovenskih občin. Pri dobro zastavljenem sistemu financiranja občin bi to morale biti le izjeme. Finančni sistem v svoji osnovni različici torej še ne izpolnjuje svojega poslanstva – zagotavljanja učinkovitega opravljanja občinskih nalog.

Občinam se zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje:

- izvajanja posameznih nalog ali programov iz pristojnosti občin zaradi zagotavljanja širšega javnega interesa,
- sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in programov v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije,
- investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov;
- investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije;
- skupno opravljanje nalog občinske uprave.

Sredstva, do katerih so občine upravičene iz državnega proračuna, so opredeljena z višino primerne porabe na prebivalca, finančno izravnavo, predvidenimi sredstvi za financiranje posameznih nalog in programov ter investicij državnega proračuna na podlagi načrtov razvojnih programov ter odobrenimi sredstvi strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

Dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij

Občine skladno z 21. členom ZFO-1 iz državnega proračuna prejemajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij, ki jih načrtujejo s svojimi načrti razvojnih programov. Gre za investicije v lokalno javno infrastrukturo in investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. S tem so v zakon vgrajeni ukrepi spodbujanja skladnejšega razvoja, katerih cilj je zagotavljanje enakih pogojev za zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev ne glede na občino, v kateri prebivajo. Kriterije in merila za določitev deleža posamezne občine v skupnih dodatnih sredstvih za sofinanciranje občinskih investicij in namene porabe določa 23. člen ZFO-1¹⁹.

V letu 2016 je višina transferjev iz državnega v občinske proračune znašala dobrih 182 milijonov EUR, prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije pa še 351 milijonov EUR.

Svoj delež dodatnih sredstev lahko občina nameni za financiranje:

- stroškov nakupa zemljišč, potrebnih za izvedbo investicijskega projekta,
- stroškov predhodnih študij, investicijske in projektne dokumentacije,
- stroškov gradbenih, obrtniških in instalacijskih del,
- stroškov gradbenega nadzora,
- upravičenih stroškov, določenih v navodilih organa upravljanja sredstev kohezijske politike ali v pogodbi o odobrenih sredstvih strukturne in kohezijske politike Evropske unije ter
- za vračila obveznosti iz naslova zadolževanja za te namene.

Zakonsko opredeljeni nameni porabe dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij so (razen za sredstva strukturne in kohezijske politike EU) nerazumno in zastarelo osredotočeni na gradbene projekte in diskriminirajo druge projekte, pri katerih se investicije nanašajo na razvoj kadrovskih virov, IKT opremo ipd.

Če želijo občine iz državnega proračuna pridobiti dodatna sredstva za sofinanciranje investicij, morajo s svojimi razvojnimi projekti prepričati ministrstva, ki odločajo o uvrstitvi projektov v državni Načrt razvojnih projektov. Kriteriji za to so precej ohlapno opredeljeni v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti: projekti morajo biti usklajeni s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti lokalne skupnosti ter usmeritvami države in Evropske unije.

Čim več svojih razvojnih projektov občine plasirajo v državni NRP, toliko več dodatnih sredstev lahko pridobijo iz državnega proračuna oz. proračunov proračunskih uporabnikov na ravni države (ministrstev).

Sredstva strukturne in kohezijske politike Evropske unije

Občinam se iz državnega proračuna zagotovijo tudi sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

V obdobju 2014 – 2020 bo iz sredstev strukturne in kohezijske politike EU Sloveniji na voljo 3,255 milijarde evrov²⁰. Večina sredstev v največji meri upošteva uresničevanje Strategije EU 2020 in je prednostno usmerjena v štiri ključna področja za gospodarsko rast ter ustvarjanje delovnih mest:

¹⁹ Pri določanju deleža posamezne občine, ki je odvisen od njene razvitosti, se upošteva razmerje med njenim prihodkom iz solidarnostne in finančne izravnave za financiranje primerne porabe in skupnimi sredstvi, ki so za to namenjena (20 %), razmerje dolžine občinskih cest v občini in skupne dolžine občinskih cest (30 %), razmerje površine desetkilometerskega obmejnega pasu v občini in skupne površine desetkilometerskega obmejnega pasu v državi (10 %), razmerje površine kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v občini in skupne površine kmetijskih zemljišč v uporabi na območjih z omejenimi naravnimi dejavniki v državi (20 %), razmerje površine območja Nature 2000 v občini in skupne površine območja »Natura 2000« v državi (10 %), površina občine, število prebivalcev občine in faktorji redkosti poseljenosti po posameznih občinah (10 %).

