|  |
| --- |
| **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/)

**PRORAČUNSKI PRIROČNIK**

**ZA PRIPRAVO** **PRORAČUN****OV OBČIN**

**ZA LETI 2024 IN 2025**

**Ljubljana, oktober 2023**

**KAZALO**

[1 UVOD 3](#_Toc147316552)

[2 PRAVNE PODLAGE 4](#_Toc147316553)

[2.1 Predpisi s področja javnih financ, računovodstva, javnih naročil, nadzora državnih pomoči, zadolževanja 4](#_Toc147316554)

[2.2 Izvrševanje predpisov za odpravo in sanacijo posledic naravnih nesreč v letu 2023 in evidentiranje v proračunih občin 5](#_Toc147316555)

[2.3 Vrste proračunov 6](#_Toc147316556)

[3 GLOBALNA KVANTITATIVNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGOV PRORAČUNOV TER FINANČNIH NAČRTOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV 8](#_Toc147316557)

[3.1 Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za leti 2024 in 2025 8](#_Toc147316558)

[3.2 Dohodnina in finančna izravnava 8](#_Toc147316559)

[4 PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH TER POSREDNIH UPORABNIKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA 10](#_Toc147316560)

[4.1 Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov 10](#_Toc147316561)

[4.1.1 Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov 10](#_Toc147316562)

[4.1.2 Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov 11](#_Toc147316563)

[4.1.3 Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov 12](#_Toc147316564)

[4.1.4 Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov 12](#_Toc147316565)

[4.2 Postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih ter posrednih uporabnikov občinskega proračuna 13](#_Toc147316566)

[4.2.1 Navodilo za pripravo občinskega proračuna neposrednih proračunskih uporabnikov 13](#_Toc147316567)

[a) Vsebina in vzorec navodila 13](#_Toc147316568)

[b) APPrA-O in obrazci za pripravo proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna 14](#_Toc147316569)

[c) Roki za pripravo občinskega proračuna 15](#_Toc147316570)

[4.2.2 Predlog finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika 15](#_Toc147316571)

[a) Neposredni uporabniki občinskega proračuna 15](#_Toc147316572)

[b) Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika 16](#_Toc147316573)

[c) Vključevanje prihodkov in odhodkov neposrednih uporabnikov v občinski proračun 16](#_Toc147316574)

[č) Finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna 18](#_Toc147316575)

[4.2.3 Predlog finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika 20](#_Toc147316576)

[a) Posredni uporabniki občinskega proračuna 20](#_Toc147316577)

[b) Finančni načrt posrednega uporabnika občinskega proračuna 20](#_Toc147316578)

[4. 3 Struktura in obrazložitve proračuna 21](#_Toc147316579)

[4.3.1 Struktura proračuna 21](#_Toc147316580)

[a) Splošni del 21](#_Toc147316581)

[b) Posebni del 25](#_Toc147316582)

[c) Načrt razvojnih programov 25](#_Toc147316583)

[4.3.2 Obrazložitev predloga občinskega proračuna 32](#_Toc147316584)

[a) Obrazložitev splošnega dela, posebnega dela in načrta razvojnih programov 32](#_Toc147316585)

[b) Metodologija za oblikovanje ciljev in kazalnikov 34](#_Toc147316586)

[5 DOKUMENTI ZA OBRAVNAVO PRORAČUNA NA OBČINSKEM SVETU 36](#_Toc147316587)

[5.1 Shema dokumentov 36](#_Toc147316588)

[5.2 Vrste dokumentov na podlagi ZJF 36](#_Toc147316589)

[5.2.1 Predlog občinskega proračuna z obrazložitvami 36](#_Toc147316590)

[5.2.2 Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja z obrazložitvami 37](#_Toc147316591)

[5.2.3 Predlogi finančnih načrtov javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, z obrazložitvami 37](#_Toc147316592)

[5.2.4 Predlogi predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev občinskega proračuna 37](#_Toc147316593)

[5.3 Vrste dokumentov na podlagi ZJU in ZSPDSLS 38](#_Toc147316594)

[5.3.1 Kadrovski načrt 38](#_Toc147316595)

[5.3.2 Načrt ravnanja s stvarnim (premičnim in nepremičnim) premoženjem 38](#_Toc147316596)

[5.4 Vsebina odloka o proračunu občine 38](#_Toc147316597)

[5.4.1 Določitev višine splošnega dela proračuna in programske strukture posebnega dela proračuna 39](#_Toc147316598)

[5.4.2 Izvrševanje proračuna 39](#_Toc147316599)

[6 SPREJEM IN OBJAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA 46](#_Toc147316600)

[6.1 Sprejemanje občinskega proračuna 46](#_Toc147316601)

[6.2 Objava občinskega proračuna 46](#_Toc147316602)

[7 POROČANJE O SPREJETEM PRORAČUNU 47](#_Toc147316603)

***SEZNAM PRILOG:***

*PRILOGA 1: GLOBALNI MAKROEKONOMSKI OKVIRI RAZVOJA SLOVENIJE*

*PRILOGA 2: EKONOMSKA KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV IN ODHODKOV, FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB, ZADOLŽEVANJA IN ODPLAČIL DOLGA*

*PRILOGA 3: PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA IZDATKOV PRORAČUNOV OBČIN*

*PRILOGA 4: POVEZAVA MED FUNKCIONALNO IN PROGRAMSKO KLASIFIKACIJO IZDATKOV PRORAČUNOV OBČIN*

*PRILOGA 5: OBRAZCI ZA PRIPRAVO FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH UPORABNIKOV*

*PRILOGA 6: VZOREC ODLOKA O PRORAČUNU OBČINE*

*PRILOGA 7: VZOREC LETNEGA PROGRAMA PRODAJE OBČINSKEGA FINANČNEGA PREMOŽENJA*

*PRILOGA 8: VZOREC PRIHODKI/STROŠKI SKUPNE OBČINSKE UPRAVE*

*PRILOGA 9: NAVODILA ZA IZPOLNJEVANJE OBRAZCEV V APPRA-O*

*PRILOGA 10: KRAJEVNE SKUPNOSTI – KNJIŽBE IN VZOREC OPREDELITVE V PRORAČUNU*

*PRILOGA 11: EVIDENTIRANJE STANJA SREDSTEV NA RAČUNIH*

*PRILOGA 12: VZOREC STRUKTURE OBRAZLOŽITEV SPLOŠNEGA DELA, POSEBNEGA DELA IN NRP*

*PRILOGA 13: EVIDENTIRANJE POSLOVNIH DOGODKOV V ZVEZI Z REZERVAMI OBČINE*

1 UVOD

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. Pri pripravi vsebine proračuna morajo občine upoštevati veljavne predpise s področja javnih financ, medtem ko jim je prepuščena avtonomnost pri pripravi oblike dokumentov. Pri pregledu proračunov občin Ministrstvo za finance ugotavlja, da je pristop občin pri oblikovanju dokumentov vsekakor bolj poenoten, kot je bil pred leti, a vendarle še vedno prihaja do vsebinskih neskladij. Pogosta je uporaba napačnih in ukinjenih podkontov, ter napačno razvrščanje določenih prihodkov in odhodkov po vsebini.

Ministrstvo za finance vsako leto pripravi proračunski priročnik, s katerim skuša pomagati občinam pri pripravi oblike, opozarja na enotno vsebino in izpostavlja področja, kjer je pri pripravi potrebna še posebna pozornost. Aplikacijo za pripravo proračunov občin in poročanje (v nadaljevanju APPrA-O), s katero je omogočena računalniška podpora za poenoteno sestavo občinskih proračunov, lahko občine uporabljajo že od leta 2006. Iz proračunov občin nekaj zadnjih let je razvidno, da občine pri sestavi splošnega in posebnega dela proračuna upoštevajo veljavne predpise, težave pa še vedno nastajajo predvsem pri sestavi Načrta razvojnih programov (v nadaljevanju NRP), obrazložitvah in odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov je pripravljen za pripravo proračunov za leti 2024 in 2025. Iz njegove vsebine je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki jo Ministrstvo za finance izvaja od leta 1999 dalje, in sicer uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna. Cilji reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

* kdo porablja proračunska sredstva (katere institucije),
* kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev in
* za kaj se porabljajo javna sredstva.

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

Vsebina proračunskega priročnika za pripravo proračunov občine za leti 2024 in 2025 se tako kot v proračunskem priročniku v preteklih letih nanaša na:

* pravne podlage s področja javnih financ in računovodstva s poudarkom na predpisih, pomembnih za vse občine,
* temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskih proračunov,
* pripravo občinskega proračuna (postopek, klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, strukturo, vzorec proračuna),
* dokumente za sestavo občinskega proračuna (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine, vzorec odloka o proračunu občine).

V proračunskem priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2024 in 2025 glede na lanskoletni priročnik sicer ni bistvenih novosti. Vključene so tudi vsebine, ki se nanašajo na izvrševanje proračuna, prav tako so v posameznih poglavjih izpostavljene vsebine, ki izhajajo iz ugotovljenih nepravilnosti pri pregledu proračunov občin.

2 PRAVNE PODLAGE

## 2.1 Predpisi s področja javnih financ, računovodstva, javnih naročil, nadzora državnih pomoči, zadolževanja

Področje javnih financ, računovodstva, javnih naročil, nadzora državnih pomoči in zadolževanja, urejajo številni predpisi. Ti predpisi se uporabljajo tako pri pripravi državnega proračuna kot tudi pri pripravi občinskih proračunov.

Pri pripravi občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov 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), [195/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3501) – odl. US, [18/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-0348) – ZDU-1O in [76/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-2386); v nadaljevanju: ZJF),
* Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. [55/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2277), [177/20 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-21-3121) in [129/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-3080)); v nadaljevanju: ZFisP),
* Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07), ki se na podlagi 45. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18) uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti,
* Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00),
* Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr., 138/06 in 108/08),
* Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).

Pri pripravi občinskega proračuna je treba upoštevati tudi podzakonski predpis Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, [30/02](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2002-01-1253) – ZJF-C in [114/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-4831) – ZUE; v nadaljevanju: ZR), in sicer:

* Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16 75/17, 82/18, 79/19, 10/21, 203/21 in 158/22).

V delu proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, morajo občine upoštevati:

* Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16; v nadaljevanju: UEM),
* Zakon o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04; v nadaljevanju: ZSDrP).

Pri pripravi dokumentov proračuna, ki se nanašajo na pripravo kadrovskega načrta, občine upoštevajo:

* Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. [63/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-3411) – uradno prečiščeno besedilo, [65/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2817), [69/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3014) – ZTFI-A, [69/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3015) – ZZavar-E, [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [158/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-2765) – ZIntPK-C, [203/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3772) – ZIUPOPDVE, 202/21 - odl.US in 3/22 - ZDeb; v nadaljevanju: ZJU).

Pri pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem, občine upoštevajo:

* Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. [11/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0457), 79/18 in 78/23; v nadaljevanju: ZSPDSLS-1) in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. [31/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-1412)).

Pri načrtovanju in izvrševanju zadolževanja, občine upoštevajo:

* Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 108/21),
* Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. [3/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0107)).

Poleg navedenih pravnih podlag, pa morajo občine pri samem izvrševanju proračunov 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, [189/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3287) – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2; v nadaljevanju ZFO-1),
* Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. [50/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-2694), [61/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2615), [99/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-4372) – ZIPRS1011, [3/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0109), [81/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-3446), [11/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-0202), [96/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-2394) in [105/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-2603) – ZZNŠPP),
* Zakon o finančni razbremenitvi občin (Uradni list RS, št. [189/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3287)),
* Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (Uradni list RS, št. [95/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-2670)),
* vsakokratno veljavni Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

## 2.2 Izvrševanje predpisov za odpravo in sanacijo posledic naravnih nesreč v letu 2023 in evidentiranje v proračunih občin

Na podlagi 11. a člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN-F) (Uradni list RS, št. 8 8/2023), bodo občine upravičenke v letu 2023 prejele predplačila za odpravo posledic naravnih nesreč. Navodila o evidentiranju prejetih sredstev so bila občinam poslana z dopisom številka 4101-13/2023/1 z dne 28. 9. 2023.

Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (Uradni list RS, št. [95/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-2670); ZIUOPZP) med drugim v tretjem delu vsebuje člene, ki pomenijo odstop od določb posameznih zakonov in občine morajo biti nanje še posebej pozorne. Med njimi tudi od:

- Zakona o financiranju občin:

- 17. člen – največji možni obseg zadolževanja občin (v letih 2023 in 2024),

- 18. člen – likvidnostno zadolževanje občin (v letih 2023 in 2024).

- ZIPRS2324:

- 22. člen – poraba namenskih sredstev za vplačane donacije (le v letu 2023).

- Zakona o javnih financah:

- 23. člen – poraba sredstev proračunske rezerve (le v letu 2023),

- 24. člen – delež sredstev, ki se lahko izloči v proračunsko rezervo (v letih 2023 in 2024).

## 2.3 Vrste proračunov

Potrebno je jasno ločevanje med pojmi proračun, spremembe proračuna in rebalans proračuna.

Na podlagi 3. člena ZJF:

* je **proračun** akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto,
* so **spremembe proračuna** akt o spremembah in dopolnitvah državnega oziroma občinskega proračuna, ki ga vlada predloži v sprejem državnemu zboru oziroma župan občinskemu svetu **pred začetkom leta**, na katerega se sprejeti proračun nanaša,
* je **rebalans** proračuna akt države oziroma občine o spremembi proračuna **med letom**.

Proračun se sprejema v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. januarjem leta, za katero se sprejema. Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, se financiranje funkcij in nalog občine začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu (začasno financiranje).

Prav tako mora občinski svet pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša, sprejeti spremembe občinskega proračuna. Če spremembe proračuna niso sprejete pred začetkom leta, na katerega se že sprejeti proračun nanaša, se izvršuje sprejeti proračun.

**Spremembe proračuna in rebalans**

*Spremembe proračuna morajo biti vedno sprejete pred začetkom proračunskega leta, medtem ko se rebalans proračuna sprejema med proračunskim letom.*

Če se proračun oziroma spremembe proračuna v teku proračunskega leta ne uravnotežijo, kljub izvajanju ukrepov iz 40. člena ZJF, mora župan predlagati rebalans proračuna.

Občina lahko sprejme proračun za eno ali za dve leti. ZJF v 13. a členu omogoča, da vlada predloži državnemu zboru skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi. Če je proračun sprejet, vlada najkasneje do 1. oktobra prihodnjega leta predloži državnemu zboru predlog sprememb proračuna, ki so potrebne zaradi bistvenih sprememb predpostavk gospodarskega razvoja ali usmeritev ekonomske in javnofinančne politike. Ob predlogu sprememb proračuna vlada predloži državnemu zboru tudi predlog proračuna za leto, ki sledi letu, za katerega so pripravljene spremembe proračuna. Tako se državni proračun že od leta 2001 dalje pripravlja za dve leti.

**Predlog proračuna izven mandatnega obdobja**

*Na podlagi 60. člena ZIPRS2324 (enaka določba tudi v predlogu ZIPRS2425) lahko župan, ne glede na 13. a člen ZJF, 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.*

Določbe 13. a člena ZJF tudi občinam omogočajo pripravo in sprejetje proračuna za dve leti. Navedeni člen sicer določa, da lahko župan predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen. Vendar na podlagi 60. člena ZIPRS2324 (enaka določba tudi v predlogu ZIPRS2425) lahko župan, ne glede na 13. a člen ZJF, 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.

