



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

DIREKTORAT ZA PRORAČUN

Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti

Beethovnova 11, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 65 70

F: 01 369 65 89

E: gp.mf@gov.si

www.mf.gov.si

ANALIZA

SPREJETIH ODLOKOV O PRORAČUNIH OBČIN za leto 2024

Ljubljana, september 2024

1. UVOD K ANALIZI SPREJETIH ODLOKOV O PRORAČUNIH OBČIN ZA LETO 2024

Ministrstvo za finance – Direktorat za proračun, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: Ministrstvo) je v letošnjem letu analiziral sprejete odloke o proračunu vseh občin za leto 2024 (v nadaljevanju: odlok).

Namen analize je bil, da Ministrstvo pridobi podrobnejši vpogled v vsebine odlokov občin in pri tem ugotovi, v katerih vsebinah so odloki pomanjkljivi in evidentira določbe, ki so v neskladju z veljavno javno finančno zakonodajo in jih morajo občine zato nujno uskladiti.

Pri posamičnih pregledih odlokov in na podlagi prejetih vprašanj občin je Ministrstvo namreč ugotovilo, da imajo občine, kljub vsakoletnim usmeritvam v proračunskem priročniku za pripravo proračunov občin, ki vsebuje tudi vzorec odloka, le-te zelo različno pripravljene. Poleg tega imajo nekateri odloki vključene določbe, ki so v neskladju z javno finančnimi predpisi ali pa so te pomanjkljive ali nejasne.

Ministrstvo je analizo izvedlo s pomočjo kontrolnega lista s posameznimi vsebinami, ki so bile predmet pregleda. Kontrolni list z rezultati analize je podan v gradivu.

V nadaljevanju so po posameznih vsebinskih sklopih odloka navedene glavne ugotovitve iz analize in usmeritve Ministrstva.

Ministrstvo predlaga občinam, da analizo preučijo in ugotovitve ter stališča Ministrstva upoštevajo pri pripravi proračunov občin za leto 2025 in naslednja leta.

2. KONTROLNI LIST Z REZULTATI ANALIZE VSEBINE SPREJETIH ODLOKOV O PRORAČUNIH OBČIN ZA LETO 2024

Rezultati analize vsebine sprejetih odlokov o proračunih občin za leto 2024 so v kontrolnem listu, kjer je v odstotkih (%) prikazano, koliko od 212 občin je v sprejetem odloku za leto 2024 podalo ali ni podalo posamezne vsebine. V primeru, da posamezna vsebina v odloku ni bila opredeljena, je bila vsebina označena kot »ni relevantno«.

SKUPAJ VSE OBČINE	Ozn ZR	DA	NE	NI RELEVANTNO
Preambula odloka	SP01	100%	0%	0%
# ustrezno (ZLS, ZJF, Statut)	SP02	97%	3%	0%
Splošna bilanca proračuna je vključena v odlok	SP03	100%	0%	0%
Stanje sredstev na računu preteklega leta je vključeno v splošno bilanco odloka	SP04	100%	0%	0%
#ustrezno - (stanje na dan 31.12.2023)	SP05	99%	1%	0%
Namenski prejemki vključeni v odlok	SP06	98%	2%	0%
# določba le na podlagi ZJF	SP07	4%	94%	2%
# vključeni tudi drugi namenski	SP08	94%	4%	2%
# določba pravilno vključuje omejitve glede na 3/4 odstavek 21. člena ZIPRS2425	SP09	7%	91%	2%
Prerazporeditve pravice porabe	SP10	100%	0%	0%
#pravice župana neomejene	SP11	23%	77%	0%
#omejitve župana na področje PP ipd.	SP12	72%	28%	0%
# omejitve župana v % oziroma zneskovno	SP13	38%	62%	0%
Odpiranje novih proračunskih postavk	SP14	37%	63%	0%
#pravilno (sklic na PIPRS oziroma člene ZJF)	SP15	20%	17%	63%
Predobremenitve proračuna v prihodnjih letih	SP16	98%	2%	0%
Proračunski skladi	SP17	19%	81%	0%
Spreminjanje projektov v NRP (novi + sprememba obstoječih)	SP18	98%	2%	0%
# pooblastilo županu	SP19	98%	0%	2%
# pooblastilo občinskemu svetu	SP20	95%	2%	2%
Potrditve investicijske dokumentacije	SP21	37%	63%	0%
#župan	SP22	36%	1%	62%
#občinski svet	SP23	15%	19%	66%
Poraba sredstev proračunske rezerve	SP24	100%	0%	0%
# ustrezno - v skladu s 49. členom ZJF	SP25	99%	1%	0%
Poraba sredstev splošne proračunske rezervacije	SP26	75%	25%	0%
# ustrezno - v skladu s 42. členom ZJF	SP27	74%	1%	25%
Odpis dolgov	SP28	98%	2%	0%
# ustrezno - v skladu s 77. členom ZJF (skupni obseg in odpis posamičnemu dolžniku)	SP29	23%	75%	2%
Dolgoročno zadolževanje občine	SP30	99%	1%	0%
*ustrezno (znesek zadolžitve v "C" bilanci je enak znesku v Odloku)	SP31	79%	20%	1%
#dolgoročno zadolževanje PPU	SP32	84%	16%	0%
*ustrezno (člen v Odloku - skupni znesek zadolžitve PPU)	SP33	57%	27%	16%
#upravljanje z dolgom	SP34	30%	70%	0%
*ustrezno (člen v Odloku - skupni znesek upravljanja z dolgom in prikaz v "C" bilanci)	SP35	23%	8%	70%
Poroštvo občine	SP36	76%	24%	0%
*ustrezno (člen v Odloku - skupni znesek izdanih poroštev občine)	SP37	60%	16%	24%
Poroštvo PPUov občine	SP38	52%	48%	0%
*ustrezno (člen v Odloku - skupni znesek izdanih poroštev PPUov občine)	SP39	40%	13%	47%
Uveljavljena določba odloka	SP40	100%	0%	0%
# ustrezno (po objavi v ...)	SP41	98%	2%	0%
V odlok je vključena določba o roku plačila obveznosti občine	SP42	7%	93%	0%
Začasno financiranje	SP43	92%	8%	0%
#ustrezno (v letu 2025)	SP44	83%	9%	8%

3. RAZLAGA REZULTATOV IN KOMENTARJI K ANALIZI VSEBIN SPRETIH ODLOKOV O PRORAČUNIH OBČIN ZA LETO 2024

V nadaljevanju so podani rezultati in komentarji analize sprejetih odlokov o proračunih vseh občin za leto 2024 (v nadaljevanju: odlok), po posameznih oznakah iz kontrolnega lista (SP).