²⁰ Osnovni podatki o evropski kohezijski politiki v Sloveniji so dostopni prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/.

-
- raziskave in inovacije,
 - informacijske in komunikacijske tehnologije,
 - povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij ter
 - podpora za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika.
-

Če želi biti lokalna skupnost uspešna pri pridobivanju EU sredstev za razvoj, pri svojem razvojnem načrtovanju upošteva razvojne usmeritve širše skupnosti, saj te usmerjajo javnofinančne tokove. Zato je pomembno, da so pripravljavci občinskih proračunov (proračunski uporabniki, občinska uprava, župani in občinski sveti, ki proračune sprejemajo) poleg poznavanja ciljev razvojnega načrtovanja in razvojnih dokumentov svoje lokalne skupnosti (če ti obstajajo) pri snovanju razvojnih projektov seznanjeni z razvojnimi usmeritvami na ravni regije, države in Evropske unije ter drugimi razvojnimi smernicami, ki izhajajo iz sprejetih mednarodnih sporazumov.

Sredstva iz evropskih skladov so v Sloveniji – tudi za občine – najpomembnejši vir svežih razvojnih sredstev, zato je za občine poleg poznavanja strateških usmeritev pri načrtovanju razvojnih projektov pomembna tudi vpetost v procese, ki vodijo k razdeljevanju sredstev (priprava INOP, priprava in objava razpisov ipd.), ki jih vodi Služba vlade za razvoj in kohezijsko politiko (SVRK).

Drugi viri razvojnih sredstev

Občine se za financiranje (razvojnih) projektov lahko potegujejo tudi za sredstva drugih programov financiranja, pri čemer lahko nastopajo samostojno, kot združenja občin oziroma preko svojih razvojnih, energetskih ipd. agencij. Pridobivanje dodatnih razvojnih sredstev je za občino (občinsko upravo) zahtevno, vendar je to način, da občina pride do sredstev za razvojne projekte.

Takšni programi so²¹:

- LIFE: program EU za izvajanje evropske okoljske in podnebne politike (prehod v učinkovito, nizkoogljično in na podnebne spremembe prilagojeno družbo, varovanje in izboljšanje kakovosti okolja ter zaustavitev izgube biotske raznovrstnosti);
- ELENA: podpora pri pripravi investicij v trajnostno energetiko (ukrepe učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije);
- Obzorje 2020 (Horizon 2020): novi okvirni program EU za raziskave in inovacije;
- Norveški in EGP finančni mehanizem, ipd.

Okoljske dajatve

Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda se pobira zaradi odvajanja odpadnih voda v javno kanalizacijo, neposredno v površinske vode ali posredno s ponikanjem v podzemne vode. Občina je upravičena do nakazila sredstev, ki so pobrana od zavezancev na njenem območju za odvajanje komunalne odpadne vode, če se ta sredstva vložijo v infrastrukturo javne službe v skladu z operativnim programom varstva okolja na področju odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode.

Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov se pobira zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih odpadkov in je prihodek občine, kjer se nahaja lokacija odlagališča.

Prihodki občinskega proračuna, o višini katerih občine vsaj delno odločajo samostojno

Občine s svojimi predpisi v zakonskem okviru samostojno določajo stopnje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) in komunalnega prispevka, občinske takse, samoprispevke, globe za kršitve občinskih predpisov, koncesijske dajatve in cene storitev obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb.

