



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA FINANCE

Direktorat za proračun, Sektor za razvoj sistema proračuna

***POJASNILA K NAČRTOVANJU, POTRJEVANJU IN
EVIDENTIRANJU PROJEKTOV TER UKREPOV, KI SE
FINANCIRAJO S SREDSTVI DRŽAVNEGA
PRORAČUNA***

POGOSTA VPRAŠANJA O NAČRTU RAZVOJNIH PROGRAMOV

Verzija 1.1, avgust 2018

1	UVOD	4
2	NAČRTOVANJE PROJEKTA SKOZI INVESTICIJSKO DOKUMENTACIJO	5
2.1	Kaj je projekt?	5
2.2	Kaj je programski projekt?	6
2.3	Kako si razlagamo »investicije manjših vrednosti«, ki jih je dovoljeno združevati v program?	6
2.4	Kaj je ukrep?	7
2.5	Ali sta projekt in operacija eno in isto?	7
2.6	Kdaj pričnemo z izdelavo investicijske dokumentacije?	8
2.7	Kako določimo obseg projekta?	8
2.8	Kaj je UEM?	9
2.9	Kaj je investicijska dokumentacija?	9
2.10	Kaj je projektna dokumentacija?	10
2.11	Katero investicijsko dokumentacijo potrebujem?	10
2.12	Kdo naj izdelava investicijsko dokumentacijo?	11
2.13	Kdo pripravi investicijsko dokumentacijo programskega projekta?	11
2.14	Kako načrtujemo IT projekte?	11
2.15	Kaj je DIP?	12
2.16	Kaj je PIZ?	13
2.17	Kaj je IP s študijo izvedbe?	13
2.18	Kaj je NIP?	14
2.19	Kaj mora vsebovati sklep o potrditvi investicijske dokumentacije?	14
2.20	Poročilo o izvajanju? Resno?	14
2.21	Ali mora imeti vsak projekt, ki se uvršča v NRP, investicijsko dokumentacijo (DIP, PIZ, IP), kot jo glede na mejne vrednosti zahteva UEM?	15
2.22	Ali lahko več manjših investicij občin, ki imajo vsaka svoj DIP, uvrstim kot program?	15
2.23	Kako izračunamo vrednosti projekta, kadar imamo povračljiv DDV	16
2.24	Kakšna je vsebinska razlika med programom in evidenčnim projektom?	16
2.25	Kaj pomeni zaprta finančna konstrukcija in kako imeti s tem čim manj težav?	16
2.26	Kako naj evidentiram pravice porabe v NRP, kadar agent izvaja javni razpis v imenu in za račun države (neposrednega uporabnika)?	17
3	PREDPISANI POSTOPKI ZA UVRSTITEV IN SPREMEMBE VELJAVNEGA NRP	18
3.1	Kaj pomeni NRP?	18
3.2	V katerih pravnih podlagah so opredeljeni postopki in tehnične razlage za izvrševanje NRP?	18
3.3	Po kakšnem postopku uvrstim ukrep?	19

3.4	Kako poteka postopek večje spremembe NRP pri projektih (uvrstitev projekta ali sprememba nad 20% izhodiščne vrednosti)?	19
3.5	Kaj moram vedeti glede ponovnega uvrščanja v NRP?	21
3.6	Uvrščam večje število projektov z različno pristojnostjo (MF, Vlada). Ali moram projekte ločiti in pripraviti dve gradivi za uvrstitev?	22
3.7	Kako je z manjšimi spremembami NRP?	22
3.8	Programski projekt bo presegel dovoljeno odstopanje od izhodiščne vrednosti (20%). Ali ga lahko z novelacijo IP povečam/podaljšam?	22
3.9	Ali lahko uvrstim projekt/ukrep, katerega dinamika financiranja se prične šele s prihodnjim letom	23
3.10	Kaj gleda MF pri uvrstitvi projekta?	23
3.11	Projekt sem uvrstil. Kaj pa sedaj?	24
3.12	Ne gre mi... Na koga se lahko obrnem?	24
4	TEHNIČNA IZVEDBA IN MFERAC	25
4.1	Kako dobim šifro NRP?	25
4.2	Kdaj lahko uvrstim projekt?	25
4.3	Kaj je predmet usklajevanja do 31.1.?	25
4.4	Kdaj se projekt prestavi v fazo izvajanja – začetek izvedbe?	27
4.5	Kakšna je razlika med veljavno, sprejeto in izhodiščno vrednostjo?	27
4.6	Kje urejamo podatke o projektih in ukrepih?	28
4.7	Kako ugotovim, da so podatki o projektu neskladni, neusklajeni ali drugače pomanjkljivi?	28
4.8	Pri preverjanju podatkov javi blokado, da je "med proračunskimi viri navedena neveljavna proračunska vrstica (leto/PP/K4)" ali da je na vrstici nastavljena blokada aktivnosti. Kaj to pomeni?	28
4.9	Kako se pravilno uskladi podatke projekta (ukrepa) za pretekla leta z realizacijo? ...	29
4.10	Zakaj se pri projektu/ukrepu v objektu DPS-06-73 Vzdrževanje NRP (status MO) ne odražajo trenutno veljavni podatki?	29
4.11	Kdaj in kako se projekt (ukrep) zaključi ali ukine?	29
4.12	Ali je možno poenostaviti vnos večjega števila novih podobnih projektov v NRP? ..	30
4.13	Ali lahko v katerem poročilu skupinsko preverim vnose iz vlog za več novih projektov?	30
4.14	Kako se lahko na kriterijskem oknu omejim po več izbranih (nezaporednih) šifrah projektov hkrati?	30
4.15	Kako se evidentirajo nazivi projektov v NRP?	31
4.16	Katero vrsto projekta izberem?	31
4.17	Kako pravilno evidentiram državno pomoč oziroma zakaj sistem zahteva vnos, če pa ne gre za državno pomoč?	31
4.18	Kakšna je razlika med namenom in cilji projekta?	32
4.19	Kaj pišemo v polje "opis stanja"?	32
4.20	Zakaj je pomembno, da se ob pripravi proračuna načrtuje ocena realizacije?	33

4.21	Stopnja, stanje, status?	33
4.22	Kako gledamo na sprejeti in veljavni NRP?	34
4.23	Kaj je veljavni plan in kaj je veljavni proračun?	34
4.24	Kako najdemo pomoč v sistemu MFERAC?	35
4.25	Povezano prerazporejanje in kdaj vloga za NRP ni potrebna	35
4.26	Kako prerazporedimo sredstva med projekti/ukrepi različnih proračunskih uporabnikov oziroma kako dodelimo pravice?	35
4.27	Zakaj se mi pri prerazporejanju med nasledniki evidenčnega projekta pojavljajo težave?	36
4.28	Ali lahko znotraj +-20% odstopanja od izhodiščne vrednosti z viri projekta počnem kar hočem?	36
4.29	Kako uredim sredstva v prihodnjih letih oziroma kako preverim skladnost z omejitvami ZIPRS za prihodnja leta?	37
4.30	Kaj je evidenčna predobremenitev in čemu je namenjena?	38
4.31	Ali lahko več sofinancerskih projektov, izbranih na javnem razpisu, uvrstim pod eno šifro NRP?	38
4.32	Kdo je vodja projekta?	38
4.33	Kakšna je razlika med skupino projektov in celovitim projektom?	39
4.34	Primer kazala DIP za programski projekt	39
4.35	Obrazložitev najbolj pogostih blokad pri urejanju projektov v objektu DPS-06-73.....	40
4.36	Obrazložitev najbolj pogostih blokad, povezanih s projekti, pri urejanju prerazporeditev v objektu DPS-04-01	41

1 Uvod

“Pravila igre” v okviru priprave in izvrševanja Načrta razvojnih programov (v nadaljevanju NRP; pomembno: NRP ≠ projekt) oziroma tretjega dela proračuna marsikateremu proračunskemu uporabniku iz različnih razlogov povzročajo težave. Pa vendarle gre za koncept, ki bi se tem istim uporabnikom, postavljenim v domače ali gospodarsko okolje in kjer bi ravnali z lastnim denarjem, zdel popolnoma samoumeven (po domače “ZKP”).

Ker je tematika široka, predpisi in pravila razvejani ter bolj ali manj kompleksno prevedeni v informacijske sisteme, uporabniki pa glede na poznavanje tematike zelo različni, so **pojasnila pripravljena z namenom, da se uporabnikom v prvi vrsti predstavi ozadje, ki stoji za pravili in prakso ter da se jim pomaga pri rešitvi oziroma pravočasni preprečitvi težav, ki nastanejo v procesu spremljanja in spremembe NRP.** Cilj je torej ponuditi hitre odgovore in usmeritve pri konkretnih vprašanjih in s tem čim širšemu krogu uporabnikov (ne glede na predhodni nivo znanja), ponuditi “dodano vrednost”. Odgovori so usmerjeni predvsem v projektni del proračuna, vendar pojasnila ponujajo tudi določene odgovore glede ukrepov.

Poudariti velja, da so aplikacije za spremljanje in spremembe NRP (npr. MFERAC, SAPPra) le informacijska orodja za podporo upravljanju državnega proračuna, ki vsebujejo temeljne kontrole za upoštevanje proračunskih pravil in prakse. Slednje pomeni, da odsotnost nekaterih kontrol v aplikaciji ni razlog, da proračunski uporabniki pri spremljanju in spreminjanju NRP ne upoštevamo predpisov, ki urejajo javne finance.

Projekti (skupina projektov) in ukrepi so v povezavi s programsko (podprogram) in institucionalno klasifikacijo (neposredni proračunski uporabnik kot skrbnik) elementi, ki se obravnavajo in sprejemajo v Državnem zboru ter objavljajo v Uradnem listu RS. Vsi ostali elementi izvrševanja, npr. proračunska postavka, konto, predobremenitve, pogodbe, operacije, terjatve itd. pripomorejo k revizijski sledi pri porabi javnih sredstev, vendar niso del proračuna RS, ki se sprejema v Državnem zboru in se objavlja v uradnem listu (ali kot predlog državnega proračuna ali kot zaključni račun).

Zato je **spremljanje izvajanja projektov in ukrepov ter z njimi povezanih osnovnih podatkov in atributov ključnega pomena za zagotavljanje transparentnosti, odgovornosti in smotrnosti proračunske porabe.**

Pripravo in izvajanje projektov, (so)financiranih iz državnega proračuna, lahko tako smiselno razdelimo na tri sklope in sicer na:

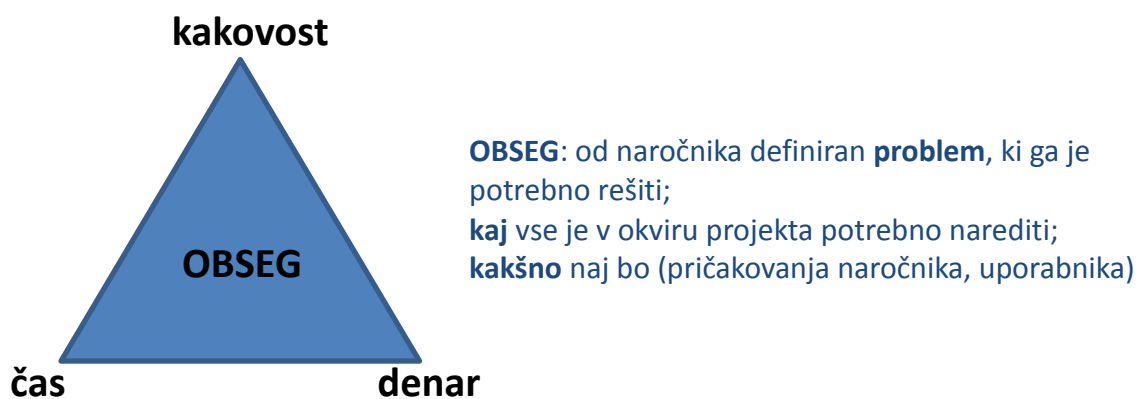
- vsebinski del, kjer se vsebina nanaša na miselni proces od nastanka ideje o projektu do zaključka, ki ga spremlja investicijska dokumentacija;
- administrativni del, ki skuša predstaviti odgovore, kdaj in kako je državni uradnik dolžan izvesti predpisane postopke; ter

- tehnični del, ki odgovarja na vprašanja, kako se informacije evidentirajo v centralnih IT sistemih Ministrstva za finance in kako se lotiti urejanja težav v procesu spremljanja projektov in ukrepov.

2 Načrtovanje projekta skozi investicijsko dokumentacijo

2.1 Kaj je projekt?

Definicij projekta je tako v teoriji kot v praksi precej, pri čemer je za nas relevantna definicija iz aktualnega Zakona o izvrševanju proračunov RS. Kljub množici definicij gre pri **projektih** vedno za enkratno in neponovljivo dejanje, ki s svojo izvedbo neko začetno stanje spremeni v končno stanje in zato uporabi resurse (ljudi, čas in denar). Koristi torej praviloma nastanejo šele po koncu izvedbe projekta (ali posamezne faze) za razliko od proračunskih ukrepov, kjer koristi trajajo zgolj za trajanja izvedbe, po koncu pa se vrnemo v prvotno stanje.



Obseg projekta, kot si ga zamisli investitor, je mnogokrat predmet negativnega odziva s strani Ministrstva za finance. Do takšnih težav prihaja predvsem v primerih, ko je investitor del javnega sektorja (običajno neposredni proračunski uporabniki; NPU), ki obseg projekta določi glede na razpoložljive pravice porabe in količino administrativnega dela, ki ga s sabo prinašajo različni obsegi projekta. Ker zaradi enkratnosti projektov ni možno definirati do potankosti, Ministrstvo za finance tu prevzema vlogo "arbitra" z namenom, da se vzpostavi splošna praksa, ki velja enako za vse uporabnike proračuna. Pri infrastrukturnih projektih je primer takšne prakse, da se projekti vodijo na nivoju gradbenega dovoljena oziroma na nivoju neke funkcionalno zaključene celote.

Ker je načrtovanje projekta in priprava investicijske dokumentacije pogojena z obsegom projekta, je v primeru dvomov zato vedno smiselno, da se glede konkretnega primera predhodno posvetujete z Ministrstvom za finance. Predvsem je pomembno, da kompleksni projekti niso zastavljeni preširoko in da na drugi strani preprosti projekti niso zastavljeni preozko. Gotovo drži, da mora projekt obsegati vse nujne aktivnosti, brez katerih doseganje končnih koristi ni možno. Posamezne aktivnosti/faze projektov se v NRP uvrščajo zgolj izjemoma, ko gre za izredno obsežne projekte. Nasprotno pa v en projekt ni dovoljeno združevati več zaključenih funkcionalnih enot (npr. obnova različnih stavb, ki nimajo skupne funkcije), razen v primerih, ko so izpolnjeni pogoji za **programski projekt**.

2.2 Kaj je programski projekt?

Projekti nastanejo v vseh možnih velikostih in oblikah. Predvsem v izogib pretiranemu administrativnemu bremenu, povezanemu z načrtovanjem in evidentiranjem mikro projektov oziroma investicijskih aktivnosti v NRP, nacionalni predpisi ob določenih pogojih dovoljujejo združevanje več "mikro projektov" v en sam projekt (ena šifra v NRP), ki ima **skupno investicijsko dokumentacijo**.

Ker je to z vidika potrebne dokumentacije in administrativnega dela za povprečnega proračunskega uporabnika zelo vabljiv koncept, je Ministrstvo za finance še posebej pozorno, kakšne vsebine se združujejo v program.

Primarno se tako združujejo npr. programi nakupa osnovnih sredstev, programi investicijskega vzdrževanja, izobraževanja, štipendiranja in podobno. Množica projektov, izbranih na javnem razpisu za sofinanciranje, se (razen pri "manjših" zneskih) praviloma NE vodi kot program, ampak se uvrščajo samostojni projekti. Še posebej sporno je uvrščanje programov na nivoju javnega razpisa, kadar ta sploh še ni bil izveden in konkretni projekti sploh še niso znani. Vsebine, kjer se subvencionira delovanje ter investicije pravnih oseb, se v NRP uvrščajo kot samostojni projekti z vsemi (tudi ostalimi) viri sredstev in za celotno vrednost projekta, ne glede na to, če se administrativne aktivnosti izvajajo preko agenta.

V program se združuje **zaključeno število znanih investicijskih aktivnosti**, ki imajo vsaka svoj začetek in konec, torej se začetek in konec programa določita z začetkom prvega in s koncem zadnjega izmed njih. Programi se pripravijo za obseg oziroma obdobje, za katerega lahko še **kredibilno načrtujemo, konkretno ocenimo potrebe ter prioritete in zanje podamo izračun stroškov ter oceno koristi**.

Trajanje programov je tako pogojeno z izvedbo konkretnih vsebin, ki so (bile prvotno) načrtovane v investicijski dokumentaciji, zato se podaljšujejo zgolj v primerih, ko se izvedba načrtovanega, zaradi objektivnih razlogov, zamakne v naslednja proračunska leta. Nove/dodatne vsebine (razen morebitnih manjših sprememb) se načrtujejo v okviru novih programov.

V programe se praviloma ne vključuje aktivnosti, ki nimajo projektne narave (npr. tekoče vzdrževanje, najemnine...) in sodijo na ukrepe, razen, če gre za nepogrešljiv del doseganja ciljev programa. *Ukrepov se zato ne spreminja v celoti v programe (npr. zaradi blokade, da na ukrepu ne sme biti investicijskih odhodkov), ampak se zgolj projektni del (ne glede na konto) izloči iz ukrepa in se načrtuje samostojno.*

Posebnost programskega projekta je med drugim tudi ta, da predpisi za načrtovanje ne zahtevajo stopenjske izdelave investicijske dokumentacije (11. člen UEM), ampak je **za začetek izvedbe dovolj DIP**, ne glede na mejne vrednosti, ki govorijo o izdelavi nadaljnje dokumentacije (PIZ, IP).