Preambula odloka – SP01

Vse občine imajo v odloku vključeno preambulo s pravnimi podlagami za sprejem odloka.

SP02 – 7 občin v preambulo odloka ni vključilo členov iz treh najpomembnejših pravnih podlag in sicer 29. člen Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF), 29. člen Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS) in Statuta občine.

Vključenost splošne bilance v odlok – SP03

Vse občine imajo v odloku vključeno splošno bilanco proračuna (A, B, C) za leto 2024.

Stanje sredstev na dan 31. 12. 2023 vključeno v splošno bilanco – SP04

Ena občina v splošni bilanci odloka nima vključenega stanja sredstev na računu preteklega leta.

SP05 – Poleg občine, ki stanja sredstev na računu preteklega leta nima vključenega v splošno bilanco, še dve občini nimata vključenega stanja sredstev na pravilni dan (t.j. 31. 12. 2023 - gledano z vidika leta, za katerega se proračun sprejema-2024).

Namenski prejemki – SP06

Štiri občine v odloku nimajo člena, ki opredeljuje namenske prejemke proračuna.

SP07 in SP08 – 94 % občin ima naštete še druge namenske prihodke, poleg določenih v ZJF.

Komentar: Če občina v odloku nima vključenega člena, ki se nanaša na namenske prejemke, velja po hierarhiji višji pravni akt – ZJF, ki določa namenske prejemke proračuna. Torej gre razumeti, da ima občina v svojem proračunu TOČNO tiste prejemke in jih obravnava kot namenske. Praviloma to ne drži, zato velja usmeritev, da se v členu odloka namenski prejemki proračuna občine navedejo, s čemer so namenski prejemki jasno opredeljeni, kar koristi pri morebitnih revizijah in obračunu namenskih sredstev konec proračunskega leta.

SP09 – Kar 193 občin oziroma 91 % njih, v določbe namenskih prihodkov ni vključilo omejitvi, ki jih določata 3. in 4. odstavek 21. člena ZIPRS2425.

(3) Če so namenski prihodki vplačani v proračun v manjšem obsegu, kot so načrtovani v sprejetem proračunu države oziroma občine, neposredni uporabnik oziroma občina prevzema in plačuje obveznosti samo v višini dejansko vplačanih oziroma razpoložljivih prejemkov.

(4) Če so namenski prihodki vplačani v proračun v večjem obsegu, kot so načrtovani v sprejetem proračunu države oziroma občine, neposredni uporabnik oziroma občina prevzema in plačuje obveznosti samo v višini načrtovanih pravic porabe v sprejetem proračunu države oziroma občine. Kot skupna višina načrtovanih pravic porabe v sprejetem proračunu države se šteje vsota načrtovanih namenskih prejemkov za namen iz prejšnjega stavka, ki je načrtovana pri predlagatelju finančnih načrtov v okviru finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, ki so v njegovi pristojnosti.

Komentar: Praviloma imajo Občine v odlok vključeno omejitev iz 3. odstavka 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (v nadaljevanju: ZIPRS2425), medtem ko ima omejitev iz 4. odstavka vključeno le 9 % občin. Četudi omejitve iz 4. odstavka 21. člena ZIPRS2425 občina v odloku nima, določba za občine seveda velja! Večina občin tudi ne upošteva, da namenska sredstva ne določa le 43. člen ZJF, ampak tudi 1. odstavek 80. člena ZJF.

Prerazporeditve pravic porabe – SP10

Vse občine, razen ene, imajo v odloku vključen člen, ki določa pravila za prerazporeditve pravic porabe.

SP11 – 23 % občin daje županu neomejene pravice pri prerazporejanju sredstev.

SP12 – 72 % občin župana omejuje pri prerazporejanju sredstev in se navezujejo na področja porabe, niso pa vrednostno omejene.

SP13 – 38 % občin župana omejuje pri prerazporejanju sredstev, omejitve so v relativnem oziroma absolutnem znesku glede na plan na proračunski postavki.

*Komentar: 38. člen ZJF napotuje občino, da pravila prerazporeditev **določi v odloku**. Omejitve prerazporejanja so opredeljene v 38. členu ZJF, odmik od določb pa 39. člen ZJF - v primeru obveznosti iz naslova zadolževanja in poroštev.*

Odpiranje novih proračunskih postavk – SP14

63 % občin v sprejetem odloku nima določb, ki opredeljujejo odpiranje novih proračunskih postavk (brez rebalansa proračuna).

SP15 – Le 20 % občin ima v sprejetem odloku pravilno določbo glede odpiranja novih proračunskih postavk, s sklicem na 32. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS (v nadaljevanju: PIPRS), ki napotuje na določbe ZJF.

Komentar: Občine lahko nove proračunske postavke, brez rebalansa proračuna, odpirajo samo na podlagi določb 32. člena PIPRS, ki se na podlagi drugega odstavka 1. člena, smiselno uporablja tudi za občine.

Predobremenitve proračuna v prihodnjih letih – SP16

4 občine v odloku nimajo določb, ki se nanašajo na predobremenitve proračunov prihodnjih let.

*Komentar: 140. člen PIPRS napotuje na 51. člen ZJF, ki določa, da **občina z odlokom**, s katerim je sprejet občinski proračun, za posamezne namene določi največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.*

Proračunski skladi – SP17

19 % občin ima oblikovane proračunske sklade za različne namene. Sem ni všteta proračunska rezerva iz 49. člena ZJF, ki tudi deluje kot proračunski sklad.

Komentar: Občina lahko ustanovi poseben proračunski sklad na podlagi 56. člena ZJF in sicer po predhodno sprejetem odloku o ustanovitvi proračunskega sklada, ki ga sprejme Občinski svet občine. Ustanovitev proračunskega sklada je smiselna, kadar se za točno določen namen predvideva prejem

tudi izvenproračunskih sredstev (npr. donacije pravnih in fizičnih oseb,...) in gre za dolgoročni projekt občine.