S tem krojijo finančno plat »privlačnosti« svojega okolja za življenje prebivalcev in gospodarske dejavnosti. Na tehničico postavljajo na eni strani potrebo po povečanju prihodkov občinskega proračuna in javnih služb ter na drugi strani »konkurenčnost« glede na druga lokalna okolja in kakovost prostora in okolja.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) je najpomembnejši vir lastnih prihodkov občin, ki ga občine lahko predpisujejo samostojno. Prihodki iz naslova NUSZ občinam zagotavljajo dodaten vir financiranja

²¹ Popoln seznam programov na ravni EU je dostopen prek: http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm.

ločeno od sredstev, ki jim jih za financiranje prenesenih nalog zagotavlja država. Komunalni prispevek pa je namenski prihodek občine za gradnjo komunalne opreme, ki ga plačajo investitorji, pri odmerjanju katerega ima občina možnost, da v podrobnejših merilih samostojno odloča o faktorjih dejavnosti in izrabe zemljišča.

Posledice odločitev na področju urejanja prostora se odražajo v fizičnem svetu, ki nas obdaja, in so zelo dolgoročne.

V letu 2016 so slovenske občine zbrale skoraj 200 milijonov EUR davkov na nepremičnine, kar predstavlja 8,8 % skupnih prihodkov.

Z merili za določanje višine (kategorizacija območij glede na lego, dejavniki izrabe zemljišč, posebni pogoji za izbrane dejavnosti) in pogojev, pod katerimi se zavezanec lahko oprosti plačevanja NUSZ in komunalnega prispevka, občine izvajajo svojo politiko urejanja prostora.

Z merili za NUSZ lahko občina usmerja gospodarske dejavnosti na zelene lokacije in s tem pred njihovimi vplivi varuje druge lokacije. Z višino točke in oprostitvami plačila NUSZ lahko izvaja tudi svojo socialno politiko (oprostitev plačila za občane z nižjimi prihodki), spodbuja civilnodružbene dejavnosti (oprostitev plačila lastnikov oz. uporabnikov prostorov, ki so namenjeni dejavnosti društev oziroma karitativni in humanitarni dejavnosti), spodbuja samoprispevke (oprostitev plačila nadomestila za občane, ki so organizirano vlagali sredstva v izgradnjo komunalnih objektov in naprav), spodbuja recikliranje in regeneracijo stavb in zemljišč (npr. praznih stavb v mestih, degradiranih območij) ipd.

V odloke, ki opredeljujejo NUSZ in komunalni prispevek, lahko občine vgradijo spodbude investitorjem za učinkovito in racionalno uporabo prostora in privabljajo gospodarske dejavnosti s čim višjo dodano vrednostjo na enoto površine, potrebne za njeno izvajanje. S pravili za odmero NUSZ in komunalnega prispevka lahko privabljajo gospodarske dejavnosti v rastočih sektorjih prihodnosti, kot so energetska učinkovitost in obnovljivi viri energije, storitve informacijske in komunikacijske tehnologije, lesna veriga ipd. Prav tako lahko v pravila za odmero vgradijo mehanizme za spodbujanje ponovne rabe stavbnih zemljišč (in s tem ščitijo kmetijska zemljišča), regeneracije degradiranih območij, oživitve mestnih središč ipd.

Z načinom zaračunavanja NUSZ in komunalnega prispevka lahko občina svoje področje tudi naredi nepriljubljeno za razvojno nezaželene gospodarske dejavnosti, kot so širjenje nakupovalnih središč, dejavnosti s škodljivimi okoljskimi vplivi, dejavnosti s preveliko porabo prostora ipd.

Če želi občina ustvarjati možnosti za razvoj gospodarstva, mora s komunalnim prispevkom zbrati sredstva za komunalno opremljanje zemljišč, ki jih potem lahko ponudi investitorjem. Po drugi strani pa sta zniževanje NUSZ in oprostitve plačila komunalnega prispevka mehanizma, ki jih občine uporabljajo za povečevanje svoje konkurenčnosti pri privabljanju investitorjev. Ko se odločajo za to, da se z oprostitvami oz. znižanji stopenju odpovejo določenemu delu prihodkov, ravnajo tako s ciljem, da se lokalni skupnosti to (dolgoročno) povrne v obliki delovnih mest, zdravega okolja ipd.

Način zaračunavanja NUSZ in komunalnega prispevka odraža strateške usmeritve in politiko gradnje v občini.

