|  |
| --- |
| **Direktorat za proračun, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti**  **Beethovnova 11, 1000 Ljubljana**  **T: 01 369 65 70**  **E: gp.mf@gov.si** |

[**https://www.gov.si/teme/financiranje-obcin/**](https://www.gov.si/teme/financiranje-obcin/)

**PRIROČNIK ZA PRIPRAVO**

**ZAČASNEGA FINANCIRANJA**

**OBČIN**

#### Ljubljana, november 2021

KAZALO stran

[1. UVOD 2](#_Toc86840413)

[2. PRAVNE PODLAGE 2](#_Toc86840414)

[3. ZAČASNO FINANCIRANJE OBČINE 3](#_Toc86840415)

[3.1 Obdobje začasnega financiranja 3](#_Toc86840416)

[3.2 Obseg porabe v obdobju začasnega financiranja 4](#_Toc86840417)

[3.3 Nameni porabe v obdobju začasnega financiranja 4](#_Toc86840418)

[3.4 Izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja 4](#_Toc86840419)

[3.5 Načrt razvojnih programov v obdobju začasnega financiranja 5](#_Toc86840420)

[3.6 Objava začasnega financiranja 5](#_Toc86840421)

[4. ZAČASNO FINANCIRANJE NOVE OBČINE 6](#_Toc86840422)

*Priloga: Vzorec sklepa o začasnem financiranju občine*

1. UVOD

Nemoteno financiranje občine lahko poteka le v primeru uresničitve načela predhodne potrditve proračuna, kar pomeni, da ima Občina sprejet proračun za naslednje leto, ki je enako koledarskemu, pred začetkom leta, za katerega se proračun sprejema.

Ne glede na določila 13.a člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. [11/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-0449) – uradno prečiščeno besedilo, [14/13 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-21-0433), [101/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3677), [55/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2277) – ZFisP, [96/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3772) – ZIPRS1617, [13/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0544) in [195/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3501) – odl. US; v nadaljevanju: ZJF), lahko na podlagi 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. [174/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3088), [15/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-0315) – ZDUOP in [74/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-1558)), določba glede tega v predlogu ZIPRS2223 ni spremenjena, župan predloži Občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, tudi zunaj mandatnega obdobja, za katero je bil Občinski svet izvoljen.

To pomeni, da lahko občina na primer v letu 2021 sprejme proračun za leti 2022 in 2023 (v primeru dvoletnega proračuna), oziroma v letu 2022 (jeseni, ko prejme novelirana makroekonomska in morebitna druga izhodišča za naslednje leto), pripravi predlog proračuna za leto 2023.

Če pa občina ne sprejme proračuna v roku, ki omogoča njegovo uveljavitev s 1. januarjem leta, za katerega se proračun sprejema, je potrebno uvesti začasno financiranje. Financiranje občine se torej začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto.

Priročnik za pripravo začasnega financiranja občin je namenjen občinam pri enotni pripravi predpisov in pravil izvrševanja občinskih proračunov v tem obdobju. Priročnik vsebuje naslednje vsebine:

* pravne podlage za uvedbo začasnega financiranja,
* obdobje začasnega financiranja,
* obseg porabe v obdobju začasnega financiranja,
* namene porabe v obdobju začasnega financiranja,
* izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja,
* načrt razvojnih programov v obdobju začasnega financiranja,
* objavo začasnega financiranja,
* začasno financiranje v primeru ustanovitve nove občine.

2. PRAVNE PODLAGE

Uvedbo začasnega financiranja omogoča že četrti odstavek 148. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da se financiranje države oziroma občine nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto, če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati.

Za uvedbo začasnega financiranja občine uporabijo naslednje predpise:

* Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. [11/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-0449) – uradno prečiščeno besedilo, [14/13 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-21-0433), [101/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3677), [55/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2277) – ZFisP, [96/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3772) – ZIPRS1617, [13/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0544) in [195/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3501) – odl. US),
* Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. [123/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5268), [57/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2416), [36/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1805), [14/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0505) – ZUUJFO, [71/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3416), [21/18 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-21-0943), [80/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-1195) – ZIUOOPE in [189/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3287) – ZFRO; v nadaljevanju: ZFO-1),
* odlok o proračunu občine za preteklo leto.

Začasno financiranje urejata 32. in 33. člen ZJF. Osnova za določitev obsega in namenov financiranja v obdobju začasnega financiranja je odlok, s katerim je občina sprejela proračun za preteklo leto.

