

OBRAZLOŽITEV ODLOKA O PRORAČUNU MESTNE OBČINE MARIBOR ZA LETO 2002

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99,124/00,79/01; v nadaljnjem besedilu: ZJF) določa metodološke novosti na področju sestave proračuna in finančnega načrta, priprave proračuna in finančnega načrta in sprejemanja proračuna. Cilj je izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi.

Poleg določb ZJF občine pri pripravi proračuna uporabljajo tudi določbe uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 56/00,56/01). Enoten način oblikovanja proračunov občin še ni predpisan.

29. člen ZJF določa, da občinski svet mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun. Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, se financiranje občin ter njenih nalog uredi z začasnim financiranjem (32. in 33. člen ZJF). V 5.členu ZJF je določeno, da se proračun sprejme z odlokom, v katerem se uredijo tudi druga vprašanja povezana z izvrševanjem proračuna.

K 1. in 2. členu:

Proračun sestavljajo splošni del (bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja), posebni del (finančni načrt neposrednih uporabnikov proračuna) in načrt razvojnih programov (enovit akt, ki opredeljuje ključne programe investicijske proračunske porabe za srednjeročno obdobje, sprejema se za proračunsko leto 2002 in prihodnja tri leta).

Program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja pojasnjuje vsebino računa finančnih terjatev in naložb ter prejemkov in izdatkov v bilanci prihodkov in odhodkov. Ta program določa spremembe v bilanci stanja občinskega premoženja,

Načrt delovnih mest zajema sistemizirana in zasedena delovna mesta. ZJF predvideva, da se ob pripravi predloga proračuna pripravijo načrti delovnih mest neposrednega uporabnika in se kot del obrazložitve proračuna posredujejo občinskemu svetu. V 30 dneh po sprejemu proračuna župan kot pristojna oseba za sprejem načrta delovnih mest za neposredne uporabnike občinskega proračuna uskladi predloge načrtov delovnih mest s predlogom proračuna. Ta načrt določa obseg sredstev za plače in druge osebne prejemke v bilanci prihodkov in odhodkov.

Za pripravo proračuna Mestne občine Maribor za leto 2002 je Ministrstvo za finance v mesecu juliju 2001 posredovalo globalna kvantitativna izhodišča kot podlago za planiranje javnofinančnih prihodkov in odhodkov v letih od 2002 do 2005.

Poleg kvantitativnih izhodišč za pripravo proračuna za leto 2002 in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov za leto 2002 so pomembna tudi proračunska načela in dane usmeritve:

- da so v proračunu planirana sredstva pravica porabe, ki jo uporabnik lahko izkoristi le, če se uresničujejo planirani prihodki;
- da se iz ugotovljenega ostanka sredstev na računu namenska sredstva, ki niso porabljena v letu 2002 prenesejo v proračun leta 2003 in da neporabljena angažirana sredstva

uporabnika zapadejo v korist proračuna in se ne prenašajo kot neporabljena sredstva v prihodnje leto.

- da morajo biti sredstva v finančnih načrtih pregledno razčlenjena in specificirana;
- da se planirajo samo tisti izdatki, ki jih bo mogoče po realni oceni v proračunskem letu uresničiti - plačati do 31.12.2002 in to za namene in v višini, ki je potrebna za izvajanje nalog občine.

Za pripravo načrtov razvojnih programov za obdobje od leta 2002 do 2005 se kot podlaga pri pripravi poleg ZJF in uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna uporabi tudi enotna metodologija za izdelavo investicijske dokumentacije po Uredbi o enotni metodologiji za izdelavo programa za javna naročila investicijskega značaja, kar predstavlja natančnost pri planiranju in omogoča tudi doseganje realizacije glede na plan.

Določbe prvega odstavka 1. člena ZJF ožje dele lokalne skupnosti zavezujejo, da vključijo tudi svoje prejemke in izdatke v proračun občine ne glede na to, da so ožji deli lokalne skupnosti s statusom pravne osebe. Izvedba teh določil naj bi imela pravno osnovo v zakonu o izvrševanju proračuna RS za leto 2002, kar pomeni, da bomo temu določilu tudi izvedbeno sledili.

Po načrtovanih prejemkih in izdatkih v letu 2002 se ugotavlja proračunski primankljaj, saj so izdatki tekočega leta višji od prejemkov. Z oceno stanja sredstev na računu konec leta 2001, se v proračun 2002 vključuje prenos namenskih prihodkov in prenos sredstev za plačilo neplačanih obveznosti po pogodbah iz leta 2001 tako, da se za obseg prenesenih namenskih sredstev in obveznosti poveča obseg sredstev v finančnem načrtu uporabnika.

K 3. členu:

Eno izmed temeljnih proračunskih načel zahteva, da vsi prejemki služijo za planiranje vseh izdatkov. 43. člen ZJF določa namenske prihodke: donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj.

Ostali namenski odhodki so opredeljeni po odloku, ker je njihova uporaba, način zbiranja določena s posebnimi odloki ali pravnimi akti in so: namenska sredstva za odpadne vode in odpadke, odškodnina za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč in gozda, turistična taksa, prejeta sredstva iz državnega proračuna za investicije, požarna taksa, taksa za obremenjevanje voda, taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki koncesijskih dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo in priključnine.

Načelo periodičnosti zahteva, da neporabljena sredstva uporabnika v finančnem načrtu (njihove neizkoriščene pravice porabe) zapadejo koncem proračunskega leta in se ne prenašajo kot neporabljena sredstva v prihodnje leto. Neporabljena denarna sredstva proračuna se prenesejo v proračun za prihodnje leto v korist prejemkov proračuna in za financiranje izdatkov proračuna prihodnjega leta kot celote. Izjema je le to, da se prenašajo le neporabljena namenska sredstva v prihodnje leto, kot jih določa odlok o proračunu Mestne občine Maribor.

K 4. členu:

Z ureditvijo na področju javnih financ se priznava, da se pri izvrševanju proračuna pojavijo smiselne in utemeljene potrebe po možnostih prilagajanja proračuna novim okoliščinam. Ravno zato je uveden termin prerazporejanja sredstev oziroma pravic porabe (38. in 39. člen

ZJF). S proračunsko postavko je določena osnovna struktura proračuna in namen porabe sredstev.

V odloku proračuna je opredeljeno kateri organi lahko odločajo o spremembah proračuna s prerazporejanjem sredstev in v kolikšnem obsegu je to dovoljeno:

- prerazporejanje med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb in računom financiranja je mogoče le v skladu z 39. členom ZJF,
- izvrševanje proračuna se spremlja na nivoju proračunske postavke, sredstva na proračunskih postavkah določajo obseg izdatkov v tekočem letu,
- prerazporejanje sredstev med proračunskimi postavkami je mogoče na osnovi utemeljene obrazložitve potreb uporabnika in je v pristojnosti župana. Prerazporejanje sredstev med proračunskimi postavkami se izvaja samo v okviru 2-mestne oznake SM,
- pooblaščen odredbodajalec lahko samo na osnovi utemeljenih razlogov odloča o odstopanjih oz. o spremembah pri porabi proračunskih sredstev v okviru proračunske postavke glede na sprejeti proračun.

Župan odredbodajalca pooblasti s posebnim pooblastilom, to pooblastilo je lahko časovno omejeno in ga lahko tudi odvzame.

S pooblastilom definira področje in naloge odredbodajalcev:

- razpolaganje s proračunskimi sredstvi, tako da le ti skrbijo za zakonitost, učinkovitost in gospodarnost pri pripravi pravnih podlag za uporabo proračunskih sredstev in prevzemanje obveznosti,
- izdajanje odredb za plačila v breme proračuna,
- preverjanje pravilnosti nastalih obveznosti in pravilnosti porabe proračunskih sredstev.

K 5. členu:

40. člen ZJF predpisuje ukrepe in postopke za uravnoteženje proračuna in za začasno zadržanje izvrševanja proračuna. Župan lahko na predlog Oddelka za finance za 45 dni zadrži izvrševanje izdatkov in ukrepa tako, da doseže uravnoteženje proračuna. O tem takoj obvesti Mestni Svet. Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadrževanja odhodkov proračuna, proračun ne more uravnovesiti, mora župan najkasneje 15 dni pred iztekom roka (45 dni) predlagati rebalans proračuna.

K 6. členu:

42. člen ZJF določa namene uporabe, saj sredstva na tej postavki pomenijo proračunska sredstva, ki vnaprej niso razporejena.

K 7. členu:

48.člen ZJF določa oblikovanje in uporabo sredstev proračunske rezerve. Sredstva proračunske rezerve se uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, druge nesreče, ki jih povzročajo naravne sile in ekološke nesreče. ZJF določa, da se lahko izločijo v proračunsko rezervo sredstva največ do višine 1,5% prejemkov proračuna. O uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine 6.000.000,00 odloča župan.

K 8. členu:

Na podlagi 51.člena zakona o lokalni samoupravi se pooblašča župana, da za odločanje o pridobitvi in odtujitvi premičnega premoženja ter za pridobitev nepremičnega premoženja odloča do višine 1.000.000,00. Višina zneska ne opredeljuje posamičnega primera, ampak

višino v letu (to se nanaša na odpise sredstev). Po 77. členu ZJF se z odlokom določi znesek za odpis ali delni odpis plačila dolga, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve. Operativna izvedba teh določil se definira v navodilih o izvrševanju proračuna.

K 9. členu:

Določitev tega člena pomeni konkretizacijo 2. odstavka 54.a. člena statuta MOM.

K 10. členu:

Pri porabi proračunskih sredstev je pomembno:

- da se sredstva proračuna občine uporabljajo za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni, odloki in drugimi predpisi v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje nalog in programov;
- da se sredstva proračuna porabijo v skladu s načelom gospodarnosti in učinkovitosti, kar zahteva postavitve ciljev in opredelitev pričakovanih rezultatov, ki so sodilo za merjenje uspešnosti.

Pri prevzemanju obveznosti pa uporabniki morajo upoštevati določila Zakona o javnih naročilih in druge podlage s področja investicijske izgradnje.

K 11. členu:

Na novo urejamo tudi večletne pogodbe. Uporabniki morajo za prevzete obveznosti, ki pomenijo predobremenitev proračuna prihodnjih let zagotoviti pravice porabe oziroma predvideti v finančnem načrtu sredstva za plačilo že prevzetih obveznosti (46. člen ZJF).

V predlogu odloka o proračunu je predlagan največji obseg obveznosti za posamezne namene, ki lahko zapadejo v plačilo v prihodnjih letih in jih uporabnik prevzame v tekočem letu (50. in 51. člen ZJF).

Ker je občina dolžna prioriteto zagotavljati sredstva za financiranje redne dejavnosti uprave in izvajalcev javnih služb, odplačevanja najetih kreditov in obresti ter ob upoštevanju dejstva, da se dinamika odhodkov za investicije iz namenskih sredstev usklajuje z dinamiko namenskih prihodkov, ocenjujemo, da je potrebno prevzemanje obveznosti za investicije iz drugih virov in za druge nadstandardne programe in neobvezne naloge prilagajati.

Višina odhodkov je odvisna od realiziranih prihodkov.

V odloku je določeno, da se neporabljena sredstva uporabnika v finančnem načrtu (njihove neizkoriščene pravice porabe) zapadejo s koncem proračunskega leta in se ne prenašajo kot neporabljena sredstva v prihodnje leto.

Iz preteklega leta se prenašajo le neporabljena namenska sredstva v prihodnje leto, kot jih določa Odlok o proračunu Mestne občine Maribor.

K 12. členu:

ZJF in statut Mestne občine Maribor opredeljuje pogoje za kratkoročno likvidnostno zadolževanje proračuna do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna.

Posebnosti dolgoročnega zadolževanja občine so opredeljene v ZJF in Zakonu o financiranju občine, ki določa pogoje in obseg zadolževanja. V odloku je določena obveznost dajanja soglasja mestnega sveta k zadolževanju posrednih uporabnikov proračuna in javnega podjetja, ki je predmet javne gospodarske službe.

K 13. členu:

Navodilo v izvrševanju proračuna MOM za leto 2002 bo opredeljevalo pogoje, postopke in način izvrševanja proračuna:

- pogoji in načini prevzemanja obveznosti v breme proračuna
- upravljanje s prejemki oziroma prihodki in izdatki oziroma odhodki proračuna
- odgovornost za razpolaganje z javnimi sredstvi
- postopki za izplačila iz proračuna
- postopki pri izdajanju soglasij k pogodbam
- spremembe proračuna
- obveščanje o izvajanju proračuna.

Ker pa se bo v letu 2002 pripravil tudi Pravilnik o finančnem poslovanju MOM se bodo določeni postopki, načini prevzemanja obveznosti, likvidiranja obveznosti in notranje kontroliranje finančnih dokumentov ter drugo, opredelilo s tem pravilnikom.