Komunalni prispevek predstavlja skladno z Zakonom o prostorskem načrtovanju plačilo dela stroškov gradnje komunalne opreme. Sredstva, ki jih občina na tak način zbere, lahko porablja samo za namen gradnje komunalne opreme (vodovodnega, kanalizacijskega, elektroenergetskega omrežja, cest itd.), kar mora biti skladno z načrtom razvojnih programov občinskega proračuna. V to komunalno opremo lahko sodi tudi plinovodno in toplovodno omrežje, če je skladno s prostorskim aktom priključitev nanju obvezna. Komunalni prispevki se med občinami močno razlikujejo in prav tako predstavljajo dejavnik »konkurenčnosti« za naložbe v gospodarske dejavnosti.

Občina lahko predpiše **občinsko takso** za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditve, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo:

- javnih površin v lasti občine, kot so javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno,
- nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb,
- stavb v lasti občine

in za druge zadeve, če tako določa zakon. Turistična taksa je tako določena z Zakonom o spodbujanju razvoja turizma. Je pavšalni denarni znesek, ki ga plačuje turist, ki v turističnem območju izven svojega stalnega prebivališča uporablja storitve prenočevanja v nastanitvenem objektu. **Turistična taksa je namenski vir** financiranja spodbujanja razvoja turizma na ravni turističnega območja in se porablja za dejavnosti in storitve v javnem interesu, kot jih opredeljuje 21. člen Zakona o spodbujanju razvoja turizma. Za enake namene se uporabi del **koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo**.

Globe s področja varstva okolja in urejanja prostora so pomemben finančni inštrument varstva okolja in urejanja prostora (predvsem graditve), slednje predvsem zato, ker posledic posegov v prostor praviloma ni možno več povrniti v prvotno stanje. V primeru kršitve prepisa samoupravne lokalne skupnosti se finančna sredstva stekajo v občinski proračun.

Samoprispevek je v zadnjega četrta stoletja izgubil vlogo pomembnega vira sredstev za financiranje lokalne samouprave. Vendarle pa občine skladno z Zakonom o samoprispevku²² še vedno lahko (za celotno območje občine ali samo njen del) uvedejo samoprispevek za izgradnjo ali rekonstrukcijo javne komunalne infrastrukture, javne prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva, kulture, športa ter druge javne infrastrukture, ki jo zagotavlja občina.

Samoprispevek je namenski prihodek občine. Pogoj za uvedbo samoprispevka je izvedba referendumu, kjer se za njegovo uvedbo (za določen projekt izgradnje ali rekonstrukcije lokalne javne infrastrukture) izreče večina glasovalnih upravičencev na določenem območju. Dejanski pogoj za uvedbo samoprispevka je **odlična komunikacija z občani** (zakon predpisuje najmanj 30-dnevno javno razpravo), kakovostno pripravljen predlog investicijskega programa in soglasje občinskega sveta.

Zadolževanje

Občina se lahko zadolži s črpanjem posojila doma za izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (črpanje posojil za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo).

Občina se lahko v tekočem proračunskem letu zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov. V posameznem proračunskem letu je najvišji obseg možne zadolžitve občine lahko večji, če tako določa zakon, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

V okviru zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna se občina lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije, in sicer do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev.

Javno-zasebna partnerstva

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo različne oblike sodelovanja med javnimi organi (npr. občinami) in zasebnim sektorjem, kjer javne (npr. občine) in zasebne institucije (podjetja, organizacije, posamezniki) združijo človeške in materialne vire za doseganje obojestranskih koristi. V idealnem primeru je to kombinacija javne koristi in zasebnega kapitala. V praksi so to predvsem finančni projekti, ki temeljijo na dolgoročnih pogodbah, kjer si sektorja delita tako tveganja kot koristi. Takšna partnerstva so eden izmed mehanizmov za izvajanje projektov, s katerim se lahko pripomore k hitrejšemu napredku lokalne skupnosti.

Drugi prihodki

Prihodki občine so tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, kot so gozdovi, stavbe, zemljišča ipd. ter prejete donacije iz domačih in tujih virov.