2.3 Kako si razlagamo »investicije manjših vrednosti«, ki jih je dovoljeno združevati v program?

UEM ne more natančno nominalno določiti, kaj pomenijo manjše vrednosti, ki se lahko združujejo v programski projekt, saj se v NRP uvrščajo projekti najrazličnejših vsebin, kompleksnosti in vrednosti, hkrati pa proračunski uporabniki različno pogosto izvajajo

projekte, ki so morda podobni preteklim projektom in zato ne predstavljajo takšne neznanke. Proračunski uporabniki imajo v NRP uvrščeno tudi bistveno različno število projektov. Zato je vrednost, ki jo MF sprejema kot mejo združevanja, relativna in odvisna naštetih kriterijev (vrednost, kompleksnost, število podobnih projektov, trajanje itd.). Vendar v grobem ta vrednost na posamezno vključeno investicijo znaša med 50 in 100 tisoč €, pri čemer se upoštevajo vsi stroški projekta, ne glede na vir financiranja (npr. lastni viri). Projekti večjih vrednosti običajno zahtevajo kompleksnejše rešitve, zato si zaslužijo bolj podrobno načrtovanje, predvsem pa so bolj pomembni z vidika transparentnosti proračuna in se zato v proračun uvrščajo samostojno. Podobno velja tudi za projekte manjših vrednosti, katerih izvedba bo predvidoma trajal več kot dve leti.

2.4 Kaj je ukrep?

V okviru posameznega ukrepa se v NRP vodijo programsko sorodne aktivnosti, ki se izvajajo na podlagi zakona, prispevajo k doseganju skupnih neposrednih učinkov in nimajo narave investicij (po definiciji iz Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ) oziroma državnih pomoči.

Ukrep zajema aktivnosti, ki primarno izhajajo iz upravnih nalog: oblikovanje politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, razvojne naloge in zagotavljanje opravljanja javnih služb. Praviloma je govora o rednih (tekočih) aktivnostih neposrednih uporabnikov proračuna, katerih koristi se izkazujejo tekom izvajanja in ne šele po zaključku.

Za načrtovanje ukrepov v predpisih ni neke zavezujoče metodologije, vendar to ne pomeni, da načrtovanje ni potrebno oziroma smiselno. Pomeni le, da *forma ni predpisana in jo je potrebno prilagoditi konkretni vsebini*. Srednjeročni finančni plani, povzeti po teh načrtih, se uporabijo kot podlaga za načrtovanje predloga proračuna.

2.5 Ali sta projekt in operacija eno in isto?

Odgovor je **NE**. Projekt je proračunski element, opredeljen v proračunski zakonodaji, je element Načrta razvojnih programov in ga skladno s predpisi uvrščamo v proračun države in/ali občine. V fazi načrtovanja se za vsak projekt, skladno z UEM, pripravlja investicijska dokumentacija, bistvo projekta pa je reševanje problema.

Nič od naštetega ne velja za operacijo, operacije ne uvrščamo v proračun in zanje se praviloma ne pripravlja investicijska dokumentacije (razen v izjemnih primerih, ko se ta izrecno zahteva za pridobitev sofinanciranja). Poudarjamo torej, da UEM za operacije ne velja, vsaj ne neposredno. Operacija po definiciji EU uredbe o skupnih določbah »pomeni projekt, pogodbo, ukrep ali skupino projektov, ki jih izberejo organi upravljanja zadevnih programov ali se izberejo pod njihovo pristojnostjo, ter prispeva k ciljem povezane prednostne naloge ali prednostnih nalog, na katere se nanaša«. Operacija torej v nekaterih primerih pomeni projekt, drugič pa skupino projektov ali celo zgolj del projekta. Prav tako so cilji operacije programske narave (v interesu širše družbe, npr. zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov), medtem ko glavni cilji projekta običajno predstavljajo neposredno konkretno korist za samega investitorja (npr. prihranek ali novo premoženje).

Treba je torej razumeti, da imata operacija in projekt sicer lahko (ne pa nujno) enak obseg/vsebino, vendar pa besedi ne pomenita isto. Tako je npr. »sklep o potrditvi DIP za operacijo« nesmisel, saj **se investicijska dokumentacija pripravlja za projekte in ne za operacije**, razen če tako eksplicitno zahtevajo določbe javnega razpisa za izbor operacij.

Zato se pri uvrstitvi projektov v proračun postopki včasih ustavijo, saj investitorji (običajno na zahtevo neposrednega uporabnika proračuna oziroma posredniškega organa) pripravijo investicijsko dokumentacijo za operacijo, ki pa po obsegu ni enaka projektu (ko operacija npr. pomeni skupino projektov). **Za uvrstitev projektov v proračun pa se seveda zahteva izdelana investicijska dokumentacija za posamezen projekt**, saj operacija v kontekstu uvrstitve v proračun nima bistvenega pomena, razen da odločitev o podpri predstavlja dokazljiv vir financiranja (zaprta finančna konstrukcija).

Z vidika proračuna je operacija administrativno orodje, ki služi procesu transparentnega in nadzorovanega dodeljevanja evropskih virov financiranja. Projekt pa je orodje investitorja, ki mu omogoča uspešno in učinkovito načrtovanje ter izvedbo in nadzor potrebnih aktivnosti za rešitev osnovnega problema in doseg konkretnih projektnih ciljev. Če je bistvo projekta doseganje ciljev, ki omogočajo rešitev nekega konkretnega problema, je bistvo operacije črpanje evropskih sredstev, ki (večinoma preko projektov) vodi k doseganju programskih (skupnih družbenih) ciljev.

2.6 Kdaj pričnemo z izdelavo investicijske dokumentacije?

Projekt nastane, ko investitor pride do spoznanja, da je neko trenutno stanje slabo ali celo nevzdržno in ga je treba odpraviti. Pri tem si vzpostavi neko vizijo končnega stanja (kaj bo drugače, ko bo projekt izveden), ki pa še ne definira vnaprej, na kakšen način se bo to stanje doseglo.

V investicijski dokumentaciji je sinonim za začetek projekta DIP, ki naj bi praviloma nastal v čim zgodnejši fazi in smiselno podpira miselni proces same definicije projekta. Pri večjih projektih v času priprave DIP še ne bi smelo biti razmisleka o konkretni izbrani rešitvi oziroma varianti. Če je način doseganja končnega stanja v času priprave DIP že popolnoma jassen in določen/odločen, potem se DIP dela za nazaj in izgubi del smisla kot usmeritev pri razmisleku in odločanju.

2.7 Kako določimo obseg projekta?

Obseg projekta določimo v fazi analize stanja, potreb ter konkretnih ciljev projekta in sicer kot **vsoto vseh nerazdružljivih, vendar hkrati potrebnih aktivnosti, nujnih za doseg konkretnih ciljev ter njihovih stroškov.**

Nikakor se obseg projekta ne določa na podlagi vira financiranja (npr. vse in nič drugega, kar se financira in nekega vira, je en projekt), **na podlagi vrednosti razpoložljivih virov** (npr. projekt bo vreden toliko, kolikor imam sredstev), **na podlagi dejstva, kdo je investitor** (npr. vse in nič drugega, kar financira en investitor, je en projekt) **ali pa na podlagi administrativnih razlogov oziroma sistemskih omejitev** (npr. ločevanje ene investicije večih proračunskih uporabnikov, da ima vsak za svoj del svoj projekt ali pa napačna določitev obsega projekta, ker nek del administrativnega sistema tega ne dopušča). V zadnjem primeru se večinoma izkaže, da proračunski uporabnik k izvedbi projekta pristopa na napačen način in si običajno sam na nek način postavi ovire, ki onemogočajo ustrezno načrtovanje projektov in zagotavljanje ustrezne transparentnosti proračuna. **Obseg projekta tudi ni nujno skladen z obsegom operacije, saj ta lahko zajema celo skupino projektov ali pa samo del projekta.**

2.8 Kaj je UEM?

UEM v žargonu NRP pomeni **Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ**. Uredba definira investicijske dokumente, njihovo vsebino in postopke priprave ter potrditve investicijske dokumentacije za celotno področje javnih financ, torej zadeva vse projekte, ki se financirajo (ali sofinancirajo) iz javnih sredstev. Temelji neposredno na določbah Zakona o javnih financah in je osrednji predpis na področju NRP. **UEM ne predpisuje projektne dokumentacije!**

2.9 Kaj je investicijska dokumentacija?

Pod pojmom investicijska dokumentacija se praviloma razume sklop dokumentov (DIP, PIZ, IP, NIP itd.), ki jih predpisuje UEM. Dokumentacija zahteva opredelitev potrebnih vsebin in vodi miselni proces priprave projektov na takšen način, da investitor odgovori na vsa ključna vprašanja. V prvi vrsti je **dokumentacija namenjena kvalitetnemu in odgovornemu odločanju**, hkrati pa investitorja sili k razmisleku o vseh ključnih vprašanjih.

Med koristi izdelave dokumentacije lahko štejemo boljšo pripravo investitorja na negotovo prihodnost, transparentno načrtovanje in odgovorna poraba davkoplačevalskega denarja, argumentirano odločanje o prioritetah, prevzemanje odgovornosti za uspešnost ter učinkovitost izvedbe projekta in potrditev temeljnih aktov, ki jasno opredeljujejo način izvedbe projekta, želeno končno stanje ter predvidene stroške in koristi. V sklopu investicijske dokumentacije se izvede tudi analiza variant, ki nas skozi opredelitev različnih možnih načinov doseganja zelenega stanja sili, da na problem pogledamo "bolj od daleč" (out of the box) in odločitev o izbranem načinu utemeljimo s strokovnimi argumenti in ne kar na pamet. Naročilo izdelave investicijske dokumentacije tretji osebi (drugi službi v okviru ministrstva, zunanji instituciji,...) te koristi praviloma zmanjša.

Smiselno si klasični investicijski dokumenti v fazi priprave projekta sledijo takole;

- DIP = identifikacija problema z analizo stanja in opredelitvijo grobih okvirov projekta,
- PIZ = analiza možnih variant za doseg ciljev projekta,
- IP = dokončna definicija bistvenih vidikov projekta in strokovna ocena oziroma utemeljitev upravičenosti izvedbe.
- NIP = novelacija investicijskega programa, s katero se pojasnijo tekom izvajanja ugotovljena odstopanja od prvotnega načrta (IP) in utemeljuje upravičenost izvedbe spremenjenega projekta.
- NDIP naj bi bila novelacija DIP in kot dokument po UEM NE OBSTAJA. V kolikor je za začetek izvedbe skladno z določili UEM dovolj izdelava DIP (projekti manjših vrednosti, programi), DIP hkrati predstavlja tudi IP, zato se novelacija tega dokumenta imenuje novelacija IP, čeprav IP kot samostojen dokument ne obstaja.

Faza življenjskega cikla projekta oz. STANJE projekta	Investicijski dokumenti (po UEM)	Pomen oz. vsebina	Angleško
"V pripravi"	Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP)	Opredelevitev problema, pregled in ocena izvedljivih rešitev na osnovi preteklih primerov	<i>Project Identification Fiche</i>
	Predinvesticijska zasnova (PIZ)	Obravnava/ocena variant in izbira optimalne variante	<i>Pre-Feasibility Study</i>
	Investicijski program (IP)	Izračun kazalnikov upravičenosti optimalne variante po ustreznih metodah, npr. CBA	<i>Feasibility Study</i>
	Študija izvedbe (ŠI)	Postavitev organizacije izvedbe projekta	<i>Implementation Study</i>
Izvedba razpisa za izbiro glavnega izvajalca			
"V izvajanju"	Poročilo o izvajanju	Spremljanje fizičnih in finančnih kazalcev, pravočasno ugotavljanje odmkov in ukrepanje	<i>Progress Report</i>
	Novelacija investicijskega programa (NIP)	Pregled predpostavk iz IP in ponoven preračun kazalcev upravičenosti	<i>Amended Feasibility Study</i>
"Zaključen"	Poročilo o izvajanju (PI) oz. Končno poročilo (kasneje Poročilo o spremljanju rezultatov in učinkov)	Spremljanje fizičnih in finančnih kazalcev, pravočasno ugotavljanje odmkov in ukrepanje	<i>Monitoring Report</i>

Investicijska dokumentacija se skladno z določili UEM (10. člen) pripravlja v okviru razpoložljivih podatkov ter tako podrobno, kot je še ekonomsko upravičeno. Vsebino investicijske dokumentacije določajo tudi vrsta in namen investicije ter pravila stroke, ki veljajo v dejavnosti, v katero se uvršča investicija. Zato se v določenih izjemnih primerih, kot ustrezna investicijska dokumentacija, dovoljuje tudi druga s strani investitorja potrjena/podpisana dokumentacija, ki oblikovno sicer ni skladna z določili UEM. Vendar mora ta dokumentacija vsebovati vse bistvene elemente klasičnih investicijskih dokumentov, ki omogočajo ustrezno načrtovanje, izvedbo in nadzor nad projektom, skladno z določbami UEM.

2.10 Kaj je projektna dokumentacija?

Projektne dokumentacije se ne sme mešati z investicijsko dokumentacijo, saj je njun namen različen, se pa dokumentaciji dopolnjujeta. Projektna oziroma projektantska dokumentacija je dokumentacija, ki se pripravlja za projekte z gradbenimi posegi oziroma gradnjo objektov. S projektno dokumentacijo odgovorni projektanti določijo lokacijske, funkcionalne, tehnične in oblikovne značilnosti predvidene gradnje tako, da ob upoštevanju naročila investitorja, zagotovijo skladnost s prostorskimi akti, zanesljivost in evidentiranost. Dokumenti, ki spadajo pod projektno dokumentacijo, so npr. idejna zasnova, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo itd.

2.11 Katero investicijsko dokumentacijo potrebujem?

Izdelava investicijske dokumentacije je obvezna za vse projekte, ki se financirajo z javnimi sredstvi; za ukrepe ta zaveza ne velja. Minimalna osnova za katerikoli projekt, ki se bo financiral z javnimi sredstvi, je DIP. Skladno z določili UEM (4. in 11. člen) zadostuje DIP za vse projekte do skupne vrednosti 500 tisoč EUR (vrednost celotnega projekta z vsemi viri financiranja v stalnih cenah) in za programske projekte. Za projekte nad 500 tisoč EUR je obvezna izdelava samostojnega IP, pri projektih nad 2,5 mio EUR pa tudi izdelava PIZ. To ne pomeni, da pri projektu za 300 tisoč EUR ni potrebno razmisliti o vseh bistvenih vprašanjih, ki sodijo pod vsebino PIZ ali IP. Skladno z določbami 11. člena UEM se te vsebine vključijo v DIP, seveda po obsegu in tehniki prilagojene glede na ekonomsko upravičenost analize.

Kljub temu, da so določbe UEM jasne, praksa v določenih primerih omogoča odstopanje v smislu, da kot ustrezen investicijski dokument sprejmemo tudi dokumente, ki nimajo striktno oblike, določene po UEM, vendar po vsebini *odgovarjajo na vsa ključna vprašanja, ki so bistvena za odločitev o izvedbi projekta in so potrjeni s strani odgovorne osebe investitorja*. Takšni primeri so npr. prijavnne vloge ali poslovni načrti zasebnih investorjev, ki se prijavljajo na javne razpise za sofinanciranje z javnimi sredstvi ali prijavnne vloge, s katerimi se proračunski uporabniki prijavljajo na razpise t.i. centraliziranih programov EU (npr. application form, grant agreement,...).

2.12 Kdo naj izdela investicijsko dokumentacijo?

Investicijsko dokumentacijo je skladno z določbami UEM dolžan zagotoviti investitor. To ne pomeni, da jo mora pripraviti sam, brez pomoči zunanjih svetovalcev ali služb, vendar se proračunski uporabniki pri pripravi vse preveč poslužujejo 'outsourcing-a' in se ne zanašajo na lastno poznavanje področja in sposobnosti.

Posledično se kvaliteta in koristi izdelave investicijske dokumentacije zmanjšajo, saj zunanji izvajalec ne more biti ustrezno seznanjen s problemom in stanjem, ki definirata projekt. Investicijski dokument je v takšnem primeru formalno sicer ustrezen, nič pa ne pripomore k bolj argumentiranemu razmisleku investitorja o obsegu in načinu izvedbe projekta.

Zato svetujemo, da se pri projektih proračunskih uporabnikov vsaj osnovni dokument (DIP), ki strokovno ni tako zahteven, pripravi 'v hiši' s strani oseb, ki o predvidenem projektu vedo največ in ga kasneje običajno tudi vodijo. S tem se bo najbolj ustrezno definirala analiza stanja, obseg projekta in možni načini izvedbe, hkrati pa bo investitor s tem sam sebe bolj pripravil na izvedbo projekta in s tem vplival na učinkovitost ter uspešnost..

2.13 Kdo pripravi investicijsko dokumentacijo programskega projekta?

Programski projekt pomeni skupek manjših investicijskih aktivnosti in če je investitor pri vsaki izmed teh investicij isti, potem je odgovor jasen. Obstajajo pa tudi situacije, ko se v program združuje manjše investicije različnih investorjev, običajno gre za program, ki združuje manjše projekte, izbrane za sofinanciranje na javnem razpisu. Če želi neposredni uporabnik proračuna v NRP uvrstiti zgolj en programski projekt za evidentiranje vseh teh investicij, mora neposredni uporabnik sam na podlagi prejete dokumentacije posameznih investicij pripraviti zbirni investicijski dokument (DIP za program), ki bo povzel vse bistvene sestavine izbranega nabora projektov, kot jih zahteva UEM. Takšen projekt s sklepom potrdi odgovorna oseba neposrednega uporabnika v funkciji nosilnega investitorja programa.

2.14 Kako načrtujemo IT projekte?

Investicije, s katerimi izdelujemo ali prenavljamo informacijske sisteme (npr. MFERAC), je potrebno v fazi načrtovanja analizirati z vseh strokovnih vidikov, ki jih zahteva UEM. Večinoma gre namreč za kompleksne sisteme, ki zahtevajo veliko resursov (tako kadrovskih, kot tudi finančnih), tveganja za uspešno izvedbo so običajno velika, zato je treba v fazi načrtovanja temu posvetiti več pozornosti. Takšni projekti se, tudi zaradi transparentnosti proračunske porabe, v NRP vključujejo samostojno pod svojo šifro NRP in ne v okviru programskih projektov, ki so namenjeni tekočemu vzdrževanju oziroma nabavi osnovnih sredstev. Glede na vrednost projekta se pripravi ustrezna samostojna investicijska dokumentacija (DIP, PIZ, IP), ki je temeljni element za uvrstitev projekta v NRP.