V primeru sprejemanja proračuna za dve leti državni zbor oziroma občinski svet sprejmeta dva proračuna, za vsako leto posebej. Priprava proračunov za dve leti omogoča dolgoročnejše planiranje proračunskih prejemkov in izdatkov kot tudi učinkovitejše oblikovanje in izvajanje makrofiskalne politike in večletnih razvojnih programov na posameznih področjih delovanja vlade. Tudi v občinah je na ta način omogočeno dolgoročnejše planiranje, 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 NRP, ki je sestavni del občinskega proračuna in ki se pripravlja za obdobje štirih let. S sprejetjem dvoletnega proračuna se občine izognejo začasnemu financiranju proračunskih potreb v prvih mesecih proračunskega leta, ko proračun še ni bil sprejet.

V letu 2023 imajo občine možnost pripraviti:

* samo proračun za leto 2024, ali
* proračun za dve leti, torej za leto 2024 in leto 2025, ali
* spremembe proračuna za leto 2024, če imajo proračun za leto 2024 že sprejet, ali
* spremembe proračuna za leto 2024, če imajo proračun za leto 2024 že sprejet in proračun za leto 2025.

V občinah, v katerih občinski sveti ne bodo sprejeli proračuna za leto 2024 do vključno 31.12.2023, bodo občine uvedle začasno financiranje na podlagi določb ZJF.

3 GLOBALNA KVANTITATIVNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGOV PRORAČUNOV TER FINANČNIH NAČRTOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

## 3.1 Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za leti 2024 in 2025

Skladno s 17. členom ZJF mora minister, pristojen za finance, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna obvestiti tudi občine. Osnova za pripravo predlogov državnih proračunov za leti 2024 in 2025 in s tem tudi proračunov občine za leti 2024 in 2025 je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Podatki so prikazani v tabeli Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije v **prilogi 1**.

Občine naj pravice porabe za pokrivanje obveznosti z naslova stroškov dela načrtujejo upoštevaje zakonske predpise, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju ter sporazume in kolektivne pogodbe dogovorjene med Vlado Republike Slovenije in sindikati javnega sektorja. Na rast sredstev za stroške dela v letu 2024 lahko vplivajo višje obveznosti z naslova napredovanj, saj javni uslužbenci, ki so napredovali v letu 2023 v višji plačni razred, v naziv oziroma v višji naziv, pridobijo pravico do višje plače s tega naslova z decembrom 2023 (izplačilo z januarjem 2024). Poleg tega pa na rast vpliva tudi učinek uvrstitev delovnih mest v višji plačni razred, ki je bila uveljavljena s 1. aprilom 2023.

V tem času potekajo tudi pogajanja med Vlado Republike Slovenije in sindikati javnega sektorja glede prenove plačnega sistema ter odprave nesorazmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju. Učinki reforme in odprave nesorazmerij sicer v tem času še niso znane, saj dogovor še ni sklenjen oziroma pogajanja še niso zaključena. Začetek implementacije plačne reforme se pričakuje z letom 2025. Zato lahko občine, ki pripravljajo tudi proračun za leto 2025 v predlogu proračuna za stroške dela namenijo nekoliko višjo maso sredstev v primerjavi s proračunom 2024.

Navedene obveznosti, upoštevaje hkrati tudi premišljeno in smotrno kadrovsko politiko posameznih organov, morajo biti ustrezno načrtovane tako za stroške dela zaposlenih pri neposrednem uporabniku kot tudi v okviru tekočih transferov za zaposlene pri posrednih uporabnikih občine.

Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskega proračuna so sestavni del navodila za pripravo občinskega proračuna, ki ga za finance pristojen organ občinske uprave na podlagi drugega odstavka 17. člena ZJF posreduje javnim skladom in agencijam, na podlagi 18. člena ZJF pa neposrednim uporabnikom.

Na podlagi drugega odstavka 17. člena ZJF pa pristojen občinski organ, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo občinskega proračuna, obvesti tudi javne zavode, katerih ustanovitelj je občina.

## 3.2 Dohodnina in finančna izravnava

Za pripravo občinskih proračunov občine potrebujejo tudi podatke o dohodnini in finančni izravnavi, ki ju je potrebno izračunati na podlagi ZFO-1.

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. 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. Vir za financiranje primerne porabe je 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu pred letom, za katero se izračuna skupna primerna poraba občin. Med občine se 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 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.

V postopku določitve povprečnine, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe ter s tem dohodnine in finančne izravnave, se najprej izračunajo povprečni stroški na podlagi Uredbe o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. [19/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0820)) in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Uradni list RS, št. [48/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-2297)). Poleg izračunanih povprečnih stroškov se pri določitvi povprečnine upošteva tudi okvir za pripravo proračunov sektorja država za naslednji dve leti in znesek dohodnine.

Povprečnina za leti 2024 in 2025 je v predlogu ZIPRS2425 določena v višini 700 eurov. V času priprave tega dopisa in Priročnika pogajanja z združenji občin za povprečnino 2024 in 2025 še potekajo. O predhodnih podatkih o sredstvih iz naslova dohodnine, finančne izravnave in sredstev za uravnoteženje razvitosti občin (SURO) ste bile občine že obveščene z dopisom št. 4101-15/2023/1 dne 3. 10. 2023, o končnih podatkih pa boste po sprejemu predloga ZIPRS2425 v Državnem zboru RS.

4 PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH TER POSREDNIH UPORABNIKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA

Veljavni predpisi določajo enoten pristop pri oblikovanju proračunov občin v Republiki Sloveniji. Z namenom enotnega pristopa pri oblikovanju proračunov občin, so v nadaljevanju podana podrobnejša navodila za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov ter finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna.

V nadaljevanju so predstavljene klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, ki se uporabljajo pri pripravi proračuna in finančnih načrtov, postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna, struktura proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna ter vzorec proračuna občine.

## 4.1 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).

### 4.1.1 Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov

Institucionalna klasifikacija javnofinančnih enot, ki so zajete v okviru sektorja države, daje odgovor na vprašanje, **kdo** porablja proračunska sredstva (katere institucije). Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna. Nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna so neposredni uporabniki občinskih proračunov, ki so določeni v odredbi o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

Vsaka občina glede na organiziranost svojih neposrednih proračunskih uporabnikov pripravi svojo institucionalno klasifikacijo neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov.

Na splošno je najbolj tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini na 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 del občine (od A do Ž).

Predlagatelji finančnih načrtov neposrednih uporabnikov na lokalnem nivoju **so posamezni neposredni uporabniki** (občinski organi in občinska uprava ter ožji deli občin). Zaradi preglednosti finančnega načrta občinske uprave lahko kot predlagateljice finančnega načrta občinske uprave nastopajo tudi notranje organizacijske enote občinske uprave, določene z občinskim odlokom, s katerim občinski svet določi naloge in notranjo organiziranost občinske uprave. Samostojni predlagatelj finančnega načrta je tudi **vsak ožji del občine**.

**Neposredni uporabniki proračuna**

*Neposredni uporabniki, ki v občini pripravljajo vsak svoj finančni načrt so: občinski svet, župan, nadzorni odbor, občinska uprava in vsak posamezni ožji del občine. Kot neposredni uporabniki so lahko skladno z aktom o ustanovitvi občinske uprave opredeljene tudi posamezne notranje organizacijske enote občinske uprave (na primer: oddelki), če ima občina režijski obrat pa je tudi ta opredeljen kot neposredni uporabnik. Tudi skupna občinska uprava je neposredni uporabnik, in sicer v občini, v kateri je njen sedež. Kot neposredni uporabnik mora biti opredeljen še vsak ožji del občine posebej, ne glede na to, ali je pravna oseba ali ne.*

Občine lahko na podlagi 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 nadaljevanju: ZLS) z odlokom ustanovijo tudi organ **skupne občinske uprave** ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave (v nadaljevanju: skupna občinska uprava). V odloku se občine dogovorijo o kriterijih za financiranje le-te ter določijo način financiranja in tisto občino soustanoviteljico, ki bo zagotavljala finančno poslovanje skupne občinske uprave in opravljala naloge delodajalca (v nadaljevanju: sedežna občina).

Skupna občinska uprava je neposredni uporabnik občinskega proračuna sedežne občine. Sedežna občina ima v svojem proračunu, v posebnem delu proračuna finančni načrt skupne občinske uprave, ki mora zajemati njene celotne stroške. Ostale občine, ki so soustanoviteljice skupne občinske uprave, v finančnem načrtu svoje občinske uprave (na posebni proračunski postavki in ustreznem podprogramu) prikažejo le svoj delež sredstev za financiranje skupne občinske uprave, ki ga skladno z odlokom nakažejo sedežni občini. Finančni načrt skupne občinske uprave je pri teh občinah le informativne narave in del obrazložitve proračuna.

V **prilogi 8** je prikazan vzorec opredelitve prihodkov in stroškov sedežne občine in občine soustanoviteljice v proračunu.

### 4.1.2 Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava in je priloga tega priročnika (veljavna ekonomska klasifikacije je v **prilogi 2**). Daje odgovor na vprašanje, **kaj se plačuje iz javnih sredstev**. Je temelj strukture proračuna.

**Upoštevanje nazivov kontov in podkontov**

*Pri pripravi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov je potrebno dosledno upoštevati nazive kontov in podkontov iz Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.*

### 4.1.3 Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov

Programska klasifikacija daje odgovor na vprašanje, **za kaj** se porabljajo javna sredstva.

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov in prikazana v **prilogi 3**. Uporablja se za pripravo proračunov občin že od leta 2006 dalje. V njej so določena področja proračunske porabe in glavni programi, za občine pa še podprogrami.

Izdatki v občinskih proračunih in finančnih načrtih neposrednih uporabnikov se v skladu s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov razvrščajo v:

- področja proračunske porabe (21 področij) ter

- glavne programe (61 glavnih programov) in

- podprograme (122 podprogramov).

Programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov za pripravo proračunov za leti 2024 in 2025 ostaja še nespremenjena. MF je v letošnjem letu aktivno pristopilo k poenotenju programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov z državnim proračunom. Načrtovano je, da se poenotena programska klasifikacija uporablja pri pripravi proračunov občin za leto 2025, skupaj s prenovljeno APPrA-O, o čemer boste občine pravočasno obveščene.

Ministrstvo za finance je pripravilo tudi podrobno obrazložitev programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, na podlagi katere je občinam olajšano oblikovanje posameznih proračunskih postavk in njihovo uvrščanje v ustrezen podprogram. Obrazložitev programske klasifikacije (opis področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov) je objavljena na Portalu GOV.SI:

**Upoštevanje programske klasifikacije**

*Pri pripravi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov je potrebno upoštevati vsebino in obrazložitev programske klasifikacije.*

<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Prirocniki/programskaklas-obrazlozitev-dec08.pdf>

Programska klasifikacija je že od 2006 dalje tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin na podlagi 27. člena ZFO-1. V ta namen je bil objavljen Pravilnik o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 56/07 in 6/08), na podlagi katerega občine poročajo preko sistema APPrA-O, ki ga je za vse občine vzpostavilo Ministrstvo za finance.

### 4.1.4 Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov

Funkcionalna klasifikacija, določena z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah države oziroma občine. Predpisana funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov je skladna z mednarodno COFOG klasifikacijo in omogoča mednarodne primerjave.

Do uvedbe programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov je bilo za občine obvezno, da so pri pripravi občinskega proračuna upošteva le funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih izdatkov. Le-to pri pripravi proračuna še vedno upoštevajo. Ministrstvo za finance je v ta namen pripravilo povezavo med podprogrami programske klasifikacije in pododdelki funkcionalne (COFOG) klasifikacije, ki je v **prilogi 4**. V APPrA-O je ta povezava avtomatizirana, razen v nekaj izjemah, pri katerih je potrebno biti posebej pozoren pri sestavi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

## 4.2 Postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih ter posrednih uporabnikov občinskega proračuna

### 4.2.1 Navodilo za pripravo občinskega proračuna neposrednih proračunskih uporabnikov

#### Vsebina in vzorec navodila

ZJF v 18. členu določa, da za finance pristojen organ občinske uprave po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna posreduje neposrednim uporabnikom občinskega proračuna navodilo za pripravo občinskega proračuna, ki mora vsebovati:

* temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna,
* opis načrtovanih politik občine,
* oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja občinskega proračuna v prihodnjih dveh letih,
* okvirni predlog finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih in
* način priprave ter terminski načrt za pripravo občinskega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Navodilo mora vsebovati tudi način in roke za predložitev načrtov razvojnih programov, načrtov delovnih mest neposrednih uporabnikov in načrtov nabav in gradenj neposrednih uporabnikov. Prav tako mora navodilo vsebovati tudi način in roke za predložitev načrta prodaje občinskega stvarnega premoženja.

S proračunom se določijo programi občinskih organov in sredstva za izvedbo teh programov. Pri določitvi proračuna občine je treba upoštevati dani makroekonomski okvir, v katerem se določi fiskalna kapaciteta občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov). Na podlagi prioritet občine se določi okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, ki se kasneje podrobneje opredeli v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna in predstavlja za neposredne uporabnike zgornjo mejo pravic porabe (pravica porabe je pravica neposrednega uporabnika prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki – kontu).

V navodilu lahko občina za neposredne uporabnike pripravi enotne obrazce za pripravo finančnih načrtov (posebej za prihodke in posebej za odhodke), načrtov razvojnih programov in obrazložitev ter določi roke za pripravo občinskega proračuna in rok, do katerega morajo neposredni uporabniki predloge finančnih načrtov, načrte razvojnih programov in obrazložitve posredovati za finance pristojnemu organu občinske uprave.

***Vzorec navodila***

|  |
| --- |
| ***1. Uvod*** |
| *Opis namena navodila, komu je navodilo namenjeno in kakšni so pričakovani rezultati.* |
|  |
| ***2. Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna*** |
| *Za finance pristojni organ občinske uprave posreduje neposrednim uporabnikom (občinski organi in občinska uprava ter ožji deli lokalnih skupnosti) temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna, ki jih je občina prejela od Ministrstva za finance.* |
|  |
| ***3. Opis načrtovanih politik občine*** |
| *Predstavi se ključne usmeritve razvoja občine in njene prioritete.* |
|  |
| ***4. Ocena bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja občinskega proračuna v prihodnjem letu.*** |
| *Na podlagi temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna, ki jih občina prejme od Ministrstva za finance ter na podlagi načrtovanih politik občine, pristojni organ občine (župan) na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave sprejme oceno bilance prihodkov in odhodkov (na ravni področij proračunske porabe - iz pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov), računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja.* |
|  |
| ***5. Okvirni predlog finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih*** |
| *Za finance pristojen organ občinske uprave pripravi okvirni predlog finančnih načrtov posameznega neposrednega uporabnika na ravni področij proračunske porabe (iz Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov) in ga posreduje neposrednim proračunskim uporabnikom.* |
|  |
| ***6. Način priprave ter terminski načrt za pripravo občinskega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov*** |
| *Za finance pristojen organ občinske uprave od neposrednih uporabnikov zbere podatke, ki omogočajo vnos prihodkov in drugih prejemkov proračuna, odhodkov in drugih izdatkov proračuna ter pripravo načrta razvojnih programov in jim postavi roke za dostavo teh podatkov. Pripravi tudi terminski načrt priprave proračuna.* |

#### APPrA-O in obrazci za pripravo proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna

Pripravo proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna omogoča **APPrA-O,** ki trenutno zajema pripravo proračuna v delu, ki se nanaša na prihodke in druge prejemke proračuna in odhodke in druge izdatke proračuna, pripravo načrta razvojnih programov ter pripravo obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov. V APPrA-O so tako zajeti dosedanji obrazci, ki so jih občine uporabljale kot pomoč za sestavo proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov:

* obrazec 1: Prihodki in drugi prejemki proračuna,
* obrazec 2: Odhodki in drugi izdatki proračuna in
* obrazec 3: Podatki o projektih v NRP.