Prav tako so prihodki občine transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije (npr. za izvajanje skupne kmetijske politike, iz strukturnih skladov). Občini se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in programov ter investicije v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije.

Občinam se zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje izvajanja posamezne naloge ali programa. Z zakonom ali predpisom, izdanim na podlagi zakona, se lahko določijo posamezne naloge ali programi iz pristojnosti občin, za katerih izvajanje se občinam zaradi zagotavljanja širšega javnega interesa

²² Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3194>.

zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna. Višino in namen porabe dodatnih sredstev določi zakon ali predpis, izdan na podlagi zakona.

Sredstva za izvajanje posamezne naloge ali programa se zagotovijo v okviru finančnega načrta neposrednega uporabnika državnega proračuna (ministrstva), pristojnega za področje nalog, za katerih izvajanje so namenjena (npr. MKGP za vzdrževanje gozdnih cest, MIZŠ za šolske prevoze ipd.).

ODHODKI OBČINSKEGA PRORAČUNA

Bilanca odhodkov in Program razvojnih projektov sta del II. Posebnega dela proračuna. Odhodki so razvrščeni skladno s programsko klasifikacijo.

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih iz Pravidnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih.

Področja proračunske porabe in priložnosti za ozelenjevanje občinskega proračuna

Iz posebnega dela proračuna so razvidni odhodki in drugi izdatki občine po vsebinskih področjih:

01 POLITIČNI SISTEM

02 EKONOMSKA IN FISKALNA ADMINISTRACIJA (vključno z izdatki za makro-ekonomsko planiranje, spremljanje in nadzor in pripravo podlag ekonomske in razvojne politike, iz česar je razvidno **vlaganje občine v strateško načrtovanje razvoja lokalne skupnosti**)

03 ZUNANJA POLITIKA IN MEDNARODNA POMOČ

04 SKUPNE ADMINISTRATIVNE SLUŽBE IN SPLOŠNE JAVNE STORITVE

05 ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ (spodbujanje znanstveno-raziskovalne dejavnosti in aplikativni raziskovalni programi – možnost **spodbujanja aplikativnih raziskav na področju lokalnih življenjskih virov**)

06 LOKALNA SAMOUPRAVA (tudi ustanovitve zvez občin, delovanje regionalne razvojne agencije in razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave – tudi ukrepi ozelenjevanja **delovanja občinske uprave, npr. uvedba zelene pisarne, vzdrževanje upravnih prostorov** – ukrepi URE in OVE, nakup opreme, nakup prevoznih sredstev – **zeleno javno naročanje**)

07 OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH (izdatki za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter sistem za zaščito, reševanje in pomoč – ukrepi prilagajanja na podnebne spremembe)

08 NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST

10 TRG DELA IN DELOVNI POGOJI (Aktivna politika zaposlovanja – spodbujanje odpiranja zelenih delovnih mest)

11 KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO (Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu – spodbude za **ekološko kmetijstvo**, prilagajanje na podnebne spremembe; Razvoj in prilagajanje podeželskih območij – ustanavljanje zadrug)

12 PRIDOBIVANJE IN DISTRIBUCIJA ENERGETSKIH SUROVIN (Spodbujanje **učinkovite rabe energije**, spodbujanje rabe obnovljivih virov energije, Oskrba s toplotno energijo – daljinski sistemi ogrevanja, **soproizvodnja električne in toplotne energije**)

13 PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE (Urejanje cestnega prometa – trajnostna mobilnost, spodbujanje javnega prevoza; Cestna razsvetljava – energetska sanacija javne razsvetljave)

14 GOSPODARSTVO (Pospeševanje in podpora gospodarski dejavnosti in Spodbujanje razvoja malega gospodarstva – **spodbude za zeleno / krožno gospodarstvo in zelena delovna mesta**); Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva – **zeleno turistične destinacije, zeleni turistični produkti**)