Spreminjanje projektov v NRP – SP18*

4 občine v odloku nimajo določb, ki se nanašajo na spreminjanje projektov v NRP. Od tega ena občina pogoje spreminjanja in uvrščanja obravnava pri drugih določilih, ostale se o tej vsebini ne opredeljujejo.

SP19 in SP20 – 98 % občin z določbo v odloku daje pooblastilo za spreminjanje (tudi) županu, 95 % pa (tudi) občinskemu svetu.

* Podrobnejša analiza vsebine je podana v poglavju 5.

Potrditev investicijske dokumentacije – SP21*

37 % občin ima v odloku določbe, ki se nanašajo na pristojnost potrjevanja investicijske dokumentacije.

SP22 in SP23 – 36 % občin z določbo v odloku daje pooblastilo za potrjevanje dokumentacije (tudi) županu, 15 % pa (tudi) občinskemu svetu

* Podrobnejša analiza vsebine je podana v poglavju 5.

Proračunska rezerva – SP24

Vse občine, razen ene, imajo v sprejetem odloku določbo glede proračunske rezerve.

SP25 - Vse občine imajo porabo sredstev proračunske rezerve opredeljeno v skladu z 49. členom ZJF. Občine imajo praviloma opredeljeno mejo, do katere lahko o porabi sredstev odloča župan sam in od katere dalje o porabi odloča Občinski svet občine.

*Komentar: Prvi odstavek 49. člena ZJF določa: »V proračunu občine se zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad.« Določba je za občine **zavezujoča**, kar pomeni, da občina mora imeti v proračunu sredstva za odpravo posledic naravnih nesreč.*

Splošna proračunska rezervacija – SP26

25 % občin v sprejetem odloku nima določbe glede splošne proračunske rezervacije.

SP27 – vse občine, razen ene, ki v odlokih določbo o splošni proračunski rezervaciji imajo, imajo določbo v skladu z 42. členom ZJF.

*Komentar: Prvi odstavek 42. člena ZJF določa: »V proračunu se del predvidenih proračunskih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje«. Določba je za občine **zavezujoča** kar pomeni, da občina mora imeti v proračunu del sredstev kot splošno proračunsko rezervacijo.*

Odpis dolgov – SP28

4 občine v sprejetem odloku nimajo določb glede odpisov dolgov.

SP29 – 23 % občin ima v določbo o odpisu dolgov navedeno na način, da imajo določen najvišji dovoljeni skupni znesek odpisov v letu in tudi najvišji znesek odpisa na posameznega dolžnika. Večina

občin ima nejasne določbe, iz katerih ni mogoče razbrati, ali se višina odpisanega zneska nanaša na posameznega dolžnika ali na skupni odpis.

Komentar: 77. člen ZJF določa: »..župan lahko odpiše ali delno odpiše plačilo dolga ob pogoju, da bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve ali če se zaradi neunovčljivosti premoženja ugotovi, da terjatve ni mogoče izterjati«.

V kvoto odpisa ne spadajo odpisi, ki jih župan ali Občinski svet občine odpiše na podlagi stečajnih postopkov (podjetij ali fizičnih oseb).

Določba ZJF pomeni, da mora župan v odloku navesti najvišjo skupno višino terjatev, ki jih v letu lahko odpiše. Lahko pa župan določi tudi višino terjatev, ki jih v letu lahko odpiše na posameznemu dolžniku.

Dolgoročno zadolževanje občine – SP30

Vse občine, razen ene, imajo v odloku določbo glede dolgoročnega zadolževanja v letu 2024.

SP31 – 79% občin ima znesek v določbi usklajen z zneskom v C bilanci.

SP32 – 84% občin ima v odloku določbo glede dolgoročnega zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov (PPU) , katerih ustanoviteljice so.

SP 33 – 57% občin ima v določbi tudi najvišji skupni znesek zadolžitve le-teh/le-tega.

SP 34 – 30% občin ima v letu 2024 v odloku določbo, ki se nanaša na zadolževanje občine za upravljanje z dolgom.

SP35 – 23% občin ima določbo o upravljanju z dolgom in znesek zadolžitve, ki se nanaša na upravljanje z dolgom opredeljen v C bilanci.

** Podrobnejša analiza vsebine je podana v poglavju 5.*

Poroštvo občine – SP36

76% občin ima v sprejetem odloku določbo, ki se nanaša na poroštvo občine.

SP37 – 60% občin ima določbo o poroštvu ustrezno, torej pomeni, da imajo vključen tudi skupni znesek poroštev, ki jih lahko občina nameni.

** Podrobnejša analiza vsebine je podana v poglavju 5.*

Poroštvo posrednih proračunskih uporabnikov občine – SP38

52% občin ima v sprejetem odloku določbo, ki se nanaša na poroštva posrednih proračunskih uporabnikov občine.

SP39 – 40% občin ima določbo o poroštvu ustrezno, torej pomeni, da imajo vključen tudi skupni znesek poroštev, ki jih lahko namenijo posredni proračunski uporabniki

** Podrobnejša analiza vsebine je podana v poglavju 5.*

Uveljavitev odloka – SP40

Vse občine imajo v sprejetem odloku uveljavitveno določbo odloka.

SP41 – 4 občine uveljavitvene določbe nimajo pravilne.

Komentar: Odlok mora začeti veljati po objavi v uradnem glasilu, uporablja pa se s 1. januarjem leta, za katerega je proračun sprejet.

Rok plačila obveznosti občine – SP42

15 občin ima v sprejetem odloku določen rok plačila obveznosti iz proračuna občine.

Komentar: Prvi odstavek 32. člena ZIPRS2425 določa, da »... Za plačilo vseh obveznosti je plačilni rok za neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov največ 30 dni....«

Navedena določba pomeni, da je to najkasnejši rok, razen v primeru drugih določb v ZIPRS. Občina mora rok plačila sicer dogovoriti v pogodbi oziroma ga določiti v izdani naročilnici. Če ga določi v odloku pa je v vseh primerih (praviloma) enak, kar pa lahko v določenih primerih povzroči težave. Določitev roka za plačilo obveznosti je pomembna tudi zaradi načrtovanja likvidnosti in izvrševanja proračuna.