Navodila za pripravo proračuna in finančnih načrtov z aplikacijo APPrA-O so na voljo v **Priročniku za uporabo aplikacije APPrA-O**, ki je objavljen na Portalu GOV.SI:

[APPrA-O Uporabniški priročnik 20B.pdf (sigov.si)](http://www.appra.mf.sigov.si/APPrA-O%20Uporabni%C5%A1ki%20priro%C4%8Dnik%2020B.pdf).

Ostala pojasnila v zvezi z APPrA-O, namestitvene datoteke in drugo so objavljeni na Portalu GOV.SI: [Sistem APPrA-O | GOV.SI](https://www.gov.si/zbirke/storitve/sistem-appra-o/)

Pri sestavi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna si občine tako pomagajo tudi z drugimi obrazci v **prilogi 5**:

* priloga 1/1: Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev,
* priloga 2/1: Transferi posameznikom in gospodinjstvom,
* priloga 2/2: Tekoči transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb,
* obrazec 4: Lastna dejavnost,
* obrazec 5: Prodaja in zamenjava stvarnega premoženja.

Navodila za izpolnjevanje obrazcev v APPrA-O so v **prilogi 9**.

#### Roki za pripravo občinskega proračuna

Na podlagi 28. člena ZJF Vlada Republike Slovenije predloži predlog državnega proračuna za naslednje leto v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije do 1. 10., župan pa predlog občinskega proračuna za prihodnje leto občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru.

Pri postopkih za sprejem proračuna je potrebno upoštevati še določila statuta in poslovnika občine in 29. člen ZJF, po katerem mora občinski svet sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katerega se sprejema proračun. V nasprotnem primeru mora občina uvesti začasno financiranje.

V skladu z navedenimi roki za finance pristojni organ občinske uprave pripravi terminski načrt priprave občinskega proračuna.

### 4.2.2 Predlog finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika

#### Neposredni uporabniki občinskega proračuna

Predloge finančnih načrtov pripravijo neposredni uporabniki občinskega proračuna. Neposredni uporabniki na nivoju občine so organi občine, občinska uprava in morebitni skupni organi občinske uprave več občin (samo pri občini, kjer je sedež skupne občinske uprave, določen v odloku o njeni ustanovitvi), ker se financirajo neposredno iz občinskega proračuna oziroma občinskih proračunov. Prav tako so neposredni uporabniki občinskega proračuna tudi ožji deli občin (krajevne, vaške in četrtne skupnosti), ki so ustanovljeni s statutom občine in imajo svet in sicer ne glede na to, ali imajo status pravne osebe ali ne. Ožji deli občin lahko opravljajo naloge, ki so določene v statutu občine, podrobneje pa z odlokom. Stroški delovanja ožjih delov občine in nalog, ki so jim prenesene z odlokom, se izkazujejo v finančnem načrtu ožjega dela občine, ki je sestavni del občinskega proračuna. Poudariti je potrebno, da so tudi finančni načrti ožjih delov lokalnih skupnosti s statusom pravne osebe skladno z določili 19. c in 19. č člena ZLS sestavni del občinskega proračuna. Za njihovo poslovanje v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Pred začetkom priprave proračuna mora občina najprej določiti svoje neposredne proračunske uporabnike, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov. Oblikovati mora šifrant neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (poljubna šifra in naziv neposrednega uporabnika). Le-ta se lahko, glede na organiziranost občinske uprave in ožjih delov občine, od občine do občine nekoliko razlikuje.

***Neposredni uporabniki proračuna občine***

*Obvezno morajo biti določeni naslednji neposredni uporabniki proračuna: občinski svet, nadzorni odbor, župan, občinska uprava (enovita ali z notranjimi organizacijskimi enotami), vsi ožji deli občin, ustanovljeni s statutom občine, ki imajo svet, ter skupna občinska uprava, če jo je občina ustanovila.*

#### **Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika**

**Celovitost proračuna #1**

*Iz določb 1. in 3. člena ZJF izhaja, da so neposredni uporabniki občinskega proračuna občinski organi in občinska uprava ter ožji deli občine, ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne. Zato morajo biti vsi prihodki in odhodki vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna zajeti v občinskem proračunu, tako tudi prihodki in odhodki neposrednih uporabnikov, ki imajo status pravne osebe.*

Iz določb 65. člena ZJF izhaja, da predstojniki neposrednih uporabnikov, ki po svoji funkciji vodijo in predstavljajo neposredne uporabnike, lahko razpolagajo s proračunskimi sredstvi, ki so jim zagotovljena v finančnem načrtu neposrednega uporabnika. V občini je predstojnik neposrednih uporabnikov, razen ožjih delov občin, župan. Predstojnik neposrednih uporabnikov – ožjih delov občine, pa je svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta ožjega dela občine.

Predstojnik neposrednega uporabnika je odgovoren za izvrševanje finančnega načrta in sicer za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti in izdajo odredbe za plačilo. Na strani prihodkov je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za ugotavljanje pravice za izterjavo ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist tistih prejemkov, za pobiranje katerih je pristojen neposredni uporabnik. Predstojnik neposrednega uporabnika lahko s pooblastilom prenese posamezna upravičenja na druge osebe (na primer: izdajo odredb za plačilo).

Za neposredne uporabnike občinskega proračuna - ožje dele občin je odredbodajalec za izvrševanje finančnega načrta predstojnik neposrednega uporabnika, to je svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta ožjega dela občine.

To pomeni, da z vsemi proračunskimi sredstvi, določenimi v finančnem načrtu ožjega dela občine (s statusom pravne osebe ali brez), ki je del občinskega proračuna, razpolaga svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta ožjega dela občine in ne župan. Pri tem je potrebno upoštevati, da so pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana.

#### Vključevanje prihodkov in odhodkov neposrednih uporabnikov v občinski proračun

Poslovanje neposrednih uporabnikov občinskega proračuna po vzpostavitvi enotnih zakladniških računov (v nadaljevanju: EZR) občin urejajo predpisi v zvezi z vzpostavitvijo enotnih zakladniških računov. Na podlagi 8. člena Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 54/02) neposredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna delujejo preko skupnega podračuna državnega oziroma občinskega proračuna. Z vzpostavitvijo EZR občin 29. 6. 2002 so se na podlagi 10. člena odredbe dotedanji računi neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, ki do vzpostavitve sistema EZR občine niso bili zaprti, odprli kot podračuni sistema EZR občine, v katerega so bili razvrščeni v skladu s kriteriji iz 5. člena Odredbe. Poslovanje sistema EZR države oziroma občine od 9. junija 2020 dalje ureja Pravilnik o poslovanju sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine (Uradni list RS, št. 76/20 in [82/20 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-21-1323)). Poslovanje sistema EZR države oziroma občine pomeni enotno izvajanje javnofinančnih tokov in zajema upravljanje v sistemu EZR (sprejemanje vlog in dajanje posojil, odobravanje prekoračitve pozitivnega stanja na podračunih ter sistem enotnega upravljanja), upravljanje izven sistema EZR (nalaganje denarnih sredstev in zadolževanje sistema EZR izven sistema). Ta pravilnik določa tudi pogoje nalaganja prostih denarnih sredstev imetnikov podračunov izven sistema EZR in poročanje o teh naložbah, način obrestovanja, roke obračuna in plačila obresti ter določanje obrestnih mer za posle sistema EZR, način in roke za izdelavo obračuna presežka upravljanja sistema EZR, njegovo razporeditev in poročanje ter vodenje računovodskih evidenc upravljavca sredstev sistema EZR. Z novim pravilnikom je tako občinam dana možnost, da ohranijo sistem EZR občine in poslujejo tako kot doslej (nočno deponiranje pri poslovnih bankah in obrestovanje prostih denarnih sredstev na podračunih). Namesto tega lahko občina v sistemu EZR občine začne aktivno upravljati. To pomeni, da upravljavec sredstev sistema EZR občine sprejema vloge občinskih proračunskih uporabnikov za obdobje do enega leta in jim daje likvidnostna in kratkoročna posojila do enega leta ter nalaga denarna sredstva v domače poslovne banke za obdobje do enega leta. Obstaja pa tudi možnost, da občine svoj sistem EZR zaprejo in se vključijo v sistem EZR države.

ZJF v 2. členu določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo občini, ter vsi izdatki občine za posamezne namene.

**Ožji deli občine, ki nimajo statusa pravne osebe**

Izkazovanje prihodkov in odhodkov ožjih delov občin, ki nimajo statusa pravne osebe, v občinskem proračunu in v finančnem načrtu ni problematično. Prihodki ožjih delov občine se vplačujejo na podračun občinskega proračuna EZR. Ustrezen sklic na številko odobritve bo zagotavljal evidenco vplačanih prihodkov ožjega dela občine. Prihodki ožjega dela občine se knjižijo na ustreznih kontih prihodkov, odhodki se knjižijo na ustreznih kontih odhodkov, glede na namen porabe v okviru občinskega proračuna. Občina v svojih poslovnih knjigah izkazuje tako prihodke kot tudi odhodke ožjih delov občine.

**Ožji deli občine, ki imajo status pravne osebe**

Pri opredeljevanju izkazovanja prihodkov in odhodkov ožjih delov občin, ki imajo status pravne osebe, je v občinskem proračunu in finančnem načrtu, treba izhajati iz:

* Določb 19. č člena ZLS, po katerih se za financiranje ožjih delov občine uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance, o financiranju neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, kar pomeni, da morajo biti prihodki in odhodki ožjega dela občine, ki je pravna oseba, zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna.

**Prejemki in izdatki ožjega dela občine**

*Prejemki in izdatki ožjega dela lokalne skupnosti se obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, v odloku o proračunu občine pa mora biti določeno, da so prejemki ožjih delov občin namenski prejemki občinskega proračuna, ki gredo točno določenemu neposrednemu uporabniku – ožjemu delu občine (na primer: prejemki od razpolaganja s premoženjem, ipd.).*

* Določbe prvega odstavka 1. člena ZJF, ki določa, da določila ZJF, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če ZJF ne določa drugače. Tako so ožji deli občin, ki so pravne osebe, neposredni uporabniki občinskega proračuna, kar pomeni, da se financirajo neposredno iz proračuna oziroma, da se njihovi prejemki in izdatki obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, da njihov finančni načrt sprejema občinski svet in da za njihovo financiranje ni potrebno skleniti posebne pogodbe.
* Določbe 2. člena ZR, ki določa, da morajo pravne osebe voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v skladu z določbami ZR in drugimi predpisi, kodeksom računovodskih načel ter slovenskimi računovodskimi standardi, kar praktično pomeni, da je to obveza tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe.

Zaradi predhodno navedenih določb ZLS in ZJF je potrebno zagotoviti, da se bodo tudi prejemki in izdatki ožjih delov občin, ki so pravne osebe, dejansko v vseh občinah izkazovali v občinskem proračunu po enotnem sistemu v okviru predhodno navedene zakonodaje, to je v splošnem delu proračuna med prihodki in v posebnem delu proračuna v finančnem načrtu ožjega dela občine, ki je pravna oseba. V odloku o proračunu občine mora biti zato določeno, da so ti prihodki **namenski** in so namenjeni posameznemu ožjemu delu občine za točno določen namen v njegovem finančnem načrtu (na primer: krajevni samoprispevek, prihodki občanov, obresti, ipd....).

Prikaz knjižb pri vključitvi prihodkov in odhodkov ožjih delov občine, ki so pravne osebe, v proračun in vzorec opredelitve »izvirnih« prihodkov krajevne skupnosti v občinskem proračunu in finančnega načrta krajevne skupnosti sta v **prilogi 10**.

#### č) Finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna

Na podlagi navodila za pripravo predloga občinskega proračuna pripravijo neposredni uporabniki predlog finančnega načrta z obrazložitvijo.

Skladno z drugim odstavkom 27. člena ZJF morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna na način in v rokih, ki jih predpiše župan, od posrednih uporabnikov občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je občina) zahtevati, da jim pošljejo podatke, ki so potrebni za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov morajo biti sestavljeni tako, da upoštevajo ekonomsko in programsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov, morajo pa biti tudi ustrezno obrazloženi. To bo omogočalo oblikovanje občinskih proračunov skladno z veljavno zakonodajo, podatki bodo preglednejši in natančneje bo tudi možno spremljati porabo sredstev vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (tudi ožjih delov občin brez dodatne konsolidirane bilance).

Finančni načrti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna morajo biti razdeljeni na naslednje programske dele:

* področja proračunske porabe,
* glavne programe,
* podprograme,
* proračunske postavke in
* proračunske vrstice (proračunske postavke – konte oziroma podkonte).

**Področja proračunske porabe** so področja, na katerih država (oziroma občina) deluje oziroma nudi storitve in v katera so, upoštevaje delovna področja neposrednih uporabnikov, razvrščeni izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov.

**Glavni program** je splošni program, ki je del področja proračunske porabe, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Glavni programi so določeni s predpisano programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov. Glavni program ima določene splošne cilje, s katerimi se izvajajo cilji področja proračunske porabe in na katerega se nanašajo kazalci učinkovitosti ter uspešnosti.

**Podprogram** je program, ki je del glavnega programa, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnem načrtu praviloma enega neposrednega uporabnika. Podprogram ima jasno določene specifične cilje in kazalce učinkovitosti ter uspešnosti in z njim se izvajajo cilji glavnega programa.

**Proračunska postavka** je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

**Proračunska postavka – podskupina kontov** je del proračunske postavke, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom okvirno določa ekonomski namen dela izdatkov proračunske postavke.

**Proračunska vrstica (proračunska postavka – konto oziroma podkonto)** je del proračunske postavke, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov proračunske postavke in je temeljna enota za izvrševanje proračuna.

Pri oblikovanju finančnega načrta neposrednega uporabnika je potrebno izhajati iz **programskega načrtovanja proračuna**.