V primeru ustanovitve nove občine, pa je v zvezi z začasnim financiranjem treba upoštevati tudi Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. [123/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5268), [57/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2416), [36/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1805), [14/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0505) – ZUUJFO, [71/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3416), [21/18 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-21-0943), [80/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-1195) – ZIUOOPE in [189/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3287) – ZFRO; v nadaljevanju: ZFO-1).

3. ZAČASNO FINANCIRANJE OBČINE

## 3.1 Obdobje začasnega financiranja

V 33. členu ZJF je določeno, da je župan pristojen za odločanje o začasnem financiranju občine. Obdobje začasnega financiranja, za katerega sprejme sklep župan, lahko traja **največ tri mesece**. O svoji odločitvi mora obvestiti Občinski svet in Nadzorni odbor.

Če proračun občine ni sprejet v obdobju začasnega financiranja, se obdobje lahko **podaljša** na predlog župana s sklepom Občinskega sveta. Začasno financiranje se lahko podaljša tudi samo za en mesec. Tudi v tem primeru je potrebno upoštevati, da je podlaga za določitev obsega začasnega financiranja občine obseg izdatkov realiziranega proračuna v enakem obdobju preteklega leta.

Če Občinski svet sklepa o podaljšanju začasnega financiranja ne sprejme, je **kljub temu treba zagotoviti financiranje občine**. V tem primeru bo odločitev moral ponovno sprejeti župan. V povezavi s tem opozarjamo, da je to opravičljivo samo v izjemnih primerih, ki morajo biti ustrezno argumentirani, pri tem pa morajo biti izkazana prizadevanja župana, da bi že v prvem obdobju začasnega financiranja prišlo do sprejema proračuna. Sklep župana in kasneje sklep Občinskega sveta sta zgolj akta o seznanitvi o določenem stanju, medtem ko na samo ureditev in dejstvo obstoja začasnega financiranja ne vplivata. Zato nesprejetje odločitve o začasnem financiranju ne vpliva na obveznosti občine po izvrševanju proračuna po pravilih začasnega financiranja, prav tako to ne more biti razlog za ustavitev financiranja nalog občine, ker predpisi s področja javnih financ takšnih ukrepov v primeru nesprejetja proračuna ne predvidevajo.

ZJF sicer določa, da obdobje začasnega financiranja lahko traja največ tri mesece, vendar ga hkrati dovoljuje tudi za daljše obdobje. Prav tako ZJF ne določa maksimalnega obdobja začasnega financiranja. Pri odločanju o začasnem financiranju na seji Občinskega sveta je treba biti posebno pozoren na to, da se **sklep sprejme pred obdobjem**, na katerega se nanaša in da je obdobje začasnega financiranja čim krajše. V skrajnem primeru lahko pride do realizacije druge alineje prvega odstavka 90.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. [94/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4692) – uradno prečiščeno besedilo, [76/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3347), [79/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-3437), [51/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-2763), [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [14/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0505) – ZUUJFO, [11/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0457) – ZSPDSLS-1, [30/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-1356), [61/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0901) – ZIUZEOP-A in [80/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-1195) – ZIUOOPE), v kateri je določeno, da lahko Državni zbor na predlog Vlade **razpusti Občinski svet**, če ta v letu, za katerega ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme proračuna, ki bi začel veljati ob začetku prihodnjega leta. Ker ureditev v ZJF za obdobje začasnega financiranja zelo omejuje obseg proračunskih sredstev in s tem poravnavo obveznosti, ki zapadejo v plačilo, naj bi občine proračune sprejele čimprej. Župan naj bi Občinski svet seznanil s težavami v zvezi s poravnavanjem obveznosti v obdobju začasnega financiranja pri plačilu obveznosti ob spoštovanju zakonsko predpisanih plačilnih rokov. Nespoštovanje le-teh pomeni namreč kršitev veljavne sistemske zakonodaje s strani župana občine, ki je odgovoren za izvrševanje proračuna. Prav tako je potrebno Občinski svet seznaniti **o problemih**, ki lahko posledično nastanejo zaradi poznega sprejema proračuna **pri izvedbi investicijskih ali drugih projektov**.