Začasno financiranje – SP43

17 občin v sprejetem odloku nima določbe o začasnem financiranju proračuna.

SP44 – od tistih občin, ki določbo o začasnem financiranju imajo, jih je 175 takih, ki imajo pravilno določbo.

Komentar: Prvi odstavek 32. člena ZJF določa, da »Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, se financiranje funkcij občine ter njihovih nalog in drugih s predpisi določenih namenov (v nadaljnjem besedilu: začasno financiranje), začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu....«

Zakon natančno določa, kaj velja, če proračun občine ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša. Posledica je, da velja začasno financiranje proračuna v letu »t+1« od leta, za katerega je proračun sprejet. Četudi občina v odloku nima člena, ki opredeljuje začasno financiranje, velja neposredna uporaba določbe 32. člena ZJF.

Število členov odloka – SP45

Najdaljši odlok občine ima 30 členov, najkrajši odlok 11 členov, povprečni odlok občine pa ima 17 členov.

Komentar: Občine zelo različno vključujejo vsebine v posamezne člene. Nekatere več različnih vsebin zapišejo v enem členu, druge pa v več členih zapišejo vsebino, ki smiselno spada v enega. Pravila o številu členov v odloku ni. Je pa smiselno, da so v posamezni člen vključene vsebine, ki so smiselno povezane.

Datum sprejetja odloka na Občinskem svetu/ datum pošiljanja SP na MF – SP46

Povprečno je trajalo 34 dni, da so občine sprejeti odlok oziroma celotno gradivo, poslale na Ministrstvo. Najhitreje je to občina storila takoj naslednji dan po sprejetju, največ pa je trajalo kar 385 dni.

Komentar: 31. člen ZJF določa, da »župan predloži občinski proračun ministrstvu, pristojnemu za finance, v 30 dneh po njegovem sprejetju.«

Ažurno pošiljanje sprejetega odloka občine na Ministrstvo je ključnega pomena za popolnost podatkov in evidenc, ki jih Ministrstvo potrebuje pri svojem delu. Nepošiljanje sprejetih odlokov s strani občin v zakonsko določenem roku predstavlja težavo za Ministrstvo, ki zato svojih nalog, ki so s tem povezane, ne more pravočasno izvesti.

4. NEUSTREZNE DOLOČBE V SPREJETIH ODLOKIH O PRORAČUNIH OBČIN ZA LETO 2024

V nadaljevanju so podani konkretni primeri določb iz sprejetih odlokov občin po posameznih vsebinskih sklopih in stališče MF do takšnih določb.

Veljavnost odloka o proračunu občine

- *»Odlok začne veljati z dnem sprejetja na OS.«*

Stališče MF: Odlok ne more veljati, preden ni objavljen – 154. člen Ustave RS. Predpisi morajo biti javno objavljeni, preden začno veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno.

Proračunska rezerva

- *»Sredstva proračunske rezerve se lahko začasno porabijo za premagovanje likvidnostnih težav proračuna.«*

Stališče MF: Določba je v nasprotju z 49. členom ZJF.

Splošna proračunska rezervacija

- Občina v odloku nima določbe o sredstvih za splošno proračunsko rezervacijo (42. člen ZJF) – posledično nima rezerviranih sredstev za ta namen.

Stališče MF: Določba ZJF je za občine obvezna. (1) V proračunu se del predvidenih proračunskih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Na podlagi 1. stavka 42. člena ZJF morajo občine tako imeti v proračunih rezervirana sredstva tudi za splošno proračunsko rezervacijo.

Odpiranje proračunskih postavk:

- *»Med izvrševanjem proračuna lahko župan odpre nove proračunske postavke, ki jih pri planiranju ni bilo mogoče predvideti oziroma, če je to potrebno za pridobitev sredstev iz nacionalnih in evropskih razpisov.«*

Stališče MF: Določba ni v skladu z 32. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS.

- *»Med izvrševanjem proračuna nove proračunske postavke odpira Občinski svet občine.«*

Stališče MF: Določba ni v skladu z 32. členom PIPRS. Vprašljiva je tudi izvršljivosti določbe ?

- *»Med izvrševanjem proračuna lahko župan odpre novo proračunsko postavko, če pri načrtovanju proračuna ni bilo mogoče predvideti prejemnika proračunskih sredstev ali načina izvedbe projekta.«*

Stališče MF: Določba nima podlage v PIPRS in ZJF.

- *»Med izvrševanjem proračuna lahko župan odpre novo proračunsko postavko zaradi EU projektov in drugih utemeljenih razlogov.«*

Stališče MF: Katerih utemeljenih razlogov? Nedoločno – diskrecijska pravica župana?!

Namenska sredstva proračuna:

- *»Za likvidnostno financiranje proračuna je mogoče uporabiti namenska sredstva, ki po ocenah v tekočem letu ne bodo porabljeni za načrtovane namene. Sredstva je potrebno vrniti in ob tem zagotavljati ustrezne evidence namenskih sredstev.«*

Stališče MF: Določba ni v skladu z namensko porabo ostanka namenskih sredstev.

Prerazporejanje pravic porabe sredstev

- *»Župan lahko prerazporeja sredstva med glavnimi programi, če s tem ni bistveno ogroženo izvajanje nalog občine.«*

Stališče MF: Kaj pomeni določba »bistveno«? Problem lahko nastane v primeru preverjanja izvrševanja proračuna s strani Nadzornega odbora občine – sicer diskrecijska pravica župana.

- *»Prerazporejanje pravic porabe se ureja z odpiranjem novih proračunskih postavk«*

Stališče MF: Prerazporejanje se izvaja med že odprtimi proračunskimi postavkami v proračunu.

- *»Prerazporejanje pravic porabe se izvršuje na primer med glavnimi programi...«*

Stališče MF: Določba »na primer« je neustrezna, nedoločljiva.