**Programski pristop pri oblikovanju proračuna**

*Programski pristop pri oblikovanju proračuna zagotavlja usmerjenost k rezultatom, doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja nalog občine. Vzpodbuja k izvajanju zastavljenih ciljev ter nato omogoča nadzor nad doseženimi rezultati oziroma nadzor nad smotrnostjo poslovanja. V ta namen je na posameznih področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih treba oblikovati realne in merljive enoletne in večletne cilje in kazalnike za njihovo spremljanje.*

Programska struktura finančnega načrta neposrednega uporabnika občinskega proračuna je tako sestavljena iz področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov, proračunskih postavk in proračunskih vrstic. Proračunske postavke se uvrščajo v posamezen podprogram. Proračunskim postavkam pa se določijo še ekonomski nameni izdatkov. V posamezni podprogram bo lahko uvrščeno več proračunskih postavk, na posamezni proračunski postavki pa je lahko več proračunskih vrstic. Najpomembnejša naloga pri pripravi finančnega načrta neposrednega uporabnika je ustrezno oblikovanje proračunskih postavk, kar pomeni vzpostavitev šifranta proračunskih postavk (šifra in naziv proračunske postavke). Glede na svojo vsebino se proračunske postavke razvrščajo v ustrezen podprogram po programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, ki je obvezna klasifikacija pri pripravi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskih proračunov od 1. 1. 2006 dalje. Hkrati se vsaki proračunski postavki posebej določijo ekonomski nameni (eden ali več) njene porabe (konti in podkonti). Skladno z zadnjim odstavkom 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu lahko uporabniki enotnega kontnega načrta določajo nadaljnjo členitev v skladu s predpisi in svojimi potrebami. Tako se lahko javnofinančni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki vodijo tudi na več kot šestmestnih podkontih, vendar za sprejem proračuna na občinskem svetu to ni obvezno.

V predlogu finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika se posamezni izdatki prikazujejo na ravni šestmestnih podkontov, občinskemu svetu pa se finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna praviloma pošlje na nivoju štirimestnih kontov.

### 4.2.3 Predlog finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika

#### Posredni uporabniki občinskega proračuna

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

#### Finančni načrt posrednega uporabnika občinskega proračuna

Ob pripravi občinskega proračuna in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun, morajo posredni uporabniki občinskega proračuna na podlagi 27. člena ZJF pripraviti predloge svojih finančnih načrtov. Na podlagi drugega odstavka 17. člena ZJF obvesti za finance pristojen organ občinske uprave o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo občinskega proračuna vse javne sklade in agencije, katerih ustanovitelj je občina. Javne zavode, katerih ustanovitelj je občina, pa obvestijo drugi pristojni občinski organi (občinska uprava oziroma drugi pristojni organi občine).

**Celovitost proračuna #2**

*Finančni načrt posrednega uporabnika mora zajemati vse predvidene prejemke in izdatke posrednega uporabnika, ki bodo plačani v korist in izplačani v breme posrednega uporabnika v prihodnjem koledarskem letu (načelo denarnega toka). V finančnem načrtu morajo biti ločeno prikazani prihodki in izdatki, ki jih posredni uporabnik pridobi iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev (tržna dejavnost).*

Način priprave finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna je določen v Navodilu o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. [91/00](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2000-01-3907) in [122/00](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2000-01-5086)).

Finančni načrt posrednega uporabnika ima splošni, lahko pa tudi posebni del. V splošnem delu so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki prikazani po ekonomski klasifikaciji. V posebnem delu finančnega načrta posrednega uporabnika se njegovi izdatki prikažejo po posameznih postavkah, podprogramih in programih, posamezna proračunska postavka pa mora biti oblikovana tako, da ji je v finančnem načrtu mogoče pripisati šifro štirimestnega pododdelka iz Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov. To je pomembno zaradi kasnejšega razvrščanja proračunskih postavk v občinskem proračunu po funkcionalni klasifikaciji.

Finančne načrte posrednih uporabnikov občinskega proračuna sprejmejo pristojni organi, določeni s področnimi zakoni in akti o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se posredni uporabnik občinskega proračuna v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev (več kot 50 %), se njegov finančni načrt sprejme v 30 dneh po sprejetju občinskega proračuna. Sprejete finančne načrte posredni uporabniki občinskega proračuna posredujejo v 15 dneh po sprejemu oziroma izdaji soglasja pristojnemu organu občine.

V zvezi s pripravo in sprejemanjem finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna je potrebno upoštevati tudi določbe zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države. Ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov morajo tako posredni uporabniki občinskega proračuna sprejete finančne načrte v skladu z določbami zakona, ki ureja izvrševanje proračuna države, posredovati v soglasje občinski upravi v 45 dneh po prejemu izhodišč za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov. Ne glede na določbe zakonov, predpisov in splošnih aktov sprejme finančni načrt posrednega uporabnika občinskega proračuna župan, če ga organ, pristojen za sprejem finančnega načrta ni sprejel, ker je bil ta pripravljen v skladu z izhodišči župana.

## 

## 4. 3 Struktura in obrazložitve proračuna

### 4.3.1 Struktura proračuna

Vsebina in struktura predloga proračuna občine, ki mora biti predložen občinskemu svetu, temelji na 10. členu ZJF. Tako je proračun sestavljen iz treh delov:

* splošni del,
* posebni del in
* načrt razvojnih programov.

1. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

* po ekonomski klasifikaciji:
  1. Bilanca prihodkov in odhodkov,
  2. Račun finančnih terjatev in naložb in
  3. Račun financiranja;

1. POSEBNI DEL PRORAČUNA

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

1. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV
2. OBRAZLOŽITEV

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

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

* ocena realizacije (oziroma realizacija, če je le-ta v času priprave proračuna že znana) prejemkov in izdatkov za preteklo leto,
* ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
* načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

#### 

#### Splošni del

Splošni del proračuna sestavljajo:

* bilanca prihodkov in odhodkov,
* račun finančnih terjatev in naložb,
* 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 in
* investicijske transfere

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa porabljena sredstva danih posojil ter porabljena sredstva za nakup kapitalskih naložb.

V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. V računu financiranja se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

Čeprav struktura proračuna, določena v 10. členu ZJF, ne opredeljuje vključitve **stanja sredstev na računih iz preteklih** let v proračun, pa je ta sredstva pri sestavi proračuna **treba upoštevati na podlagi 9. člena ZJF**, ker dejansko pomenijo prenesena sredstva iz preteklih let, ki se vključijo v proračun naslednjega leta. Sredstva, ki so ostala neporabljena na računih proračuna (iz vseh treh bilanc proračuna) na koncu tekočega leta, se uporabijo za financiranje izdatkov proračuna prihodnjega leta (izjema so samo namenska sredstva proračuna iz 43. člena ZJF).

**Upoštevanje stanja sredstev na računih preteklih let**

*Za znesek prenesenih sredstev oziroma stanja sredstev na računih iz preteklih let, ki je lahko pozitivno, nič ali negativno, se spremeni višina izdatkov proračuna. Uravnoteženost proračuna se preveri tako, da se primerja stanje sredstev na računih iz preteklih let in povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih proračuna tekočega leta.*

Na podlagi sedmega odstavka 2. člena ZJF **mora biti proračun uravnotežen med prejemki in izdatki**. To pomeni, da morajo biti v vseh treh bilancah proračuna skupaj (bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja), celotni prejemki proračuna usklajeni s celotnimi izdatki proračuna. Tako je dovoljen primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov, ki pa se mora pokriti s prihodki iz računa finančnih terjatev in naložb oziroma iz računa financiranja ter z upoštevanjem stanja sredstev na računih ob koncu preteklega leta.

Stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta, se v poslovnih knjigah izkazuje v bilanci stanja na kontu 9009 – Splošni sklad za drugo. Ta sredstva imajo dejansko značaj prenesene razlike med prejemki in izdatki proračuna preteklega leta oziroma preteklih let, kar pomeni, da so to sredstva, ki v preteklem letu oziroma v preteklih letih niso bila porabljena, zato se lahko porabijo v proračunu prihodnjega leta. Od njihove višine je odvisna tudi sestava proračuna prihodnjega leta. Pri sestavi proračuna se tako lahko upošteva njihova ocenjena (predvidena) ali dejansko ugotovljena višina. Če je stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta:

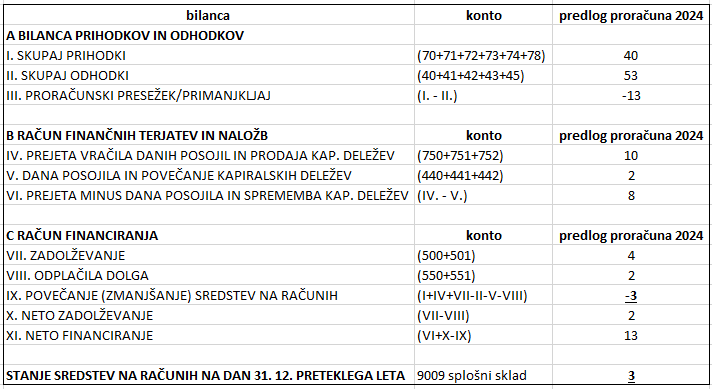
* **Pozitivno**, pomeni, da občina ta sredstva lahko porabi v naslednjem proračunskem letu in za to višino izkaže večje izdatke proračuna prihodnjega leta, kar pomeni da so izdatki večji od prejemkov proračuna prihodnjega leta.
* **Enako nič**, potem morajo biti v proračunu prihodnjega leta prejemki proračuna enaki izdatkom proračuna prihodnjega leta.
* **Negativno**, pomeni, da mora občina v proračunu za prihodnje leto za višino negativnega stanja izkazati nižje izdatke proračuna, kar pomeni, da bodo vsi prejemki proračuna večji od izdatkov proračuna prihodnjega leta.

Za pravilno evidentiranje stanja sredstev na računih je potrebno, da je knjigovodsko zapiranje vseh treh bilanc oziroma razreda 4, 5 in 7 evidentirano na samostojnem podkontu, ker izkazani saldo na koncu leta predstavlja sredstva, katerih porabo je potrebno planirati v proračunu prihodnjega leta.

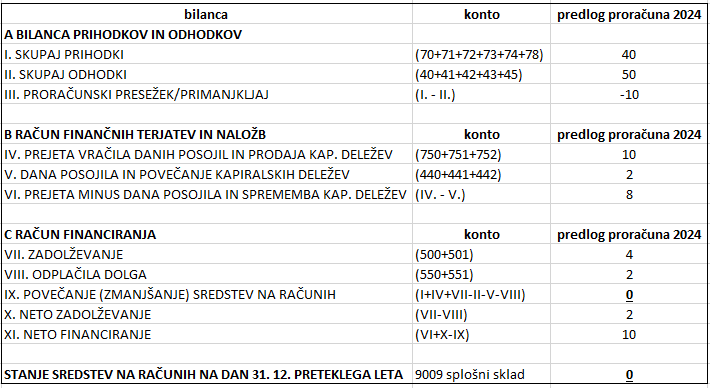
Pravilen način evidentiranja stanja sredstev na računih, z upoštevanjem evidentiranja dolgoročnega zadolževanja v računu financiranja, je prikazan v **prilogi 11.**

V shemi proračuna se mora tako povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih izkazovati v enaki višini kot stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta, le z obratnim predznakom. Sestava proračuna z upoštevanjem različnega stanja na računih ob koncu preteklega leta je razvidna iz naslednjih primerov:

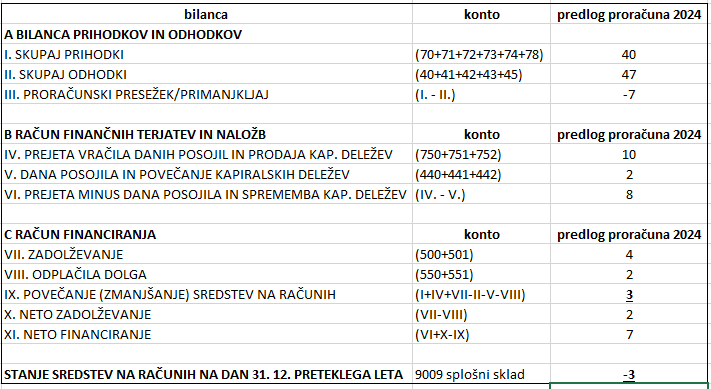
1. Če je stanje sredstev na računih dne 31. 12. 2023 **pozitivno**, je lahko v proračunu za leto 2024 povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih negativno do nasprotne vrednosti pozitivnega stanja.



1. Če je stanje sredstev na računih dne 31. 12. 2023 **enako nič**, mora biti v proračunu leta 2024 tudi povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih enako nič.



3. Če je stanje sredstev na računih dne 31. 12. 2023 **negativno**, mora biti v proračunu leta 2024 povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih pozitivno do nasprotne vrednosti negativnega stanja.



**Izračun presežka po fiskalnem pravilu**

Pri porabi presežkov proračuna iz preteklih let je potrebno upoštevati tudi 5. člen ZFisP. V praksi prihaja do razlik pri izračunu presežka skladno 9. i členom ZJF in ugotovljenim presežkom po računovodskih pravilih. Obvezno ravnanje glede porabe presežka po 5. členu ZFisP je določeno le za presežek, izračunan po 9. i členu ZJF. To pa pomeni, da se v primeru, če je presežek ugotovljen po računovodskih pravilih večji od presežka, izračunanega po 9. i členu ZJF, razlika lahko porabi na način, kot je določen v drugih predpisih ali aktih o ustanovitvi institucionalnih enot sektorja država.

Pri porabi presežkov iz 5. člena ZFisP se upoštevajo presežki, izračunani od uveljavitve ZFisP dalje (prvič izračunani v letu 2016 za leto 2015).

Po ZFisP se presežki izračunajo z upoštevanjem definicije prihodkov in izdatkov proračunov iz 2. člena ZFisP, ki določa, da so »prihodki in izdatki proračunov države« tisti prihodki in izdatki, ki so določeni z Evropskim sistemom računov (v nadaljevanju: metodologija ESA). Za izračun presežka z upoštevanjem metodologije ESA je v 9. i členu ZJF določen način izračuna presežka z upoštevanjem metodologije ESA, medtem ko je uporaba presežkov določena v 9. j členu ZJF. Tako izračunan presežek z upoštevanjem metodologije ESA se izkazuje na posebnem podkontu v okviru skupine kontov 9009 Splošni sklad za drugo in se uporablja za namene iz 5. člena ZFisP. Občina, ki je zadolžena, lahko presežek, izračunan z upoštevanjem metodologije ESA, uporabi le za odplačevanje glavnic dolga. Če občina ni zadolžena oziroma ko ne bo več zadolžena, bo ta presežek lahko uporabila ali za financiranje primanjkljajev v obdobjih podpotencialne ravni BDP ali za financiranje izpada prihodkov oziroma povečanja izdatkov zaradi okoliščin iz prvega odstavka 12. člena ZFisP ali za financiranje investicij v naslednjih letih. Preostali presežek pa lahko občina uporabi za kritje primanjkljaja tako kot doslej. Prav tako se občina za kritje primanjkljaja v bilancah še vedno lahko zadolžuje v okviru veljavnih pravil za zadolževanje občin. Izračun presežka po fiskalnem pravilu za proračun je prikazan v reviji **IKS/maj 2017.**

#### Posebni del

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 Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih.

**Finančni načrti v posebnem delu**

*V posebnem delu proračuna morajo biti zajeti finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov proračuna, poleg občinskega sveta, župana, nadzornega odbora, občinske uprave (notranjih organizacijskih enot), skupne občinske uprave tudi posameznih ožjih delov občine.*

V vsakem posameznem finančnem načrtu je potrebno prikazati vse odhodke in druge izdatke proračuna (iz bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja).

#### Načrt razvojnih programov

**Obseg in priprava načrta razvojnih programov**

Načrt razvojnih programov (NRP) občinskega proračuna je sestavni del proračuna in predstavlja njegov tretji del, v katerem so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, za katere je načrt financiranja prikazan za leto priprave proračuna in naslednja tri leta oziroma do konca financiranja projekta (pred letom 2024 in od leta 2024 do leta 2027). S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vključeno večletno planiranje izdatkov za investicije, investicijske transfere in državne pomoči ter druge razvoje projekte in programe.

Podrobnejša vsebina NRP je predpisana v 42. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. [44/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-2421) in [54/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3042)), v 43. in 44. členu pa načrtovanje obremenitev proračuna in finančnih načrtov v naslednjih letih ter pogoji za uvrstitev projektov v NRP.

NRP izkazuje načrtovane izdatke proračuna za investicije, investicijske transfere in državne pomoči ter druge razvoje projekte in programe v prihodnjih štirih letih, oziroma do zaključka financiranja posameznega projekta, ki so razdelani po:

* posameznih projektih ali programih neposrednih uporabnikov,
* letih, v katerih bodo izdatki za projekte ali programe bremenili proračune prihodnjih let in
* virih financiranja za celovito izvedbo projektov ali programov, ločeno po virih in se prikažejo po programski in ekonomski klasifikaciji.

Glede na ekonomsko klasifikacijo se v NRP občinskega proračuna obvezno vključijo izdatki, ki spadajo v naslednje skupine oziroma podskupine kontov:

* 42 – Investicijski odhodki (vključno s finančnim najemom),
* 43 – Investicijski transferi,
* 410 – Subvencije.

Obveznost vključitve v NRP velja tudi za projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije. V projekt se lahko zajame tudi druge izdatke, ki so nujno potrebni za izvedbo projekta in se izkazujejo na drugih kontih.

**Projekt** je ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno (tehnično-tehnološko) funkcijo in ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Pomeni neločljivo povezan sklop aktivnosti, ki se izvajajo z določenim namenom in konkretnimi cilji, za njihovo izvedbo se uporabljajo različni viri (finančni, materialni, človeški, časovni in drugi viri), je začasnega značaja, trajanje pa je omejeno z datumom začetka in konca. Projekt se začne z datumom podpisa sklepa o potrditvi DIP ter se zaključi, ko so načrtovane vsebine izvedene, predane v uporabo ter tudi finančno zaključene.

**Načrtovanje projekta v NRP**

*V NRP se načrtuje vsak projekt kot celota tj. v skupni vrednosti predvidenih in že realiziranih izdatkov v celotnem obdobju trajanja ter s finančno konstrukcijo, ki jo sestavljajo sredstva iz proračuna ter iz drugih virov potrebnih za financiranje izvedbe projekta.*

Projekte oziroma investicijske aktivnosti se lahko **združuje v program** (ena šifra v NRP), kadar gre za več podobnih investicij ali za smiselno povezane posamične aktivnosti manjših vrednosti oziroma aktivnosti, ki so po vsebini, zasnovi in obsegu zaključena celota. O manjših vrednostih govorimo takrat, ko posamezna aktivnost/nakup/investicija, vključena v program, predstavlja relativno majhen delež znotraj projektnega dela finančnega načrta proračunskega uporabnika. Pristop je primeren pri investicijah v opremo (npr. pisarniško pohištvo, osebna računalniška oprema, prevozna sredstva…), pri investicijskem vzdrževanju prostorov, kjer je investitor proračunski uporabnik in drugih manjših istovrstnih projektih.

Skladno s 4. odstavkom 11. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. [60/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2549), [54/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3041) in [27/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1079); v nadaljevanju UEM), se za program ne zahteva stopenjska priprava investicijske dokumentacije, ampak se (ob razširjeni vsebini) za investicijski program šteje DIP, ki predstavlja tudi osnovo za odločitev o investiciji. Če je posameznih investitorjev več, skupni DIP, ki je podlaga za uvrstitev v NRP, v imenu vseh investitorjev pripravi tisti izmed soinvestitorjev, ki ga soinvestitorji določijo za nosilca programa.

Glede na programsko klasifikacijo se NRP prikaže po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih, ki jih sestavljajo projekti. Nosilni podprogram določa uvrstitev projektov kot celote v programsko klasifikacijo proračuna. Ker se projekti lahko financirajo iz **različnih proračunskih postavk**, ki so lahko uvrščene v različne podprograme (nosilec informacije o programski klasifikaciji je proračunska postavka), to pomeni, da se projekti lahko financirajo tudi iz različnih podprogramov. Ker projekte obravnavamo kot celoto, le-tem **določimo nosilni podprogram** (praviloma enega izmed podprogramov, iz katerega se projekt financira oz. tisti podprogram, v katerem je uvrščena proračunska postavka, iz katere se pretežno financira projekt).

**Priprava investicijske dokumentacije**

*Investicijska dokumentacija podpira proces odločanja, zato se dokumenti pripravljajo takrat, ko se o vsebini sprejemajo odločitve. Izdelovanje investicijske dokumentacije za nazaj, ko so odločitve že sprejete, nima dodane vrednosti.*

**Nazive projektov** določi investitor, pri čemer jih je potrebno določiti že v fazi priprave investicijske dokumentacije. Nazivi projektov, ki se uvrščajo v NRP, so prvi in zato bistveni del vpogleda v proračun oziroma NRP. Zato je nujno, da so nazivi projektov oblikovani tako, da so razumljivi vsakomur, hkrati pa morajo biti jasni do te mere, da se lahko medsebojno razlikujejo. Ob tem je treba upoštevati, da projekti nastajajo na mnogih ravneh (država, regija, občina), kjer se pojavljajo podobni oziroma praktično enaki nazivi, katerih specifična vsebina pa je bistveno drugačna. Naziv projekta odraža njegovo vsebino in se določi na podlagi namena, ciljev in/ali lokacije investicije.

V nazivu projekta je dovoljena uporaba uveljavljenih kratic, kot npr. »OŠ« za osnovne šole, »UE« za upravne enote, »ZD« za zdravstvene domove ipd. Ni dovoljeno krajšanje besed ali uporaba laično nerazumljivih kratic (npr. oznaka razpisa, prijavne vloge ipd.). Vsi nazivi se pišejo z malimi črkami z izjemo uveljavljenih kratic in začetnic.

Projekti, ki se sofinancirajo iz proračuna države, bodo v NRP proračuna občine in NRP proračuna države uvrščeni z enakim nazivom, razen če nazivi ne bodo ustrezali določenim kriterijem.

Ob uvrstitvi projekta v NRP mora biti **finančna konstrukcija zaprta** (predvideni viri zadoščajo za pokritje predvidenih izdatkov). Predvideni izdatki se projektu pripišejo po predvideni letni dinamiki iz investicijske dokumentacije po tekočih cenah. Če je investitor zavezanec za DDV in je upravičen do vračila le-tega, se ta sicer v investicijski dokumentaciji prikaže, vendar se ne všteva v vrednost investicije.

Pri načrtovanju projektov se praviloma najprej zagotovi vire za projekte in programe, ki so vizvajanju, preostala predvidena sredstva pa se nameni za projekte in programe, ki se jih v NRP uvršča na novo.

V procesu priprave NRP se torej izhaja iz projektov, ki so vanj že vključeni, kjer se najprej uskladi podatke o projektih z dejanskim stanjem, zatem pa obstoječe načrte financiranja teh projektov prilagodi novim proračunskim okvirom. Če je ob pripravi proračuna na razpolago manj sredstev, kot je potrebnih za izvedbo in dokončanje projektov, je treba najprej izdelati analizo, na podlagi katere se določi, katerega od projektov oziroma programov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno s planom v okviru letnega proračuna. Šele po ureditvi podatkov o projektih v izvajanju, se v NRP lahko uvrstijo tudi novi projekti s potrjeno investicijsko dokumentacijo.

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. Finančna konstrukcija teh posameznih projektov mora izhajati iz celotne vrednosti projekta in predvideti tudi vire za ostale stroške, tj. tiste, ki niso upravičeni stroški po pravilih financiranja projektov iz skladov Evropske unije.

Za vse projekte občin, ki se (so)financirajo tudi **iz državnega proračuna** velja, da morajo biti sestavni del NRP državnega proračuna, osnovni podatki o projektu morajo izhajati iz potrjene investicijske dokumentacije, ki jo priskrbi investitor, podatki o že realiziranih odhodkih in planiranih izdatkih pa usklajeni s tistimi v proračunu občine, v kolikor je to mogoče. Morebitna odstopanja se kot revizijska sled zapiše v opombah.

V primeru, da je občina vključena tudi v programe **državnih pomoči**, uvrsti te projekte v NRP ob upoštevanju postopka, ki je opredeljen v ZSDrP.

Strokovne podlage za **pripravo investicijskega dokumenta** so lahko projektna in druga dokumentacija, raziskovalne in druge študije, tržne analize oziroma ostale strokovne analize, vključno analize vrednotenj že izvedenih projektov, statistični podatki ter študije in analize uradnih institucij (npr.: trendi o številu in strukturi prebivalstva, analize in projekcije razvoja posameznih področij/dejavnosti, makrofiskalni scenariji, itd.).

Investicijska dokumentacija mora biti izdelana strokovno, v okviru razpoložljivih podatkov ter tako podrobno, kot je še ekonomsko upravičeno.

Bistvene **elemente načrtovanja projektov** lahko razdelimo na tri glavne poudarke:

* analizo obstoječega stanja in opredelitev potreb z določitvijo ciljev,
* analizo možnih variant in izbor optimalne variante za spremembo obstoječega stanja ter dosego teh ciljev in
* utemeljitev upravičenosti izvedbe projekta v smislu preseganja koristi nad stroški.

Ne glede na vrednost projekta **se te vsebine v investicijski dokumentaciji vedno analizirajo** oziroma opredelijo. Razlika med velikim in malim projektom je le v tem, da pri manjših projektih te analize niso tako kompleksne, zato se lahko vse tri vsebine združijo v en dokument (DIP). Za večje projekte velja, da se te analize izdelujejo bolj podrobno, zato se pri največjih projektih vsaka izmed teh tem analizira v samostojnem dokumentu (DIP, PIZ, IP). Vsebine torej ostajajo vedno enake, le da sta kompleksnost in podrobnost analiz sorazmerna z vrednostjo projekta. Ker je pri velikih projektih vrednost stroškov za pripravo projekta razmeroma velika in ker imajo posledice odločitev na vsaki točki toliko večjo težo, se odločitve o nadaljevanju načrtovanja oziroma o začetku izvedbe sprejemajo stopenjsko.

**Investitor** je praviloma pravna oseba, ki je opredeljena v investicijski dokumentaciji in po dokončanju projekta praviloma prevzame premoženje v lastništvo in/ali upravljanje ter vzdrževanje. Investitor je dolžan zagotoviti izdelavo investicijske dokumentacije. Do investicijske dokumentacije se s sklepom opredeli odgovorna oseba investitorja. Če je investitorjev več, se z medsebojno pogodbo opredeli nosilec projekta, ki v imenu vseh soinvestitorjev opravlja dejavnosti investitorja.

Pri sprejemanju odločitev v primerih investicijskih projektov, se uporabljajo določila UEM. Poleg opredelitve osnovnih pojmov, kot so analiza stroškov in koristi, investicije, investicijski stroški, ocena vrednosti projekta, projekt, idr., UEM določa tudi vrste investicijske dokumentacije.

Na podlagi 10. člena UEM tako velja, da je glede na fazo projektnega cikla, treba izdelati naslednje vrste investicijske dokumentacije:

1. pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji (predhodno oziroma ex-ante vrednotenje):

- dokument identifikacije investicijskega projekta (DIP),

- predinvesticijsko zasnovo (PIZ),

- investicijski program ali njegovo novelacijo (IP);

2.  do začetka postopka javnega razpisa za izvedbo pa še (če ni sestavni del investicijskega programa) študijo izvedbe nameravane investicije;

3.  v fazi izvedbe poročilo o izvajanju investicijskega projekta (sprotno vrednotenje) ter, kadar se izkaže za potrebno, tudi novelacijo investicijskega programa;

4.  v fazi obratovanja poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta (naknadno oziroma ex-post vrednotenje).

Investicijska dokumentacija mora vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako, da je na njeni podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge (tehnične, tehnološke, okoljske, prostorske, razvojne, varnostne) posledice odločitve o investiciji.

Vsebino investicijske dokumentacije določajo vrsta in namen investicije ter pravila stroke, ki veljajo v dejavnosti, v katero se uvršča investicija. Investicijska dokumentacija mora biti izdelana strokovno in v okviru razpoložljivih podatkov ter tako podrobno, kot je še ekonomsko upravičeno. Investitor preverja strokovno usposobljenost izdelovalcev investicijske dokumentacije na podlagi predloženih dokazil in drugih dokumentov, s katerimi izdelovalci dokazujejo usposobljenost za ocenjevanje in vrednotenje investicij.

Prostorska, projektna in druga dokumentacija, ki je podlaga za izdelavo investicijske dokumentacije, mora biti potrjena in medsebojno usklajena v vsaki fazi projektnega cikla.

**Osnovni poudarki posamezne vrste investicijske dokumentacije so:**

1. **Dokument identifikacije investicijskega projekta** **(DIP)** je osnovni dokument, s katerim investitor oziroma proračunski uporabnik analizira obstoječe stanje. Je najpomembnejši del investicijske dokumentacije, v pripravo katerega mora biti vključen uporabnik rezultata investicije in vključuje izvedene raziskave, pretekle aktivnosti, zakonsko urejenost, opredeljuje težave, ki zahtevajo spremembe in druge analize, ki pripomorejo k boljšemu razumevanju začetnega in želenega končnega stanja. Projektu se v tem dokumentu določita namen ter cilj, kjer so z namenom opisani temeljni razlogi, na podlagi katerih je prišlo do odločitve za začetek aktivnosti, cilji pa predstavljajo načrtovane dosežke po zaključku projekta in so čim bolj konkretno opredeljeni, tako da jih je možno izmeriti.

Proračunski uporabnik evidentira investicijske potrebe in namere ter prikaže osnovne podatke o projektu, odgovorna oseba pa odloči o tem, ali se nadaljuje postopek priprave investicijske dokumentacije - je torej podlaga za odločitev o nadaljnjih aktivnostih pri izvedbi posamezne investicije.

Kadar se predvideva, da se bo projekt izvajal v fazah, mora investitor oceniti vrednost celotnega projekta na podlagi razpoložljivih podatkov, pri čemer morajo biti faze opredeljene tako, da so funkcionalno, tehnično-tehnološko in finančno samostojne celote.

2. **Predinvesticijska zasnova** **(PIZ)** se kot samostojen dokument izdela zaradi obravnave variant izvedbe investicije, za katere je verjetno, da bi na ekonomsko, finančno, terminsko, tehnično ali z drugih vidikov sprejemljiv način izpolnile zastavljene cilje projekta. Pri tem se upošteva omejitve, ki jih določajo tehnične in finančne zmožnosti ter zakonski predpisi. V PIZ se na podlagi analize posameznih variant ter primerjave variant na argumentiran način z uporabo strokovnih meril izbere optimalno, katera je potem predmet obravnave v IP; pomembno je, da se analizo in izbor najprimernejše variante izvede na primerljivih podlagah. Ena od obveznih variant je tudi možnost vključitve javno-zasebnega partnerstva.

3. **Investicijski program** **(IP)** je strokovna podlaga za odločitev o investiciji ter tisti dokument, na podlagi katerega se investitor odloči za (ne)izvedbo investicije. Izhodišče za oceno investicije je pri gradbenih projektih projektna dokumentacija izdelana najmanj na nivoju idejnega projekta, pri drugih vrstah projektov pa glede na pravila stroke za zadevni projekt.

4. **Novelacija IP** je potrebna, kadar se pričakuje večja odstopanja od plana v IP (ki se ugotovijo v poročilu o izvajanju), to je če se vhodni podatki za investicijo toliko spremenijo, da to bistveno vpliva na učinke investiranja oziroma obvezno takrat, kadar se vrednost investicije spremeni za več kot 20 %. Gre za popravljen oziroma dopolnjen IP, ki v uvodu vsebuje razloge za odstopanja od osnovnega IP.

5. **Študija izvedbe (ŠI)** se izdela najkasneje do začetka postopka javnega razpisa za izbor izvajalcev to je do začetka izvajanja projekta. Vsebuje podrobni časovni načrt po aktivnostih v predvidenem času izvedbe projekta, organizacijske rešitve, idr. podrobnosti potrebne za nemoteno načrtovanje in spremljanje izvedbe projekta. Lahko je tudi sestavni del IP.

6. **Poročilo o izvajanju** je temeljni dokument za spremljanje izvedbe projekta. Pripravi se najmanj enkrat letno, najkasneje pa ob zaključku leta ob poslovnem poročilu, pa tudi, če se predvideva, da bodo odmiki investicijskih stroškov večji od 20 % % ali pa se bo njegova izvedba podaljšala za več kot eno leto. Njegov namen je pravočasno ugotavljanje odstopanj ter ukrepanje za njihovo odpravo. Ta dokument pa je tudi podlaga za pripravo predloga proračuna za projekte, ki se že izvajajo.

7. **Poročilo o spremljanju rezultatov in učinkov** se izdela z namenom ugotavljanja in vrednotenja dejanskih učinkov z učinki, predvidenimi v IP. Pripravi se v okviru poslovnih poročil po zaključku izvedbe projekta in po koncu ekonomske dobe, njegov namen pa je, da se na ta način pridobivajo izkušnje ter podlage za izboljšave pri pripravi naslednjih (podobnih) investicij.

**Potrditev investicijske dokumentacije**

*Investicijsko dokumentacijo pregleda in obravnava investitor ter jo potrdi s sklepom. Pisni sklep odgovorne osebe investitorja (praviloma določene s statutom občine) je obvezna priloga dokumentacije.*

Investicijsko dokumentacijo pregleda in obravnava investitor ter jo **potrdi s sklepom** na podlagi preveritve, da je izdelana na ustreznih strokovnih izhodiščih in ocene, da bo investicija izvedljiva tako, kot je v dokumentu predvideno, da je skladna s strateškimi cilji, ter predstavljena skladno z metodologijo kot tudi z merili učinkovitosti področne metodologije, ki določa tudi normative in standarde za zadevno področje. Pisni sklep odgovorne osebe investitorja (praviloma določene s statutom občine) je **obvezna priloga** DIP oziroma PIZ, IP ali novelacije IP. Kot sklep o potrditvi investicijske dokumentacije se ne štejejo izjave o vključenosti projekta v načrt razvojnih programov ali sklepi strokovnih komisij.

Pri oblikovanju NRP je potrebno ločiti še med naslednjimi pojmi:

1. Izvedljiv projekt je tisti projekt, za katerega se na podlagi strokovnih podlag ugotovi, da ga je mogoče uresničiti.

2. Potrjen projekt je projekt, ki je potrjen s sklepom nosilca projekta oziroma pri investicijskih projektih s sklepom odgovorne osebe investitorja ter pripravljen na podlagi predpisane investicijske dokumentacije, izdelane skladno z UEM.

3. Veljaven projekt je projekt, ki je vključen v veljaven NRP.

Predlog NRP mora biti **usklajen** s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Če predlog NRP ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj uskladiti s proračunom v 30 dneh po uveljavitvi proračuna, običajno pa se uskladi že v postopku sprejemanja proračuna.

##### 

UEM natančneje opredeljuje vrste in obvezne sestavine posamezne vrste investicijske dokumentacije, mejne vrednosti, postopke in udeležence pri pripravi dokumentacije in ocenjevanju investicij, merila za ugotavljanje učinkovitosti investicij in drugo.

**Načrt razvojnih programov in državne pomoči**

Občine morajo imeti v svojih NRP vključene tudi državne pomoči, če jih planirajo v posebnem delu proračuna. V tem primeru morajo ravnati v skladu z ZSDrP.

Po določbah 15. točke prvega odstavka 3. člena ZJF so državne pomoči **izdatki ali zmanjšani prejemki** države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev. Konkretne oblike teh pomoči so: subvencije, odpis terjatev, poroštva, ki jih daje država ali subjekt javnega prava po ugodnejših pogojih, nadomestila za tekoče poslovanje, davčne izjeme, znižanja ali odpisi, izjeme od plačil prispevkov za zdravstveno in socialno zavarovanje. Na ravni občin so najpogostejše oblike državnih pomoči subvencioniranje obrestnih mer ter subvencije.

Upravljavci državnih pomoči posredujejo vsebino posamezne državne pomoči Ministrstvu za finance (Sektorju za spremljanje državnih pomoči). Enako velja tudi za dopolnitev ali spremembo že obstoječe državne pomoči ter za določitev državne pomoči po pravilu »de minimis«. Izjema od tega določila so državne pomoči kmetijstvu (razen dopolnilnih dejavnosti na kmetijah) in ribištvu, ki ji obravnava Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ministrstvo vlogo obravnava ter oceni, če je primerna za posredovanje Evropski komisiji. V primeru, da je primerna, Evropski komisiji priglasitev posreduje najkasneje v roku 45 dni od njenega prejema. O tem obvesti upravljavca državne pomoči. Če ministrstvo meni, da vloga ni primerna za posredovanje Evropski komisiji, o tem obvesti upravljavca pomoči ter mu svetuje pri potrebnih popravkih.

Ministrstvo samo v celoti obravnava ter ocenjuje pomoči, ki pomenijo skupinsko izjemo in pomoči po pravilu »de minimis« ter daje mnenje o njihovi skladnosti s pravili na področju državnih pomoči. Mnenje o skladnosti za skupinske izjeme izda ministrstvo najkasneje v roku 45 dni, za pomoči po pravilu »de minimis« pa najkasneje v roku 15 dni od njihovega prejema.

Pravila s področja državnih pomoči so zapisana v posameznih uredbah Evropske komisije s področja državnih pomoči. Obveznost priglasitve državne pomoči velja za vse institucionalne enote, ki so v skladu s statističnimi predpisi opredeljene v sektorju država in ki dodeljujejo državne pomoči po splošnih shemah ali dodeljujejo individualne državne pomoči (4. člen ZSDrP).

Po določbah Uredbe o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev (Uradni list RS, št. 107/13) so institucionalne enote v sektorju država naslednje:

* enote centralne države (neposredni uporabniki državnega proračuna, državni skladi, druge enote centralne države),
* enote lokalne države (neposredni uporabniki proračunov občin, skladi lokalne države, druge enote lokalne države) in
* skladi socialne varnosti.

Shemo državne pomoči predstavljajo merila in ukrepi, ki jih predvidijo dajalci pomoči največkrat v obliki splošnih pravnih predpisov, ki določajo upravičenost državne pomoči, pogoje in dostopnost do pomoči, višino, intenzivnost in instrumente. Individualna državna pomoč je pomoč, ki je namenjena konkretno določenemu prejemniku za določene namene.

Ministrstvo za finance (Sektor za spremljanje državnih pomoči) svetuje upravljavcem državnih pomoči pri pravilni uporabi in tolmačenju pravil na področju državnih pomoči, nudi pomoč pri pripravi pravnih podlag za dodeljevanje državnih pomoči ter opozarja in predlaga ukrepe pri odpravi morebitnih nepravilnosti in odstopanjih pri dodeljevanju državnih pomoči.

### 4.3.2 Obrazložitev predloga občinskega proračuna

Obrazložitev občinskega proračuna mora **slediti strukturi proračuna**: splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov. Zaradi preglednosti mora obrazložitev posebnega dela slediti zaporedju finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, v okviru finančnih načrtov le-teh pa zaporedju področij proračunske porabe, glavnih programov, podprogramov in proračunskih postavk v okviru posameznega finančnega načrta. Podoben sistem velja tudi za obrazložitev NRP.

APPrA-O vsebuje modul za pripravo obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter NRP. V splošnem delu proračuna je obvezna obrazložitev prihodkov in odhodkov na nivoju podskupin kontov (K3). V posebnem delu proračuna je obvezna obrazložitev področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter proračunskih postavk, s tem da so proračunske postavke obrazložene pri posameznih proračunskih uporabnikih, področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami pa so obrazloženi za celotno občino skupaj in ne po posameznih proračunskih uporabnikih. V NRP je obvezna obrazložitev projektov po proračunskih uporabnikih, ki so v NRP določeni kot skrbniki projekta in po nosilnih podprogramih. Tem obveznim delom obrazložitev občina lahko doda še druge obrazložitve (uvodne obrazložitve k posameznim delom proračuna, dodatne obrazložitve ipd.).

Navodila za pripravo obrazložitev predloga proračuna so na voljo v *Priročniku za uporabo aplikacije APPrA-O*, ki je objavljen na Portalu GOV.SI:

<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Prirocniki/APPrA-O-Uporabniski-prirocnik-20B.pdf>.

Na povezavi:

[Pogosta vprašanja pri urejanju podatkov o projektih v Načrtu razvojnih programov (gov.si)](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/NRP/Pojasnila_NRP.pdf), pa so informacije in odgovori na pogosta vprašanja, ki se pojavljajo v zvezi z NRP.

#### Obrazložitev splošnega dela, posebnega dela in načrta razvojnih programov

Obrazložitve proračuna morajo zajemati vse tri sestavne dele proračuna: splošnega dela, posebnega dela in NRP. Struktura obrazložitve mora slediti strukturi vsakega od sestavnih delov proračuna. To pomeni, da morajo biti **v splošnem delu** proračuna obrazloženi vsi prihodki in drugi prejemki občinskega proračuna, globalno pa tudi odhodki in drugi izdatki. V posebnem delu proračuna pa morajo biti obrazloženi odhodki in drugi izdatki po proračunskih postavkah, upoštevaje pri tem institucionalno klasifikacijo (neposredne uporabnike občinskega proračuna) in programsko klasifikacijo. Obrazloženi morajo biti tudi posamezni projekti iz NRP. Sestavni del obrazložitev proračuna je tudi **kadrovski načrt.**

Obrazložitev splošnega dela proračuna pripravi **za finance pristojen organ občinske uprave**. Obrazloženi morajo biti vsi prihodki in drugi prejemki občinskega proračuna, globalno pa tudi odhodki in drugi izdatki.

Za dobro pripravo obrazložitve **posebnega dela** proračuna oziroma predloga finančnega načrta mora neposredni uporabnik poznati dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja in pravne osnove izvajanja svoje dejavnosti. V posebnem delu proračuna morajo biti obrazloženi odhodki in drugi izdatki po proračunskih postavkah, upoštevaje pri tem institucionalno klasifikacijo (neposredne uporabnike občinskega proračuna) in programsko klasifikacijo.

Pripravo obrazložitve določa 16. člen ZJF. Na podlagi določb 16. člena ZJF mora obrazložitev vsebovati:

- predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju,

- zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi,

- usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom,

- izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,

- druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov in

- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Pri tem pa je potrebno upoštevati še 10. člen Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter Metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10), saj le-ta vsebuje tudi določbo, da neposredni uporabnik pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela). Pri obrazložitvi finančnega načrta je potrebno upoštevati še 41. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

**Cilji in rezultati**

*Cilji naj bi bili uresničeni z rezultati izvajanja aktivnosti, projektov in investicijskih projektov znotraj glavnih programov in podprogramov oziroma področij proračunske porabe. Zato je pomembno, da neposredni uporabniki navedejo predvidene rezultate, ki naj bi jih v posameznem proračunskem letu dosegli z izvajanjem dejavnosti po proračunskih postavkah (aktivnosti, projekti, investicijski projekti).*

Obrazložitev finančnega načrta pomeni letni izvedbeni načrt neposrednega uporabnika in je podlaga za ugotavljanje uspešnosti poslovanja neposrednega uporabnika oziroma ocenjevanje dejanske učinkovitosti in rezultatov na koncu proračunskega leta. Doseženi rezultati se primerjajo z načrtovanimi in viri sredstev, ki so bili sprejeti s proračunom in potem dejansko tudi porabljeni. Iz obrazložitve naj bi bila razvidna povezava ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in predpisov z letnimi izvedbenimi cilji.

Obrazložitev posebnega dela proračuna pripravijo vsi neposredni proračunski uporabniki tako, da pripravijo obrazložitve svojih predlogov finančnih načrtov. Obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika naj bi bila pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

V primeru, da občina pripravlja dvoletni proračun, pripravijo neposredni uporabniki obrazložitev predloga finančnega načrta **ločeno** za vsako proračunsko leto posebej.

**Načrt razvojih programov** mora biti obrazložen po posameznih projektih v okviru predloga obrazložitve finančnega načrta neposrednega uporabnika. V obrazložitvi NRP morajo biti zajeti vsi načrtovani investicijski izdatki občine, sredstva za projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije kot tudi morebitne nedokončane investicije občine. Treba je vključiti tudi tiste investicije, za katere ima občina sklenjene pogodbe o finančnem najemu (leasing) oziroma morebitne druge oblike vlaganj.

Sestavni del obrazložitev proračuna je tudi **kadrovski načrt.**

Vzorec strukture obrazložitev splošnega dela, posebnega dela in NRP je v **prilogi 12.**

#### Metodologija za oblikovanje ciljev in kazalnikov

Podlaga za določitev **ciljev in pripadajočih kazalnikov** je 16. člen ZJF in 10. člen Navodila o pripravi zaključenega računa državnega in občinskega proračuna ter Metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

V okviru obrazložitve posebnega dela proračuna občine je tako potrebno predstaviti tudi cilje in kazalnike na posameznem področju delovanja, pri čemer je potrebno upoštevati programsko klasifikacijo javnofinančnih izdatkov, ki velja za občinski proračun.

Cilji predstavljajo jasno izjavo o tem, kaj želi neka organizacija s svojim delovanjem doseči. V proračunskem procesu ločimo naslednje cilje:

* splošni cilji,
* specifični cilji,
* rezultati in
* neposredni učinki.

Posamezne kategorije ciljev se povezujejo z določenimi ravnmi programske klasifikacije javnofinančnih izdatkov po naslednji hierarhični shemi:

|  |
| --- |
| Področje proračunske porabe |
| Splošni cilj |
| Glavni program |
| Specifični cilj |
| Podprogram |
| Rezultat |
| Ukrepi/skupina projektov |
| Neposredni učinek |

*Raven programske klasifikacije Ukrepi/Skupina projektov se uporablja samo v državnem proračunu, v proračunu občine pa se to kategorijo ciljev uporabi v načrtu razvojnih programov pri ciljih projektov in na nivoju proračunske postavke ali izjemoma, če bi bilo to prepodrobno, na nivoju podprograma kot nadomestilo za letne izvedbene cilje za tisti del proračuna, ki se ne izvršuje preko projektov v NRP.*

Vsak **cilj** mora biti pojasnjen z naslednjimi atributi:

* naziv cilja,
* obdobje, na katerega se cilj nanaša,
* opis cilja, če le-ta ni razviden iz naziva cilja in
* povezava na cilj višje ravni.

Vsak cilj mora biti pojasnjen vsaj z enim **kazalnikom**, ki je časovno in kvantitativno merljiv.

Obvezni **atributi kazalnikov** so naslednji:

* naziv kazalnika,
* navedbo cilja, ki ga kazalnik pojasnjuje,
* izhodiščna vrednost kazalnika,
* ciljne vrednosti kazalnika,
* merska enota kazalnika,
* vir podatkov in
* opis kazalnika, če le-ta ni razviden iz naziva kazalnika.

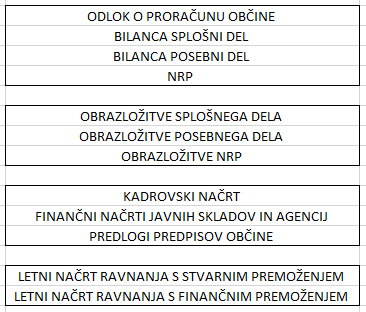
Dodatne informacije, kot pomoč pri postavljanju ciljev in oblikovanju kazalnikov, so na voljo na Portalu GOV.SI, v gradivu Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Priprava-proracuna/Metodologija_cilji.pdf>.

Pri pripravi proračuna za leto 2024 naj občine vložijo več napora za pripravo ciljev in kazalnikov. V novi aplikaciji APPrA-O bo na tem področju bistveno večji poudarek.

5 DOKUMENTI ZA OBRAVNAVO PRORAČUNA NA OBČINSKEM SVETU

## 5.1 Shema dokumentov

Občinski svet hkrati sprejema odlok o proračunu in splošni in posebni del proračuna ter NRP kot sestavne dele odloka. V 30 dneh po uveljavitvi proračuna se morajo dokumenti, če niso skladni s sprejetim proračunom, z njim uskladiti. NRP se lahko uskladi z amandmaji že v postopku sprejemanja občinskega proračuna na občinskem svetu, tako da predlagatelj proračuna (župan) predlaga amandmaje, s katerimi se predlog NRP uskladi s predlogom posebnega dela proračuna. Kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, sprejme predstojnik uprave samoupravne lokalne skupnosti najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Kot samostojna dokumenta občinski svet sprejema letni program prodaje občinskega finančnega premoženja ter načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine.



## 5.2 Vrste dokumentov na podlagi ZJF

Na podlagi 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,

- predlog letnega programa razpolaganja s kapitalskimi naložbami občine,

- predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna.

### Predlog občinskega proračuna z obrazložitvami

Vsebina predloga občinskega proračuna z obrazložitvami je navedena v predhodnih obrazložitvah.

### Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja z obrazložitvami

Vsebina programa prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja pojasnjuje, kaj namerava občina v prihodnjem letu prodati, in sicer upoštevaje 80. č člen ZJF. Ta program določa spremembe v bilanci stanja občinskega finančnega premoženja.

Kupnina od prodaje kapitalskih naložb in vlog je namenski prejemek občinskega proračuna, saj se lahko na podlagi 74. člena ZJF uporabi za odplačila dolgov v računu financiranja ali za nakup novega stvarnega in finančnega premoženja države oziroma občine, če presega obseg sredstev, potrebnih za odplačilo dolgov v računu financiranja, ali če ni glavnic dolga, ki zapadejo v plačilo v proračunskem letu ter za plačilo stroškov pripravljalnih dejanj za prodajo kapitalske naložbe in drugih stroškov, povezanih s prodajo naložbe.

Podlaga za pripravo programa prodaje kapitalskih naložb so določbe 80. č člena ZJF. Predlog letnega programa prodaje občinskega finančnega premoženja predlaga občinskemu svetu župan. V letnem programu prodaje se navede seznam finančnega premoženja, ločeno po kapitalskih naložbah.

Program prodaje občinskega finančnega premoženja vsebuje okviren seznam naložb, namenjen prodaji z navedbo odstotnega deleža v lasti občine in odstotnega deleža, predvidenega za prodajo v posameznem proračunskem letu ter navedbo skupnega zneska, ki ga bo predvidoma mogoče iztržiti s prodajo kapitalskih deležev. Ta program vsebuje tudi podrobnejšo obrazložitev prodaje vsakega posamičnega kapitalskega deleža.

Vzorec letnega programa prodaje finančnega premoženja je v **prilogi 7.**

### Predlogi finančnih načrtov javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, z obrazložitvami

Javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je občina, predložijo predloge finančnih načrtov z obrazložitvami za finance pristojnemu organu občinske uprave, ki jih hkrati s predlogom občinskega proračuna predloži županu, ta pa občinskemu svetu.

Predlogi finančnih načrtov javnih skladov in agencij sledijo strukturi dokumentov, ki so določeni za občinski proračun.

### 5.2.4 Predlogi predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev občinskega proračuna

V odvisnosti od ocenjenih prihodkov župan predlaga tudi predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna. Če občina v predlogu proračuna predvideva povečanje določenih prihodkov, ki imajo podlago v spremembi predpisa, potem mora občinskemu svetu hkrati s predlogom proračuna predložiti tudi predlog predpisa, s katerim bo omogočena realizacija predvidenih prihodkov (na primer: predlog odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča oziroma predlog sklepa o določitvi vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča).

## Vrste dokumentov na podlagi ZJU in ZSPDSLS

### 5.3.1 Kadrovski načrt

Sklepanje delovnih razmerij in upravljanje s kadrovskimi viri na občinski ravni poteka v skladu s kadrovskim načrtom, ki se s prenehanjem veljavnosti 24. člena ZJF pripravlja in sprejema na podlagi 42. do 45. člena ZJU.

S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik neposrednega uporabnika občinskega proračuna ob pripravi proračuna. Predlog kadrovskega načrta mora biti usklajen s predlogom proračuna.

Kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, sprejme predstojnik neposrednega uporabnika občinskega proračuna, in sicer v 60 dneh po uveljavitvi proračuna.

### 5.3.2 Načrt ravnanja s stvarnim (premičnim in nepremičnim) premoženjem

Kupnina, najemnina in odškodnina za občinsko stvarno premoženje se skladno z 80. členom ZJF uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine. S tem je določen namen uporabe teh prihodkov proračuna. Stvarno premoženje občine je pri tem mišljeno v najširšem smislu, to je stvarno premoženje, ki je v upravljanju pri neposrednih in posrednih uporabnikih občinskega proračuna ali drugih pravnih oziroma fizičnih osebah. S tem je preprečeno, da bi občina zmanjševala svoje stvarno premoženje in porabljala sredstva za druge namene.

Ravnanje, ki zajema pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje stvarnega premoženja, s stvarnim premoženjem občin ureja ZSPDSLS-1. Na podlagi drugega odstavka 24. člena ZSPDSLS-1 občinski svet na predlog župana sprejema načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem. Občinski svet lahko odloči, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan. Na podlagi drugega odstavka 25. člena ZSPDSLS-1 občinski svet na predlog župana sprejema tudi načrt ravnanja s premičnim premoženjem. Občinski svet lahko odloči, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan. Vsebina in postopek sprejema načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in načrta ravnanja s premičnim premoženjem sta predpisana z Uredbo o stvarnem premoženju in samoupravnih lokalnih skupnosti.

Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem se sprejme v rokih, določenih za sprejetje proračuna občine za tekoče oziroma prihodnje proračunsko leto. To pomeni, da se lahko sprejme pred ali hkrati s proračunom.

## 5.4 Vsebina odloka o proračunu občine

V 5. členu ZJF je določeno, da se proračun sprejme z odlokom. V odloku, s katerim se sprejme proračun, je treba urediti tudi druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna in jih določa ZJF.

Odlok o proračunu občine opredeljuje vsebine, ki jih določata ZJF in ZFO-1 ter zakon, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, da morajo biti urejene v odloku o proračunu občine. Nanašajo se na:

* določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna (5. člen ZJF),
* izvrševanje proračuna:

- pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto (5. člen ZJF): prerazporejanje proračunskih sredstev - prerazporejanje pravic porabe (38. člen ZJF),

- določbe o načinu porabe sredstev splošne proračunske rezervacije (42. člen ZJF),

- določitev še drugih namenskih prejemkov proračuna, ki niso našteti v prvem odstavku 43. člena ZJF (43. člen ZJF),

- višino prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo (49. člen ZJF),

- določitev zgornje meje sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan (49. člen ZJF),

- določitev namenov in največjega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v naslednjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu (51. člen ZJF) ter spreminjanje načrta razvojnih programov,

* posebnosti upravljanja in prodaje finančnega premoženja države/občine:

- določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF),

* obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja:

- višina zadolžitve občine za izvrševanje proračuna in izdanih poroštev občine posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter pogoje za izdajo poroštev (5. člen ZJF, 10. a in 10. e člen ZFO-1, 17. člen ZIUOPZP),

- višina zadolžitve in izdanih poroštev posrednih uporabnikov občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije), javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv (10. g člen ZFO-1),

- višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10. c člen ZFO-1).

Občine, ki so v preteklem letu sprejele proračun za dve leti, za prihodnje leto pripravijo odlok o spremembah proračuna.

### 5.4.1 Določitev višine splošnega dela proračuna in programske strukture posebnega dela proračuna

Z odlokom o proračunu občine se določi višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna, ki je ZJF ne določa. Določiti je potrebno, da posebni del proračuna sestavljajo področja proračunske porabe, glavni programi, podprogrami in proračunske postavke, ki so razdeljene na podskupine kontov in konte, določene s predpisanim kontnim načrtom. V odloku o proračunu se določi tudi, na katerem nivoju kontov se proračun objavi ter način objave posebnega dela proračuna in načrta razvojnih programov. Občinski proračun naj bi bil objavljen do ravni proračunskih postavk – podskupin kontov.

### 5.4.2 Izvrševanje proračuna

Z odlokom o proračunu občina v ustreznih členih določi pravila, ki se nanašajo na izvrševanje proračuna.

1. **Prerazporeditve pravic porabe sredstev**

Z odlokom o proračunu občine se lahko pooblasti župana, da prerazporeja proračunska sredstva (prerazporeja pravice porabe), z *določenimi omejitvami.* Na predlog neposrednega uporabnika naj bi župan odločal o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna, in sicer v finančnem načrtu vsakega posameznega neposrednega uporabnika med glavnimi programi v okviru posameznega področja proračunske porabe (v finančnem načrtu ožjega dela občine, ki je pravna oseba prerazporeja organ, ki je s statutom občine določen, da zastopa ožji del občine). Prerazporeditev pravic porabe župan izvede na podlagi pisnega dokumenta, iz katerega mora biti razvidno, katera proračunska postavka se zmanjšuje in katera se povečuje, s čimer ostane proračun uravnotežen. Prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb ter računom financiranja ni dovoljeno, razen v primeru, da so izpolnjeni pogoji iz 39. člena ZJF. O izvršenih prerazporeditvah mora župan šestmesečno poročati občinskemu svetu tako, da se v poročilu o izvrševanju proračuna iz 63. člena ZJF, posebej pojasnijo tudi prerazporeditve. Prikaže se primerjava med sprejetim proračunom, veljavnim proračunom (to je sprejeti proračun s prerazporeditvami) in realizacijo proračuna.

**Pooblastilo županu za prerazporeditve**

*Z odlokom o proračunu občine se lahko pooblasti župana, da prerazporeja proračunska sredstva (pravice porabe), s tem da se mu postavijo določene* ***omejitve****.*

1. **Namenski prejemki v proračunu občine**

Čeprav že posamezni področni zakoni opredeljujejo namenske prejemke, morajo biti le-ti opredeljeni kot namenski še v odloku o proračunu občine. V odloku o proračunu občine se lahko poleg namenskih prejemkov, ki jih določa 43. člen ZJF (donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj), določijo še drugi namenski prejemki proračuna, ki niso našteti v prvem odstavku 43. člena ZJF. V tem primeru bo z občinskim odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prejemka določenemu proračunskemu prejemku, ki ga kot takšnega opredeljujejo že drugi materialni zakoni oziroma občinski odlok. Z odlokom o proračunu občine ne bi smeli biti sami po sebi vpeljani novi namenski prejemki, ne da bi imeli ti pravni temelj za poseben status že v materialnih zakonih oziroma odlokih. Neporabljena namenska sredstva na računih proračuna in namenski izdatki v finančnem načrtu neposrednega uporabnika se prenesejo v proračun tekočega leta, razen denarna sredstva in namenski izdatki iz naslova opravljanja lastne dejavnosti, ki zapadejo v korist proračuna in jih neposredni uporabnik ne more več uporabiti kot namenske prejemke in izdatke proračuna, če na dan 31. decembra niso porabljena.

**Omejitve pri porabi namenskih sredstev**

*Pri porabi vplačanih namenskih sredstev je treba upoštevati določila Zakona o izvrševanju proračuna RS (v ZIPRS2324 sta to 3. in 4. odstavek 21. člena, enaka določba tudi v predlogu ZIPRS2425).*

1. **Proračunska rezerva občine**

ZJF v 49. členu določa zgornjo mejo prejemkov proračuna občine, ki se lahko izločijo v proračunsko rezervo (največ do 1,5 % prejemkov proračuna), medtem ko spodnja meja ni določena. S proračunom občine in z odlokom o proračunu občine se določi točen obseg prejemkov proračuna, ki se izloči na račun proračunske rezerve v določenem letu. Sredstva se v proračunsko rezervo izločajo do višine, ki je opredeljena z odlokom o proračunu občine. Proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad. Sredstva proračunske rezerve kot proračunskega sklada delijo pravno naravo vseh namenskih prejemkov in izdatkov proračuna, kar pomeni, da se neporabljena sredstva proračunske rezerve na dan 31. decembra preteklega leta prenesejo v proračun tekočega leta. Za obseg prenesenih sredstev se povečata obseg sredstev v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in proračun. V odloku o proračunu občine se določi tudi zgornja meja sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan. Župan ne more neomejeno odločati o uporabi sredstev proračunske rezerve za namene, ki so določeni v ZJF, temveč le do višine, do katere je pooblaščen z odlokom o proračunu občine. V drugih primerih o porabi sredstev proračunske rezerve odloča občinski svet s posebnim odlokom.

**Nepravilna poraba sredstev proračunske rezerve**

*V primeru, da se občina odloči, da bo zaradi naravne nesreče, ki je prizadela tujo državo, z donacijo finančno pomagala le-tej oziroma določenemu mestu, vir za financiranje ne sme biti proračunska rezerva. Le-ta je namenjena odpravi posledic, ki nastanejo občini, zaradi naravnih nesreč v Republiki Sloveniji.*

*V predlogu ZIPRS2425 zgornja meja za izločanje sredstev v proračunsko rezervo ni omejena, skladno z določbami 24. člena ZIUOPZP.*

Na podlagi Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, št. [114/05](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-5041) – uradno prečiščeno besedilo, [90/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4414), [102/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-5074), [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [17/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0542), [163/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-4189), [18/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-0348) – ZDU-1O, [88/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-2599) in [95/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-2670) – ZIUOPZP; v nadaljevanju: ZOPNN) je občina upravičena tudi do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč iz državnega proračuna. Ta zakon v 17. in 38. členu določa, da je občina upravičena do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč z državne ravni, pod pogojem, da je za namene, določene s predpisi na področju javnih financ, torej za namene iz 49. člena ZJF, porabila svoja sredstva proračunske rezerve v višini 1,5 % prihodkov proračuna v letu, v katerem se izvajajo ukrepi odprave posledic naravnih nesreč na njenih stvareh. To pomeni, da mora imeti občina v letu, ko odpravlja posledice naravne nesreče, v proračunsko rezervo izločena in tudi porabljena sredstva vsaj v višini 1,5 % prihodkov proračuna, kar pa še vedno ne dosega zgornje meje proračunske rezerve, določene v 49. členu ZJF.

V 56. členu ZJF je določeno, da je proračunski sklad evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država ali občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov. Občina za vodenje teh sredstev, skladno s Pravilnikom o načinu vodenja registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov (Uradni list RS, št. [25/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-1325)), odpre podračun v okviru računa proračuna. V 122. členu Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije je določeno, da se za proračunski sklad odpre podračun v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki ga določi Uprava RS za javna plačila (UJP). Smiselno se člen uporablja tudi za občine, kar je določeno v drugem odstavku 1. člena tega pravilnika.

V **prilogi 13** sta prikazana primera evidentiranja poslovnih dogodkov v zvezi z rezervami občine.

**č) Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let**

Na podlagi 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, **če so za ta namen že planirana sredstva v proračunu tekočega leta.** Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah-kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Tovrstno prevzemanje obveznosti **ne sme biti neomejeno**, saj pomeni sklenjena pogodba za občino obveznost, ki jo je možno iztožiti, pomeni pa tudi predobremenitev proračuna, na katero je treba računati in ko zapade v plačilo, tudi plačati. Prevelik obseg že prevzetih obveznosti onemogoča prilagajanje izdatkov proračuna novim ekonomskim razmeram ter situaciji na področju javnih financ. To določilo v odloku o proračunu občine tako zavezuje župana, da ne more prevzemati obveznosti, ki bi pomenile prekoračitev dovoljene višine prevzetih obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih.

**Omejitve pri prevzemanju obveznost**i

*Neposrednim uporabnikom je omogočeno sklepanje pogodb, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih pod pogojem, da so za namen, za katerega se sklepa večletna pogodba, že planirana sredstva v proračunu tekočega leta in da je prevzeta obveznost v okviru dovoljenega obsega obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih.*

Kot predobremenitev proračuna se na državni ravni ne štejejo najemne in zakupne pogodbe. Podobno opredelitev lahko v svojih odlokih zapišejo tudi občine, vendar bo moralo za vse pogodbe o najemu, pri katerih bo lastninska pravica lahko prešla iz najemodajalca na najemnika, dati soglasje ministrstvo, pristojno za finance.

1. **Spreminjanje projektov v NRP**

V okvir prevzemanja obveznosti sodi tudi spreminjanje NRP. Spremembe veljavnega NRP so uvrstitev projektov v NRP in druge spremembe le-teh. Z odlokom o proračunu občine se župana lahko pooblasti, da spreminja tudi vrednost projekta v NRP. Če je sprememba vrednosti projekta do 20 % oziroma se njegovo trajanje ne podaljšuje za več kot eno leto, sprememba investicijske dokumentacije ni potrebna. Za projekte, katerih vrednost se spremeni za več kot 20 % ali se podaljšujejo za več kot eno leto, je skladno z UEM, potrebna sprememba investicijske dokumentacije. V teh primerih je potrebno, da pred spremembo NRP, spremenjeno investicijsko dokumentacijo potrdi pristojni organ občine (določen s statutom občine).

1. **Splošna proračunska rezervacija**

Skladno z 42. členom ZJF se v proračunu del predvidenih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Ta sredstva se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva splošne proračunske rezervacije ne smejo presegati 2 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. O uporabi teh sredstev v občini odloča župan.

Dodeljena sredstva proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. V praksi se sredstva splošne proračunske rezervacije planirajo na posebni proračunski postavki v finančnem načrtu neposrednega uporabnika, pristojnega za finance. Na podlagi sklepa župana se ta postavka zmanjša, sredstva pa se razporedijo ali na ustrezno proračunsko postavko tega neposrednega uporabnika ali v finančni načrt drugih neposrednih uporabnikov občine.

Višino zneskov oziroma omejitev iz 49. in 51. člena ZJF določi vsaka občina sama glede na potrebe in možnosti občine.

1. **Odpis ali delni odpis dolga do občine**

V zvezi z odpisom, delnim odpisom, odlogom in obročnim odplačevanjem dolga do občine, ZJF v 77. členu določa, da se v občinskem odloku o proračunu določi višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve. S to določbo ZJF je dana možnost, da župan lahko dolg do občine odpiše ob pogoju, da bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve, z odlokom o proračunu pa se določi višina dolga do občine, ki ga lahko župan odpiše.

Višino zneska iz 77. člena ZJF določi vsaka občina sama glede na potrebe in možnosti občine. Določi se **skupna višina dolgov**, do katere lahko župan odpiše dolgove dolžnikov do občine. Kot dolgovi do občine po tem členu **se ne štejejo** dolgovi iz naslova obveznih dajatev. Lahko se določi tudi višina posameznega/skupnega dolga do posameznega dolžnika, ki jo lahko odpiše župan.

1. **Obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine**

V 5. členu ZJF je določeno, da se z odlokom o proračunu občine določi tudi obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine. Iz proračuna občine (splošni del proračuna - računa financiranja) in iz odloka o proračunu občine mora biti razvidno, v kakšni višini se bo občina zadolžila za izvrševanje občinskega proračuna. V odloku o proračunu je potrebno določiti skupni obseg zadolževanja in skupni obseg izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina prevladujoč vpliv. Določena je tudi višina zadolžitve občine v primeru upravljanja z dolgom občinskega proračuna.

**Vir za odplačilo kredita**

*Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva le, če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.*

Zadolževanje občin in izdajanje poroštev občin urejajo 85. in 86. člen ZJF, 10. do 10. g člen ZFO-1. Na podlagi predvidene zadolžitve v proračunu občine, Ministrstvo za finance izda občini soglasje k zadolžitvi v skladu s Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 108/21), pri čemer se upošteva največji obseg možnega zadolževanja občine na podlagi 10. b člena ZFO-1. Občina mora pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance, pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu. Na podlagi 17. člena ZIUOPZP se lahko občine, ki so bile v letu 2023 prizadete v poplavah, v letih 2023 in 2024 dodatno zadolžijo.

Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine urejajo 88. člen ZJF in 10. g člen ZFO-1. Posredni uporabniki občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije), javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Soglasje izda občinski svet. Izdana soglasja se ne štejejo v največji možni obseg zadolževanja občine.

1. **h) Zadolževanje občin, prizadetih v naravnih nesrečah v letu 2023**

ZIUOPZP (UL RS, št. 95/23) v 17. členu določa, da se lahko občina, ki je bila prizadeta v poplavah in plazovih in je skladno s 15. členom ZOPNN upravičena do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč (v nadaljnjem besedilu: občina, prizadeta v poplavah in plazovih), v letih 2023 in 2024 lahko 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 15 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz proračuna Republike Slovenije za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov. Občine se lahko zadolžijo samo za namen odprave posledic poplav in plazov, pri tem pa lahko zaradi tega ukrepa do konca leta 2034 presegajo največji obseg možnega zadolževanja.

Za operacionalizacijo predhodne navedene določbe ZIUOPZP Občina **na vlogi za soglasje k zadolžitvi** označi vrsto zadolžitve: za izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu – črpanje posojila v tekočem proračunskem letu ter **dopiše namen »po 17. členu ZIUOPZP«.**  **Namen zadolžitve občine mora biti razviden iz vloge za soglasje k zadolžitvi kot tudi iz predloga pogodbe o zadolžitvi**. Po sklenitvi posojilne pogodbe s kreditodajalcem je občina o vsakem poslu zadolžitve dolžna poročati na Ministrstvo za finance skladno s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. [3/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0107)). Pri vnosu posojilne pogodbe v aplikacijo e-Dolg-občine je prav tako potrebno **v okencu namen zadolžitve, zapisati namen »po 17. členu ZIUOPZP«**.

ZIUOPZP v 18. členu določa, da se ne glede na peti odstavek 10.a člena ZFO-1 in drugi odstavek 85. člena ZJF, lahko občina, prizadeta v poplavah in plazovih, v letih 2023 in 2024 likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 10 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna.«

1. **Poročanje občin o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine**

Občine morajo vsak posel, ki ima naravo zadolžitve poročati skladno s 15. in 16. člena Pravilnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 3/13).  Poročanje o sklenjenem poslu se opravi v roku petnajstih dneh prek aplikacije e-Dolg-občine na obrazcu Pogodbe in dinamika (ED-10). Za sklenjeni posel se smatra **podpis pogodbe** s strani vseh udeležencev in **ne črpanje kredita**. V kolikor do črpanja kredita ne pride, se vneseni posel izbriše iz evidence pogodb vnesenih v spletno aplikacijo.

Za posle, ki bodo sklenjeni na podlagi 17. člen ZIUOPZP, se pri vnosu posojilne pogodbe v aplikacijo e-Dolg-občine v okencu namen zadolžitve, zapiše  »17. člen ZIUOPZP«.

1. **Roki plačil v breme občinskega proračuna**

V skladu z določbo 32. člena ZIPRS2324 (tudi v predlogu ZIPRS2425 se načrtuje enaka določba), je plačilni rok v breme občinskih proračunov največ 30 dni. Zato lahko občina v odloku, s katerim sprejema proračun zapiše določbo oziroma si predpiše plačilni rok, po katerem bo poravnavala obveznosti, pri čemer rok ne sme biti daljši od 30 dni. Ta rok se potem upošteva pri vseh pogodbah in naročilnicah, kjer pa naj se rok ponovno zapiše, ne glede na to, da je zapisan že v odloku. Za ostale obveznosti se upoštevajo določbe ostalih odstavkov 32. člena ZIPRS2324.

1. **Dvoletni proračun**

V primeru, da občina sprejme proračun za dve leti, sprejme dva odloka o proračunu. Občina, ki sprejema spremembe proračuna te spremembe sprejme z odlokom o spremembah proračuna.

Zaradi ugotovitev, da so objavljeni odloki o proračunih občin pomanjkljivi glede na določbe ZJF in zaradi poenotenja vsebine odlokov o proračunih občin, je v **prilogi 6** oblikovan vzorec odloka o proračunu občine, ki zajema vsebine, ki naj bi bile določene z odlokom, s katerim se določa občinski proračun.

1. **Zaključek proračunskega leta**

V odloku, s katerim se sprejme proračun se ne določa navodil o zaključku proračunskega leta. V zvezi z zaključkom proračunskega leta lahko župan, v skladu s 95. členom ZJF v posebnem internem dokumentu določi le končni rok za prevzemanje obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme občinskega proračuna za tekoče leto, upoštevaje veljavno proračunsko leto in predpisane plačilne roke ter morebitna druga podrobnejša navodila oziroma usmeritve neposrednim (in posrednim) proračunskim uporabnikom.

6 SPREJEM IN OBJAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA

## 6.1 Sprejemanje občinskega proračuna

Občinski proračun se pripravi do najnižjega nivoja, to je proračunskih vrstic (proračunskih postavk-podkontov), na občinskem svetu pa se obravnava in sprejme do nivoja proračunskih vrstic (proračunskih postavk–kontov ali podkontov).

Kot ločene dokumente občinski svet sprejme letni program prodaje občinskega finančnega premoženja ter načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine.

## 6.2 Objava občinskega proračuna

Objavo proračuna, sprememb proračuna, rebalansa in tudi zaključnega računa pogojuje že neposredno Ustava Republike Slovenije, 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 prihodki 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, praviloma do nivoja, kot so sprejeti na občinskem svetu.

**Objava proračuna**

*Občinski proračun mora biti obvezno objavljen. Odlok o proračunu, ki vključuje tudi splošni del proračuna, v uradnem glasilu občine, posebni del proračuna in NRP pa lahko na spletni strani občine ali na drug, krajevno običajen način.*

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

ZJF ne določa oblike objave proračuna, temveč določa le, da je proračun objavljen z odlokom o proračunu občine. Ker pa je proračun sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov, to pomeni, da je potrebno objaviti vse tri dele proračuna. Zaradi obsežnosti dokumenta, se v odloku o proračunu občine lahko določi, da se posebni del proračuna in načrt razvojnih programov, objavita na spletni strani občine ali na drug krajevno običajen način (na primer: oglasna deska).

7 POROČANJE O SPREJETEM PRORAČUNU

Skladno z 31. členom ZJF predloži župan sprejeti proračun občine Ministrstvu za finance v tridesetih dneh po njegovem sprejetju. Občine pošljejo Ministrstvu za finance celotno gradivo proračuna občine, ki ga je sprejel občinski svet in sicer odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna, NRP ter obrazložitve.

**Poročanje o sprejetem proračunu**

*Občine MF poročate v sprejetem proračunu in ne o predlogu proračuna.*

O sprejetem proračunu občine poročajo na način, ki je predpisan s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 115/07 in 47/09). S tem pravilnikom občine poročajo o sprejetem proračunu **s pomočjo sistema APPrA-O.** To pomeni, da o splošnem in posebnem delu proračuna poročajo tako, da posredujejo podatke o podkontih oziroma proračunskih vrsticah (proračunskih postavkah-podkontih), šifrantih neposrednih uporabnikov in šifrantih proračunskih postavk. O obrazložitvah splošnega in posebnega dela proračuna, NRP ter o sprejetem odloku o proračunu pa poročajo tako, da jih posredujejo kot pdf dokumente. NRP kot pdf dokument mora biti poslan v obliki standardnega izpisa, obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter NRP pa po strukturi obrazložitve iz APPrA-O.

S tem Ministrstvo za finance razpolaga z enotnimi podatki o sprejetih proračunih občin, ki jih lahko obdela na ravni države. Sprejeti NRP so za neposredne uporabnike državnega proračuna (ministrstva) skladno z določbami ZFO-1 tudi podlaga za dodelitev sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij v občinah.