15 VAROVANJE OKOLJA IN NARAVNE DEDIŠČINE (Okoljevarstvene politike in splošne administrativne zadeve - sredstva za oblikovanje politike varstva okolja in ohranjanja narave na lokalni ravni, **občinski program varstva okolja in poročila o varstvu okolja, sofinanciranje projektov varstva okolja in ohranjanja narave**)

društvom in nevladnim organizacijam, programi eko-šol, informiranje in osveščanje javnosti o varstvu okolja in ohranjanju narave; Zbiranje in ravnanje z odpadki – sanacija črnih odlagališč; Ravnanje z odpadno vodo – gradnja rastlinskih čistilnih naprav; Izboljšanje stanja okolja – sanacija okoljsko degradiranih območij in dejavnosti; Upravljanje in nadzor vodnih virov – sonaravno urejanje vodotokov, gradnja naravnih zadrževalnikov vode; Pomoč in podpora ohranjanju narave – ohranjanje biotske raznovrstnosti in varstvo naravnih vrednot; Splošne okoljevarstvene storitve – okoljski monitoring)

16 PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKO KOMUNALNA DEJAVNOST (Nadzor nad prostorom, onesnaževanjem okolja in narave – **delovanje inšpekcijskih služb**; Prostorsko načrtovanje – **načrtovanje** trajnostne rabe prostora; Oskrba z vodo – **zmanjševanje rabe vode, zmanjševanje izgub**; Objekti za rekreacijo – **zelene površine v naseljih** (prilagajanje na podnebne spremembe); Druge komunalne dejavnosti – ureditev plakatiranja; Spodbujanje stanovanjske gradnje – spodbujanje stanovanjskih skupnosti; 1606 Upravljanje in razpolaganje z zemljišči – sonaravno, **trajnostno in večnamensko** upravljanje s kmetijskimi, **gozdnimi in stavbnimi zemljišči, varovanje kmetijskih zemljišč**)

17 ZDRAVSTVENO VARSTVO Gradnja in investicijska vlaganja v bolnišnice – **ukrepi za povečanje energetske učinkovitosti in rabo obnovljivih virov energije, ukrepi za varčevanje z vodo**

18 KULTURA, ŠPORT IN NEVLADNE ORGANIZACIJE – trajnostni dogodki, energetske sanacije objektov

19 IZOBRAŽEVANJE – **ukrepi za spodbujanje učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije v stavbah (vrtci in šole)**; Drugi izobraževalni programi – **vseživljenjsko izobraževanje za trajnostni razvoj, študijski krožki**; Štipendije – **štipendije za zelena delovna mesta skladno z lokalnimi življenjskimi viri**

20 SOCIALNO VARSTVO – programi in ukrepi za **zmanjšanje energetske revščine**

22 SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA

23 INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBVEZNOSTI

Načrt razvojnih programov

Načrt razvojnih programov (NRP) je del občinskega proračuna, s katerim je v proračunsko načrtovanje vnesena dolgoročna komponenta. NRP odraža razvojno politiko občine na področju investicijskih izdatkov občine in državnih pomoči za naslednja štiri leta. Načrt razvojnih programov vsebuje razvojne naložbe in projekte v občini. V NRP so vključeni tako investicijski izdatki kot tudi izdatki za državne pomoči. Investicijske izdatke in državne pomoči je smiselno vključiti v proračun, če so znani vsi viri njihovega financiranja (državni proračun, občinski proračun, drugi viri) in celotna struktura izdatkov za posamezno investicijo oziroma investicijski izdatek v investicijskem ciklu (ideja, načrt, odkup zemljišča, izgradnja in investicijsko vzdrževanje, tekoči stroški delovanja objekta in prehod v obratovanje objekta). Predlog načrta razvojnih programov mora biti usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Vključenost investicijskih izdatkov v NRP občine je pomembna z vidika sofinanciranja investicij iz državnega proračuna. Občine, ki so upravičene do sredstev za posamezno investicijo iz državnega proračuna, morajo pred sprejemom investicijskega programa s strani pristojnih organov občine (občinski svet) in pred začetkom postopka javnega naročanja pridobiti soglasje oz. sklep resornega ministrstva o sofinanciranju projekta.