- *»Občinski svet občine neomejeno odloča o prerazporeditvah v posebnem delu proračuna.«*

Stališče MF: Prerazporejanje pravic porabe sredstev se izvaja med izvrševanjem proračuna in je v pristojnosti župana, v skladu z določbami odloka. Izvrševanje proračuna ni v pristojnosti občinskega sveta. V primeru, da se sredstev ne more zagotoviti s prerazporeditvami, je župan dolžan pripraviti rebalans proračuna in ga predložiti OS v sprejem.

- *»Zgornja meja prerazporeditev je 10 % načrtovanih sredstev proračuna.«*

Stališče MF: Nejasna določba, saj ni mogoče jasno razumeti, katerih načrtovanih sredstev. – Sredstev vseh 3 bilanc, samo A bilance? V primeru rebalansa se lahko sredstva proračuna tudi bistveno znižajo, s čimer je ogrožena možnost prerazporejanja + mogoče je limit iz odloka že prekoračen.

- *»Prerazporejanje sredstev lahko izvršuje neposredni uporabnik sam.«*

Stališče MF: To je v pristojnosti župana. (Proračunski priročnik, 5. in 38. člen ZJF).

Rok plačila obveznosti

- *»Za plačilo obveznosti občine veljajo plačilni roki, kot so določeni v ZIPRS2425«*

Stališče MF: Glede na določbo ZIPRS2425 – največ 30 dni, je takšna določba nedoločljiva in odveč, saj ne določa nič natančneje, kot ZIPRS.

Zadolževanje

- *Občine neustrezno uporabljajo izraze kratkoročno zadolževanje / likvidnostno zadolževanje.*

Pravilno:

- Likvidnostno - ročnost kredita, ko črpanje in odplačilo kredita/posojila zapadeta v okviru koledarskega leta,
- Kratkoročno - ročnost kredita do enega leta (do vključno 365 dni), črpanje kredita/posojila v tekočem koledarskem letu in vračilo v naslednjem koledarskem letu,
- dolgoročno - ročnost kredita daljša od enega leta, ko črpanje in odplačilo kredita/posojila ne zapadeta v okviru koledarskega leta (od vključno 366 dni dalje).

Ostane sredstev na dan 31. 12.

- *»Presežek prihodkov nad odhodki, ugotovljen na dan 31. 12. 2023 se izloči v sklad za posebne namene in se s sklepom župana prenese v proračun 2024.«*

Stališče MF: Treba je ugotoviti strukturo presežka prihodkov nad odhodki na dan 31. 12. in pravilno planirati pravice porabe neporabljenih namenskih sredstev v naslednjem letu. V začetku 2024 je treba tudi plačevati zapadle obveznosti, kar lahko omogoča tudi ostanek sredstev na računu na zadnji dan preteklega leta. Zato je določba o prenosu teh sredstev v sklad za poseben namene nenavadna.

Izvrševanje proračuna

- *»Za vse, kar ni opredeljeno v odloku, se uporabljajo določbe ZIPRS.«*

Stališče MF: V ZIPRS vse določbe niso za občine.

- *Sredstva proračuna se med letom delijo enakomerno med vse uporabnike v okviru doseženih prihodkov.*

Stališče MF: Določba je vsebinsko vprašljiva in ali je sploh realna/izvršljiva?

- *Saldo sredstev na dan 31. 12. 2023 v bilanci odloka ni enak, kot ga občina posreduje na spletni strežnik MF-OPPrA. Takih je bilo 8 občin.*

Stališče MF: Stanje mora biti enako.

Načrtovanje ravnanja s stvarnim premoženjem

Stališče MF: Občina naj preveri, ali ima določbe v skladu s 24. oziroma 25. členom Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

5. DODATNO IZPOSTAVLJENE VSEBINE IZ SPREJETIH ODLOKOV O PRORAČUNIH OBČIN ZA LETO 2024

5.1 Načrt razvojnih programov

5.1.1 Spremljanje in spreminjanje projektov v NRP

Po pregledu odlokov o proračunih občin Ministrstvo ugotavlja, da **štiri občine** člena o spremljanju in spreminjanju projektov v NRP nimajo, od tega ena občina pogoje spreminjanja in uvrščanja obravnava pri drugih določilih, ostale se o tej problematiki ne opredeljujejo. Ena občina člen o spremljanju in spreminjanju projektov v odloku ima, vendar ne opredeljuje nobenih pristojnosti niti županu niti občinskemu svetu.

Če osvetlimo pristojnosti, ki jih odloki podeljujejo županom, ugotovimo naslednje:

Največ, to je 78 % občin, dovoljuje županom, da spreminjajo projekte v NRP do 20 % njihove vrednosti. Kar 9 % občin dovoljuje županom, da spreminjajo oz. potrjujejo spremembe projektov v NRP neomejeno. 4 % občin določa, da lahko župani neomejeno spreminjajo projekte do možnosti prerazporeditev, kot jih določajo v odloku o proračunu. Pregled pristojnosti županov glede spreminjanja projektov v NRP je v tabeli 1.

Tabela 1: Prikaz pristojnosti župana v zvezi s spreminjanjem projektov v NRP v odlokih proračuna občin za leto 2024

Osnovna pristojnost spreminjanja projektov v NRP	%	št. občin
Do 20 % vrednosti projekta	77,9 %	162
Neomejeno	8,7 %	18
Do prerazporeditev	3,8 %	8
Do neke vrednosti projekta oz. spremembe projekta (100.000 EUR, 300.000 EUR, 500.000 EUR)	2,9 %	6
Do 30 % vrednosti projekta	2,9 %	6
Do 1 %, 10 % oz. 25 % vrednosti projekta	1,4 %	3
Do 40 % oz. 50 % vrednosti projekta	1,0 %	2
Ne daje pristojnosti županu/županji	1,4 %	3
Skupaj:	100,0%	208

Kar 52 občin izkazuje v odloku dovolilo županu, da spreminjajo projekte v NRP neomejeno, če projekti izpolnjujejo določene pogoje in sicer kot jih prikazuje tabela 2.