## 3.2 Obseg porabe v obdobju začasnega financiranja

V obdobju začasnega financiranja se na podlagi 32. člena ZJF financiranje funkcij občine in njihovih nalog ter drugih s predpisi določenih namenov, nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto do višine porabljenih sredstev v **enakem obdobju preteklega leta**. To pomeni, da je podlaga za določitev obsega začasnega financiranja občine obseg odhodkov in drugih izdatkov realiziranega proračuna v enakem obdobju preteklega leta in **ne dvanajstine** realiziranih odhodkov in drugih izdatkov proračuna za preteklo leto.

Skladno z določbo 32. člena ZJF se za vsako obdobje začasnega financiranja določi konkreten možni obseg porabe, v skladu s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju preteklega leta. Na primer: v obdobju začasnega financiranja od 1. januarja 2022 do 31. marca 2022 se obseg porabe določi **v višini,** **ki je enaka realiziranim odhodkom in drugim izdatkom** v obdobju od 1. januarja 2021 do 31. marca 2021. V primeru uvedbe začasnega financiranja za obdobje od aprila 2022 do junija 2022, se kot podlaga za določitev obsega začasnega financiranja v tem obdobju upošteva obseg izdatkov realiziranega proračuna v obdobju od aprila 2021 do junija 2021. Če je obdobje začasnega financiranja podaljšano na primer le v mesec april 2022, se upošteva obseg izdatkov realiziranega proračuna za mesec april preteklega leta.

Morebitne **neporabljene pravice porabe** iz enega obdobja začasnega financiranja **se ne prenašajo** v naslednje obdobje začasnega financiranja. To pomeni, da se v vsakem obdobju začasnega financiranja lahko porabi le toliko kot v enakem obdobju preteklega leta.

## 3.3 Nameni porabe v obdobju začasnega financiranja

V obdobju začasnega financiranja se lahko sredstva porabljajo **za iste namene** (proračunske postavke) kot v proračunu preteklega leta. Podlaga za določitev strukture proračuna v obdobju začasnega financiranja je proračun s finančnimi načrti neposrednih uporabnikov preteklega leta.

Tako mora za finance pristojen organ občine v okviru možnega obsega začasnega financiranja občine pripraviti za obdobje začasnega financiranja proračun s finančnimi načrti neposrednih uporabnikov, **v katerem so lahko opredeljene le proračunske postavke iz proračuna preteklega leta.**

## 3.4 Izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja

Glede izvrševanja proračuna v obdobju začasnega financiranja se uporabljajo določbe ZJF in občinskega odloka, ki ureja izvrševanje proračuna preteklega leta, saj se začasno financiranje izvršuje na podlagi proračuna preteklega leta. Prihodki in drugi prejemki občine se za obdobje začasnega financiranja določijo v višini, kot so lahko načrtovani za obdobje začasnega financiranja (v bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja).

V obdobju začasnega financiranja se lahko občina **zadolži** do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnic dolga v tekočem proračunskem letu. Prav tako se lahko občina v obdobju začasnega financiranja likvidnostno zadolži. Pri tem je potrebno upoštevati, da se občina v obdobju začasnega financiranja zadolži le v primeru, da predvideva, da bo obseg prihodkov in drugih prejemkov v obdobju začasnega financiranja manjši od obsega odhodkov in drugih izdatkov, kot je omejen v drugem odstavku 32. člena ZJF.

V obdobju začasnega financiranja neposredni uporabniki **ne smejo povečevati števila zaposlenih** glede na stanje na dan 31. decembra preteklega leta.

V obdobju začasnega financiranja neposredni uporabniki **ne smejo začeti izvajati novih nalog** in programov, ki jih niso že izvajali v preteklem letu, ker za to obdobje Občinski svet še ni potrdil obsega in namenov sredstev v proračunu. Nove proračunske postavke se lahko odpirajo šele v novem proračunu, razen v primerih iz 41. (nove naloge po zakonu ali odloku), 43. (vplačilo namenskih prejemkov) in 44. člena (prenos neporabljenih namenskih sredstev iz preteklega leta) ZJF. V primeru financiranja, na primer investicijskih projektov, pa to pomeni, da se lahko zagotavljajo sredstva, če so bila za njihovo realizacijo že predvidena sredstva v proračunu preteklega leta in gre pri tem za plačevanje obveznosti po že sklenjenih pogodbah. To pomeni, da se v obdobju začasnega financiranja **ne sme začeti** z izvajanjem **novih projektov**.

Pri določitvi začasnega financiranja je omejen skupni obseg odhodkov in drugih izdatkov občinskega proračuna v tem obdobju, kar pa ne pomeni, da mora ostati njihova **notranja razdelitev** med posameznimi neposrednimi uporabniki in proračunskimi postavkami enaka kot v preteklem letu, ker so potrebe neposrednih uporabnikov v obdobju začasnega financiranja lahko različne. Predvsem je potrebno pri tem upoštevati plačilo že zapadlih obveznosti ter plačilo zakonskih obveznosti.

V obdobju začasnega financiranja veljajo pravila za izvrševanje proračuna tudi glede zagotavljanja sredstev iz **splošne proračunske rezervacije** in pravila glede **prerazporeditev**, ki izhajajo iz javnofinančnih predpisov in določb odloka o proračunu občine za preteklo leto.

**Javno naročilo** lahko naročnik izvede skladno s 66. členom Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. [91/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3570) in [14/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0588)), če ima projekt ali program uvrščen v Načrt razvojnih programov občine (v nadaljevanju: NRP), v kolikor gre za investicijske odhodke ali transfere oziroma subvencije in ima zagotovljena sredstva za izvedbo del. Naročnik mora namreč na ustrezen način dokumentirati vir in obseg sredstev, namenjen javnemu naročilu. Javno naročilo se zato v obdobju začasnega financiranja izvede za proračunske postavke, ki so bile že vključene v proračun preteklega leta, vendar le do višine, določene v finančnem načrtu neposrednega uporabnika za obdobje začasnega financiranja. **V obdobju začasnega financiranja tako ni dovoljeno prevzemati obveznosti v breme proračuna tekočega leta ali v breme proračunov prihodnjih let.**

Tudi **javni razpis** lahko občina izvede v obdobju začasnega financiranja oziroma sklene neposredno pogodbo in s tem dodeli sredstva sofinanciranja izvajalcem. Vendar le do višine, določene v finančnem načrtu neposrednega uporabnika, za obdobje začasnega financiranja.

Plačane obveznosti v obdobju začasnega financiranja se vključijo v proračun tekočega leta.

## 3.5 Načrt razvojnih programov v obdobju začasnega financiranja

Za obdobje začasnega financiranja je potrebno pripraviti tudi NRP, ki je sestavni del proračuna tudi v obdobju začasnega financiranja. NRP se pripravi le za obdobje začasnega financiranja, in sicer se prikaže skupna vrednost projekta in planirana vrednost izdatkov za čas začasnega financiranja.

## 3.6 Objava začasnega financiranja

Sklep o začasnem financiranju mora biti **obvezno objavljen** in sicer **pred obdobjem**, na katerega se nanaša. Sklep, ki vključuje tudi prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke splošnega dela proračuna, se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, ali v uradnem glasilu občine, določenem v statutu občine. Posebni del proračuna in NRP pa sta lahko objavljena na spletni strani občine ali na drug, krajevno običajen način. Pri tem struktura finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, ki se objavijo, z ZJF ni predpisana. V pristojnosti župana je, da določi na katerem nivoju se objavijo finančni načrti neposrednih uporabnikov (proračunska postavka-konto ali podkonto). Pri tem naj se upošteva nivo, na katerem občina izvršuje proračun.

4. ZAČASNO FINANCIRANJE NOVE OBČINE

Na podlagi 30. člena ZFO-1, se financiranje novoustanovljene občine (v nadaljnjem besedilu: nova občina) in občine, na območju katere je bila nova občina ustanovljena (v nadaljnjem besedilu: prejšnja občina) začasno nadaljuje **na podlagi proračuna prejšnje občine za enake naloge oziroma namene kot v letu pred ustanovitvijo nove občine na ločenem podračunu proračuna prejšnje občine.**

Pri uvedbi začasnega financiranja morata tudi nova občina in prejšnja občina upoštevati določbe 32. in 33. člena ZJF, pri čemer sklep o začasnem financiranju za obdobje prvih treh mesecev sprejmeta župana nove in prejšnje občine, odločitev o podaljšanju začasnega financiranja pa občinska sveta nove in prejšnje občine.

Skladno z določbo 34. člena ZFO-1 se nova občina ne sme zadolževati, dokler niso urejena premoženjsko pravna razmerja s prejšnjo občino v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo. **To pomeni, da se v obdobju začasnega financiranja nova občina ne sme zadolževati.**

V primeru, ko začne nova občina opravljati svoje naloge **po začetku proračunskega leta**, je treba upoštevati določbe 34.a člena ZFO-1.