Proračunski uporabniki IT projekte za izdelavo aplikacij pogosto načrtujejo kar v okviru programskega projekta, skupaj z nakupi osnovnih sredstev in podobno, kar ni pravilno. Izjemoma se lahko izdatki, povezani z IT aplikacijami, vključijo v programski projekt, če gre zgolj za vzdrževanje delovanja obstoječega sistema in predvideni izdatki ne vključujejo nobenih novih funkcionalnosti. Če gre pri vzdrževanju nekega IT sistema izključno za tekoče odhodke (konti 40 in 41), se tovrstne aktivnosti lahko financirajo znotraj ukrepov.

2.15 Kaj je DIP?

DIP (DIIP) ali Dokument identifikacije (investicijskega) projekta je osnovni investicijski dokument, ki identificira problem, ki ga je potrebno rešiti in predstavi želeno končno stanje. Bistvo dokumenta je torej resna analiza trenutnega stanja in opredelitev namena ter ciljev projekta. Izračun predvidenih stroškov je običajno zgolj groba ocena, ki lahko temelji na podobnih projektih in preteklih izkušnjah.

Kadar je DIP edini potreben investicijski dokument (programski projekt ali vrednost pod 500 tisoč EUR), se vanj v poenostavljeni obliki vključijo tudi vsebine PIZ in IP. To pomeni predstavitev različnih načinov realizacije projekta in izbor optimalne variante ter utemeljitev upravičenosti izvedbe projekta (podrobnosti v UEM). V tem primeru DIP predstavlja hkrati tudi IP in tako predstavlja zadovoljivo dokumentacijo za začetek izvedbe projekta.

Dokument je pripomoček za odločanje o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije oziroma o začetku izvedbe, zahtevane vsebine pa vodijo miselni proces priprave projekta na način, da investitor odgovori na temeljna vprašanja.

Vsebina investicijske dokumentacije je sicer podrobno predpisana v UEM, vendar pa lahko povzamemo, da se v DIP iščejo naslednje informacije:

- naziv projekta,
- investitor, odgovorne osebe za izdelavo ter potrjevanje dokumentacije in odgovorne osebe za izvedbo ter za nadzor nad izvedbo projekta,
- analiza stanja na področju, ki 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,
- namen projekta (kaj želimo doseči) in splošni cilji
- analiza variant, to je več različic z investicijo, s katerimi bi bilo možno doseči namen projekta, strokovno argumentirana obrazložitev izbora variante,
- specifični cilji izbrane variante s kazalniki,
- okvirni obseg in specifikacija investicije, skupaj z lokacijo in oceno življenjske dobe investicije,
- glavne aktivnosti, ki so potrebne za izvedbo investicije, skupaj s časovnim načrtom in odgovornimi osebami,
- analiza kadrov s predvideno obremenitvijo zaposlenih za scenarij brez in scenarij z investicijo
- izračun predvidene vrednosti investicije po stalnih in tekočih cenah s predstavitvijo podlag za izračun, z ločenim povračljivim in/ali nepovračljivim DDV,
- opredelitev drugih (neinvesticijskih) stroškov in koristi v življenjski dobi investicije, ki se spreminjajo v primerjavi s scenarijem brez investicije (npr. stroški dela, materialni stroški, tekoče vzdrževanje, opis stroškov in koristi, za katere na trgu ne najdemo cene, itd...)
- utemeljitev upravičenosti izvedbe investicije skozi argumentirano analizo stroškov in koristi projekta, kot so predstavljene v prejšnjih poglavjih,

- viri financiranja investicije, ko morajo zadoščati za pokritje ocenjenih stroškov investicije, skupaj s predvideno letno dinamiko
- končne ugotovitve s predlogi za naslednje korake (npr. izdelava IP)

2.16 Kaj je PIZ?

PIZ je kratica za predinvesticijsko zasnovo. Glavni namen dokumenta je opraviti strokovni razmislek o možnih in sprejemljivih načinih (variantah) izvedbe projekta, pri čemer morajo vse variante vsaj v omejenem obsegu dosegati cilje projekta. Variant, ki ne dosegajo ciljev, v analizo ni smiselno vključevati.

Z izbrano metodo (glej metodološke osnove UEM) se vsako izmed variant oceni na način, da ta ocena omogoči objektivno primerljivost posameznih variant. Utemeljitev izbrane variante ima tako strokovno podlago.

Različne možne variante (scenariji z investicijo) je obvezno treba smiselno **ločiti od scenarija brez investicije** oziroma scenarija z minimalno investicijo. Scenarij brez investicije običajno ni ena izmed sprejemljivih variant (običajno ne izpolnjuje ciljev v zadovoljivi meri), ampak se uporablja zgolj kot izhodišče (benchmark) za scenarije z investicijo. Ocenjevanje posameznih variant (npr. stroškov in koristi) se namreč izvaja na inkrementalni način, torej kot razlika do scenarija brez investicije.

Scenarij z minimalno investicijo nadomešča scenarij brez investicije, kadar obstaja neka okoliščina (npr. zakonska določba), zaradi katere scenarij brez investicije ni mogoč. V takšnem primeru se namesto scenarija brez investicije kot izhodišče za vse prave variante vzame scenarij z minimalno investicijo, ki z minimalnim investicijskim vložkom zadosti tej izredni okoliščini.

2.17 Kaj je IP s študijo izvedbe?

IP oziroma Investicijski program je dokument, ki predstavlja strokovno podlago za investicijsko odločitev, torej odločitev investicija da ali ne. Vsebuje analizo različnih vidikov izbrane variante, to je tehnično tehnološki vidik, kadrovski vidik, vidik stroškov in koristi, časovni vidik itd. Z izbrano strokovno metodo (glej metodološke osnove UEM) se na podlagi te analize utemelji odločitev o smiselnosti izvedbe projekta. Bistven del investicijskega programa so tudi viri sredstev, ki morajo biti dokazljivi (za razliko od DIP, kjer so predvideni). Izvedba projekta brez zaprte finančne konstrukcije ni mogoča, zato je pomembno, da se ob pripravi proračuna NRP načrtuje srednjeročno in se s tem zagotovi vse potrebne pravice porabe.

Študija izvedbe je po UEM sicer samostojni dokument, ki mora biti pripravljen pred začetkom izvedbe projekta, vendar je običajno kar del investicijskega programa. Vsebuje popis vseh potrebnih aktivnosti s časovnim načrtom in pa organizacijske ter druge rešitve za izvedbo projekta. Sem spada tudi način in postopek izbire izvajalcev oziroma dobaviteljev blaga in storitev, v kolikor je to del projekta.

S potrditvijo IP s strani odgovorne osebe investitorja se sprejme odločitev o izvedbi projekta. Pred to potrditvijo projekt nima potrjene vsebine in vodja projekta nima pooblastila, da prične z izvedbo projekta. Zato pred tem datumom ni mogoče objaviti javnega naročila za izbor glavnega izvajalca.

2.18 Kaj je NIP?

Praviloma, kadar se spremenijo ključne predpostavke iz investicijskega programa (na primer sprememba obsega, tehnologije, cen, časovnega načrta izvedbe, virov financiranja itd.) v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi, obvezno pa takrat, kadar se vrednost investicijskih stroškov spremeni za več kot 20 odstotkov prvotno ocenjene vrednosti projekta, se investicijski program spremeni in dopolni (novelira – **Novelacija IP**).

Novelacija IP je prvotni investicijski program, ki je dopolnjen z na novo ugotovljenimi odmiki od prvotnega načrta in vključuje popravljene izračune ter ponovno ugotovi smiselnost nadaljnje izvedbe projekta. Kadar je za začetek izvedbe dovolj DIP, se ta hkrati smatra tudi kot IP. Ko torej pride do več kot 20% spremembe vrednosti projekta, se pripravi novelacija IP in ne novelacija DIP, čeprav se kot izhodišče za NIP dejansko uporabi DIP. *Novelacija DIP kot dokument v javnofinančnih predpisih ne obstaja*, saj DIP predstavlja identifikacijo projekta, kar se ne more zgoditi večkrat. Lahko se kvečjemu prvoten projekt ukine in se z novim DIP prične nov projekt.

2.19 Kaj mora vsebovati sklep o potrditvi investicijske dokumentacije?

Najprej naj poudarimo, da sklep o potrditvi nekega investicijskega dokumenta in samo "besedilo" investicijski dokument nista eno in isto. Pisni sklep je priloga investicijskega dokumenta, s katerim se odgovorna oseba do tega opredeli, torej ga potrdi ali zavrne. Vsebina sklepa o potrditvi posameznega investicijskega dokumenta sicer ni izrecno predpisana, zato prihaja do dilem, kaj naj sploh vključuje. MF iz tega nikakor ne želi narediti nekega formalnega obrazca, saj ti spodbujajo "rutinske sklepe" brez poglobljenega razumevanja vsebine projekta.

Lahko pa ponudimo usmeritev, katere podatke bi pričakovali. Vsekakor mora sklep, poleg pravne podlage, vsebovati naziv projekta (enak, kot je v ID, ki se s sklepom potrjuje), drugi pričakovani podatki pa so oznaka dokumenta, datum, predvidena vrednost projekta, predvideno trajanje projekta, predvideni viri financiranja ter ugotovitve, kaj sledi (npr. naslednji investicijski dokument, izvedba projekta ali pa celo ukinitve).

2.20 Poročilo o izvajanju? Resno?

Da. UEM določa, da se za vsak projekt **najmanj enkrat letno pripravi poročilo o izvajanju**, ki povzame bistvene elemente izvedbe projekta, odstopanje od načrtovanih predpostavk ter ukrepe za odpravo težav. Poročilo se pripravi najkasneje ob zaključku leta oziroma že prej, če se ocenjena vrednost projekta spremeni za več kot 20 % ali pa se načrt izvedbe podaljša za več kot eno leto. Podariti je treba, da se spremembe projektov v NRP ne smejo izvajati na podlagi 'trenutnega navdiha' uporabnika, ampak morajo spremembe v sistemu MFERAC slediti dokumentiranim ugotovitvam iz investicijske dokumentacije. Poročilo o izvajanju je tako osnovni dokument, na katerem temeljijo manjše spremembe projektov.

Poročilo o izvajanju ne gre v potrditev odgovorne osebe investitorja, kot velja za preostale investicijske dokumenta. Pripravi in podpiše ga vodja projekta. Ugotovitve poročila so tudi strokovna osnova za morebitno odločitev o izdelavi NIP.

2.21 Ali mora imeti vsak projekt, ki se uvršča v NRP, investicijsko dokumentacijo (DIP, PIZ, IP), kot jo glede na mejne vrednosti zahteva UEM?

Načeloma je odgovor da. Vendar obstajajo izjeme, kjer zaradi narave, okoliščin in udeležencev projekta to ni možno ali smiselno. So pa te izjeme omejene, in sicer gre za projekte zasebnih subjektov, ki jih država sofinancira v okviru državnih pomoči, za projekte proračunskih uporabnikov, ki so bili izbrani za sofinanciranje v okviru centraliziranih programov EU ali tako imenovane 'mehke' projekte, ki ne vsebujejo investicijskih odhodkov, gre pa za EU (so)financirane projekte, ki so običajno programske narave. To pa ne pomeni, da ti projekti ne potrebujejo nobene dokumentacije, ampak se išče sorodna dokumentacija (običajno en dokument), ki zajema bistvene sestavine vseh treh klasičnih investicijskih dokumentov.

V prvem primeru se odstopanje dopušča, ker zasebniki izvajajo projekte primarno za svoj interes in v vsakem primeru poskrbijo, da je načrtovanje projektov ustrezno. Hkrati bi investicijska dokumentacija pomenila podvajanje vsebin v več dokumentih in ker je izdelava dokumentacije časovno zahtevna, bi zahteva po izdelavi vseh investicijskih dokumentov za dodelitev državne pomoči pomenila manjše zanimanje za sofinanciranje, kakovostno slabši nabor prijavljenih projektov in s tem več škode kot koristi. Kot ustrezen dokument se upošteva prijavna vloga investitorja na javni razpis, pri čemer mora biti neposredni uporabnik proračuna pazljiv, da vanjo vključi vse bistvene sestavine, ki se pri načrtovanju investicije pričakujejo. Pri večjih projektih se podjetja običajno prijavljajo tudi s poslovnim načrtom. Kot sklep o potrditvi investicijske dokumentacije se pri tem šteje (s strani investitorja) podpisan obrazec vloge, s katerim ta prevzema odgovornost za navedbe v dokumentaciji.

V drugem primeru se odstopanje dopušča, ker so takšni projekti potrjeni kot upravičeni za sofinanciranje že s strani EU, saj so na podlagi prijave vloge že bili izbrani za sofinanciranje. Mnogokrat se takšen projekt v proračun uvrsti zgolj iz razloga, ker je investitor neposredni uporabnik proračuna, čeprav slovenski proračun k izvedbi projekta ne prispeva lastnih virov. Kot ustrezen investicijski dokument se upošteva prijavna vloga projekta na razpis programov EU, saj ta prav tako vsebuje bistvene elemente (po UEM), ki določajo projekt in omogočajo strokovno odločitev o izvedbi. Kot sklep o potrditvi dokumentacije se praviloma jemlje podpisan »*grant agreement*«, s katerim se potrjuje tako vsebina, kot tudi način financiranja projekta.

Tudi v tretjem primeru so argumenti za odstopanje podobni, kot v drugem, poleg tega pa ne gre za investicijske odhodke. Ker je UEM primarno namenjena načrtovanju infrastrukturnih projektov, vseh principov takšnega načrtovanja ni smiselno niti ni možno prenašati na 'mehke' vsebine. Zato se kot ustrezen investicijski dokument pri teh projektih upošteva potrjena/podpisana prijavna vloga na razpis ali neposredno potrditev, katere vsebina pa mora biti predpisana na način, da vsebuje vse bistvene elemente, ki definirajo projekt.

2.22 Ali lahko več manjših investicij občin, ki imajo vsaka svoj DIP, uvrstim kot program?

Načeloma se v NRP države uvrščajo projekti v istem obsegu in na podlagi iste investicijske dokumentacije, kot so ti uvrščeni v NRP občin. Vendar pa lahko v primerih javnih razpisov za sofinanciranje, ko so investitorji občine (ima sicer vsaka svoj DIP in svoj projekt v občinskem NRP), ko gre za res nizke zneske (npr. 10 tisoč €) in je število istovrstnih projektov veliko,

skrbnik v proračunu za vse izbrane projekte pripravi skupen investicijski dokument (DIP skladno z UEM) in v proračun uvrsti program (pod eno šifro).

2.23 Kako izračunamo vrednosti projekta, kadar imamo povračljiv DDV

Ocena vrednosti projekta, ki vključuje vse stroške in izdatke, potrebne za izvedbo projekta, mora biti razvidna iz investicijske dokumentacije. To pomeni, da morajo biti v oceno vrednosti všteti tudi izdatki iz naslova obveznih dajatev (vključno z DDV), pri tem pa je potrebno upoštevati trenutno veljavno zakonodajo, na podlagi katere ima investitor morebitno pravico do odbitka vstopnega DDV. **Povračljivi del DDV namreč ni strošek projekta.** Zato je pomembno, da se že v fazi priprave dokumentacije vključita finančna in računovodska služba, ki ugotovita, ali ima investitor pravico do odbitka DDV in v kolikšni višini. Te ugotovitve je potrebno ustrezno ločeno prikazati v investicijski dokumentaciji.

Od teh ugotovitev je odvisna ocenjena vrednost projekta, ki predstavlja bistven element ob uvrstitvi v NRP. Če DDV ni strošek projekta ali če je strošek le delno in bo investitor upravičen do odbitka DDV, je potrebno v vseh primerih, razen v primeru obrnjene davčne obveznosti, načrtovati likvidnostna sredstva za plačilo DDV. V investicijski dokumentaciji se torej posebej prikaže DDV oziroma del DDV, ki bo po obračunu povrnjen. Za uvrstitev projekta v NRP pa je potrebno v planirano vrednost projekta zajeti le tisti del, ki predstavlja strošek projekta.

2.24 Kakšna je vsebinska razlika med programom in evidenčnim projektom?

Najbolj očitna razlika med tema dvema vrstama projekta je seveda ta, da v breme evidenčnega projekta ni dovoljeno prevzemati obveznosti, torej ni neposredno izvršljiv. Vendar je to zgolj logična posledica njegovega namena.

Program oziroma programski projekt predstavlja skupek sorodnih investicijskih aktivnosti manjše vrednosti. Ko se pripravlja investicijska dokumentacija (DIP), mora ta izhajati iz teh izbranih investicij in predstaviti vsoto njihovih učinkov. Nemogoče je pripraviti kvaliteten in transparenten DIP, če konkretne investicije, ki bodo vključene v program, še niso znane (npr. pred izvedenim javnim razpisom za sofinanciranje). Ogrodje in nekatera splošna poglavja lahko investitor sicer pripravi že prej, nemogoče pa je npr. vnaprej definirati stroške programa ali vire financiranja, če sama vsebina še ni konkretno določena.

Zato se pravice porabe do trenutka, ko je vsebina projekta znana, evidentirajo v breme Evidenčnega projekta. Ta predstavlja načrt financiranja za projekte, ki še niso ustrezno definirani (še nimajo investicijske dokumentacije) ali pa še niso izbrani (v primeru javnih razpisov za sofinanciranje). Gre torej zgolj za rezervacijo proračunskih pravic porabe za določen namen in praviloma ne vsebuje ostalih virov. Bistvena razlika je tako v tem, ali je vsebina podrobno definirana, ali ne.

2.25 Kaj pomeni zaprta finančna konstrukcija in kako imeti s tem čim manj težav?

Skladno z javnofinančno zakonodajo se lahko začnejo izvajati zgolj projekti, ki imajo dokazljivo zagotovljene zadostne vire za pokritje vseh obveznosti, ki jih bo predvidoma povzročila izvedba projekta. Temu pravimo zaprta finančna konstrukcija in se nujno opredeli z investicijskim programom. Tudi zato je potrditev investicijskega programa pogoj, da lahko investitor prične s postopkom za izbor glavnega izvajalca.

Medtem, ko morajo za zagotovitev ostalih virov poskrbeti posamezni sofinancerji, ki so udeleženi na projektu, se proračunske vire zagotavlja s pravicami porabe v sprejetem oziroma veljavnem proračunu. Za tekoče leto se pravice porabe lahko zagotovijo s prerazporeditvami veljavnega proračuna, kot to določa ZIPRS. Za prihodnja leta pa se pravice porabe lahko zagotovijo znotraj sprejetega plana za posamezno leto, kot je bil sprejet ob potrjevanju proračun. Če se trenutno izvršuje proračun za leto 2018, potem je omejitev za recimo leto 2020 vezana na sprejeti plan, ki je bil načrtovan v NRP 2018-2021.

Zato je treba biti pozoren, da pri pripravi proračuna načrtujemo vse bistvene izdatke za vsaj 4 leta (seveda ob upoštevanju omejitev za načrtovanje v prihodnjih letih!). V kolikor konkretnih projektov še nimamo izdelanih, se predvidena sredstva zanje načrtuje na evidenčnih projektih, iz katerih se tekom izvrševanja proračuna ob uvrstitvi pravih projektov prerazporejajo pravice porabe.

2.26 Kako naj evidentiram pravice porabe v NRP, kadar agent izvaja javni razpis v imenu in za račun države (neposrednega uporabnika)?

Kadar agenti (običajno PPU-ji) izvajajo administrativne naloge, ki so sicer v pristojnosti resornega ministrstva, stroški financiranja tega agenta ne morejo biti stroški projekta/projektov, saj gre dejansko za plačilo opravljene storitve za administrativno delo, ki bi ga v osnovi lahko/moralo opraviti resorno ministrstvo in **stroškov administracije** državne uprave **v vrednost projektov ne vštevamo**, zato **se ti stroški plačujejo iz** ustreznih **ukrepov**. Klasičen takšen primer je izvedba javnih razpisov s strani agenta v imenu in za račun države.

V kolikor gre pri takšnem razpisu za izbor projektov manjše vrednosti oziroma narave, kakršna je dovoljena za programski projekt, lahko skladno s tem ministrstvo v vlogi nosilca programskega projekta pripravi DIP za celotno vsebino in v NRP uvrsti vse izbrane projekte pod eno šifro NRP. **Če pa gre pri izboru za konkretne projekte** relativno večjih vrednosti, še sploh pa, če so investitorji zavezani zakonu o javnih finančah in so dolžni pripravljati investicijsko dokumentacijo ali celo voditi svoj NRP (občine), pa **se ti projekti v NRP na podlagi le-te dokumentacije uvrščajo samostojno. Do tega trenutka se pravice porabe vodijo na ustreznem evidenčnem projektu.**

To za pravno ureditev pogodbenega odnosa med neposrednim uporabnikom proračuna in agentom ne more in ne sme pomeniti težave. Pogodba je namreč zavezujoč dogovor med dvema strankama, v katerem se lahko opredelijo vse posebnosti in pogoji sodelovanja. Zato **mora biti pogodba sestavljena tako, da ločeno določa vrednost stroškov storitve agenta in ločeno vrednost pravic porabe**, ki so na evidenčnem projektu rezervirane **za financiranje javnega razpisa**. Jasno mora biti tudi določeno, da obveznost iz tega dela sredstev nastane, ko bodo konkretni projekti izbrani in uvrščeni v NRP. Takšna **pogodba** zato do tega trenutka **pomeni prevzem obveznosti zgolj za del, ki pomeni plačilo storitve agenta. Prevzem obveznosti za financiranje projektov pa nastane, ko so pogoji v pogodbi izvedeni. Ker pa je to pravno vprašanje in ne vprašanje s področja proračuna oz NRP, se za posvet v zvezi s tovrstno problematiko obrnite na lastno pravno službo.**

3 Predpisani postopki za uvrstitev in spremembe veljavnega NRP

3.1 Kaj pomeni NRP?

Načrt razvojnih programov (NRP) je t.i. III. del proračuna, ki je bil vpeljan z Zakonom o javnih financah leta 1999 in s katerim je bilo uveljavljeno, da se izdatki proračuna za investicije in državne pomoči izkazujejo za obdobje štirih let ter z vsemi viri financiranja (proračunski in ostali viri). Na tej podlagi je bil prvi proračun v treh delih sprejet za leto 2001.

V naslednjih letih se je NRP vsebinsko dopolnjeval in razvijal v smeri večletnega pristopa pri načrtovanju proračunskih izdatkov za investicijske projekte in programe, državne pomoči ter odhodke povezane s financiranjem skupnih evropskih politik in drugih donacij. V teh okvirih je bilo na letni ravni zajetih cca. četrtna odhodkov državnega proračuna.

Desetletje po uvedbi se je NRP za leto 2011 oz. NRP 2011-2014 s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna razširil na celoten proračun RS. V NRP so sedaj vsi proračunski izdatki. Poleg tistih, ki se nanašajo na razvojno politiko države in so prikazani v obliki konkretnih projektov, tudi ostali odhodki, ki so načrtovani v obliki ukrepov. Za ukrepe velja podobna, vendar prilagojena logika urejanja kot za projekte (glej aktualni člen ZIPRS: Spremljanje in spremembe NRP).

NRP se kot sestavni del proračuna obravnava po postopkih, kot so predpisani za obravnavo in sprejemanje državnega proračuna. Proračunski uporabniki sodelujejo pri pripravi predloga NRP, ki ga sprejme Državni zbor. Po uveljavitvi državnega proračuna se ta izvršuje preko projektov in ukrepov skupaj s proračunskimi postavkami. Po preteku proračunskega leta se o izvršitvi NRP poroča v okviru zaključnega računa proračuna.

Za vsako proračunsko leto velja, da ima **sprejeti NRP** in **veljavni NRP**, pri čemer je sprejeti NRP kot III. del proračuna, kot ga je sprejel Državni zbor ("vnosi preko aplikacije SAPPrA"); veljavni NRP pa poleg tega odraža še spremembe, ki so se zgodile v času izvrševanja proračuna skladno z določbami ZIPRS ("vnosi preko sistema MFERAC").

V vsakoletnem proračunu NRP vsebuje tudi oznako 4 letnega obdobja, ki je del naziva (npr. "Veljavni NRP 2018-2021"). V proračunskem letu 2018 se torej izvršuje Veljavni NRP 2018-2021, vendar se s 1.1.2019 ta neha izvrševati in se začne z izvrševanjem NRP 2019-2022. Pomembno je razumeti, da se *proračunska pravila* (ki se npr. odražajo skozi blokade v MFERAC, oblikovane na podlagi ZIPRS, PIPRS...) za vsa leta nanašajo izključno na načrtovana sredstva trenutno sprejetega oziroma veljavnega NRP. Če je med tem Državni zbor morda že sprejel proračun (in s tem tudi NRP) za prihodnje leto se ta začne izvrševati šele s 1.1. prihodnjega leta; do takrat veljajo pravila veljavnega NRP tekočega leta.

V Sloveniji obstajajo in se istočasno izvršujejo državni NRP (le eden) in pa občinski NRP (vsaka občina svojega), za katere veljajo praktično enaka pravila. Projekt, ki se denimo financira iz dveh proračunov, mora biti v obeh NRP-jih prikazan enako, z zrcalno sliko virov sredstev (kaj so proračunski in kaj ostali viri).

3.2 V katerih pravnih podlagah so opredeljeni postopki in tehnične razlage za izvrševanje NRP?

Medtem, ko je UEM predpis, ki ureja vsebino in način potrjevanja investicijske dokumentacije za projekte, ta ne vsebuje postopkov sprememb med proračunskim letom. Pravila in postopki

temeljijo na določbah trenutno veljavnega zakona, ki ureja izvrševanje proračunov (trenutno 31. člen ZIPRS 2017-2018; Spremljanje in spremembe NRP) in določa pristojnosti za posamezne spremembe.

Podrobneje so konkretni postopki izvrševanja opredeljeni v poglavju 9 (trenutno od 158. člena dalje; Spremljanje in spreminjanje podatkov o projektih v NRP) Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS (PIPRS).

Vsebinska navodila in podrobnejše obrazložitve posameznih elementov so podane v poglavju Načrt razvojnih programov zadnjega veljavnega Proračunskega priročnika, ki je s svojimi pravili in pojasnili podlaga tako za pripravo finančnih načrtov, kot tudi osnova za izvrševanje.

3.3 Po kakšnem postopku uvrstim ukrep?

Ukrepi se po trenutno veljavnem ZIPRS uvrščajo preko MF, če so za to izpolnjeni vsi relevantni pogoji. Za uvrstitev torej ni potrebna priprava vladnega gradiva, ampak se prošnja za uvrstitev ukrepa naslovi neposredno na glavno pisarno MF. Prošnji mora biti priložen najmanj okvirni finančni načrt, obrazložitev ter opredelitev finančnih posledic za proračun (od kje se bodo zagotovila sredstva). Ob načrtovanju ukrepa mora proračunski uporabnik preveriti, ali bo ukrep prispeval k rešitvam na podlagi: ocene stanja na področju urejanja; ciljev ukrepa, načel in poglobitvenih rešitev ukrepa; časa izvajanja ukrepa, v katerem bodo doseženi neposredni učinki; presoje različnih posledic predpisa... ter ali je ukrep možno financirati znotraj razpoložljivih pravic porabe, vključno z omejitvami načrtovanja odhodkov za leta, ki sledijo sprejetim proračunom.

Skladno s tem mora biti v sistemu MFERAC (DPS-06-73) pripravljena tudi vloga za nov ukrep, ki se jo potrdi do statusa MBP (v preverjanje zunanjim ustanovam). S tem se na vlogi izvedejo tudi sistemske kontrole. Ko MF ugotovi, da je ukrep skladen s predpisi, ki določajo pogoje za uvrstitev ukrepa v NRP, vloga v MFERAC potrdi do končnega statusa.

S tem se potrdi veljavni plan ukrepa, prerazporeditev veljavnega proračuna za tekoče leto pa se izvede neodvisno od tega glede na pristojnost, kot to določa ZIPRS (običajno je za prerazporeditev veljavnega proračuna pristojen sam PU). Zakon tudi določa, da morata biti *veljavni plan in veljavni proračun v tekočem letu izenačena* (izjema so namenske postavke), zato je PU dolžan izvesti prerazporeditev veljavnega proračuna takoj po uvrstitvi ukrepa.

Ukrepi vrednostno niso omejeni, zato postopka za spremembo ukrepa, kot pri projektih (nad 20 % vrednosti), ni. Spremembo lahko PU izvedejo sami v sistemu MFERAC.

3.4 Kako poteka postopek večje spremembe NRP pri projektih (uvrstitev projekta ali sprememba nad 20% izhodiščne vrednosti)?

Enako kot za ukrep določa pristojnost uvrščanja projektov v NRP trenutno veljavni ZIPRS, vendar je odločanje o večji spremembi NRP bolj razvejano, glede na vire financiranja in vrednost projekta. Med **večje spremembe NRP** spadata uvrstitev projekta in pa sprememba vrednost projekta za več kot 20% prvotno ocenjene (izhodiščne) vrednosti, sam postopek pa je opredeljen v relevantnem poglavju PIPRS.

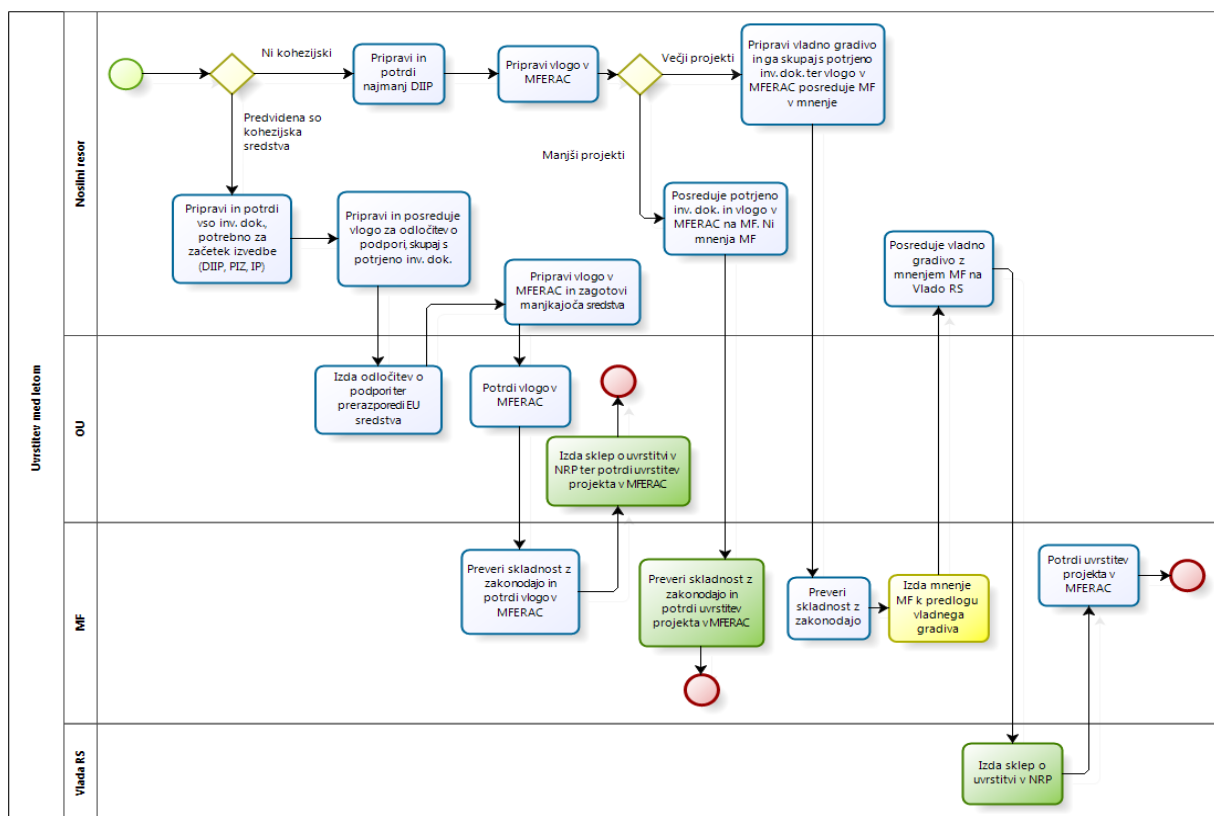
Ne glede na to, kdo odloča o večji spremembi NRP, mora biti pri projektih *priložen sklep o potrditvi zadnjega investicijskega dokumenta* (ID), na podlagi katerega je bila pripravljena in do statusa MBP potrjena vloga v MFERAC (DPS-06-73). Tudi v primeru, ko predlog

sprememb ne spremlja vladno gradivo z obrazcem finančnih posledic, mora dopis vseeno vsebovati obrazložitev in opis finančnih posledic ter način zagotovitve virov (v primeru proračunskih virov: od kje se bo prerezporedilo sredstva).

Kadar o večjih spremembah **odloča Organ upravljanja** za relevanten operativni program, sklad... (kadar projekt vsebuje kohezijska sredstva, sredstva kmetijske in ribiške politike ali sredstva sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim,...), se prošnja, skupaj s sklepom o potrditvi ID in ostalo relevantno dokumentacijo (kot zahteva EU politika), po elektronski pošti posreduje v potrditev OU. Ko bo OU soglašal s spremembo NRP, bo potrdil vlogo v ustrezen status in o tem obvestil MF. MF preveri skladnost s predpisi in morebitno soglasje označi s potrditvijo vloge v MFERAC v naslednji status. Spremembo NRP v končni status potrdi OU, ki o tem izda sklep.

Kadar večjo spremembo **potrdi neposredno MF** (npr. uvrstitev projekta z vrednostjo pod 300 tisoč EUR oz. glej ZIPRS), PU v elektronski obliki posreduje dopis s pojasnili (kaj se predlaga in na katero pravno podlago se sklicuje, vsebinska obrazložitev in od kje so bodo zagotavljale morebitne potrebne pravice porabe), obrazcem 3 iz MFERAC (vloga v statusu MBP) in ustrezno potrjeno investicijsko dokumentacijo (najmanj sklep) na elektronski naslov glavne pisarne MF. Ta potem prejeto gradivo posreduje pristojnim uslužbencem na MF, ki pregledajo gradivo in vlogo ter preverijo skladnost s predpisi. O morebitnih pomanjkljivostih obvestijo uporabnika, v nasprotnem primeru pa potrdijo vlogo v MFERAC do končnega statusa. Vrednosti projektov, o katerih odloča MF, se nanašajo na celotno vrednost projekta in ne zgolj na vrednost proračunskega sofinanciranja ali vrednost stroškov proračunskega uporabnika v okviru projekta. Za uvrščanje projektov je na MF zadolžen Sektor za razvoj sistema proračuna, za uvrščanje ukrepov pa Sektor za proračun.

V vseh ostalih primerih, ko o večji spremembi NRP ne odločata OU ali MF, o tem **odloča Vlada RS**. V tem primeru je obvezna priprava predloga vladnega gradiva, ki ga PFN skupaj s preostalo potrebno dokumentacijo (sklepi o potrditvi ID, obrazložitev, obrazec 3 itd.) posreduje v mnenje MF (preko glavne pisarne). MF preveri skladnost s predpisi in (po morebitni uskladitvi) izda "mnenje MF", ki ga naslovi na predlagatelja. PFN mnenje priloži predlogu vladnega gradiva, ki ga uvrsti na dnevni red Vlade RS (ali odbora). Po potrditvi vlada izda sklep, na podlagi katerega MF potrdi vlogo v MFERAC do končnega statusa.



3.5 Kaj moram vedeti glede ponovnega uvrščanja v NRP?

Pri ponovnem uvrščanju projektov in ukrepov v NRP gre za situacijo, ko je ta v preteklih letih že bil uvrščen, vendar ni del zadnjega sprejetega proračuna (vrednost sprejetega plana za tekoče in prihodnja leta je 0), niti ne zapade pod rok 31.1. za usklajevanje veljavnega in sprejetega NRP. Če projekt ni v pristojnosti OU za katero izmed evropskih politik, zakon trenutno v takšnem primeru omogoča, da se tak projekt ponovno uvrsti v veljavni NRP brez potrditve Vlade RS (potrditev MF), če se projektu ne spreminja izhodiščna vrednost oziroma se izhodiščna vrednost na podlagi novelirane dokumentacije spreminja za največ 100 tisoč €. Morajo pa seveda biti zagotovljene ustrezne pravice porabe.

Načeloma Ministrstvo za finance s ponovno uvrstitvijo nima težav, še sploh, če ne gre za spremembo izhodiščne vrednosti. To pa ne velja za ponovno uvrstitev projektov, ki so v preteklosti že bili zaključeni (izdelano zaključno poročilo, projekt v stanju zaključen...) in to v številnih primerih že pred nekaj leti. V kolikor pride do potrebe po izplačilih, ki so vezana na te zaključene projekte, je potrebno najprej opredeliti, ali gre za strošek, brez katerega investicija ne more doseči zastavljenih ciljev. Če gre za takšno situacijo, se projekt lahko ponovno uvrsti za evidentiranje teh stroškov, je pa verjetno treba resno razmisliti, kako je sploh prišlo do tega, da je nekdo potrdil takšno zaključno poročilo.

Ker pa v večini primerov ugotavljamo, da ti novi stroški niso bistveni za doseg ciljev že zaključenega projekta (če je projekt zaključen, potem bi morali biti cilji vsaj deloma že doseženi), ampak gre za druge stroške (npr. sodne kazni, investicije v prej nenačrtovane vsebine zaradi prilivov iz naslova garancij itd...), ti tudi ne sodijo na te stare projekte, ne glede na to, da so z njimi tematsko povezani. Izplačila se tako evidentirajo v breme ustreznih (novih?) ukrepov ali projektov.

3.6 Uvrščam večje število projektov z različno pristojnostjo (MF, Vlada). Ali moram projekte ločiti in pripraviti dve gradivi za uvrstitev?

ZIPRS Ministrstvu za finance sicer omogoča, da uvršča projekte manjših vrednosti v veljavni NRP brez sklepa Vlade ali OU. Vendar lahko neposredni uporabniki v primeru uvrstitve večjega števila projektov, kjer so nekateri projekti v pristojnosti Vlade, drugi pa v pristojnosti MF, pripravi za vse skupaj enotno vladno gradivo oziroma vse projekte vključi v predlog vladnega gradiva, na kar MF izda mnenje.

3.7 Kako je z manjšimi spremembami NRP?

Med **manjše spremembe NRP** spadajo spremembe, ki so bistvene za projekt ali za vodenje evidence v MFERAC, npr. sprememba trajanja projekta, sprememba stanja (priprava, izvajanje), sprememba proračunskih atributov... Te spremembe so sicer običajno v pristojnosti PU, vendar jih zaradi občutljivosti podatkov predhodno preverita in potrdita MF ter OU (še posebej, ko gre za področje kohezijske politike).

Spremembe se evidentirajo skozi sistem MFERAC, po potrditvi vloge v status MBP pa se posreduje elektronsko sporočilo ustreznim osebam na MF in/ali OU. V primeru skladnosti z zakonodajo se vloga potrdi do končnega statusa.

Vse ostale spremembe, npr. spremembo dinamike izvajanja ali manjšo spremembo vrednosti projekta, lahko **PU izvedejo sami** z vlogo za "vzdrževanje NRP". Podariti pa je treba, da morajo spremembe v sistemu MFERAC slediti dokumentiranim ugotovitvam iz investicijske dokumentacije. Poročilo o izvajanju je tako osnovni dokument, na katerem temeljijo manjše spremembe projektov.

3.8 Programski projekt bo presegel dovoljeno odstopanje od izhodiščne vrednosti (20%). Ali ga lahko z novelacijo IP povečam/podaljšam?

Programski projekt po definiciji pomeni zaključeno celoto večih sorodnih investicijskih aktivnosti manjše vrednosti, ki se obravnava kot projekt, kar pomeni, da se v DIP predvidijo konkretne vsebine, postavijo se predvideni cilji, s tem pa tudi merila uspešnosti ter učinkovitosti. Običajno gre za manjše investicije, investicijsko vzdrževanje in/ali nakupe osnovnih sredstev, torej aktivnosti, ki jih investitorji izvajajo vsakoletno in so zato mnenja, da lahko z njimi ravnajo kot z ukrepi in jih vsakoletno podaljšujejo.

Vendar Ministrstvo za finance temu nasprotuje, saj rezultat takšnih programov na koncu nima praktično nič več skupnega s tistim okvirom, ki je bil načrtovan v osnovi in zaradi česar se je projekt načrtoval ter uvrstil v proračun. Gre torej za vsakokratno redefinicijo obsega projekta, kar je nesprejemljivo z vidika transparentnosti in ugotavljanja uspešnosti in učinkovitosti. Iz pretekle prakse izhaja, da bi se takšni programski projekti lahko vlekli v neskončnost in se nikoli ne bi zaključili. Investitorjev ne zanima več realizacija preteklega obdobja, ampak so takšne novelacije IP skoncentrirane zgolj na prihodnja leta in na nove/dodatne aktivnosti/stroške.

Programski projekti se torej izvedejo z vsebino, ki je bila prvotno načrtovana, potem pa se zaključijo. Dodatne vsebine se načrtujejo z novimi programskimi projekti, ki se jih samostojno uvrsti v proračun, pri čemer ni nobene ovire, da se ne bi dva takšna projekta izvajala tudi hkrati (da se izvedba časovno pokriva).

Da pride pri izvedbi načrtovanega do določenih odstopanj in se kakšna izmed aktivnosti ne izvede, druge pa se morda izkažejo za nujne, je popolnoma življenjska situacija. Če je res prišlo do napačne ocene pri osnovnih izhodiščih v DIP (npr. prenizko ocenjena vrednost, napačna ocena potreb itd.) in obseg projekta ni spremenjen do 'neprepoznavnosti', je novelacija IP in sprememba izhodiščne vrednosti nad 20% sicer sprejemljiva. Vendar gre pri teh primerih zgolj za spremembo vrednosti, ne pa tudi za podaljšanje programa ali pa obratno. Hkratno podaljšanje in povečanje vrednosti pa običajno kaže, da gre za bistveno spremembo osnovnih izhodišč projekta, česar pri programskih projektih ne dovoljujemo.

3.9 Ali lahko uvrstim projekt/ukrep, katerega dinamika financiranja se prične šele s prihodnjim letom

Izvrševanje proračuna pomeni vsak poseg, ki na kakršen koli način spreminja ali poseže v sprejeti proračun, trenutni Zakon o izvrševanju proračunov RS pa določa, da se v tekočem letu izvršuje proračun tekočega leta. Uvrstitev projekta v sprejeti proračun za naslednje leto bi pomenila poseg in spremembe v proračunu za to leto, posledično pa tudi izvrševanje proračuna za to leto. Ker tovrstnega ravnanja veljavni predpisi ne urejajo, zgoraj navedeno pomeni, da v tekočem letu izvrševanje proračuna za naslednje leto ni mogoče. ZIPRS tudi določa, da je »veljavni načrt razvojnih programov« sprejeti načrt razvojnih programov, ki izkazuje spremembe, nastale z izvrševanjem proračuna v tekočem letu in tiste spremembe v prihodnjih letih, ki so nastale zaradi sprememb z izvrševanjem proračuna tekočega leta. Ali drugače, **v tekočem letu v proračun ni dovoljeno uvrstiti projekta/ukrepa, ki za tekoče leto nima dinamike financiranja.**

O izjemah se MF v praksi odloča ob koncu leta po 15.10., ko je po določbah PIPRS rok za zadnje večje spremembe NRP za tekoče leto. Na MF se predlog posreduje skupaj s obrazložitvijo, zakaj je uvrstitev takšnega projekta v tekočem letu nujna in kakšna škoda bi nastala, če se z uvrstitvijo počaka do začetka naslednjega leta. Pri tem se med drugim preverja, če so pravice porabe za izvedbo projekta zagotovljene na evidenčnem projektu in uvrstitev projekta/ukrepa ne povzroča težav za nemoteno izvedbo že načrtovanih projektov in ukrepov.

3.10 Kaj gleda MF pri uvrstitvi projekta?

Preverjanje dokumentacije in spremljajočih dokumentov pri uvrščanju projekta v veljavni NRP je redna naloga MF, kjer se običajno preveri sledeče:

- Ali ima PU za projekt s sklepom potrjen ustrezen investicijski dokument?
- Ali ima PU v MFERAC pripravljeno vlogo v objektu DPS-06-73 in če je ta potrjena do statusa MBP (status vloge je v preverjanju)?
- Je obseg projekta ustrezno zajet? Ali gre za en projekt ali za več projektov (program?) Ali je zajet celoten projekt z vsemi viri financiranja ali samo en del?
- Ali je v MFERAC kratek naziv projekta razumljiv, ali uporablja (ne)razumljive kratice, ima preveč okrajšav oziroma uporablja okrajšave, ki povprečnemu državljanu niso jasne?
- Ali je v MFERAC dolg naziv projekta enak, kot je v investicijski dokumentaciji?
- V katerem stanju je projekt? Se že izvaja?
- Ali so atributi projekta na vlogi v MFERAC ustrezni?
- Ali je v MFERAC tekst v poljih "Namen in cilj" ter "Opis stanja" razumljiv državljanom in ali je vsebina skladna s smislom posameznega polja?
- Ali je vrednost projekta izračunana iz seštevka stroškov, potrebnih za izvedbo projekta, ali odraža zgolj vrednost pravic porabe, ki jih ima PU na voljo?

- Ali se v MFERAC viri financiranja ujemajo z načrtovanimi v dokumentaciji?
- Ali so na proračunskih virih v MFERAC izbrane ustrezne postavke (tipi postavk) in konti?
- Ali je teritorialna enota v MFERAC izbrana glede na fizično lokacijo izvedbe (pravilno) ali glede na splošno področje vpliva?
- Ali ima projekt zaprto finančno konstrukcijo oziroma ali zagotovljeni viri sredstev zadoščajo za izvedbo?
- Ali so priloženi drugi dokumenti, če so potrebni (npr. vladno gradivo) in ali so ustrezni?

Pri vseh teh vprašanjih je bistveno, da se vse informacije v različnih dokumentih/sistemih ujemajo. Primarno morajo **podatki izhajati iz investicijske dokumentacije**, na vlogo v MFERAC in v predlog vladnega gradiva pa se ti samo prepišejo.

3.11 Projekt sem uvrstil. Kaj pa sedaj?

S potrditvijo vloge za uvrstitev novega projekta ali ukrepa se v sistemu potrdi veljavni plan (planirani odhodki), vendar se takšnega projekta še ne da izvrševati. Za izplačevanje je namreč potreben tudi veljavni proračun (pravice porabe - "denar"). PU mora torej pripraviti prerazporeditev veljavnega proračuna iz projekta/ukrepa, ki ga je navedel pri uvrstitvi projekta. Z izvedbo tega zadosti določbi ZIPRS, da morata biti veljavni plan in veljavni proračun v tekočem letu usklajena, projekt pa lahko izvršuje. Ker so namenske PP izjema od tega pravila, ni nujno, da se prerazporeditev veljavnega proračuna zgodi takoj po uvrstitvi projekta (če se veljavni proračun polni s prihodki med letom). Vendar pred tem prevzemanje obveznosti in izplačevanje v breme projekta ne bo mogoče.

Veljavni proračun se prerazporeja skladno z pravili glede na programsko klasifikacijo in tip posamezne proračunske postavke. Če gre za iste oziroma istovrstne postavke, običajno prerazporeditev potrdi PU sam. V drugih primerih (glej določbe ZIPRS) o tem odločajo MF, OU ali Vlada RS.

3.12 Ne gre mi... Na koga se lahko obrnem?

Zaposleni na MF glede na kapacitete in veliko število uporabnikov žal ne moremo biti vedno vsem na voljo v vsakem trenutku. Zato je sistem podpore zastavljen hierarhično. Seveda se je ob težavah najbolj pametno najprej obrniti na morebitne bolj *izkušene sodelavce*, v kolikor pa to ne reši zadev, se obrnite na **koordinatorje NRP**. To so osebe (ena ali dve), ki so na posameznem PFN zadolžene za koordinacijo zadev, povezanih z NRP in imajo zaradi svoje informiranosti (ponavljajoče težave), pa tudi zaradi sodelovanja na rednih delovnih srečanjih, ki jih na MF pripravljamo z namenom njihovega usposabljanja in izmenjave izkušenj, verjetno tudi odgovor na kakšno vaše vprašanje. Spisek koordinatorjev najdete na spletni stani MF:

[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Na%C4%8Drt_razvojnih_programov/MFERAC - NRP spremljanje izvajanja /Seznam koordinatorjev-NRP2017.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Na%C4%8Drt_razvojnih_programov/MFERAC_-_NRP_spremljanje_izvajanja/_Seznam_koordinatorjev-NRP2017.pdf)

Če težav tudi s skupnimi močmi ne boste mogli razrešiti in v občasnih nujnih primerih, se seveda lahko obrnete tudi neposredno na *zaposlene na MF*, ki vam bomo pri težavah svetovali. V vsakem primeru pa v komunikacijo vključite tudi koordinatorje NRP, da bodo ti čim boljše informirani o možnih rešitvah. V zvezi s projekti se obrnete na Sektor za razvoj sistema proračuna, glede ukrepov pa na Sektor za proračun.

4 Tehnična izvedba in MFERAC

4.1 Kako dobim šifro NRP?

Če potrebujemo **šifro projekta ali ukrepa v NRP**, to storimo tako, da **v MFERAC** v objektu DPS-06-73 odpremo vlogo za nov projekt/ukrep, izpolnimo nekaj osnovnih podatkov (naziv, skrbnik itd.) in vlogo shranimo. Eden izmed teh osnovnih podatkov je tudi šifra NRP (xxxx-xx-xxxx), ki jo v MFERAC določimo tako, da so prve štiri cifre šifra PU, drugi dve sta trenutna letnica, zadnje štiri pa si lahko poljubno izberemo med še ne zasedenimi šiframi. Zasedene šifre najdemo tako, da vpišemo kriterij Šifra/se začne/xxxx-xx (šifra PU in letnica). Ko se vloga shrani, dobi status MP (v pripravi) in takrat je šifra NRP rezervirana.

V času priprave proračuna šifro odpre MF na podlagi osnovnih podatkov, ki mu jih posreduje skrbnik projekta. Izbor zadnjih štirih cifer ni mogoč, saj sistem samodejno določi naslednjo prazno šifro.

4.2 Kdaj lahko uvrstim projekt?

Projekt se lahko, ne glede na vrednost, uvrsti v proračun že na podlagi DIP (v kolikor ima zagotovljena sredstva za celovito izvedbo) in ne glede na to, ali je izdelava drugih investicijskih dokumentov obvezna ali ne. Priprava investicijske in druge dokumentacije (npr. projektantske) namreč lahko povzroči stroške, ki jih je treba vključiti v vrednost projekta in tudi prikazati v MFERAC. Dokler niso izpolnjeni pogoji za začetek izvedbe, se projekt vodi kot projekt *“V pripravi”*. V breme takšnega projekta se ne sme plačevati stroškov za izvedbeno fazo (torej plačujejo se le stroški dokumentacije,...), predobremenitev pa je možna največ v višini 25% celotne vrednosti.

4.3 Kaj je predmet usklajevanja do 31.1.?

Uskladitev veljavnega NRP z veljavnim proračunom do 31.1. oziroma v 30 dneh po uveljavitvi rebalansa proračuna izhaja iz določb ZIPRS, ki govori o načrtu razvojnih programov (npr. v ZIPRS 2018-2019 o tem govori 31. člen). Določba neposredno zahteva, da se do tega datuma (razen na namenskih postavkah) **veljavni plan** (ki predstavlja oceno realizacije) **v tekočem letu izenači z veljavnim proračunom** (razpoložljive pravice porabe na postavkah) – **USKLAJENOST** in da se zagotovi zaprta finančna konstrukcija na način, da **se veljavna vrednost projekta** (potrebni izdatki za celotno obdobje) **izenači s seštevkom načrtovanih sredstev** – kar imenujemo **SKLADNOST**.

Zagotovitev skladnosti in usklajenosti pa ima za posledico lahko različne aktivnosti (odvisno od posameznega primera). Nekatere tipične aktivnosti so opisane spodaj, vendar te same po sebi niso predmet roka 31.1., saj se lahko izvajajo tudi kadarkoli v letu:

- **Sprememba izhodiščne vrednosti projekta** (ne velja za ukrepe).

Če je prišlo do sprememb v obsegu, vsebini in/ali do cenovnih sprememb projekta glede na prvotni načrt, kar povzroči odstopanje vrednosti projekta za več kot 20% od načrtovane (izhodiščne vrednosti), se te spremembe dokumentirajo in utemeljijo z investicijsko dokumentacijo (novelacija investicijskega programa: NIP). Slednje se potrjuje s sklepom odgovorne osebe investitorja, na podlagi česar se v proračunu predlaga sprememba izhodiščne vrednosti.

Če se nova vrednost projekta iz NIP ujema s sprejeto vrednostjo (potrjeno v Državnem zboru), se lahko do 31.1. izhodiščna vrednost projekta v veljavnem NRP spremeni brez sklepa vlade ali OU o spremembi NRP.

Če je sprejeta vrednost različna od novelirane vrednosti projekta iz dokumentacije ali če se je iztekel rok 31.1., se o spremembi izhodiščne vrednosti odloča skladno z ZIPRS (Vlada RS, OU, MF).

Pogoste napake:

- **Podaljševanje** programskega projekta; programski projekti (investicijsko vzdrževanje, nakupi osnovnih sredstev itd... - 36. točka 2. člena in/ali 3. odstavek 4. člena UEM) se po izvedbi načrtovanih vsebin ne podaljšujejo, ampak se za nove vsebine/obdobje odpirajo novi projekti. Težave imajo proračunski uporabniki, ki ne načrtujejo/uvrščajo novih projektov ob pripravi proračuna, ampak pravice porabe vežejo kar na obstoječe projekte, ki naj bi se zaključili. **Povečanje pravic porabe (dodajanje vsebine za naslednja leta) pa tipično pomeni tudi preseganje dovoljenega odstopanja 20% od prvotno načrtovane vrednosti.**
- **Ob pripravi proračuna ni bila popravljena ocena realizacije za trenutno leto;** ker uporabniki proračuna ne upoštevajo tega dela navodil za pripravo proračuna, pustijo oceno realizacije v znesku veljavnega plana. Ker je realizacija do konca leta lahko bistveno manjša od tega zneska, bi morali uporabniki v času priprave proračuna za znesek te ocenjene razlike povečati pravice porabe prihodnjih let v proračunu, da bi viri sredstev pokrili potrebne izdatke (vrednost projekta) za uspešno in učinkovito dokončanje projekta. Takšni projekti v začetku leta po uskladitvi plana z realizacijo za pretekla leta tipično padejo pod 80% izhodiščne vrednosti, vendar ne zaradi vsebinskih razlogov, ampak zaradi prenizko načrtovanih pravic porabe. Običajno ni logična sprememba izhodiščne vrednosti, ampak je potrebno znotraj omejitev ZIPRS zagotoviti dodatna sredstva za izvedbo in/ali dinamiko izvedbe projekta ter s tem tudi podaljšati financiranje.
- **Projekt zajema vsebine, ki nimajo projektne logike in sodijo na ukrep;** proračunski uporabniki so v preteklosti zaradi različnih razlogov (običajno zaradi blokad glede investicijskih kontov) na projektu načrtovali celotno aktivnost neke institucionalne enote, npr. agencije, kjer so bili zajeti vsi odhodki, vključno s plačami in materialnimi stroški. NRP ni zamenjava za institucionalno klasifikacijo in na projektih se načrtujejo primarno investicije in državne pomoči. Če so za dosego ciljev projekta potrebni tudi stroški plač (npr. povečan obseg dela / projektne zaposlitve) ali materialni stroški, je te seveda treba zajeti v projekt. Ostali tekoči stroški, ki niso neposredno povezani z izvajanjem projektov (npr. materialni stroški za delovanje, plače za redne aktivnosti) pa sodijo na ukrepe. V takšnih primerih je obstoječe "projekte" najbolje zaključiti in v NRP uvrstiti ločene ukrepe ter projekte/programme. Projektni del namreč tipično obsega zgolj nekaj odstotkov letnih izdatkov, novelacija IP pa je ponavadi nemogoča, saj so ti projekti običajno že stari in zanje na začetku nihče ni izdelal IP.
- **Projekti "izven"** (velja tudi za ukrepe); projekti stopnje "izven" so tisti, ki so bili v NRP uvrščeni preteklo leto, vendar po tem, ko se je aplikacija za pripravo proračuna (SAPPrA) zaprla. Takšnih projektov ni bilo več mogoče vključiti v sprejeti proračun, ne glede na to, da zahtevajo izdatke v prihodnjih letih, zato so pravice porabe takšnih projektov po nalaganju proračuna nastavljene na 0. So pa ti projekti del veljavnega NRP in jih ni treba ponovno uvrščati. Ob upoštevanju omejitev ZIPRS je za takšne

projekte treba zagotoviti sredstva z znižanjem drugih projektov in/ali ukrepov, ki so del sprejetega proračuna. Najmanj težav je pri projektih, ki imajo pravice porabe v sprejetem proračunu rezervirane na evidenčnem projektu (predniku).

- **Uskladitev atributov projektov** (velja tudi za ukrepe); tu je govora o podatkih, ki se nanašajo na projekt in so se tekom sprejemanja proračuna v MFERAC spremenili, npr. tip projekta, državna pomoč, konec financiranja in drugo. Ker večina teh podatkov kot del sprejetega proračuna pride iz sistema APPrA in so ob nalaganju proračuna stari nekaj mesecev, je te podatke treba preveriti in po potrebi popraviti.
- **Projekti "v zaključevanju"** (velja tudi za ukrepe); projekti stopnje "v zaključevanju" so tisti, ki so že bili v preteklih letih uvrščeni v veljavni NRP, vendar je njihova dinamika v letu sprejetega proračuna in naprej ob nalaganju proračuna enaka 0. Te projekte je običajno treba zaključiti (pripravi in vpiše se poročilo o izvajanju) ali pa zanje zagotoviti sredstva in jih ponovno uvrstiti v veljavni NRP.

Uskladitev ukrepa: za ukrep veljajo enake usmeritve, kot za projekte, razen v delu, ki se tiče spremembe izhodiščne vrednosti in zahtevane investicijske dokumentacije.

4.4 Kdaj se projekt prestavi v fazo izvajanja – začetek izvedbe?

Začetek izvedbe projekta se nanaša na njegov življenjski cikel in pomeni trenutek, ko je pripravljalna faza zaključena. Ne nanaša se na kakršnokoli administrativno prelomnico, kot npr. začetek upravičenosti javnih izdatkov. Za začetek izvedbe kateregakoli projekta obstaja predpogoj, da ima izdelan in potrjen investicijski program (IP) ter študijo izvedbe (ŠI), ki je lahko vključena v IP. Za programske projekte in projekte manjših vrednosti (do 500 tisoč EUR) lahko DIIP nadomešča IP, torej se običajno šteje, da je ta pogoj s potrditvijo DIIP izpolnjen. Po potrditvi IP lahko investitor prične z izvedbo projekta, ki je tipično simbolno zaznamovana s sklepom o začetku postopka za izbor glavnega izvajalca (ali več njih) oziroma s smiselno sorodnim dokumentom, odvisno od narave posameznega projekta.

V DPS-06-73 pripravimo novo vlogo, kjer ustrezno spremenimo polje "Stanje" (jeziček atributi) ter vpišemo datum začetka izvedbe in oznako dokumenta, ki ga simbolizira. Polje "Opis stanja" v MFERAC se ažurira z zadnjimi vsebinskimi in administrativnimi informacijami glede projekta, torej se dopolni oziroma po potrebi napiše na novo. Pri programskih projektih in ukrepih je datum začetka izvedbe lahko 1.1. v letu, pri samostojnih projektih pa to ni logično.

4.5 Kakšna je razlika med veljavno, sprejeto in izhodiščno vrednostjo?

Vrednost projekta se lahko s časom tudi spreminja, zato je treba ločiti med izhodiščno in ostalimi, kasnejšimi vrednostmi projekta.

Prva vrednost, ki v okviru projekta nastane, je **izhodiščna vrednost**: to je tista, ki jo v fazi priprave projekta določimo na podlagi strokovnih izhodišč in ocen ter jo pri načrtovanju oziroma izvrševanju proračuna **povzamemo iz investicijske dokumentacije**, tj. najmanj DIP oz. PIZ ali IP ter pri znatnih spremembah tudi novelacija IP. Kadar zadnja ocenjena (veljavna) vrednost odstopa od izhodiščne vrednosti za več kakor 20%, je potrebno izdelati novelacijo IP, ki je po potrditvi s pisnim sklepom odgovorne osebe investitorja podlaga za določitev nove izhodiščne vrednosti. Na podlagi te dokumentacije in ustreznega postopka

lahko v sistemu MFERAC to vrednost popravi zgolj MF. Iz navedenih razlogov ukrepi nimajo podatka o izhodiščni vrednosti, ki bi vplivala na nadaljnje postopke.

Sprejeta vrednost je podatek, ki se ob nalaganju proračuna prenese iz sistema za pripravo proračuna (aplikacija SAPPrA) in se med letom ne spreminja (razen z rebalansom). Predstavlja seštevek vseh odhodkov, ki so jih proračunski uporabniki ob pripravi proračuna načrtovali v breme tega projekta (ali ukrepa). Potrditev sprejete vrednosti projekta s strani Državnega zbora ne pomeni neposredno podlage za spremembo izhodiščne vrednosti (glej točko "predmet usklajevanja do 31.1.").

Veljavna vrednost projekta (ali ukrepa) je zadnja ocena vrednosti projekta, torej seštevek vseh ocenjenih stroškov, ki so potrebni za dokončanje projekta. Argumenti za oceno veljavne vrednosti morajo izhajati iz dokumentov in ugotovitev o potrebnih stroških za izvedbo projekta (npr. poročila o izvajanju) in ne iz seštevka virov sredstev, ki so v nekem trenutku evidentirana na projektu. Veljavno vrednost projekta lahko proračunski uporabnik v sistemu MFERAC brez omejitve spreminja v dovoljenem okviru +/-20 od izhodiščne vrednosti. Pri ukrepih sprememba veljavne vrednosti takšne omejitve nima.

4.6 Kje urejamo podatke o projektih in ukrepih?

Podatke se uskladi v sistemu MFERAC z vnosom veljavnih podatkov o projektu na vlogo v objektu DPS-06-73. V polju "namen vloge" izberemo "**sprememba NRP**" ali "**vzdrževanje NRP**", odvisno od vrste oz. obsega spremembe.

Za *manjše spremembe*, ki so v pristojnosti PU (ureditev virov financiranja, opisna polja ipd.) se uporabi namen "vzdrževanje NRP", takšno vlogo pa lahko PU v končni status potrdi sam. Za vse *ostale (večje) spremembe* podatkov o projektu (sprememba izhodiščne vrednosti, sprememba stanja, zamik zaključka financiranja, zamenjava projektnega vodje, oznake državne pomoči, sprememba stanja projekta, idr.) se uporabi namen vloge "sprememba NRP". V tem primeru je za potrditev sprememb na projektu pristojno Ministrstvo za finance, Organ upravljanja ali Vlada RS, skladno z določbami aktualnega ZIPRS. Zato je treba takšno vlogo posredovati v preverjanje zunanjim ustanovam.

Podatke o projektu, ki se že izvaja, se uskladi na podlagi periodičnega poročila vodje projekta o poteku izvedbe projekta ter podatkov finančne službe o razpoložljivih virih.

4.7 Kako ugotovim, da so podatki o projektu neskladni, neusklajeni ali drugače pomanjkljivi?

V sistemu MFERAC v kriterijskem oknu objekta "DPS-09-00-29" izberete projekte, za katere želite preveriti podatke. Za izbrani nabor projektov se preverijo podatki z ukazom "Postopki" → "Kontrola projektov NRP". Na svoj računalnik si lahko v Excelovi obliki shranite vsa morebitna opozorila in blokade, ki se izpišejo za projekte in bodo v pomoč pri nadaljnjem urejanju.

4.8 Pri preverjanju podatkov javi blokado, da je "med proračunskimi viri navedena neveljavna proračunska vrstica (leto/PP/K4)" ali da je na vrstici nastavljena blokada aktivnosti. Kaj to pomeni?

Blokada pomeni, da želite na projekt dodati vrstico, ki je v II. delu proračuna neveljavna. Vrstico odprete skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna (priloga 1)

oziroma se obrnete na skrbnika v MF Sektorju za proračun. Enako velja za vrstice, ki imajo nastavljeno blokado aktivnosti.

4.9 Kako se pravilno uskladi podatke projekta (ukrepa) za pretekla leta z realizacijo?

Uskladitev podatkov veljavnega plana projekta (ukrepa) za pretekla leta z realizacijo poleg navedenega na proračunskih virih zajema tudi zbiranje podatkov o realizaciji ostalih virov in poročanje o skladnosti izvedbe projekta z načrtom. Ko je realizacija proračunskih virov v breme projekta za preteklo leto končna (ne bo več preknjižb) se v MFERAC to evidentira tako, da se na ostale vire vpiše realizacija (stolpec "Izplačila"), nato pa se v polje "Veljavni plan enak realizaciji pred" (jeziček proračunski viri) prestavi na leto, v katerem smo.

To izenači veljavni plan za pretekla leta z realizacijo, ob tem pa se za pretekla leta izklopijo blokade za usklajenost (M146 in M155), saj veljavni proračun ostane nespremenjen. In ker je ta praviloma višji od končne realizacije, ni več usklajen z veljavnim planom. Če se veljavni plan preteklih let ročno popravi na nivo realizacije, blokade za pretekla leta ostanejo in vloga za potrditev v MO pri neusklajenem planu in proračunu zahteva prerazporeditev.

4.10 Zakaj se pri projektu/ukrepu v objektu DPS-06-73 Vzdrževanje NRP (status MO) ne odražajo trenutno veljavni podatki?

Objekt DPS-06-73 je namenjen izdelavi vlog za vnos sprememb v NRP, tj. vnosu drugačnih podatkov o projektih, kot so trenutno v veljavnem NRP oz. v evidenci podatkov o projektu v "**DPS-09-00-29 (Evidenca NRP)**". Podatki v objektu DPS-06-73 Vzdrževanje NRP so zamrznjena slika podatkov v trenutku, ko je bila ta vloga potrjena v končni status (MO). Po tem trenutku se podatki na vlogi ne spreminjajo več z izjemo podatka o veljavnem proračunu, ki vedno na vseh vlogah kaže zadnje stanje.

Podatki o projektih pa se lahko spreminjajo tudi z drugimi objekti v MFERAC, npr. DPS-04-01 Prerazporeditev v proračunu. Ta objekt lahko na projektu spremeni tako veljavni plan, kot tudi veljavni proračun. Vendar kadar za to ni potrebno pripraviti vloge za spremembo NRP, se te spremembe na zadnji vlogi v objektu DPS-06-73 ne odrazijo.

Če želimo videti zadnje veljavno stanje v MFERAC, vedno gledamo poročila in nikakor ne objekte za vnos podatkov. Zadnje veljavno stanje nekega projekta torej lahko vidimo v objektu DPS-09-00-29 Evidenca NRP ali v kakšnem drugem poročilu.

4.11 Kdaj in kako se projekt (ukrep) zaključi ali ukine?

Večino projektov oziroma ukrepov s stopnjo "**V zaključevanju**" je potrebno zaključiti. Če vrednost projekta, ki se zaključuje, odstopa od izhodiščne vrednosti za več kot 20%, izdelava NIP sicer ni smiselna (ni pa prepovedana; sploh če vsebuje že ex-post vrednotenje), saj je projekt že izveden. Najmanj enkrat letno (skladno z UEM), vsekakor pa ob zaključku projekta, pa je obvezna izdelava poročila o izvajanju, kjer se navedejo odstopanja od načrtovanega ter opišejo tudi razlogi za zanje. Dokument se vpiše na vlogo v MFERAC, povzetek pa se zapiše v polje Opis stanja.

Če projekt ni dosegel nobenega izmed zastavljenih ciljev oziroma sploh ni prešel v fazo izvedbe, se te ne zaključi, ampak se **ukine**. Če je bil projekt del zadnjega sprejetega proračuna, se sicer projekt do naslednjega proračuna prestavi v stanje "**Začasno prekinjen**".

– **v ukinjanju** in se šele naslednje leto lahko popolnoma ukine. Za zaključevanje ukrepa zahtevana dokumentacija ni predpisana, tako da se postopek izvede brez vpisa dokumenta.

Projekt se praviloma zaključi na podlagi pisne tj. dokumentirane ugotovitve vodje projekta, da za projekt ne bodo več izdane odredbe in potrebna plačila iz proračuna in da prevzete obveznosti ne obstajajo več, plačila pa so izvršena. Posebej je potrebno biti pozoren, kadar ima projekt v dinamiki še ostale vire, saj ga v tem primeru ne morete zaključiti, temveč mora vodja projekta spremljati njegovo realizacijo do dejanskega zaključka projekta. Podatke o realizaciji ostalih virov je potrebno (skladno z določili PIPRS) z vlogami ažurirati najmanj vsake tri mesece, ob dejanskem zaključku pa vodja projekta zagotovi še končno poročilo o izvedbi projekta (glej PIPRS, 174. člen).

4.12 Ali je možno poenostaviti vnos večjega števila novih podobnih projektov v NRP?

Poenostavitev takšnega vnosa je možna s postopkom "Kopiraj vlogo za nov projekt" v objektu DPS-06-73. Po vnosu podatkov za prvi projekt je postopek poenostavljen na način, da sistem samodejno določi novo šifro (prvo naslednjo nezasedeno) in iz obstoječe vloge na novo vlogo prepiše nekatere podatke, npr. podatke iz glave projekta, podatke iz jezika Uvrstitev, podatek o nosilnem programu, podatke iz obrazložitve,... Pri tem je treba biti pozoren, ali ta poenostavitev dejansko ustreza vsem primerom oz. je treba v določenih primerih podatke spremeniti, v vseh primerih pa preveriti njihovo pravilnost pred potrditvijo v naslednji status.

4.13 Ali lahko v katerem poročilu skupinsko preverim vnose iz vlog za več novih projektov?

Praktično vsa poročila v sistemu MFERAC gledajo podatke, ki so trenutno veljavni. V primeru uvrščanja novih projektov v veljavni NRP pa do končne potrditve le ti niso veljavni, zato jih na teh poročilih ne vidimo. Da se omogoči takšen **skupinski pregled več vlog hkrati**, pa obstaja v objektu DPS-06-73 Vzdrževanje NRP prav temu namenjeno poročilo. Na kriterijskem oknu (Dokument/Ogled poročil) se omejite po želenih vlogah, nato pa v ogledu poročil izberete možnost "Pregled vlog za spreminjanje NRP (DPS-06-73/3)". Izdelano poročilo prikaže seštevke virov financiranja ter nekatere druge podatke in ga je možno tudi poljubno spremeniti (grupirati). Prednastavljena sta dva pogleda in sicer ločeno po projektih ter ločeno po virih financiranja.

4.14 Kako se lahko na kriterijskem oknu omejim po več izbranih (nezaporednih) šifrah projektov hkrati?

Običajno se nabor več šifer, pa tudi drugih kriterijev, v oknu predeli z raznimi operatorji, npr. "med" ali "se začne". Kadar pa nabor podatkov, npr. šifer NRP, ni zaporeden, lahko uporabimo operatorja "*splošno*", nato pa v polje za vnos vpišemo "IN" ter v oklepaju z apostrofi in vejicami šifre projektov po sledečem zgledu; Šifra NRP / splošno / IN ("1611-14-0001","1611-14-0002","1611-14-0099"). Če šifre niso tako kompleksne (brez vezajev, npr. šifre postavk), apostrofi med njimi niso nujni. Omogočen je vnos 32.000 znakov, kar bo zagotovo zadoščalo za poizvedbo. V nasprotnem postopek izpeljete v več korakih, poročila izvozite v Excel in jih sestavite.

4.15 Kako se evidentirajo nazivi projektov v NRP?

Kratek naziv projekta je uveden z namenom priprave posameznih izpisov, poleg izpisov iz aplikacije MFERAC je v uporabi tudi na izpisih iz drugih sistemov (APPrA, eMA,...), vključno z izpisom, ki je po sprejetju proračuna objavljen v Uradnem listu RS. Povzet je sicer iz naziva, določenega v investicijski dokumentaciji, vendar je pomembno, da je kratek naziv transparenten in jasno določa vsebino projekta. Naziv se piše **z malimi črkami** (z izjemo uveljavljenih kratic in začetnic) in mora vsebovati **od 10 do 50 znakov**. Dovoljena je uporaba uveljavljenih kratic, kot npr. OŠ za osnovne šole, KD za kulturni dom, IS za informacijski sistem ipd. **Ni dovoljeno krajšanje besed ali uporaba 'laično nerazumljivih' kratic** (npr. oznaka razpisa, prijavnice vloge ipd.), saj na tak način ime projekta ni več dovolj razpoznavno. Namig: ali je posamezna kratica dovolj jasna, lahko hitro ugotovite, če kratico vpišete v iskalno vrstico spletnega brskalnika. Če pojasnila kratice ne najdete na prvi strani zadetkov, potem kratica zagotovo ni dovolj jasna.

Dolg naziv projekta mora biti unikatni in povzet iz dokumenta, ki določa vsebino projekta (npr. **iz investicijskega programa** oziroma iz drugega dokumenta, ki podrobneje določa projekt). Dovoljeno odstopanje od originalnega naziva projekta pri dolgem nazivu je zgolj to, da se kratice v nazivu pišejo s celo besedo in da je vizualna podoba teksta poenotena (npr. ni vse z velikimi črkami). Pri tem želimo na proračunske uporabnike apelirati, da **v primerih javnih razpisov za sofinanciranje projektov že predhodno sporočijo prijaviteljem usmeritve, ki veljajo za nazive projektov**, predvsem, da odražajo cilje projekta in da so jasni. **Projektov z nazivom javnega razpisa v NRP ne uvrščamo.**

Kot ime projekta ni sprejemljiv splošen tekst, na primer "Investicije in investicijsko vzdrževanje", "Občinske investicije v kulturi", ipd. niti ne naziv konta ali proračunske postavke. Praviloma ime (naziv) določa namen, cilj in kraj investicije, kot na primer "Adaptacija Kulturnega doma v Metliki". Pri projektih, kjer je npr. investitor občina, sredstva za sofinanciranje pa se zagotavljajo tudi iz proračuna RS, **je treba paziti, da je naziv projekta enak v NRP države in občine** - podatke iz NRP občine ima skrbnik na razpolago pred odločitvijo o sofinanciranju projekta (npr. ob prijavi na razpis) tj. pred vključitvijo projekta v NRP države.

4.16 Katero vrsto projekta izberem?

Medtem, ko je vrsta projekta v večini primerov samoumevna (evidenčni projekt, investicija z gradnjo, investicijsko vzdrževanje...) in v primeru mešanja izberemo tisto, za katero menimo, da prevladuje, obstajata v šifrantu dve vrsti projekta, za kateri je smiselno dodatno pojasnilo.

»Druge investicije« označimo na tistih projektih, ki vsebujejo investicijske odhodke (konti skupin 42 in 43), pa ne spadajo v katero od drugih vrst projekta, vrsto »Ni investicija« pa izberemo na tistih projektih, ki nimajo neposrednih investicijskih odhodkov, kot so npr. izobraževanja ali subvencije.

4.17 Kako pravilno evidentiram državno pomoč oziroma zakaj sistem zahteva vnos, če pa ne gre za državno pomoč?

Sistem MFERAC zahteva vnos državne pomoči vedno, ko projekt vsebuje konte podskupine 410 in v takšnem primeru je treba iz šifranta izbrati ustrezno oznako državne pomoči. Vendar se šifrant, ki ga najdete v MFERAC, prenaša iz sistema državnih pomoči MF, pri čemer je treba vedeti, da vse državne pomoči niso v pristojnosti MF (npr. nekatere državne pomoči v kmetijstvu). Ker seveda niso vsi projekti, ki vsebujejo te konte, državna pomoč in ker tudi

vseh državnih pomoči ni moč najti v šifrantu, se v takšnih primerih iz seznama izbere »-« in se v opisu stanja pojasni, da ne gre za državno pomoč oziroma za katero državno pomoč (ki je ni mogoče izbrati na seznamu) gre.

4.18 Kakšna je razlika med namenom in cilji projekta?

Projekti v okviru razvojnih programov imajo določen 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.

Namen projekta odraža želene koristi (npr. želimo izboljšanje okolja, povečanje tržnega deleža, števila zaposlenih, učinkovitosti, usposobljenosti kadrov, števila poslovnih povezav in itd) in se ne uresniči neposredno v okviru projekta, ampak ga na daljši rok uresničijo doseženi cilji projekta. Predstavlja tisto, kar želimo doseči.

Cilji projekta so bolj neposredni, imajo omejitve (finančne, časovne, kadrovske) in so praviloma v številkah. Npr. v nekih finančnih, kadrovskih in časovnih okvirih bo zgrajena čistilna naprava z xy kapaciteto, na katero bo priključenih yx gospodinjstev... to so cilji, ki vodijo k izpolnjevanju namena in se jih da izmeriti (vsaj z da ali ne) in na koncu kontrolirati. Cilj je torej jasno opredeljeno (merljivo) vmesno ali končno stanje po izvedbi aktivnosti projekta (npr. število ustvarjenih delovnih mest, izgradnja čistilne naprave z ustrežno kapaciteto), katerega izvedba je potrebna za posredno doseganje namena. Cilji so lahko več nivojski (splošni in podrobni).

Doseganje namena projekta izkazuje uspešnost, doseganje ciljev (glede na omejitve resursov) pa učinkovitost. Primer; če z nizko porabo resursov (npr. časa in denarja) postavimo novo pristanišče, vendar to pristanišče nima ustrezne celinske prometne povezave, lahko rečemo, da smo bili učinkoviti (hitri in poceni), nikakor pa nismo uspešni, saj pristanišče ne more opravljati svoje funkcije.



4.19 Kaj pišemo v polje "opis stanja"?

Opis stanja je polje v MFERAC, ki ga je treba ažurno spreminjati. V njem se opisuje trenutno stanje v zvezi s projektom, z vidika administrativnih postopkov, predvsem pa z

vidika doseganja ciljev oziroma skladnosti z načrtom v investicijski dokumentaciji. Večja odstopanja morajo biti pojasnjena. Polje ni namenjeno akumulaciji vseh prejšnjih vnosov, saj ti po navadi niso več relevantni. V kolikor so, se zgodovina povzame, poudarek pa je vedno na trenutnem stanju.

Polje je namenjeno tudi vnosu posebnosti in informacij, za katere na vlogi ni posebnega polja in pa pojasnila glede morebitnih nejasnih podatkov, ki so vneseni v druga polja. Tako se v opisu stanja npr. pojasnjujejo; neznani partnerji (recimo v primeru sofinancerjev iz tujine); stroški v preteklih letih, ki so del projekta, vendar niso bili evidentirani v realizacijo tega projekta in se jih zaradi zaključenega računovodskega leta ne da več preknjižiti; državne pomoči, ki niso v pristojnosti MF in zato niso v šifrantu itd.



4.20 Zakaj je pomembno, da se ob pripravi proračuna načrtuje ocena realizacije?

Pri pripravi proračuna za naslednje leto je smiselno večjo pozornost nameniti **oceni realizacije tekočega leta**, priprava katere je opredeljena v ZJF že od leta 1999 naprej. S skrbno pripravo ocene realizacije lahko proračunski uporabniki rešite marsikatero težavo, ki se vam sicer lahko pojavil v roku za usklajevanje (31.1.).

V sistem APPrA se namreč kot prednapolnjena ocena realizacije prenese trenutni veljavni plan na dan priprave podatkov za pripravo predloga proračuna. In če se ta ustrezno ne korigira, realizacija pa je na koncu leta bistveno nižja od tega zneska, projekt po naložitvi proračuna nima načrtovanih zadostnih sredstev za to in prihodnja leta.

4.21 Stopnja, stanje, status?

Pri teh treh terminih iz sistema MFERAC pri proračunskih uporabnikih pogosto prihaja do mešanja, vendar je med njimi bistvena razlika.

“**Stanje**” se nanaša na fazo projekta v njegovem življenjskem ciklu. Govorimo o projektu v pripravi, v izvajanju, projekt je lahko zaključen, ukinjen itd. Stanje projekta se ureja v DPS-06-73 na jezičku atributi.

“**Stopnja**” je popolnoma administrativni termin in se ne tiče neposredno projekta kot orodja za reševanje problemov. Stopnja se nanaša na način, kako je nek projekt prišel v proračun trenutnega leta oziroma zakaj v proračun ni prišel. Glavne stopnje so:

- nalaganje; projekt je skozi sprejeti proračun (SAPPRA) postal del trenutno veljavnega NRP
- izvajanje; projekt je del veljavnega NRP in se je vanj uvrstil tekom izvrševanja proračuna

- izven; projekt je del veljavnega NRP. V proračun se je uvrstil že preteklo leto tekom izvrševanja proračuna, vendar šele po zaključku priprave proračuna (po zaprtju SAPPrA). Takšnemu projektu se ob nalaganju proračuna vsa dinamika za prihodnja leta nastavi na 0 in je pravice porabe treba zagotoviti s prerazporeditvami.
- v zaključevanju; takšen projekt ni del veljavnega NRP in nima nobene prihodnje dinamike več. Pričakuje se, da se takšen projekt zaključi ali drugače prekine/ukine. Če se mora izvajanje projekta nadaljevati, ga je treba skladno z relevantnim postopkom uvrstiti v veljavni NRP.

Beseda **“status”** se pravzaprav sploh ne nanaša na projekt, ampak na “življenjski cikel” vloge, s katero tekom izvrševanja proračuna nek projekt ali ukrep spreminjamo. Status pove, kako daleč čez administrativni postopek je neka vloga, kdo jo je že potrdil in/ali kdo je na vrsti za potrditev. Poleg šifre (npr. MP-v pripravi, MBP-v preverjanju zunanjih ustanov) ima vsak status tudi svojo barvno kodo.

4.22 Kako gledamo na sprejeti in veljavni NRP?

Del naziva vsakoletnega sprejetega načrta razvojnih programov je tudi štiriletno obdobje, za katero se pripravlja. Sprejeti NRP 2018-2021 je tako akt, ki je del proračuna za leto 2018 in ta se izvršuje od 1.1.2018 do 31.12.2018. S 1.1.2019 se začne izvrševati Sprejeti NRP 2019-2022. Enako velja za veljavni NRP, ki je sprejeti NRP, popravljen za dovoljene spremembe med izvrševanjem proračuna skladno z ZIPRS.

To štiriletno obdobje je torej del naziva letnega veljavnega NRP, zato se projekti med letom ne uvrščajo zgolj v NRP, ampak se uvrščajo npr. v “veljavni NRP 2018-2021”. To tudi pomeni, da nek projekt, ki je bil uvrščen v veljavni NRP 2017-2020, ni nujno tudi uvrščen v veljavni NRP 2018-2021. Če želimo takšen projekt izvrševati, ga moramo ponovno uvrstiti v veljavni NRP skladno s predpisanim postopkom.

Z nalaganjem proračuna se v veljavni NRP tega leta vključijo projekti, ki so bili del sprejetega proračuna in projekti, ki so pred nalaganjem v MFERAC izkazovali dinamiko za prihodnja leta. Vse ostale projekte je treba v veljavni NRP uvrstiti naknadno.



4.23 Kaj je veljavni plan in kaj je veljavni proračun?

ZIPRS določa, da morajo proračunski uporabniki do 31.1. v letu (oziroma 30 dni po rebalansu) uskladiti veljavni plan vseh projektov in ukrepov z veljavnim proračunom. Ker veljavni proračun obstaja samo za tekoče leto, se to pravilo seveda nanaša samo na to trenutno leto. Izjema so po zakonu zgolj namenske postavke (postavke namenskih sredstev proračuna temeljijo na namenskih prejemkih, ki so kot takšni opredeljeni v 43. ter 74. členu ZJF ter ZIPRS in jih ne moremo enačiti s postavkami namenskih sredstev EU), saj se tam veljavni proračun polni s prenosom iz preteklega leta in s prilivi med letom, zato enačenje teh dveh elementov ni smiselno.

Veljavni plan na posamezni proračunski vrstici je namreč ocena potrebnih izdatkov iz te proračunske vrstice do konca leta (ocena realizacije, predvideni stroški) in obstaja za vsa

leta izvajanja (za nazaj je enak realizaciji), medtem ko veljavni proračun na posamezni proračunski vrstici kaže trenutno stanje razpoložljivih pravic porabe (koliko imamo sredstev) in se izkazuje samo za tekoče leto.

4.24 Kako najdemo pomoč v sistemu MFERAC?

V sistemu MFERAC je treba biti pri dostopu do pomoči pazljiv in sicer, da se pomoč odpre za tisto področje, ki je povezano z objektom, v katerem se nahajamo. Če želimo informacije o potrjevanju vlog za NRP, se moramo najprej postaviti v objekt DPS-06-73, potem pa je najlažje, da pritisnemo na tipkovnici tipko F1.

4.25 Povezano prerazporejanje in kdaj vloga za NRP ni potrebna

Ker zakonodaja zahteva, da sta (razen na namenskih postavkah) veljavni plan in veljavni proračun v tekočem letu izenačena, se v sistemu za izvrševanje proračuna to dosega tako, da se vloga za prerazporeditev veljavnega proračuna (DPS-04-01) potrdi v istem trenutku, kot vloga za NRP (DPS-06-73). Temu pravimo **povezano prerazporejanje** in velja takrat, ko se prerazporeja med ukrepi in/ali projekti.

Postopek deluje tako, da se najprej pripravi in do predzadnjega statusa (MBU, MBF ali MBD, odvisno od namena vloge in pristojnosti) potrdita obe vlogi za projekt (ali ukrep), potem pa se pripravi vloga za prerazporeditev veljavnega proračuna. S potrditvijo te vloge do zadnjega statusa, se avtomatsko potrdijo vse tri vloge. Postopek je podrobneje opisan v dokumentu, objavljenem na spletnih straneh MF:

http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Na%C4%8Drt_razvojinih_programov/navodilo_za_vezano_prerazporeditev_zadnja_usklajena.pdf

Veljavni proračun lahko prerazporedimo tudi brez vlog za vzdrževanje NRP, kadar prerazporejamo pravice porabe med postavkami in konti znotraj posameznega projekta oziroma ukrepa. Takrat vloga za NRP ni potrebna, saj sprememba ne vpliva na bistvene elemente projekta, npr. na njegovo vrednost. Na prerazporeditvi v okviru DPS-04-01 se označi ustrezen tip prerazporeditve, na vrsticah te prerazporeditve pa se označi *kljukica v polju "VP"*. Ta pomeni, da se bo hkrati s spremembo veljavnega proračuna spremenil tudi veljavni plan.

Hkratni obstoj vrstic s kljukico VP na prerazporeditvi in izdelava vloge za NRP ni mogoč, saj bi s tem dva dokumenta v istem trenutku spreminjala projekt. Če hkrati prerazporejamo znotraj in izven projekta, na nobeni vrstici te prerazporeditve ne sme biti kljukice v polju VP, vse spremembe veljavnega plana se morajo odraziti skozi vlogo za NRP.

Če prerazporejamo med evidenčni projektom in njegovim naslednikom (projekt, ki izhaja iz tega EP), vloge za spremembo evidenčnega projekta ni potrebno izdelati, saj se dinamika s potrditvijo naslednika samodejno popravi. Potrebna je torej zgolj prerazporeditev veljavnega proračuna in ena vloga za spremembo naslednika.

4.26 Kako prerazporedimo sredstva med projekti/ukrepi različnih proračunskih uporabnikov oziroma kako dodelimo pravice?

Kadar uporabnik želi prerazporediti veljavni proračun na projekt ali ukrep drugega uporabnika, mu mora ta najprej dodeliti ustrezne pravice, da ga lahko na prerazporeditvi izbere. 'Donator' pravic porabe je tisti, ki prerazporeditev pripravi. Prejemnik pravic porabe pa

mora na svojem projektu/ukrepu v objektu Evidenca NRP na jezičku »Dostop« dodati vrstico s šifro prvega proračunskega uporabnika in mu dodati pravico (najmanj ogled).

Če se na obstoječ projekt/ukrep prvega PU-ja vključuje sofinanciranje drugega PU-ja, mora prvi PU na enak način nastaviti pravice v objektu Evidenca NRP (da omogoči prerazporeditev veljavnega proračuna). Hkrati pa mora odpreti novo vlogo projekta v objektu Vzdrževanje NRP in tudi tam v polje dostop dodati ustrezne pravice (praviloma potrditev), da lahko nov PU na projekt doda svoje proračunske vrstice.

4.27 Zakaj se mi pri prerazporejanju med nasledniki evidenčnega projekta pojavljajo težave?

Nasledniki evidenčnega projekta so projekti, ki so se iz EP izločili na podlagi samostojne investicijske dokumentacije, njihove vrstice dinamike pa so označene z EP in njegovo šifro. S tem sta EP in naslednik na teh vrsticah povezana na način, da vsaka sprememba pravic porabe naslednika v katerem koli letu dinamike ob potrditvi vloge povzroči obratno spremembo na EP. Torej, če povečamo naslednika za 100, se EP avtomatsko zniža za 100 na isti vrstici Leto/PP. Takšna povezava omogoča, da za EP ni potrebno izdelovati vloge vsakič, ko z njega črpamo pravice porabe.

Vendar to poteka ustrezno zgolj takrat, ko poteka prenos sredstev iz EP na naslednika ali nazaj. Zatakne pa se, kadar želi uporabnik prerazporediti sredstva neposredno med dvema naslednikoma EP ali pa celo iz nekega tretjega, nepovezanega projekta na naslednika EP. Vrstica dinamike naslednika, označena z EP, vedno črpa zgolj in samo iz tega EP. In če na tem EP ni nobenih pravic porabe več, se ob potrjevanju vloge za naslednika pojavi blokada, če pa na EP sredstva so, takšna prerazporeditev po potrditvi povzroči neusklajenost med planom in proračunom EP.

Samostojno lahko uporabniki situacijo rešijo zgolj tako, da pripravijo prerazporeditev v dveh korakih. Najprej se prerazporedi na EP, potem pa iz EP na ustreznega naslednika. Neposredno se lahko takšna prerazporeditev izvede zgolj ob pomoči MF, ki preveri prerazporeditev in poda ustrezne usmeritve.

4.28 Ali lahko znotraj $\pm 20\%$ odstopanja od izhodiščne vrednosti z viri projekta počnem kar hočem?

Takšne spremembe so sicer v osnovi v pristojnosti proračunskega uporabnika, kar pa ne pomeni, da pri tem ni treba spoštovati predpisov s področja NRP. Razumljivo je, da v času izvedbe projekta pride do odstopanj od načrtovanega, kot je tudi samoumevno, da so skrbniki projekta pri neposrednem uporabniku proračuna o poteku izvedbe informirani dovolj, da lahko najbolj pravilno napovejo morebitne odklone od plana v bližnji prihodnosti.

Vendar se tu upravlja z javnimi sredstvi in zneski so praviloma visoki. Uporabnik zato ne more oziroma ne bi smel spreminjati projektov brez zato utemeljenega razloga ali pa iz razloga, ker pravice porabe rabi nekje drugje. Finančna konstrukcija projekta (pokritje predvidenih stroškov z viri financiranja) mora biti vedno zaprta. Če se ugotovijo odstopanja, zaradi katerih bo prišlo do spremembe projekta (npr. trajanje, dinamika, vrednost), se te ugotovitve opredelijo v ustreznem investicijskem dokumentu, kar v primeru manjšega odstopanja vrednosti praviloma pomeni poročilo o izvajanju. Tega pripravi in potrdi vodja projekta, na podlagi teh dokumentiranih ugotovitev pa se popravijo podatki v sistemu

MFERAC, nikoli obratno. **Podatki v sistemu MFERAC morajo zgolj odražati informacije, ki so evidentirane in potrjene v investicijski, projektni in drugi dokumentaciji.**

4.29 Kako uredim sredstva v prihodnjih letih oziroma kako preverim skladnost z omejitvami ZIPRS za prihodnja leta?

ZIPRS (trenutno 12., 13. in 14. odstavek 31. člena) za leta veljavnega NRP (naslednja tri leta) postavlja omejitve glede sprememb veljavnega plana, pri čemer je izhodišče zadnji sprejeti plan za ta leta. Medtem, ko v tem pogledu trenutno veljajo izjeme za proračunske sklade, proračunsko rezervo, namenska sredstva in sredstva centraliziranih programov EU, so za ostale pravice porabe v MFERAC nastavljene blokade (M199, M202 in M203). Te so razdeljene na dva dela; za pravice porabe kohezijske politike velja zgolj omejitev, da skupni veljavni plan na vseh kohezijskih tipih PP za posamezno leto (ne glede na proračunskega uporabnika ali programsko razdelitev) ne sme preseči skupnega sprejetega plana tega leta.

Za preostanek pravic porabe enako velja, da je zgornja omejitev veljavnega plana v teh letih zadnji sprejeti plan tega leta, vendar so spremembe dodatno omejene s programsko klasifikacijo (ne sme se preseči sprejetega plana politike, program se lahko poveča za največ 10%) ter institucionalno klasifikacijo, torej znotraj lastnega PFN oziroma SPU. Za pregled nad razpoložljivimi pravicami porabe lahko pripravimo poročilo v DPS-06-72 in sicer z določitvijo naslednjih kriterijev:

- Leto, ki nas zanima (npr. med 2019-2021)
- Podprogram (POD/PPR) se začne (npr. nastavimo dve mesti za politiko, štiri za program)
- Skupina PU (SPU) =
- Skupina TPP (STP) splošno NOT IN ('N')
- Tip postavke (TPP) splošno NOT IN (17,8,401,402,403,404,411,412,413,414,421,431,701,702,703,704,705,711,712,713, 714,721,731, 80,81,801,811)
- Bilanca (B) = A

Za prikazane grupe izberemo npr. Leto, Politika (POS PPR), Program (POS POD) in Postavka (PP), lahko pa vključimo tudi proračunskega uporabnika (PU) ali šifro NRP, ni pa nujno, saj projekt oziroma ukrep ni nosilec programske ali institucionalne klasifikacije (ampak je to PP). Zato z vidika načrtovanja pravic porabe **v prihodnjih letih ni bistveno, na katerem projektu ali ukrepu so pravice porabe, ampak na kateri proračunski postavki.** V prikazanih stolpcih potrebujemo sprejeti plan, veljavni plan in pa razliko med njima (ta na nivoju Leto/Politika/SPU ne sme biti negativna). Če v nekem letu na tem nivoju ob pripravi proračuna niste načrtovali nobenih sredstev, nimate formalne možnosti financiranja novih projektov s tako vsebino; če so le-ti iz takih ali drugačnih razlogov nujni, jih boste morali začasno financirati npr. z neke druge (neustrezne) politike.

Takšne omejitve so vzpostavljene zaradi proračunskega okvirja, ki omejuje proračunsko porabo, vloge državnega zbora kot potrjevalca proračuna ter seveda transparentnosti proračunske porabe. Omejitve tudi onemogočajo situacijo, kjer državni zbor ne bi sprejel sprememb proračuna za naslednje leto, projekt pa bi se uvrstil s pravicami porabe, ki jih v naslednjem letu, skladno z določbami ZIPRS za prerazporejanje veljavnega proračuna, ne bi bilo mogoče prerazporediti niti preko Vlade RS.

4.30 Kaj je evidenčna predobremenitev in čemu je namenjena?

V breme evidenčnih projektov prevzemanje obveznosti (predobremenitve) oziroma izplačevanje ni mogoče. Namenjeni so zgolj evidentiranju pravic porabe v sprejetem proračunu, ki se tekom leta prerazporedijo na nove projekte. Vendar, ker se lahko v breme pravic porabe na enem evidenčnem projektu hkrati pripravlja več različnih projektov ali javnih razpisov, sistem evidenčne predobremenitve omogoča uporabniku, da določen del pravic porabe na EP "rezervira". S tem se izboljša transparentnost prostih sredstev.

Navodilo za izdelavo in uporabo evidenčne predobremenitve se nahaja na spletnih straneh MF:

http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Na%C4%8Drt_razvojinih_programov/Novosti/Evidencne_predobremenitve.pdf

4.31 Ali lahko več sofinancerskih projektov, izbranih na javnem razpisu, uvrstim pod eno šifro NRP?

Načeloma se v Načrt razvojnih programov uvrščajo projekti, torej vsak zase in sicer tako, kot so načrtovani v investicijski dokumentaciji oziroma v ustreznem sorodnem dokumentu. Ne glede na to pa po UEM za investicije manjših vrednosti obstaja način, da se te združijo v program, ki se uvrsti v NRP pod eno šifro.

Vendar pa takšna situacija pomeni, da se kot investicijska dokumentacija ne morejo upoštevati vloge prijaviteljev posameznih projektov, saj se za en projekt v NRP pripravlja ena investicijska dokumentacija. To torej pomeni, da mora neposredni uporabnik proračuna poskrbeti za celovit investicijski dokument, ki bo zajel vse vsebine, stroške, vire, časovni načrt itd... za vse vključene investicije in ta dokument s sklepom odgovorne osebe potrditi sam, ne sicer kot investitor (investitorji so tipično prijavitelji), temveč kot nosilec programa.

Pri pripravi DIP (za program je dovolj DIP, ne glede na vrednost) je smiselno, da se investicijski dokument v takšnem primeru pripravi v fazi priprave javnega razpisa, dokonča pa se v fazi izbora posameznih projektov in se vsebina ali pa vsaj nabor in vrednosti posameznih projektov vključi v vsebino dokumenta ter izračun vrednosti programa (vrednost izhaja iz stroškov, ne iz razpoložljivih sredstev). Investicijski dokumenti so namreč operativni/delovni dokumenti, ki vključujejo konkretne vsebine, ne zgolj politične strategije in usmeritve.

4.32 Kdo je vodja projekta?

V povezavi s tem izrazom pogosto prihaja do nerazumevanja, saj se za podobnim nazivom skrivata dve zelo različni funkciji. *»Odgovorni vodja za izvedbo investicijskega projekta«* je oseba, ki jo v ta namen imenuje investitor in je zadolžena za izvedbo projekta, skrbi pa tudi za pripravo in potrditev poročil o izvajanju ter predlaga izdelavo morebitne novelacije IP.

Vodja projekta pa je fizična oseba, ki je v imenu proračunskega uporabnika zadolžena za nadzor nad izvajanjem projekta ter za koordinacijo izvedbe in za sprotno poročanje finančni službi. Vodjo projekta določi skrbnik¹ - neposredni PU (v dogovoru z drugimi vključenimi

¹ 165. člen PIPRS med drugim opredeli tudi skrbnika projekta in vodjo projekta pri skrbniku i) morata biti določena in imata enake obveznosti tudi v primeru, ko neposredni uporabnik projekt samo sofinancira in prenese izvajanje na prejemnika sredstev, ii) skrbita za izvedbo projekta tudi v delu, ki ga ne financira državni proračun.

neposrednimi uporabniki) s pisnim aktom, v katerem so navedene poleg imena tudi telefonska številka, elektronski naslov in poštni naslov ter sedež. Podatke o vodji projekta na podlagi dokumenta o imenovanju vpiše v sistem MFERAC. Vodja projekta skrbi za izvajanje nalog, ki jih je potrebno v zvezi z izvedbo projekta opraviti za izpolnitev obveznosti skrbnika projekta. Vodja projekta mora neposredno in osebno izvajati te naloge.

4.33 Kakšna je razlika med skupino projektov in celovitim projektom?

Skupina projektov je obvezen atribut vsakega projekta, ki je uvrščen v veljavni NRP. Skupino sestavlja več projektov (ali faz), od katerih je vsak tehnično-tehnološko in finančno-ekonomsko zaokrožena celota, ki dosega cilje v okviru skupnega namena. V skupino se tako vključujejo istovrstni projekti, ki so sicer med seboj lahko neodvisni (z vidika investitorja, lokacije, terminskega načrta itd.), vendar z vidika programskega načrtovanja državnega proračuna služijo doseganju enakih/skupnih ciljev (neposrednih učinkov). Vsi projekti, uvrščeni v določeno skupino, so v istem nosilnem podprogramu.

Celovit projekt enako kot skupino projektov sestavlja več investicijskih projektov, od katerih je vsak zase zaključena tehnično-tehnološka, ekonomska in funkcionalna enota, vendar ta atribut ne izhaja iz administrativnega, temveč iz vsebinskega združevanja posameznih projektov. Za razliko od skupine projektov tu ne gre za nivo programskega proračuna, ampak se v celovit projekt združujejo posamezni projekti ("ločene šifre v NRP"), ki jih družijo medsebojna sinergija ter skupaj tvorijo smiselno celoto. Primer takšnega povezovanja je lahko združevanje posameznih projektov, ki se izvajajo v okviru prostorskega načrta za neko območje. V celovit projekt združujemo tudi posamezne faze projekta, če so te uvrščene v proračun pod svojo šifro NRP (veliki projekti, kjer je npr. faza priprave dokumentacije samostojna šifra). Primer celovitega projekta je izgradnja Planiškega nordijskega centra, ki je v NRP sestavljen in več projektov (z lastno šifro NRP), npr. NC Planica – pripravljalna dela, Center za smučarske skoke in polete, Center za smučarske teke.

4.34 Primer kazala DIP za programski projekt

Ker že iz definicije projekta izhaja, da je ta nekaj neponovljivega, kuharskega recepta za izdelavo investicijske dokumentacije ni. Pričakuje pa se, da odgovori na vsa bistvena vprašanja o njegovi izvedbi in posledicah. Struktura in poglobljenost dokumentov je odvisna od vrednosti projekta ter obveznih investicijskih elementov, od kompleksnosti projekta in od ekonomske upravičenosti.

Spodnji primer "dispozicije" se sicer nanaša na "programski projekt", v katerega je združenih več podobnih aktivnosti manjše vrednosti in za katerega UEM pred začetkom izvedbe zahteva zgolj DIP, vendar so vanj zajeti vsi bistveni vsebinski sklopi, ki se pričakujejo v katerem koli DIP. Primer je namenjen boljšemu razumevanju, kaj se od vsebin pričakuje. Nikakor pa ni namenjen temu, da se uporablja kot vzorec in se vsa dokumentacija pripravlja "po istem kopitu". Pri pripravi investicijske dokumentacije je nujno uporabiti "kmečko pamet", čemu nameniti največ poudarka.

1. Uvodna pojasnila	
<ul style="list-style-type: none"> • Podatki o investitorju • Izdelovalec dokumentacije • Odgovorne osebe 	
2. Analiza stanja in opis razlogov za izvedbo programa	
<ul style="list-style-type: none"> • Opis problema/potreb, trenutno stanje, morebitne pretekle aktivnosti na področju • Predstavitev ugotovitev obstoječih analiz in drugih relevantnih dokumentov, • Usklajenost s strategijami RS in EU 	Analiza je proces razčlenjevanja kompleksne teme ali snovi na manjše dele, da bi pridobili boljše razumevanje tega
3. Namen in cilji programa	
<ul style="list-style-type: none"> • Namen programa - želeno končno stanje • Cilji programa – na kakšen način bo dosežen namen • Možne variante (po obsegu, tehnološke, terminske, organizacijske itd...) za dosego ciljev oziroma utemeljitev izbranega načina (zakaj ne drugače), v kolikor je to smiselno. Lahko se uporabi rangiranje 'želja' po prioriteti • Predstavitev potrebnih aktivnosti (pripravljalna faza - investicijska dokumentacija, razpis / izvedbena faza – pogodbe, kontrola, izplačila), potrebnih za dosego ciljev in časovni načrt • Merila za izbor upravičencev, če je relevantno (ta morajo biti postavljena tako, da bodo izpolnila cilje) 	
4. Stroški in koristi programa	
<ul style="list-style-type: none"> • Temeljne predpostavke (npr. število upravičencev, ocena vrednost naprav) • Ocena vrednosti posameznih aktivnosti • Vrednost programa po stalnih in tekočih cenah (Proračunski priročnik 2017-2018 stran 64) • Koristi programa v primerjavi z alternativo brez investicije - kakšno škodo bi utrpela družba, če se projekt ne bi izvedel 	
5. Viri in dinamika financiranja	
<ul style="list-style-type: none"> • Predstavitev vseh virov, tako proračunskih, kot ostalih, potrebnih za dosego namena in ciljev projekta • Časovni načrt aktivnosti in temu prilagojen načrt financiranja 	
6. Povzetek in zaključne ugotovitve (kaj sedaj, izvedba ali nadaljnja dokumentacija)	

4.35 Obrazložitev najbolj pogostih blokad pri urejanju projektov v objektu DPS-06-73

Kontroli M176 in M300 sta tisti, ki si ju PU ponavadi najmanj želi videti. Preverjata namreč odstopanje veljavne vrednosti projekta od izhodiščne vrednosti, ki v pristojnosti PU ne sme presegati 20%. Težavo se rešuje skladno s situacijo na projektu. V kolikor so se ocenjeni stroški projekta res toliko spremenili, je treba pripraviti novelacijo IP (če je seveda še niste) oziroma naslednji investicijski dokument. V nasprotnem primeru je potrebno, skladno z določili ZIPRS, zagotoviti ustrezno višino pravic porabe (veljavni proračun v tekočem letu in veljavni plan v prihodnjih), da dosežemo zaprto finančno konstrukcijo.

Kontrola M115 preveri ali spremembe na proračunskih vrsticah (PP/K4), označenimi z EP, presegajo razpoložljivi veljavni plan na evidenčnem projektu. Sistem na evidenčnem projektu preverja zgolj seštevek na postavki v nekem letu. Konto, na katere se pravice porabe znotraj EP nahajajo, ni bistven. Rešitev je ta, da se pravice porabe relevantne PP na tem EP povečajo oziroma se jih prerazporedi.

Kontroli M146 in M155 opravljata zelo podobno funkcijo. Obe gledata razliko med veljavnim planom in veljavnim proračunom posamezne proračunske vrstice, ena javi za negativni znesek in druga za pozitivni. Ti dve kontroli sta v obliki opozorila do predzadnjega statusa in šele takrat postaneta blokadi (povezano prerazporejanje), zato je treba biti pozoren. Kontrola nista problematični, če hkrati pripravljamo prerazporeditev veljavnega proračuna točno za zneske, ki so navedeni na blokadah. Če prerazporeditve ne nameravamo pripraviti, je treba vlogo vrniti v pripravo in ustrezno popraviti veljavni plan (izenačiti z veljavnim proračunom).

Kontrole M199, M202, M203, M208, M209 in M210 so vse kontrole, ki urejajo načrtovanje veljavnega NRP v prihodnjih treh letih. V letu 2018 tako preverjajo leta 2019, 2020 in 2021. Delujejo neposredno na podlagi določb veljavnega ZIPRS, pri čemer vsaka blokada preverja en del določb, odvisno od tipa proračunske postavke. Pravila namreč na ločen način rešujejo

spremembe veljavnega plana na postavkah kohezijske politike ter na postavkah namenskih postavk in centraliziranih programov. Zadnje tri kontrole delujejo enako kot prve tri, s tem, da upoštevajo tudi vpliv drugih vlog, ki so v postopku potrjevanja.

4.36 Obrazložitev najbolj pogostih blokad, povezanih s projekti, pri urejanju prerazporeditev v objektu DPS-04-01

Blokade, povezane z NRP, se na objektu DPS-04-01 pojavljajo zaradi povezanega prerazporejanja. Najbolj pogosto gre za to, da se sprememba dinamike na projektu ne ujema z zneski na prerazporeditvi oziroma vloga za spremembo NRP ni v ustreznem (predzadnjem) statusu.

*Kontrola **P310** na tem objektu opravlja zelo podobno vlogo, kot kontroli M146 in M155 na objektu DPS-06-73, dodatno pa razliko med planom in proračunom na vlogi za NRP primerja z zneskom istih proračunskih vrstic (PP/K4) na prerazporeditvi. Če dobimo to blokado in menimo, da smo povezano prerazporejanje pripravili skladno z navodili, se na vlogi za prerazporeditev in enako na vlogi za projekt omejimo na navedene kriterije. Najverjetneje je prišlo do napake pri zneskih (niso usklajeni). Kontrola preveri tudi, ali na prerazporeditvi obstajajo vrstice, ki se na vlogah za spremembo NRP ne spreminjajo.*

*Kontroli **P311** in **P312** preverjata, ali je za želeno prerazporeditev potrebno pripraviti vlogo za vzdrževanje ali spremembo NRP (v DPS-06-73) in ali je ta v ustreznem statusu. Rešitev je bolj kot ne jasna že iz opisa.*