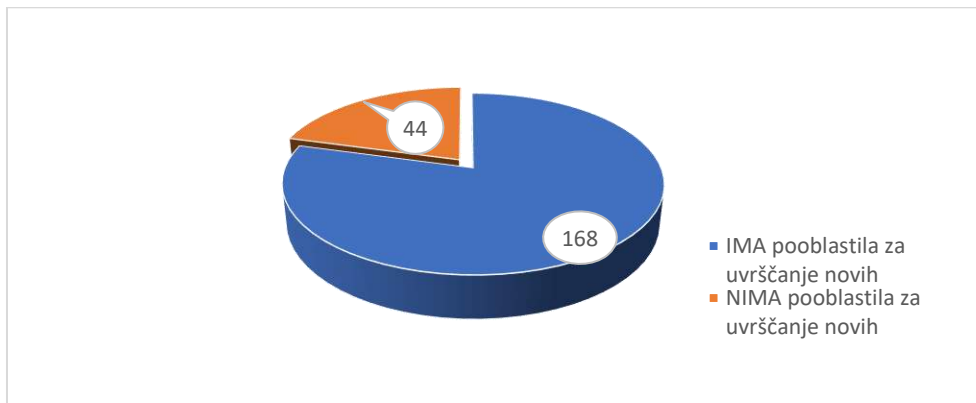
Tabela 2: Prikaz dodatnih pogojev pristojnosti župana /županje v odlokih proračuna občin za leto 2024

Dodatne zahteve pri pristojnosti županov	%	št. občin
če so predmet sofinanciranj iz državnega proračuna ali proračuna EU	61,5 %	32
še dodatno do nekega zneska vrednosti ali spremembe projekta	19,2 %	10
če so projekti za odpravo posledic naravnih nesreč	5,8 %	3
Drugo	7,7 %	4
če je projekt iz občinskega proračuna financiranj manj kot 50 %	3,8 %	2
Za participativni proračun	1,9 %	1
Skupaj:	100,0%	52

Največkrat občine dovoljujejo odločanje pri spreminjanju projekta v NRP županu neomejeno v primeru, da **se projekti sofinancirajo iz državnega proračuna oziroma EU sredstev** na podlagi objavljenih razpisov. Takšnih **občin**, ki ima takšna dodatna dovolila je **32** oz. kar 62 % tistih, ki imajo še dodatne pogoje pri pristojnosti županov/županjam.

79% občinskih svetov občin, je na podlagi sprejetih odlokov za leto 2024 pristojno za uvrščanje novih projektov, razmerje pri tem prikazuje Slika 1. Pri ostalih 44 občinah imamo pri večini, to je pri 40 občinah, eksplicitno zapisano, da je za uvrstitev projekta v veljavni NRP med letom pristojen župan.

Slika 1: Prikaz pristojnosti občinskih svetov občin pri uvrščanju novih projektov v NRP



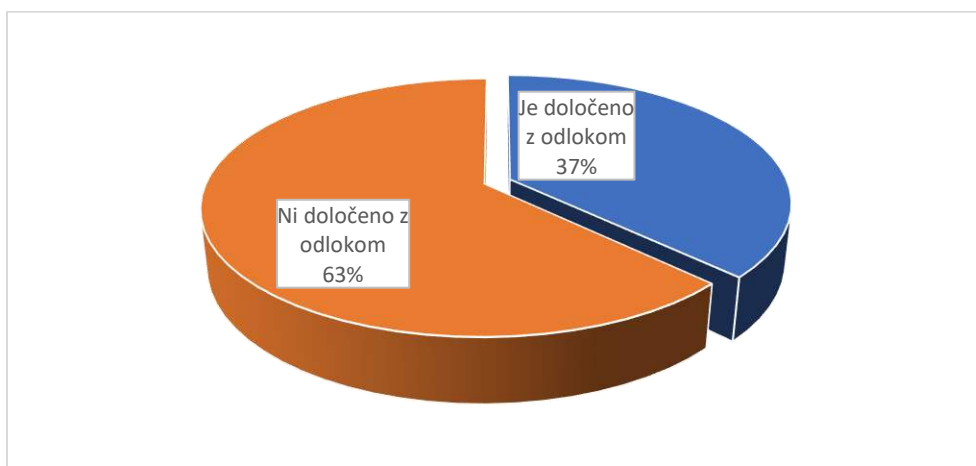
Pri tem ima samo 11 občin (5 %) pri pooblastilu občinskemu svetu dodatne pogoje za uvrščanje novih projektov in sicer se te nanašajo na razmejitve pri pristojnosti županov. Največkrat gre za projekte, ki so predmet javnih razpisov za sofinanciranje iz državnega proračuna ali proračuna EU ali za omejitve v nominalnem znesku.

Občinski sveti 149 občin (70 %) lahko spreminjajo projekte nad 20 % vrednosti le-teh.

5.1.2 Potrjevanje investicijske dokumentacije kot določilo v odloku za leto 2024

Analizirano je bilo tudi, koliko občin ima pristojnost za potrjevanje investicijske dokumentacije, ki se mora za projekte izdelovati in obravnavati v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. L. RS št. 60/06, 54/10, 27/16; krajše: UEM), urejeno z odlokom. Številka ni zanemarljiva in sicer je takšnih **79 občin** oz. 37 % kot je razvidno tudi iz Slike 2.

Slika 2: Pooblastila za potrjevanje investicijske dokumentacije podana z odlokom o proračunu za leto 2024



V nadaljevanju nas je zanimalo, kako je teh 79 občin (37 %) razdelilo to pristojnost med župane in občinski svet.

Ugotovljeno je bilo, da je kar 77 občin (36 %) to pristojnost dodelilo županu. Ob tem je 17 občin (8 %) takšnih, ki mu podeljuje mandat za potrjevanje le dokumenta identifikacije investicijskega projekta in 11 občin takšnih (5 %), ki mu daje pravico za potrjevanje celotne investicijske dokumentacije (DIIP, PIZ, IP in NIP). 49 občin (66 %) ima pri potrjevanju omejitve v nominalnih zneskih.

Na drugi strani samo 31 občin (15 %) podeljuje občinskemu svetu občine pristojnost, da potrjuje investicijsko dokumentacijo in sicer na način, ki je komplementaren potrjevanju župana npr. če župan potrjuje DIIP in NIP, občinski svet občine obravnava in potrdi PIZ in IP.

5.1.3 Povzetek oz. usmeritve po pregledu NRP in potrjevanja ID v odlokih o proračunih občin za leto 2024

Spremljanje in spreminjanje projektov v NRP (SP18- SP20)

Pri določitvi pogojev za spremljanje in spreminjanje projektov v NRP večina občin (162 – 77 % vseh občin) sledi določilom za državni proračun oz. določilom vsakokratnega ZIPRS, kjer je določeno spremljanje in spreminjanje NRP in sicer, da predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika (minister) lahko potrjuje spremembe projekta do 20 % njegove vrednosti, nad to mejo pa o tem odloča državni zbor. Smiselno torej za občine lahko velja - župan in občinski svet.

Kar 18 občin (skoraj 9 % vseh občin) se je odločilo, da pri spreminjanju projektov v NRP župana ne omejujejo, na drugi strani imamo 3 občine, ki županu v te namene ne dajejo nobenih pristojnosti.

Tudi določila pogosto dodatne razširitve pristojnosti županov pri projektih, sofinanciranih s strani državnih oz. evropskih sredstev, izhajajo iz podobne ureditve na državnem nivoju (32 občin – 15 % vseh občin). Dodatne razširitve pristojnosti župana, ki jih zasledimo pri občinah so pri projektih, ki so posledica odprave naravnih nesreč, če se projekt nad 50 % financira iz drugih virov, če gre za projekte participativnega proračuna in podobno.

168 občin oz. skoraj 80 % vseh ima določila, da so Občinski sveti občin pristojni za uvrščanje novih projektov v NRP. Tudi tu zasledimo omejitve oz. se za uvrščanje novih projektov v NRP pooblasti župana, če gre za projekte, ki so predmet javnih razpisov za sofinanciranje s strani države ali evropskih sredstev ali podajajo druge vrednostne omejitve novim projektom.

Iz odlokov je pri določanju teh pristojnosti razvidno veliko prepisovanja občin ena od druge ter iz zakonodaje na državni ravni. Predlagamo, da pri pripravi tega dela odloka občine sledijo svojim razmeram in racionalnosti.

Potrjevanje investicijske dokumentacije (SP21 – SP23)

79 občin oz. 37 % vseh občin ima v svojem odloku o proračunu za leto 2024 tudi določila glede pristojnosti potrjevanja investicijske dokumentacije. Od tega velika večina občin (77) dodeljuje to pristojnost županu/županji, na drugi strani 31 občin (15 %) podeljuje občinskemu svetu pristojnost, da potrjuje investicijsko dokumentacijo in sicer na način, ki je komplementaren potrjevanju župana/županje, npr. če župan potrjuje DIIP in NIP, občinski svet obravnava in potrdi PIZ in IP.

Smiselno je, da to tematiko občine rešujejo z odlokom v kolikor nimajo to rešeno v drugih internih aktih oz. pravilnikih. Prav tako je prav, da pri tem ravnajo optimalno v skladu s svojimi posebnostmi (npr. ne obremenjujejo po nepotrebem občinskih svetov).

5.2 Zadolževanje občin

5.2.1 Dolgoročno zadolževanje občine

Tretji odstavek 10.a člena ZFO-1 določa, da se obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina torej obseg zadolževanja določi v členu odloka, s katerim se proračun sprejme in v C bilanci-Račun financiranja, kar mora biti medsebojno usklajeno.

Pri pregledu odlokov, s katerimi so občine sprejemale proračun za leto 2024 so bile ugotovljene naslednje **neustreznosti določb**:

- Medsebojna neusklajenost med C bilanco in določbami v členu odloka o proračunu:
 - o v C bilanci je obseg zadolževanja določen, v členu odloka pa ne,
 - o želena višina zadolževanja občine ni skladna v proračunu oz. v členu odloka,
 - o obseg zadolževanja je v C bilanci je določen z 0 EUR, v določbi odloka pa je določeno, da se občina lahko zadolži skladno z ZFO-1.
- V splošnem delu proračuna v C bilanci ni prikaza kategorije VII. Zadolževanje.
- Določba glede zadolževanja je zapisana na način, da se občina lahko zadolži v letu 2024 v skladu z ZJF in ZFO-1. Navedena zakona ne določata obsega zadolževanja posamezne občine, ampak to določi občinski svet. Višji pravni akt po hierarhiji za občino v vsakem primeru velja.
- Nekonsistentnost v določbah, npr. navedeno je, *»da se občina lahko zadolži v letu 2024 v skladu z ZJF, v nadaljevanju odloka pa je zapisano, da se v letu 2024 občina ne bo zadolžila«*.
- Nerazumevanje definicij: zadolževanje občine za izvrševanje proračuna, za investicije in likvidnostno zadolževanje občine (kombinacija definicij v enem stavku).
- Določba, da se lahko koristijo sredstva po 2. odstavku 21. člena ZFO-1 kot kreditna sredstva.
- *Določba: »V letu 2024 se lahko občina zadolžuje pri proračunu RS za financiranje občinskih investicij v višini in pod pogoji, ki jih določi Vlada RS v obvestilu občinam o deležih razpoložljivih sredstev za sofinanciranje občinskih investicij.«* nima pravne podlage, saj tovrstnega zadolževanja občin, kot je veljal pred leti, z zadolževanjem pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, ni več.
- Za določitvijo obsega zadolževanja občine se besedilo nadaljuje z določbo: *»... se porabijo prenesena sredstva iz leta 2023.«*
- Določba: *»na podlagi 10. člena ZFO-1 C se občina lahko zadolži v proračunu države, ki se ne šteje v obseg zadolževanja občine«*, nima pravne podlage.
- Določba: *» občina se lahko zadolži do višine 10 % načrtovanih prihodkov sprejetega proračuna«*, nima pravne podlage.
- Določba: *»Za potrebe dokončanja investicij se občina v letu 2024 lahko zadolži«* je nepopolna in tako brezpredmetna, saj ne vsebuje višine zadolžitve in tako ne daje občini možnost zadolževanja.
- Določba: *»občina se lahko zadolži do višine, ki je določena v ZJF«*. Določba ni ustrezna, saj višino zadolževanja določi občinski svet.

Poleg navedenega so bile ugotovljene tudi administrativne napake – leto zadolževanja, kar pa pomeni neusklajenost v proračunu. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da občine ne razlikujejo med terminoma zadolževanje za izvrševanje proračuna, za investicije in zadolževanjem za upravljanje z dolgom.

V odlokih proračunov občin za leto 2024 je zadolževanje za izvrševanja proračuna za investicije planiralo 209 občin, od tega je višino zadolževanja ustrezno določilo 167 občin.

5.2.2 Dolgoročno zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Četrty odstavek, 10. g člena ZFO-1 določa, da se obseg zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina torej v členu odloka, s katerim se sprejme občinski proračun, določi skupni znesek zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pri pregledu odlokov, s katerimi so občine sprejemale proračun za leto 2024 so bile ugotovljene naslednje **neustreznosti določb**:

- Občine imajo v odlokih le prepisano zakonsko določbo glede dolgoročnega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, nimajo pa določenega skupnega zneska zadolžitve teh oseb.
- Določba: »*Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine se lahko v letu 2024 zadolžijo do skupne višine, ki je v skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna občine za leto 2024*« ni ustrezna, saj obseg zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določi občinski svet v odloku.
- Določba: »*Županja je pooblaščenca za dajanje soglasij k zadolževanju javnih zavodov do višine 1 % sprejetega proračuna za tekoče leto, katerih ustanovitelj je občina, po predhodnem soglasju občinskega sveta občine*« nima pravne podlage.

V odlokih proračunov občin za leto 2024 je skupni znesek zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine planiralo 179 občin, od tega je višino zadolževanja določilo 121 občin.

5.2.3 Upravljanje z dolgom občinskega proračuna

Tretji odstavek, 10. c člena ZFO-1 določa, da se obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

To pomeni, da se obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna planira v členu odloka, s katerim se sprejme občinski proračun, in sicer se določi višina obstoječih kreditov (zapis stanje glavnice obstoječih kreditov na določeno obdobje), ki naj bi se nadomestili z novo ugodnejšo zadolžitvijo.

Pri pregledu odlokov, s katerimi so občine sprejemale proračun za leto 2024 so bile ugotovljene naslednje **neustreznosti določb**:

- Občine prepišejo le določbo 10.c člen ZFO-1, ne določijo pa višine zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna.
- Občina ima namesto višine zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna zapisano: »... *do višine stanja glavnice na dan 31. 12. 2023.*«.
- Namesto višine zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna ima občina zapisano: »*občina se lahko zadolži za upravljanje z dolgom do višine 10 % načrtovanih prihodkov sprejetega proračuna*«.
- Določba: »*občina se lahko zadolži za upravljanjem z dolgom občinskega proračuna v višini sklenjenih vseh kreditnih pogodb, ki imajo soglasje občinskega sveta občine in MF*« je nepopolna, saj ne vsebuje zneska zadolžitve za upravljanje z dolgom.

- Določba: »občina se lahko zadolži za upravljanje z dolgom občinskega proračuna do višine razpoložljivega zadolževanja« je neustrezna, ker manjka znesek zadolževanja za upravljanje z dolgom in ker zadolžitev za upravljanje zamenja obstoječe zadolžitve, ki so manj ugodne in se pri izračunu obsega zadolževanja to tudi upošteva.

V odlokih proračunov občin za leto 2024 je obseg upravljanja z dolgom občinskega proračuna planiralo 63 občin, od tega je višino zadolževanja določilo 48 občin.

5.2.4 Poroštvo občine

Prvi odstavek, 10. e člena ZFO-1 določa, da občina lahko izdaja poročila za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

Občina v členu odloka, s katerim se sprejme občinski proračun, določi skupni znesek izdanih poročil občine.

Pri pregledu odlokov, s katerimi so občine sprejemale proračun za leto 2024 so bile ugotovljene naslednje **neustreznosti določb**:

- Določba: »obseg poročil občine za izpolnitev obveznosti javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, v letu 2024 ne sme preseči z zakonom določenega zneska« je neustrezna, saj obseg izdanih poročil občine določi občinski svet in ne zakon.
- Občine imajo prepisano zakonsko določbo glede izdaje poročil občine, nimajo pa določenega zneska izdanih poročil občine.
- Določba: »občina sme dati poročila za izpolnitev obveznosti največ do višine 5 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna« nima pravne podlage.
- Določba: »obseg poročil ne sme preseči skupne višine obsega glavnice, ki je določena Zakonom o izvrševanju proračuna občine za leto 2024« je neustrezna, saj je obseg izdanih poročil določen z odlokom o proračunu občine in ne z ZIPRS .
- Določba: »obseg poročil občine ne sme preseči vrednosti določene v ZFO-1« je neustrezna, saj je obseg izdanih poročil občine določen z odlokom o proračunu občine in ne z ZFO-1.

V odlokih proračunov občin za leto 2024 je skupni znesek izdanih poročil občine planiralo 162 občin, od tega je skupni znesek izdanih poročil občine določilo 128 občin.

5.2.5 Poroštvo pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Četrty odstavek, 10. g člena ZFO-1 določa, da se obseg izdanih poročil pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina v členu odloka, s katerim se sprejme občinski proračun določi skupni znesek izdanih poročil pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pri pregledu odlokov, s katerimi so občine sprejemale proračun za leto 2024 so bile ugotovljene naslednje **neustreznosti določb**:

- Občine imajo prepisano zakonsko določbo glede izdaje poročil pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, nimajo pa določenega skupnega zneska izdanih poročil pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

V odlokih proračunov občin za leto 2024 je skupni znesek izdanih poroštrev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine občin planiralo 111 občin, od tega je skupni znesek izdanih poroštrev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določilo 85 občin.

6. ZAKLJUČEK

Določbe, ki jih imajo občine zapisane v svojem odloku o proračunu morajo biti v skladu z javno finančnimi predpisi ter jasne in nedvoumne. Le tako lahko župani / županje izvršujejo proračune, Občinski sveti občin ustrezno odločajo, Nadzorni odbori občin pa vršijo nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo izvrševanja proračunov.

Opravljeno analizo bo Ministrstvo upoštevalo tudi pri pripravi proračunskega priročnika za pripravo proračunov občin za leti 2025 in 2026.

Ministrstvo bo analiziralo sprejete odloke o proračunih občin tudi za leto 2025 in preverilo sledenje usmeritvam iz te analize.