SPODBUJANJE TRAJNOSTNEGA RAZVOJA PREKO OBČINSKEGA PRORAČUNA

Občine lahko trajnostni razvoj spodbujajo z lastnim delovanjem (in tako služijo tudi kot zgled), poleg tega pa razpolagajo s številnimi mehanizmi, da k tem spodbudijo tudi druge akterje v lokalnem okolju: posameznike in gospodinjstva, organizacije, javna in druga podjetja, kmetije, obiskovalce itd. Pri tem so proračunski inštrumenti najučinkovitejši od vseh, ki jih ima v rokah lokalna oblast.

Občine imajo velik potencial za prispevanje k ciljem **zmanjšanja porabe energije**, saj so lastnice ali solastnice številnih stavb: upravnih zgradb, vrtcev, šol, športnih objektov, bolnic, zdravstvenih domov itd. Energetske prihranke ustvarjajo z **energetsko sanacijo stavb v občinski lasti in javne razsvetljave, pa tudi s prenovo** voznega parka. Učinkovito rabo energije lahko spodbujajo z uvedbo načel zelene pisarne v svoje poslovanje. Prav tako so načela učinkovite rabe energije vgrajena v pravila **zelenega javnega naročanja**.

S spodbudami na stanovanjskem **področju** in z **zagotavljanjem učinkovitega javnega prevoza** imajo možnost k zmanjšani rabi energije spodbujati tudi občane, s spodbudami za gospodarstvo in pravili za **odmerjanje občinskih davščin** pa tudi podjetja.

Največje energetske in s tem tudi finančne prihranke občina doseže z energetsko sanacijo stavb.

Občine so zelo pomemben akter na področju doseganja ciljev **krožnega gospodarstva**, saj upravljajo s sistemom za ravnanje z odpadki, pri čemer v **cene delovanja javne službe in v dajatve, ki jih plačujejo občani** in organizacije, vgrajujejo spodbude za zmanjšanje nastajanja odpadkov, ponovno uporabo in ločeno zbiranje odpadkov. Občine imajo tudi možnost v svoje spodbude za gospodarstvo in delovna mesta vgraditi stimulacije za podjetja, ki so del krožnega gospodarstva. V to kategorijo spadajo tudi **spodbude za ekološko kmetijstvo**.

Spodbude za zelena delovna mesta lahko občine vgradijo v svojo **štipendijsko politiko**, predvsem pa v spodbude za gospodarstvo in delovna mesta. Občine lahko v svoja **pravila za občinske davščine in spodbude** za gospodarstvo in kmetijstvo vgradijo spodbude za gospodarske panoge, ki glede na trajnostni in sonaravni kapital Slovenije predstavljajo največji potencial za zelena delovna mesta: ekološko kmetijstvo, gozdno-lesna veriga, ravnanje z odpadki, obnovljivi viri energije in učinkovita raba energije ter trajnostni turizem.

Izmed trajnostnih ukrepov je za občine najtežje financiranje tistih, ki zahtevajo velike vložke sredstev in katerih povračilna doba je zelo dolga. Takšni primeri so prilagajanje na podnebne spremembe, zaščita ekosistemov in ohranjanje biotske raznovrstnosti. Pomemben ukrep prilagajanje na podnebne spremembe, ki je v pristojnosti občin, je **krepitev sistema za zaščito, reševanje in pomoč**. K prilagajanju kmetijstva na podnebne spremembe prispevajo občinske **spodbude za ekološko kmetijstvo** ter financiranje izgradnje **zadrževalnikov vode** in namakalnih sistemov. Preko občinskega proračuna se v mestih financira **vzdrževanje zelenih površin** in sonaravni sistemi upravljanja z vodotoki, ki so najpomembnejši urbani ukrep prilagajanja na podnebne spremembe.

Dokument *Proračun lokalne skupnosti* je izdala Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.

Avtorica: Renata Karba

Dokument je objavljen na spletnem mestu www.umanotera.org.

UMANOTERA
Slovenska fundacija za trajnostni razvoj

Dokument je izdan v okviru projekta *Napredne občine Slovenije – lokalnim skupnostim prijazni proračuni*, ki ga izvaja Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, sofinancira pa ga Ministrstvo za okolje in prostor. Vsebine izražajo mnenje avtorja in ne predstavljajo uradnega stališča Vlade RS.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR