



Navodilo za pripravo predlogov državnega proračuna

PRORAČUNSKI PRIROČNIK

PRORAČUNA RS ZA LETI 2024 in 2025

Vsebinski okvir priprave proračunov

Verzija 1.1, julij 2023

KAZALO

1	UVOD	1
2	PRIPRAVA PREDLOGOV FINANČNIH NAČRTOV	2
2.1	POVZETEK GLAVNIH SKLEPOV VLADE RS IN POSEBNOSTI NAČRTOVANJA	2
2.2	VNOS IN POSREDOVANJE PODATKOV – NOVA APLIKACIJA APPRA	3
2.3	DOLOČITEV LIMITOV PRORAČUNSKE PORABE	5
2.4	ODHODKI POVEZANI Z UKREPANJEM ZA OMILITEV DRAGINJE	5
2.5	ODHODKI POVEZANI Z EPIDEMIJO COVID-19	5
2.6	ODHODKI POVEZANI S PROMOCIJO ZDRAVJA NA DELOVNEM MESTU	6
2.7	PREDPRIPRAVLJENI PODATKI V NOVI SPLETNI APLIKACIJI APPRA	6
2.8	ODPIRANJE NOVIH PRORAČUNSKIH POSTAVK	7
2.9	UVRŠČANJE NOVIH PROJEKTOV IN UKREPOV	8
2.10	NAČRTOVANJE SREDSTEV IZ SKLADOV EU	10
2.11	OBRAZLOŽITEV PREDLOGA FINANČNEGA NAČRTA.....	10
2.12	OBVESTILA IN PREVERJANJE PRORAČUNA	11
2.13	POTRJEVANJE PRORAČUNA	12
2.14	ROKI ZA ODDAJO PREDLOGOV FINANČNIH NAČRTOV.....	12
2.15	VSEBINSKA IN TEHNIČNA POMOČ	12
3	TEMELJNA IZHODIŠČA IN NAVODILA ZA PRIPRAVO PREDLOGOV PRORAČUNOV	14
3.1	SPLOŠNO O PRORAČUNU	14
3.2	TEMELJNA PRORAČUNSKA NAČELA	17
3.3	STRUKTURA PRORAČUNA.....	17
4	PRIPRAVA FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV	19
4.1	VLOGE IN OBVEZNOSTI PREDLAGATELJA FINANČNEGA NAČRTA TER PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA.....	24
4.1.1	<i>Vloga predlagatelja finančnega načrta</i>	25
4.1.2	<i>Vloga proračunskega uporabnika</i>	26
4.2	LIMITI PORABE	26
4.3	NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV.....	27
4.3.1	<i>Uvrstitev novih ukrepov in projektov</i>	33
4.3.2	<i>Ukrepi</i>	34
4.3.3	<i>Projekti</i>	39
4.3.4	<i>Dokumentacija za pripravo in obravnavo ukrepov ter projektov</i>	46
4.3.5	<i>Pojmi, povezani z urejanjem projektov in ukrepov iz NRP</i>	49
4.4	SREDSTVA IZ SKLADOV EU	61
5	OBRAZLOŽITVE PREDLOGOV PRORAČUNOV	66
5.1	SPREMLJANJE CILJEV PRORAČUNSKIH PROGRAMOV	66
5.2	OBRAZLOŽITEV PREDLOGA FINANČNEGA NAČRTA.....	68
6	POVEZAVE NA DOKUMENTE, KI PODROBNEJE OPISUJEJO POSAMEZNE VSEBINE	71
6.1	PRIPRAVA PRORAČUNA	71
6.2	SPLETNA APLIKACIJA SAPPRA/APPRA	71

PRILOGA: Klasifikacije in sezname

1 UVOD

Proračunski priročnik je namenjen podrobnejši pojasnitvi postopkov in je usmeritev za pripravo predlogov finančnih načrtov, ki bodo vključeni v Predlog sprememb proračuna Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: RS) za leto 2024 in Predlog proračuna RS za leto 2025. Vsebina proračunskega priročnika je razdeljena v dva sklopa. V prvem delu proračunskega priročnika so navedeni glavni sklepi vlade, sprejeti v okviru proračunskih sej Vlade RS, terminski načrt in druge posebnosti priprave predlogov finančnih načrtov. V nadaljevanju pa gre za poglobljene predstavitve proračunskih postopkov in aktivnosti ter usmeritve, ki niso vezane zgolj na proračun konkretnega leta, ampak veljajo za vsakokratno pripravo proračunov in tudi izvrševanje proračuna države. Predstavljena so temeljna izhodišča in podrobnejša navodila za pripravo finančnih načrtov, ki jih morajo proračunski uporabniki upoštevati pri vsakokratni pripravi predlogov finančnih načrtov, skladno s predpisi, ki urejajo pripravo proračuna.

2 PRIPRAVA PREDLOGOV FINANČNIH NAČRTOV

2.1 Povzetek glavnih sklepov Vlade RS in posebnosti načrtovanja

Pri pripravi Predloga sprememb proračuna RS za leto 2024 in Predloga proračuna RS za leto 2025 iz sklepa Vlade RS št. 41003-8/2023/5 z dne 10. 7. 2023.

S sklepom je Vlada RS sprejela izhodišča za pripravo Predloga sprememb proračuna RS za leto 2024 in Predloga proračuna RS za leto 2025, pri čemer je posebej:

1. sprejela **Razrez, ki predstavlja zgornje meje proračunskih izdatkov** po predlagateljih finančnih načrtov in po nadskupinah tipov postavk in
2. določila **Terminski načrt** priprave Predloga sprememb proračuna RS za leto 2024 in Predloga proračuna RS za leto 2025.

Pri pripravi finančnih načrtov moramo proračunski uporabniki upoštevati naslednje:

- načrtujemo pravice porabe v obsegu, ki omogoča izpolnitev vseh zakonskih obveznosti;
- načrtujemo pravice porabe za vse prevzete obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu 2024 oziroma 2025;
- načrtujemo višino EU sredstev in pripadajoče slovenske udeležbe za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 v skladu z zadnjim sprejetim Izvedbenim načrtom Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020;
- sredstva za izvajanje kohezijske politike za programsko obdobje 2021-2027 se načrtujejo pri Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj, dokler ne bodo v skladu z Izvedbenim načrtom Programa evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 na podlagi odločitev o podpori prenesena na posredniške organe;
- za Načrt za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: NOO):
 - načrtujemo sredstva za pokrivanje davka na dodano vrednost za projekte in ukrepe vključene v načrt;
 - načrtujemo del sredstev za projekte in ukrepe iz načrta, ki ne bodo v celoti financirani iz sredstev EU;
- načrtujemo aktivnosti, povezane z dodeljevanjem sredstev iz državnega proračuna pravnim osebam, pretežno kot povratna sredstva (posojila ipd.);
- načrtujemo odhodke v okviru nadskupine tipov postavk 1 Integralna sredstva in 2 Namenska sredstva za leta 2026 in dalje v višini največ 80 % vseh odhodkov pri posamezni nadskupini tipov postavk, določenih z razrezom za leto 2024 iz 1. točke zgoraj navedenega sklepa Vlade RS, na nivoju predlagatelja finančnega načrta;
- načrtujemo pravice porabe na ustreznem ekonomskem namenu, upoštevajoč vsebino posamezne vrste odhodka.

Proračunski uporabniki si lahko pri pripravi finančnih načrtov poiščejo dodaten fiskalni prostor (sredstva), tako da:

- Izkoristijo sredstva proračunskih skladov, ki so že natečena.
- Pregledajo investicije z vidika "realnosti in nujnosti" (npr. odločitve, da se investicijski projekti zmanjšajo, podaljšajo ali ukinejo) in usmerijo v prioritete investicije.
- Prilagodijo in realocirajo programe in ukrepe skladno z (ne)nujnostjo, prioriteta, relevantnostjo in zmožnostmi (npr. stroški študij, analiz, dogodkov, financiranje različnih izvajalcev, pregled in optimizacija pogodb...).
- Obvladujejo stroške in izboljšajo organizacijo notranjih procesov.

- Medinstitucionalno izvajajo in sofinancirajo sorodne vsebine.
- Pregledajo izdatke z vidika podvajanja ipd.

Rok za pripravo predlogov finančnih načrtov z obrazložitvami v novi aplikaciji APPrA je 22. avgust 2023.

Vsi podatki za pripravo Predloga sprememb proračuna RS za leto 2024 in Predloga proračuna RS za leto 2025 se vnašajo preko **nove aplikacije APPrA**. V novo aplikacijo APPrA so uvoženi podatki o projektih in ukrepih iz sistema MFERAC po stanju na dan 12. 7. 2023.

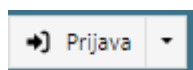
Pomembno je, da proračunski uporabniki svojo organizacijo, namene, cilje, projekte, ukrepe ter najpomembnejše porabo javnih sredstev celovito, razumljivo ter pregledno načrtujemo in predstavimo¹.

Celovito, razumljivo in pregledno, ne samo za uporabo znotraj posameznega proračunskega uporabnika, ampak tudi za zunanje deležnike in javnost.

2.2 Vnos in posredovanje podatkov – nova aplikacija APPrA

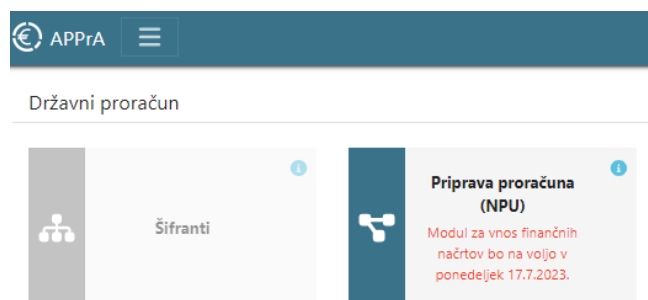
Za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna z obrazložitvami z letošnjim letom uvajamo **ново spletno aplikacijo APPrA (Aplikacija za Pripravo Proračuna in Analize²)**. Aplikacija ne zajema bistvenih vsebinskih novosti, gre predvsem za tehnološko posodobitev in spremenjeno grafično podobo.

Nujni predpogoj za uporabo nove aplikacije APPrA je aktivna prijava v staro aplikacijo SAPPrA. Novo aplikacijo APPrA odpremo v novem zavihku in najprej opravimo registracijo obstoječega uporabnika. Po uspešni registraciji je potrebna še prijava v novi aplikaciji APPrA – gumb desno zgoraj v aplikaciji:



Podrobnejša navodila v zvezi z registracijo in prijavo v aplikacijo SAPPrA in APPrA so dostopna na spletni strani <https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappr/>.

Po uspešni prijavi se priprava finančnih načrtov z obrazložitvami izvaja v modulu **Priprava proračuna (NPU)**.

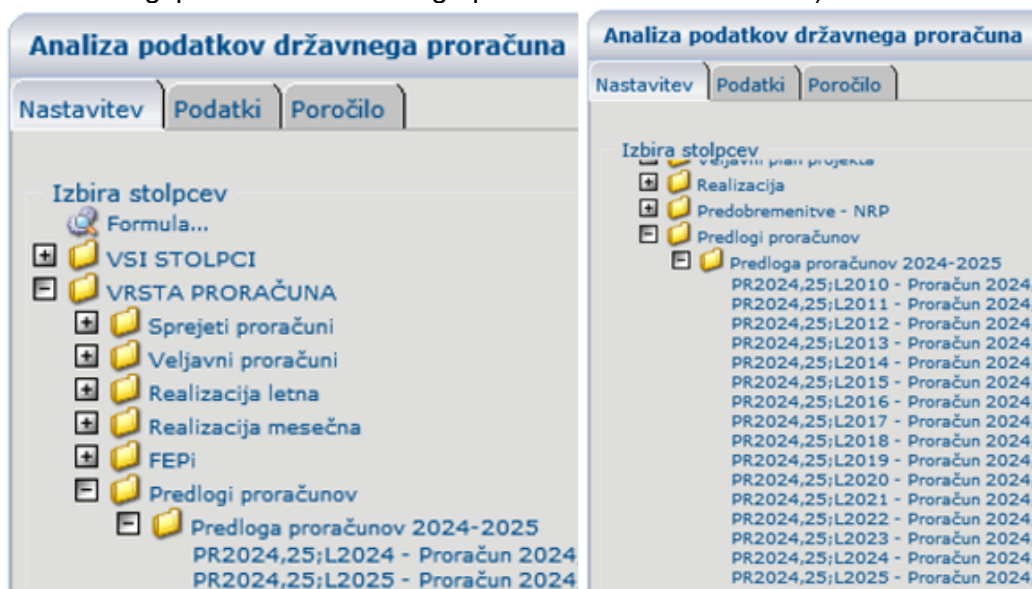


¹ Proračun in spremljajoči proračunski dokumenti naj vključujejo podrobna pojasnila o vsakem prejemu in programih porabe. OECD (2002): Best Practices for Budget Transparency.

² Dostopna na spletni strani: <https://appr.sigov.si/home>

V postopku priprave finančnih načrtov, ki bo potekala v novi aplikaciji APPrA, se lahko vnose sproti preverja in analizira v analitičnih modulih stare aplikacije SAPPrA (**Realizacija državnega proračuna** in **Realizacija državnega proračuna – NRP**³ ter modulu **Cilji in kazalci**).

Podatke, ki jih vnašate lahko spremljate v stari aplikaciji SAPPrA v modulu *Realizacija državnega proračuna* (Vrsta proračuna / Predlogi proračunov / Predlog proračuna 2024 – 2025) in modulu *Realizacija državnega proračuna – Načrt razvojnih programov* (Vrsta proračuna / Predlogi proračunov / Predloga proračunov 2024 - 2025...).



Podrobnejša **navodila za delo z novo aplikacijo APPrA (modul Priprava proračuna) in staro aplikacijo SAPPrA (moduli Realizacija državnega proračuna, Realizacija državnega proračuna – NRP in Cilji in kazalci)** so objavljena na skupni spletni strani državne uprave <https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappr/>

Poleg se nahajajo tudi informacije o minimalnih zahtevah za delovanje aplikacije, načinu pridobitve/urejanja pravic za delo z aplikacijo, navodila za dostop ter prijavo v aplikacijo APPrA in SAPPrA.

Pri pripravi finančnih načrtov in obrazložitev v novi aplikaciji APPrA si lahko pomagamo tudi z uporabniškim priročnikom **Priprava državnega proračuna**.

Funkcionalnosti nove aplikacije APPrA so izdelane na podlagi predpisov, pravil in uveljavljene prakse s področja proračuna in med drugim vključujejo:

- nadzor letne proračunske porabe na podlagi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za najmanj tri prihodnja leta (v nadaljevanju: Okvir) ter določanje in kombiniranje limitov porabe posameznega leta (npr. po posameznih virih sredstev, uporabe namenskih sredstev EU);
- strukturo in pravila načrtovanja po posameznih proračunskih klasifikacijah;
- vlogo PFN, neposrednih PU ter relacije med njimi;

³ Osnovni namen modulov Realizacija je izdelava izpisov po meri. Pri tem lahko uporabnik združuje različne podatke o sprejetih proračunih, predlogih finančnih načrtov, veljavnem proračunu in realizaciji ter jih prikazuje v poljubni hierarhični strukturi in s tem izdelava takšne pregledne in analize, kot jih pri svojem delu najbolj potrebuje.

- pravila načrtovanja projektov in ukrepov na podlagi ustreznih metodologij;
- opredelitve in spremljanje ciljev proračunskih programov;
- strukturo obrazložitve finančnih načrtov;
- možnost spremljanja in kontrol po posameznih elementih načrtovanja proračuna...

PU morajo, ne glede na to, ali nova aplikacija APPrA kontrolira oz. dopušča posamezne vnose, skrbeti za vsebinsko ustreznost podatkov ter skladnost vnesenih podatkov z veljavno zakonodajo ter pravili in uveljavljeno prakso s tega področja!

2.3 Določitev limitov proračunske porabe

Z razrezom izdatkov je Vlada RS določila limite proračunske porabe za predlagatelje finančnih načrtov, s čimer so povezane kontrole in usmeritve načrtovanja v novi aplikaciji APPrA.

Vlada RS je tudi pooblastila Ministrstvo za finance, da razrez znotraj zgornje meje vseh izdatkov lahko spremeni:

- v soglasju s pristojnim organom upravljanja v okvirih razpoložljivih sredstev za posamezno leto za EU sredstva in pripadajočo slovensko udeležbo;
- zaradi uskladitve sredstev s sprejetim NOO.

2.4 Odhodki povezani z ukrepanjem za omilitev draginje

Proračunska sredstva (pravice porabe) za financiranje ukrepov, sprejetih za omilitev draginje, se izkazujejo v podprogramu 230402 – Sredstva za financiranje posledic draginje, kamor se uvrščajo vse proračunske postavke, na katerih se zagotavljajo pravice porabe za financiranje vseh stroškov, povezanih z draginjo. Proračunske postavke morajo v nazivu vsebovati člen zakona oz. drugega akta z ukrepi za omilitev draginje in oznako »draginja«.

Pri pripravi Predloga sprememb proračuna RS za leto 2024 in Predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2025 je v zvezi z načrtovanjem pravic porabe za ukrepe za omilitev draginje potrebno upoštevati navodilo »Odhodki državnega proračuna v povezavi z ukrepanjem za omilitev draginje«⁴.

2.5 Odhodki povezani z epidemijo COVID-19

Proračunsko načrtovanje **odhodkov povezanih z epidemijo COVID-19** se lahko nanaša na ukrepe na podlagi zakonskih (in drugih pravnih) podlag in **katerih poravnava obveznosti zapade v leto 2024 oziroma 2025.**

Proračunski uporabnik odhodke za stroške materialnih sredstev, opreme in storitev namenjenih preprečevanju širjenja bolezni in organiziranja dela v razmerah COVID-19 (npr. razkužila, čistila, zaščitna sredstva in oprema...) načrtuje na tipu proračunske postavke 200 Odhodki proračuna – COVID-19 – redne pravice porabe.

⁴ [Odhodki-draginja.pdf \(gov.si\)](#)

2.6 Odhodki povezani s promocijo zdravja na delovnem mestu

Odhodki v zvezi s promocijo zdravja na delovnem mestu Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11) v 6. členu določa, da mora delodajalec načrtovati in izvajati promocijo zdravja na delovnem mestu. Hkrati zadevni zakon določa tudi, da je treba pri izvajanju ukrepov in aktivnosti za ta namen upoštevati Smernice za promocijo zdravja na delovnem mestu, ki jih je izdalo Ministrstvo za zdravje. Ob upoštevanju vseh ostalih določb, ki izhajajo iz prej navedenega zakona pa mora delodajalec zagotoviti tudi način spremljanja njenega izvajanja. V skladu z navedenim proračunski uporabniki odhodke za namen promocije zdravja na delovnem mestu načrtujejo na ukrepu z nazivom Promocija zdravja na delovnem mestu. Ukrep se tako lahko vodi pri resornem ministrstvu ali posameznem organu v sestavi ministrstva, odvisno od urejenosti oz. izvajanja skupnih služb. Iz obrazložitve ukrepa mora jasno izhajati kakšne aktivnosti se bodo z ukrepom izvajale in kakšen cilj se z ukrepom zasleduje (npr. znižanje bolniških odsotnosti). Doseganje cilja je potrebno spremljati z ustreznim kazalnikom (npr. št. dni bolniških odsotnosti v organu).

2.7 Predpripravljeni podatki v novi spletni aplikaciji APPrA

V novi aplikaciji APPrA so ob pričetku priprave predlogov finančnih načrtov v modulu Priprava proračuna zajeti vsi projekti in ukrepi sprejetega in veljavnega Načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) na dan prenosa podatkov iz informacijskega sistema za izvrševanje proračuna (MFERAC). Poleg teh se bodo iz MFERAC prenesli tudi tisti elementi, ki bodo po začetku priprave finančnih načrtov vključeni v veljavni NRP na podlagi ZIPRS2324 do 7 dni pred rokom za pripravo predloga finančnega načrta. Kasneje uvrščeni elementi se bodo prenašali le še na zahtevo PFN. Tako pripravljene podatki so v novi aplikaciji APPrA osnova za pripravo podatkov za prihodnja leta.

Spremembe podatkov o projektih in ukrepih za leto 2024 in dalje, ki se bodo v času priprave proračuna izvajale v MFERAC s postopki izvrševanja proračuna in ne bodo enake podatkom v novi aplikaciji APPrA, bodo z nalaganjem podatkov iz nove aplikacije APPrA v MFERAC v le-tem izbrisane oz. nadomeščene. Podatki v **MFERAC** bodo nadomeščeni s podatki, ki so bili vneseni v novi spletni aplikaciji za pripravo proračuna (**APPrA**) ter sprejeti in potrjeni v Državnem zboru oz. objavljeni v Uradnem listu RS.

Pomembno je, da se spremembe, ki potekajo vzporedno v času priprave (APPrA) in med izvrševanjem finančnih načrtov (MFERAC) izvajajo v obeh sistemih hkrati in usklajeno.

Nekaterih podatkov (npr. sprememba izhodiščne vrednosti) uporabnik sam ne more urejati v novi aplikaciji APPrA. Če se je tak podatek po uvozu podatkov v novo aplikacijo APPrA med izvrševanjem proračuna v MFERAC spremenil in bi ga bilo potrebno popraviti tudi v novi aplikaciji APPrA, mora proračunski uporabnik v Sektor za razvoj sistema proračuna na MF (SRSP) javiti, kateri podatki in na katerem projektu so bili spremenjeni in jih je potrebno ponovno uvoziti.

Ponoven uvoz je sicer možen tudi za nekatere podatke, ki jih uporabnik lahko ureja sam (npr. veljavni plan za prihodnja leta). Če je uporabnik spremenil podatke v sistemu MFERAC in bi želel, da se ti podatki prenesejo v novo aplikacijo APPrA, zaprosi Ministrstvo za finance/Direktorat za proračun - Sektor za razvoj sistema proračuna (SRSP), da naj podatke

za izbrani projekt ponovno prenese. Iz sistema MFERAC je mogoče prenesti naslednje podatke:

- realizacija projekta,
- veljavni plan tekočega leta,
- veljavni plan za prihodnja leta,
- izhodiščna vrednost,
- veljavna vrednost,
- podatke iz »glave« projekta.

Tudi v primeru, da **realizacija na ostalih virih za pretekla leta** ne odraža dejanskega stanja, jo je potrebno popraviti že tekom priprave proračuna. Vsi popravki realizacije za ostale vire se izvedejo v sistemu MFERAC, popravljene vrednosti pa bodo uvožene sproti (na zahtevo uporabnika) v novo aplikacijo APPrA. V novi aplikaciji APPrA realizacije ni mogoče popravljati ali dopolnjevati.

Pri usklajevanju stanja APPrA – MFERAC naj vam bo v MFERAC v pomoč vloga z namenom »Posnetek stanja« (status *MPS*), ki je bila kreirana ob prenosu podatkov in predstavlja začetno stanje projekta ob izvozu v APPrA.

Če projekti v pripravi iz sistema MFERAC izhajajo iz evidenčnih projektov, je potrebno med načrtovanjem nove dinamike teh projektov v novi aplikaciji APPrA ustrezno urediti zneske evidenčnih projektov (ročno), saj se to, za razliko od sistema MFERAC, ne izvede avtomatično.

V novi aplikaciji APPrA se pojavljajo tudi nekatera sporočila (opozorila, blokade) za projekte/ukrepe, ki sicer niso prikazani v drevesni strukturi APPrA. Gre za projekte/ukrepe brez dinamike v tekočem in/ali prihodnjih letih, ki pa se v evidencah še vedno vodijo v stanju, ki ni končno (npr. v pripravi, v izvajanju). Praviloma je projekte/ukrepe s takšnimi sporočili treba urediti v sistemu MFERAC (npr. zaključiti), razen, če jih uporabnik namerava podaljšati in se bo iz njih še izvajalo financiranje. V takšnem primeru se o tej nameri seznanijo SRSP, ki uredi, da se projekt/ukrep zopet prikaže v drevesni strukturi APPrA in s tem omogoči urejanje ter načrtovanje pravic porabe⁵.

2.8 Odpiranje novih proračunskih postavk

Nove proračunske postavke bo odpiralo Ministrstvo za finance na podlagi predloga PU. PU posreduje predlog⁶ za novo proračunsko postavko skrbniku resorja na Ministrstvu za finance/Direktoratu za proračunu - Sektorju za proračun (SP). Predlog mora vsebovati šifro in naziv proračunskega uporabnika, ki bo "lastnik" proračunske postavke, slovenski in angleški naziv proračunske postavke, tip proračunske postavke ter podprogram, v katerega proračunska postavka vsebinsko spada⁷.

Ko nove proračunske postavke **med izvrševanjem proračuna** odpirate v sistemu MFERAC, so naslednji dan po odprtju v MFERAC vidne tudi v novi aplikaciji APPrA. Zato bodite pozorni, da ne predlagate iste proračunske postavke za odprtje v APPrA, če je že odprta v MFERAC.

⁵ Ob zahtevku za aktivacijo projekta/ukrepa je potrebno na SRSP posredovati tudi eno proračunsko vrstico (leto, proračunska postavka in 6 mestni konto), iz katere se predvideva financiranje.

⁶ Odpiranje in ostalo urejanje proračunskih postavk je ločeno od postopka uvrščanja in spremembe projektov/ukrepov. Pri posredovanju predlogov na MF natančno pojasnite, katere spremembe želite.

⁷ Pri nekaterih podprogramih (primer je podprogram 230402 Sredstva za financiranje posledic druginje ipd.) upoštevajte splošne usmeritve, da morajo vsi PU vse proračunske postavke, na katerih se bodo izkazovale pravice porabe za financiranje konkretnega podprograma, umestiti v ta konkretni podprogram.

Pozorni bodite, da ne predlagate odprtje več novih proračunskih postavk za isto vsebino. Preverite, ali bi glede na vsebino lahko uporabili postavko, ki je že v uporabi ali pa morda aktivirali postavko, ki je bila v uporabi v preteklosti.

V primeru pomanjkljivih ali neustreznih predlogov novih proračunskih postavk MF pozove PU, da ali ustrezno popravi lastnosti predlaganih novih proračunskih postavk ali uredi oz. načrtuje dinamiko na ustrežnejših proračunskih postavkah (kot npr. predlaganih podvojenih postavk z isto vsebino).

Novo proračunske postavke bodo za čas priprave predloga proračuna dobile začasno šifro (ki je sestavljena iz črke, šifre PU in zaporedne številke proračunske postavke). Vse proračunske postavke, na katerih bo načrtovana dinamika v prihodnjih letih, bodo ob koncu priprave proračuna preštevilčene in bodo dobile stalne šifre.

2.9 Uvrščanje novih projektov in ukrepov

Novo projekte za uvrstitev v NRP v času priprave proračuna v novi aplikaciji APPrA odpre Ministrstvo za finance **na podlagi utemeljene in s strani odgovorne osebe podpisane pisne zahteve uporabnika** Direktoratu za proračun – Sektorju za razvoj sistema proračuna (SRSP) preko elektronskega naslova *MF Spremembe NRP*: spremembe-nrp.mf@gov.si. V primeru projektov skupnih evropskih politik je potrebno priložiti **soglasje relevantnega organa upravljanja**.

Temeljni **vsebinski dokument, ki se vedno priloži ob uvrstitvi projekta** (izjema so le evidenčni projekti), je

**sklep o potrditvi ustreznega investicijskega dokumenta
(najmanj dokumenta identifikacije projekta – DIIP/DIP).**

Ostali osnovni podatki o projektu, ki se posredujejo SRSP, so:

- šifra PU,
- kratek naziv projekta (do 50 znakov),
- izhodiščna vrednost projekta povzeta iz investicijske dokumentacije (po tekočih cenah z vključenim nepovračljivim DDV),
- vrsta projekta,
- datum začetka financiranja (ki je določen z datumom sklepa o potrditvi dokumenta identifikacije) in
- datum konca financiranja.

Izhodiščno vrednost projekta je mogoče spremeniti le na podlagi izdelane in s sklepom potrjene novelacije investicijskega programa oziroma naslednjega investicijskega dokumenta v fazi priprave (PIZ, IP). Opozorila skrbnikom in uporabnikom za tovrstna odstopanja so vgrajena v novo aplikacijo APPrA. **Spremenjeno izhodiščno vrednost posameznega projekta bo v novo aplikacijo APPrA vnesel izključno Direktorat za proračun – SRSP na podlagi predložitve pisnega sklepa odgovorne osebe investitorja (sklep o potrditvi investicijske dokumentacije, s katero je bila spremenjena izhodiščna vrednost projekta).** Samo vnos (novega) datuma potrditve novelacije IP, ne da bi skrbnik projekta novo izhodiščno vrednost upravičil s predložitvijo sklepa, za uskladitev projekta ne zadostuje.

Skrbniki posredujejo **zahteve za uvrstitev novih projektov in predloge za spremembo izhodiščne vrednosti** (večje spremembe NRP) s pripadajočimi sklepi oz. prilogami v elektronski obliki **najmanj 3 dni pred rokom za pripravo predloga finančnega načrta** na naslov *MF Spremembe NRP*:

spremembe-nrp.mf@gov.si

Ta naslov **ni namenjen tehničnim in drugim vsebinskim vprašanjem**, ki se ne nanašajo na uvrščanje projektov v NRP ali spremembe izhodiščne vrednosti. **Za vsebinska vprašanja in pomoč se obračajte neposredno na elektronske naslove zaposlenih v MF-DP, Sektorju za proračun.**

Naslov je aktiven le v času priprave proračuna oziroma rebalansa proračuna. Večje spremembe NRP (v pristojnosti Vlade RS ter uvrščanje ukrepov), ki se izvajajo tekom izvrševanja po ZIPRS, se skladno z navodili posreduje na glavno pisarno MF, ostale spremembe NRP v času izvrševanja pa na naslov izvrsevanje-nrp.mf@gov.si. Na vsebine izvrševanja proračuna torej z naslova spremembe-nrp.mf@gov.si odziva ne bo.

Za uvrstitev **novega evidenčnega projekta** je v času priprave proračuna dovolj dopis na MF/DP-SRSP (o uvrstitvi EP v veljavni NRP med letom odloča Vlada RS skladno z ZIPRS). Dopis se prav tako posreduje na naslov spremembe-nrp.mf@gov.si.

Preden predlagate uvrstitev **novega ukrepa** v NRP, med drugim upoštevajte osnovne usmeritve, ki omogočajo preglednost, obvladljivost in odgovornost skrbnika/nosilca:

- Obdobje trajanja ukrepa se opredeli glede na dejansko obdobje, določeno s predpisom, ki je podlaga za oblikovanje ukrepa ali izvedbeni načrt ukrepa (npr. če je z zakonom določeno obdobje 3 let, se v okviru ene šifre zajame celo triletno obdobje), in tako realno zajame potrebe po proračunskih sredstvih za izvedbo ukrepa. Tudi obdobje, potrebno za doseg neposrednega učinka ukrepa, je lahko podlaga za določitev obdobja trajanja ukrepa.
- Odsvetujemo planiranje istovrstnega ukrepa vsako leto na novo tj. z novo šifro.
- Ni primerno, da se v okviru iste šifre za vsako naslednje leto le dodajajo novi zneski in podaljšuje trajanje ukrepa. Glede na pričakovane in ovrednotene rezultate ukrepa je smotno ukrep planirati za srednjeročno (dvoletno do štiriletno) obdobje, v naslednjem pa začeti znova, tj. z novo šifro.

Nove ukrepe za uvrstitev v NRP v času priprave proračuna, je možno v novo aplikacijo APPrA vnašati **na podlagi utemeljenega pisnega predloga uporabnika Direktoratu za proračun – Sektorju za proračun (SP)**. Ostali osnovni podatki o ukrepih, ki se posredujejo SP, so:

- kratek naziv ukrepa,
- vrednost ukrepa (na podlagi obrazložitve strokovnih izhodišč in ocen),
- datum začetka financiranja (izhajajoč iz predpisa ali načrta izvedbe ukrepa) in
- datum konca financiranja.

Posamezni **novi predlogi (vključno s spremembami obstoječih ukrepov) morajo vsebovati**

ustrezna izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Enako kot za projekte **velja, da je potrebno za leta, za katere se proračun ne pripravlja, so pa vključena v NRP, odhodke na ukrepih načrtovati za smiselno obdobje izvajanja/delovanja**, sploh če gre za izvajanje t.i. tekočih ali podpornih nalog (npr. stroški dela javnih uslužbencev za izvajanje upravnih nalog, materialni stroški, namenjeni pokrivanju obveznosti iz naslova operativnega delovanja državnih organov) in če obstajajo zakonske in strokovne podlage, ki utemeljujejo odhodke v teh letih. **ZIPRS namreč v izvrševanju proračuna omejuje načrtovanje pravic porabe v prihodnjih letih z višino sprejetega plana tega leta.**

2.10 Načrtovanje sredstev iz skladov EU

Načrtovanje EU sredstev poteka skladno s sprejetimi usmeritvami in dokumenti. Sredstva strukturnih skladov se načrtujejo skladno z veljavno ovojnico 2014-2020 (zadnji sprejeti Izvedbenim načrtom Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020), sprejetimi t.i. overcommitmenti in pobudo ReactEU.

Sredstva za izvajanje kohezijske politike za programsko obdobje 2021-2027 se v letih 2024 in 2025 načrtujejo v finančnem načrtu Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj, dokler ne bodo v skladu z Izvedbenim načrtom Programa evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 na podlagi odločitev o podpori prenesena na posredniške organe.

V času priprave proračuna se bodo proračunske postavke ustreznih tipov odpirale skladno s poglavjem Odpiranje novih proračunskih postavk.

V primeru novih projektov kohezijske politike in Načrta za okrevanje in odpornost mora PU poleg splošnih pogojev za uvrstitev projekta v NRP zagotoviti tudi soglasje pristojnega t.i. organa upravljanja (Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj oziroma Urada RS za okrevanje in odpornost).

Poleg Večletnega finančnega okvira 2014 - 2020 in 2021 - 2027 so Sloveniji na razpolago tudi sredstva Mehanizma za okrevanje in odpornost, ki se lahko koristijo na podlagi Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju NOO). Sredstva so skladno s predvideno dinamiko prihodkov planirana na proračunskih postavkah pri Uradu RS za okrevanje in odpornost, od koder jih bo Urad na podlagi predvidene dinamike izločil na Sklad načrta za okrevanje in odpornost, ki ga upravlja. Ob tem velja upoštevati, da proračunski uporabniki sami (v okviru razreza) načrtujejo:

- i) sredstva za pokrivanje davka na dodano vrednost za projekte in ukrepe vključene v načrt ter
- ii) preostala sredstva za projekte in ukrepe (za celovito izvedbo) iz načrta, ki ne bodo v celoti financirani iz sredstev EU.

2.11 Obrazložitev predloga finančnega načrta

Obrazložitev predloga finančnega načrta sestavljajo predstavitev PFN in PU ter splošni, specifični cilji in rezultati po programski strukturi proračuna. PFN v vlogi nosilca politike opiše tudi politiko ter programe. Posamezni PU posebej opiše svojo vlogo v okviru tistih podprogramov, kjer deluje in pa opredeli neposredne učinke po skupinah projektov in ukrepih.

V novi aplikaciji APPrA so obrazložitve na ravni PFN, PU, podprograma (opisi) ter neposrednih učinkov (cilji/kazalnikii) povzete iz obrazložitev/podatkov, ki so jih uporabniki pripravili ob pripravi rebalansa proračuna RS za leto 2023. Dosežene vrednosti so povzete iz zaključnih računov proračunov in jih ni mogoče spreminjati. **Naloga PU je, da cilje pregleda in po**

potrebi uredi ter na novo določi ciljne vrednosti: pri neposrednih učinkih vsaj za prihodnji dve leti, pri splošnih, specifičnih ciljih in rezultatih pa za neko smiselno obdobje, ki naj ne bi bilo daljše od štirih let.

Če se načrtuje, da določeni cilji ne bodo (v popolnosti) realizirani v opazovanem obdobju ali bodo predčasno realizirani se temu primerno prilagodi čas trajanja in ciljne vrednosti ter poda spremljajoča pojasnila.

PU naj za pripravo obrazložitve upoštevajo tudi **Metodologijo za pripravo poročila o doseženih ciljih**, ki je objavljena na skupni spletni strani državne uprave⁸.

Ob pripravi proračuna, usmerjenega v cilje, nam je lahko v pomoč tudi orodje, ki nam omogoča enostavno pregledovanje podatkov in izdelavo analitičnih poročil s področja ciljev in kazalcev, to je **modul Cilji in kazalci** v **stari aplikaciji SAPPRA**. Gre za interaktivno vizualizacijo podatkov, ki se sicer objavljajo v pdf dokumentih kot obrazložitve predlogov proračunov in zaključnih računov proračunov; uporaba je podrobneje predstavljena v Uporabniškem priročniku SAPPRA – cilji in kazalci, ki se nahaja na skupni spletni strani državne uprave⁹.

Za pomoč pri spremljanju NRP je v modulu Cilji in kazalci dana tudi možnost **Vizualizacija projektov**, ki omogoča predvsem teritorialni pregled izvajanja projektov in prikaz podrobnejših informacij o posameznem projektu, kot tudi možnost poglobljenega iskanja projektov glede na vrsto projekta (investicija z gradnjo, investicijsko vzdrževanje...), skrbnika projekta (posamezna ministrstva ter organi v sestavi...) ter programsko umestitev projektov (promet in prometna infrastruktura, izobraževanje in šport,...).

2.12 Obvestila in preverjanje proračuna

Pri preverjanju proračuna ter sproti na zavihku Seznam opozoril in napak na Obrazcu 3 se uporabniku prikazujejo nekatera kontrolna obvestila, ki so pomembna za nadaljnje delo pri vnosu podatkov, saj opozarjajo uporabnika na omejitve in na posamezna neskladja med podatki.

Opozorila so obarvana ali rdeče ali modro, pri čemer rdeče opozorilo pomeni, da uporabnik ne bo mogel potrditi svojega finančnega načrta in mora podatke urediti (popraviti vnos), modro opozorilo pa ni zavezujoče, vendar usmerja proračunskega uporabnika k razmisleku o razlogih in posledicah ter ukrepanju na podlagi nezavezujočega opozorila.

Opozorilo: te informacije so zelo pomembne za nadaljnje postopke priprave in izvrševanja proračuna ter usklajenost med podatki. Z doslednim upoštevanjem obvestil, ki PU opozarjajo na neskladja med podatki, se ta neskladja lahko odpravijo že v tem koraku. Pri urejanju neskladij se lahko posvetujete tudi z resornim skrbnikom v MF/DP-SP. Če PU tega ne stori pravočasno, bo to verjetno povzročalo težave kasneje pri potrjevanju finančnega načrta ali pa po sprejetju proračuna pri izvrševanju proračuna.

Pojasnila PU v zvezi z opozorili pri posameznih projektih/ukrepih bomo preverili tudi na MF. V primerih, kjer PU ne bo odpravil omejitev ali uredil podatkov ali pa gre za posebnosti, bomo na MF k posameznemu elementu NRP vnesli *Opombo MF*.

⁸ <https://www.gov.si/teme/priprava-proracuna/>

⁹ <https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/>

2.13 Potrjevanje proračuna

Aplikacija omogoča pripravo finančnega načrta tako v okviru danih limitov kot tudi vnose preko dovoljenega limita, vendar proračuna ne bo mogoče potrditi, vse dokler neskladja ne bodo odpravljena. Slednje pomeni, da bodo morali **PU spoštovati limite oziroma okvire, ki jih bo predpisal PFN posameznemu PU; hkrati bo moral PFN spoštovati limite in posebnosti načrtovanja, dogovorjene na vladi**. Torej, naloga in odgovornost PFN oziroma njegovega predstojnika je, da se uskladi s "svojimi" uporabniki glede okvirov na nivoju podprograma znotraj pravic porabe PFN, ki so potrjene na seji vlade **in zaključi celotni vnos finančnega načrta do določenega roka**.

Tudi **obrazložitve morajo biti ustrezno pripravljene**, zlasti je potrebno določiti ciljne vrednosti in opisati osnovne programske ravni, saj brez tega potrditev predlogov finančnih načrtov ne bo mogoča.

Aplikacija ne omogoča (in temu tudi ni namenjena) posredovanja dodatnih finančnih zahtevkov, ki bi presegali okvire, kot jih je določila vlada na proračunski seji.

2.14 Roki za oddajo predlogov finančnih načrtov

Vlada RS je 22. 8. 2023 določila kot datum, do katerega morajo PFN pripraviti končne predloge finančnih načrtov za posamezno leto, vključno z obrazložitvami, v delu, ki se nanaša na načrtovane pravice porabe znotraj obsega, določenega z razrezom ter proračunskih pravil in prakse.

2.15 Vsebinska in tehnična pomoč

Finančne službe PFN-jev so zadolžene za koordinacijo svojih PU, kar vključuje tudi vsebinsko in tehnično pomoč, ki se bo s strani Ministrstva za finance nudila le PFN-jem, izjemoma PU-jem.

Vsebinska pomoč

Za **vsebinska vprašanja v zvezi s pripravo posameznih finančnih načrtov** se obrnite na skrbnike v Sektorju za proračun, Direktorat za proračun, Ministrstvu za finance.

Na **vprašanja o projektih v NRP** vam bodo pomagali iskati odgovore v Sektorju za razvoj sistema proračuna, Direktorat za proračun, Ministrstvu za finance.

Tehnična pomoč

Tehnična pomoč za uporabo aplikacije je dosegljiva na elektronskem naslovu: priprava-proracuna.mf@gov.si.

V spodnji tabeli so navedene nekatere najbolj pogoste težave pri pripravi predlogov finančnih načrtov, ki pa jih lahko uporabniki pogostokrat odpravite sami. V kolikor vam to ne uspe oz. je pri aktivnosti potrebno sodelovanje Ministrstva za finance to urejajte s posredovanjem ustreznega zahtevka na pravi elektronski naslov.

Težava	Rešitev	Kontakt oz. pomoč
Prijava v aplikacijo SAPPra/APPrA	1. Glejte navodila na https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/	Priprava-proracuna.mf@gov.si
Nedelovanje aplikacije SAPPra/APPrA	Glejte navodila na https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/	Priprava-proracuna.mf@gov.si
Delo od doma (VPN) – nedelovanje SAPPra	Posredujte zahtevek na EKC, da preko povezave VPN ne morete dostopati do aplikacije SAPPra	ekc@gov.si
Nedelovanje modula Cilji in kazalniki v stari aplikaciji SAPPra	V staro aplikacijo SSAPra se prijavite v drugem brskalniku (npr. Firefox)	Priprava-proracuna.mf@gov.si
Nova proračunska postavka	Posredujte zahtevek z ustreznimi (zahtevanimi) podatki na MF	Skrbnik v Sektorju za proračun
Proračunska postavka ni vidna v novi aplikaciji APPra	Posredujte zahtevek s podatki o proračunski postavki na MF	Priprava-proracuna.mf@gov.si
Sprememba, brisanje ali ukinitvev cilja, kazalnika	Posredujte zahtevek z ustreznimi (zahtevanimi) podatki in obrazložitvijo na MF	Skrbnik v Sektorju za proračun
Uvrstitev novega ukrepa	Posredujte zahtevek z ustreznimi (zahtevanimi) podatki na MF	Skrbnik v Sektorju za proračun
Uvrstitev novega projekta Uvrstitev evidenčnega projekta Sprememba izhodiščne vrednosti projekta	Posredujte zahtevek z ustreznimi (zahtevanimi) podatki in dokumenti na MF	Spremembe-nrp.mf@gov.si
Zaključevanje projektov	Projekt zaključi PU v MFERAC Ko je status vloge MO, se prenos v APPra izvede na zahtevo PU	Spremembe-nrp.mf@gov.si
Nova skupina projektov Nov cilj, kazalnik	PFN/PU ustvari/ureja sam Glejte navodila na https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/	Priprava-proracuna.mf@gov.si
Večje spremembe NRP med izvrševanjem FN po ZIPRS (pristojnost VRS)	Posredujte dokumentacijo skladno z navodili	Gp.mf@gov.si
Ostale spremembe NRP med izvrševanjem FN	Posredujte zahtevek	izvrsevanje-nrp.mf@gov.si
Nova pravna podlaga	Posredujte podatke (naziv zakona in št. UL)	Priprava-proracuna.mf@gov.si

3 TEMELJNA IZHODIŠČA IN NAVODILA ZA PRIPRAVO PREDLOGOV PRORAČUNOV

3.1 Splošno o proračunu

Proračun je akt ("orodje") države, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Državni proračun je instrument vlade pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega razvoja. Gre za ekonomsko politični akt, s katerim se določi programe in pravice porabe neposrednih uporabnikov proračuna za izvedbo njihovih nalog in aktivnosti v obliki projektov in ukrepov. V letnem proračunu so "prevedeni" cilji fiskalne politike, razvojni cilji, prednostna področja ter politične in strateške prioritete vlade, ki so določene v krovnem dokumentu razvojnega načrtovanja – Strategiji razvoja Slovenije.

Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev¹⁰.

Priprava državnega proračuna je umeščena v okvir, ki ga določata Zakon o fiskalnem pravilu¹¹ ter Zakon o javnih financah – ZJF¹². **Državni zbor vsako leto sprejme, na predlog Vlade, Okvir**, ki ga skupaj z opisom politik in ukrepov za doseganje ciljev glede ciljnega salda (Program stabilnosti) posredujemo Evropski komisiji.

Okvir za pripravo proračunov za prihodnja tri leta, ki se pripravi na podlagi napovedi temeljnih makroekonomskih agregatov¹³, določa ciljni saldo države in najvišji obseg izdatkov sektorja države (za državni proračun, občinske proračune, ZPIZ in ZZZS). **Predlog proračuna države za posamezno leto, ki ga vlada predlaga v sprejetje Državnemu zboru, mora biti usklajen s sprejetim Okvirom za pripravo proračunov in Programom stabilnosti.**

Vlada v prvi fazi potrdi okvirni razrez odhodkov, ki ga je v kasnejši fazi potrebno podrobneje opredeliti v finančnih načrtih posameznih neposrednih PU (programi, projekti, ukrepi,... za katera se namerava porabiti proračunska sredstva) – gre za tako imenovani "od zgoraj navzdol" (angl. "top-down") dvofazni postopek priprave proračuna. Na tej podlagi se pripravi gradivo predloga državnega proračuna, ki ga potrdi vlada in posreduje v parlamentarno razpravo ter potrditev.

V Sloveniji se sprejemata proračuna za dve leti, za prihodnje leto (t+1) in leto, ki temu sledi (t+2). S tem se zagotavlja kontinuirano financiranje države za dve leti. Zato tečeta postopka za pripravo predloga sprememb proračuna za prihodnje leto in pripravo predloga proračuna za leto, ki sledi prihodnjemu letu, praviloma sočasno¹⁴.

Sledeč časovnici evropskega semestra, rokom določenim v ZJF in Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna¹⁵ ter

¹⁰ <https://www.gov.si/podrocja/finance-in-davki/drzavni-proracun/>

¹¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

¹² <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227>

¹³ Pomladansko napoved gospodarskih gibanj letno objavlja UMAR v mesecu marcu. UMAR pripravi napovedi skladno z relevantno zakonodajo.

¹⁴ Postopek priprave in sprejemanja državnega proračuna na <https://www.gov.si/teme/priprava-proracuna/>

¹⁵ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5312>

terminskemu načrtu Vlade RS, potekajo aktivnosti priprave in sprejemanja letnega proračuna v času med aprilom in decembrom¹⁶. Vlada mora predlog državnega proračuna (proračun za leto t+1 in proračun za leto t+2) predložiti Državnemu zboru najkasneje do 1. oktobra tekočega leta¹⁷. Pripravo, obravnavo in sprejemanje rebalansa državnega proračuna opredeljuje časovni okvir, ki temelji na 40. členu ZJF ter Poslovniku Državnega zbora.

Shema v nadaljevanju kratko prikazuje in pojasnjuje glavne vloge, elemente in korake, ki tvorijo fazo priprave predloga proračuna države (predlogov finančnih načrtov).

¹⁶ <https://www.gov.si/teme/ekonomsko-upravljanje-in-nacrtovanje-2/>

¹⁷ Skladno z ZJF mora Državni zbor sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun.

Roki za proračunsko obravnavo sledijo usmeritvam OECD (Best Practices for Budget Transparency, 2002), po katerih bi morala vlada posredovati predlog proračuna parlamentu dovolj zgodaj, da lahko pred sprejemom proračuna parlament opravi ustrezen pregled in razpravo. V nobenem primeru parlament ne bi smel imeti manj kot 3 mesece časa preden se začne proračunsko leto. Parlament bi moral proračun potrditi pred začetkom proračunskega leta.

VLADA RS

PFN

PU

SKLEPI PRORAČUNSKIH SEJ VLADE: Vlada RS določi obseg odhodkov (limiti), terminski načrt in druge posebnosti priprave predlogov finančnih načrtov.
(glej poglavje »Sklep ...«)

LIMITI: PFN določi limite za posamezne PU-je do ravni podprograma in posameznih skupin tipov postavk.
(glej poglavje »Limiti porabe« in objavo na MF strani »Pregled virov sredstev – tipov proračunskih postavk«)

PRIPRAVA FINANČNIH NAČRTOV: PU načrtuje odhodke in druge izdatke v okviru projektov / ukrepov

(glej poglavje »Vsebina načrta razvojnih programov« in objavo »Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna - Pogosta vprašanja o Načrtu razvojnih programov«)

ob upoštevanju pravil načrtovanja EU sredstev.

»TEHNIČNA PRIPRAVA PODATKOV«: PU-ji vnašajo podatke v novo aplikacijo APPrA

(glej poglavje »Sklepi...« in objavi »Uporabniški priročnik za delo z novo aplikacijo APPrA« ter »Opis najpogostejših vprašanj pri pripravi predloga proračuna«)

OBRAZLOŽITVE: PFN pripravi obrazložitev poslanstva PFN in opredeli splošne, specifične cilje in rezultate po programski strukturi proračuna.

»OBRAZLOŽITVE«: PU pripravi opis PU, obrazložitev podprogramov ter opredeli neposredne učinke skupin projektov in ukrepov.

(glej poglavje »Obrazložitev predlogov finančnih načrtov« in objavo na MF strani »Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih« ter »Opis najpogostejših vprašanj pri pripravi predloga proračuna«).

OBRAVNAVA PREDLOGOV PRORAČUNOV NA SEJI VLADE RS

POTRDITEV PFN: PFN pregleda finančne načrte PU-jev ter jih potrdi in s tem preda MF za pripravo končnih gradiv, ki jih osreduje Vladi RS.

POTRDITEV PU: PU preveri vsebinsko skladnost podatkov tudi s pomočjo vgrajenih kontrol v novi aplikaciji APPrA in na koncu potrdi svoj predlog finančnega načrta.

(glej poglavje »Potrjevanje predloga proračuna« ter »Opis najpogostejših vprašanj pri pripravi predloga proračuna«).

3.2 Temeljna proračunska načela

Proračunski priročnik usmerja PU k pripravi letnega proračuna države znotraj srednjeročnega okvira izdatkov (Okvira) ob upoštevanju sistema proračunskih pravil in prakse tako, da se sledi temeljnim proračunskim načelom:

- **načelu enotnosti** (vsi prejemki in izdatki proračuna morajo biti vključeni v enem proračunu);
- **načelu celovitega pokrivanja**¹⁸ (vsi prejemki se uporabljajo za pokrivanje vseh izdatkov);
- **načelu specifičnosti** (za vsako pravico porabe, določeno s proračunom, je točno opredeljen njen namen);
- **načelu letnega proračuna** (vsi prejemki in izdatki proračuna se nanašajo na posamezno proračunsko leto, ki je enako koledarskemu letu);
- **načelu transparentnosti**¹⁹ (zajema jasnost, celovitost, zanesljivost, pravočasnost in dostopnost aktivnosti priprave in izvrševanja proračuna ter poročanja o javnih financah);
- **načelu smotrnega proračunskega upravljanja** (proračunska sredstva se uporablja z upoštevanjem gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti).

3.3 Struktura proračuna

Osnovna struktura državnega proračuna (po kateri se proračun sprejema in objavlja) temelji na Zakonu o javnih financah in jo sestavljajo trije deli:

1. **Splošni del proračuna (I. del)**, ki vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Splošni del proračuna se izkazuje po ekonomski klasifikaciji.
2. **Posebni del proračuna (II. del)**, ki izkazuje vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih PU (institucionalna klasifikacija) oziroma skupin PU ter vključuje odhodke in druge izdatke delovanja predstavljene po politikah, programih in podprogramih (programska klasifikacija).
3. **Načrt razvojnih programov (III. del)**, v katerem se odhodki načrtujejo po posameznih ukrepih in skupinah projektov (projektih) ter virih financiranja po posameznih letih za

¹⁸ ZJF omogoča izjeme od načela celovitega pokrivanja, kadar gre za neposredno zvezo med prejemkom in izdatkom. Poleg namenskih prejemkov in izdatkov opredeljenih v ZJF je možno glede na posebnost zagotavljanja sredstev v proračunu določenega leta določiti (vpeljati) tudi druge (nove) vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna ob dveh istočasno izpolnjenih pogojih: i) je predhodno v materialnih (področnih) zakonih zagotovljen pravni temelj za posebni status (drugo vrsto) namenskega prejemka in izdatka; ii) je na podlagi opredelitve v področnih zakonih namenski prejemek in izdatek pripoznan v ZIPRS, ki v povezavi s področnim zakonom opredeli namen, za katerega se lahko uporabijo namenski prejemki.

¹⁹ Proračunska transparentnost pomeni biti "odprt do državljanov o zbiranju in porabi javnih sredstev" in krepiti (OECD (2017): Budget Transparency Toolkit):

- **odgovornost**, saj je pregledna poraba nujna za ugotavljanje odgovornosti pravnega in smotrnega poslovanja (skladno s 65. členom ZJF predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi);
- **integriteto**, ki skozi objavljanje proračunskih podatkov lahko prispeva k preprečevanju kršitev pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi (skladno z Zakonom, o integriteti in preprečevanju korupcije je "integriteta" pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi);
- **vklučenost**, ker proračunske odločitve lahko vplivajo na različne ljudi in skupine v družbi, tako da transparentnost vključuje tudi razpravo o učinkih proračunske politike;
- **zaupanje**, saj odprt in pregleden proračunski proces spodbuja zaupanje državljanov, da so javna sredstva dobro uporabljena;
- **kakovost**, ker transparentno in vključeno proračunsko upravljanje podpira boljše fiskalne rezultate ter bolj odzivne, usmerjene in pravičnejše javne politike.

celotno obdobje izvajanja projektov in ukrepov. V proračunu se prikaže po (nosilnih) podprogramih, ukrepih, skupinah projektov in projektih ter virih sredstev za njihovo izvedbo.

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikaže tudi ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto. Zato je potrebno pripraviti tudi oceno realizacije odhodkov.

Preko podrobnega načrtovanja NRP (III. dela proračuna države) in posebnega dela proračuna (II. dela proračuna države) posredno oblikujemo tudi splošni del proračuna države (I. del proračuna države).

I. SPLOŠNI DEL

PRIHODKI in ODHODKI ter PREJEMKI in IZDATKI

za leto priprave proračuna (t)

Ekonomska klasifikacija:

Skupina kontov (K2), Podskupina kontov (K3), Konto (K4)

II. POSEBNI DEL

FINANČNI NAČRTI NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

za leto priprave proračuna (t)

Institucionalna klasifikacija odhodkov:

Skupine proračunskih uporabnikov, proračunski uporabniki

Programska klasifikacija odhodkov:

Politika (POL), program (PRG), podprogram (POD)

III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

PROJEKTI in UKREPI

za obdobje t do t+3

Prikazan po: (Nosilna) politika, (nosilni) program, (nosilni) podprogram, (Skrbnik projekta – PU), Ukrep/Skupna projektov (Projekti), Viri financiranja

4 PRIPRAVA FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Vlada v postopku priprave proračuna poleg vsebinsko opredeljenih in finančno vrednotenih prioritet (Državni program razvojnih politik) za proračunsko obdobje znotraj Okvira določi razrez oz. limite proračunskih odhodkov (na relevantnih kombinacijah elementov proračunskih klasifikacij), vključno s pravili in posebnostmi za načrtovanje. Na tej podlagi so pogosto definirana tudi pravila izvrševanja proračuna (npr. pristojnost odločanja o prerazporeditvah, pristojnosti upravljanja s projekti kohezijske politike, omejitve prerazporejanja na ravneh elementov ekonomske in programske klasifikacije, meje spreminjanja proračunskih virov NRP v prihodnjih letih...).

Skladen, transparenten in razumljiv sistem klasifikacij je pomemben za oblikovanje politik, alokacijo sredstev (virov), proračunsko upravljanje, finančno poročanje in ex-post analize²⁰.

Proračunske klasifikacije določajo način, kako PU finančne in druge informacije evidentirajo in prikazujejo v proračunskih in fiskalnih poročilih. Klasifikacijski sistem zagotavlja okvir za spremljanje podatkov v povezavi s prejemki in izdatki, ter temelji na jasnih kategorijah kot so institucionalne enote, ekonomski nameni porabe, programi in projekti, viri sredstev... Klasifikacije omogočajo spremljanje transakcij skozi celoten proračunski cikel, od priprave proračuna do izvrševanja in poročanja.

²⁰ International Monetary Fund (2018): Fiscal Transparency Handbook.

Ob pripravi proračuna Republike Slovenije in posameznih finančnih načrtov se srečujemo z institucionalno, ekonomsko in programsko klasifikacijo; uporabljamo tudi klasifikacijo virov sredstev proračuna.

Proračunska klasifikacija	Predstavitev proračunske klasifikacije
<p>Institucionalna klasifikacija (podlaga v ZJF in Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²¹)</p>	<p>Na vprašanje, kdo (katere institucije) porabljajo proračunska sredstva, odgovarja institucionalna klasifikacija. Institucionalna klasifikacija predstavlja proračunska sredstva po posameznih uporabnikih proračuna, ki so določeni kot nosilci sredstev za financiranje programskih vsebin v njihovi pristojnosti. Institucionalna klasifikacija izkazuje razdelitev po administrativni odgovornosti oz. po PU kot izvajalcih upravnih nalog, investitorjih skrbnikih ter (so)financerjih.</p> <p>Spremembe neposrednih proračunskih uporabnikov so posledica nove ali spremenjene zakonske podlage, ki uporabnika ustanavlja in določa njegovo področje dela. Tovrstne spremembe predpisov se dogajajo preko celega leta, spremembe pa se v proračun vključijo ob pripravi predlogov novih proračunov (oz. sprememb ali rebalansa). Spremembo predlaga ali zazna resorno ministrstvo, ki jo sporoči MF.</p> <p>Za neposredne uporabnike državnega in občinskih proračunov je register proračunskih uporabnikov primarni register. UJP vpiše novega neposrednega PU v register z dnem, ko je bil neposredni PU ustanovljen na podlagi zakona ali drugega ustanovitvenega akta, objavljenega v Uradnem listu RS. UJP določi šifro novega neposrednega uporabnika državnega proračuna ter evidentira druge spremembe po predhodnem soglasju ministrstva, pristojnega za finance.</p>
<p>Ekonomska klasifikacija (podlaga v ZJF in razčlenjena v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²²)</p>	<p>Ekonomska klasifikacija je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje ter načrtovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Pove nam, kaj se plačuje iz proračuna in je osnova za nadzor nad viri (plače in prispevki, blago in storitve, investicijski odhodki,...). Z ekonomsko klasifikacijo se PU pri pripravi proračuna srečamo pri določanju obsega porabe (npr. obseg porabe za plače in prispevke) ter pri pripravi NRP, ko razmejujemo projekte/ukrepe ter načrtujemo izdatke (tj. ocena stroškov preko konta v proračunski vrstici) potrebne za izvedbo projekta/ukrepa.</p> <p>Argumentiran predlog za spremembo ekonomske klasifikacije morajo PU posredovati na Komisijo za reševanje metodoloških vprašanj s področja javnih financ (krajše Metodološka komisija) pri MF. Spremembe temeljijo na sprejetih sklepih Metodološke komisije in se objavijo v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (ta je običajno objavljen enkrat letno v Uradnem listu RS, to je ob koncu proračunskega leta).</p>

²¹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV4805>

²² <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV9493>

Proračunska klasifikacija	Predstavitev proračunske klasifikacije
<p>Programska klasifikacija (oblikovana na podlagi ZJF, elementi so opredeljeni v Zakonu o izvrševanju proračuna in potrjeni s vsakokratno vladno potrditvijo proračuna)</p>	<p>Za povezavo izdatkov proračuna z razvojnimi in vladnimi politikami/prioritetami je potrebno razvrstiti izdatke proračuna po posameznih programskih ravneh (npr. programih kot skupinah medsebojno povezanih aktivnosti, katerih namen je doseganje skupnih ciljev). Takšna razvrstitev izdatkov pomaga odgovoriti na vprašanje, zakaj se porabljajo javna sredstva ter zakaj se izvaja posamezen proračunski program.</p> <p>Programska klasifikacija tako podpira k ciljem in rezultatom usmerjen proračun²³. Programska klasifikacija lahko prispeva tudi k izboljšanju transparentnosti in odgovornosti pri določanju razvojnih prioritet države na smiselno in vsebinsko povezanih delih proračuna (npr. programski limiti, prioritetni podprogrami in cilji).</p> <p>Programska klasifikacija se lahko spreminja ob pripravi proračuna (med letom spremembe niso dovoljene) na podlagi obrazložene pobude PFN, ki jo obravnava MF. Obrazložitev sprememb mora, poleg namena in formalnih podlag za spremembe, definirati cilje in kazalnike, opredeliti morebitni vpliv sprememb na obstoječo strukturo ciljev in kazalnikov, (ne)povezanost z veljavno programsko strukturo. Obrazložitev mora vsebovati tudi dejstva in razloge, ki pojasnjujejo, zakaj obstoječa struktura ni več ustrezna.</p> <p>Struktura programske klasifikacije naj bi bila relativno stalna in naj se ne bi vsako leto spreminjala. Zato mora proračunski uporabnik za vse predlagane spremembe dovolj jasno utemeljiti, zakaj so te potrebne: jasno navesti primere odstopanja od vzpostavljenih pravil, identificirati morebitne nove programe ali prioritete iz katerih izhaja predlog za spremembo, identificirati primere dobre prakse...</p> <p>Spremembe programske klasifikacije so potrjene s potrditvijo oz. sprejemom predloga proračuna.</p>
<p>Klasifikacija virov sredstev – tipov proračunskih postavk (oblikovana na podlagi ZJF, Zakona o izvrševanju proračuna, Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna,...)</p>	<p>Z namenom učinkovitega in uspešnega upravljanja s proračunom ter celovitega obravnavanja finančnih tokov je pomembno identificirati tudi vire sredstev za (so)financiranje posameznih programskih vsebin, ki prispevajo k realizaciji ciljev različnih politik. Vsebinsko in posledično raven klasifikacije virov sredstev lahko določimo izhajajoč iz:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) oblike ali skupine prihodkov ter ii) prejemkov in/ali namena, za katerega smo prejeli sredstva. <p>Vzrok za oblikovanje različnih skupin je predvsem v posebnostih in pravilih pri načrtovanju ter kasneje izvrševanju proračuna. S tem je narejena jasna razdelitev na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • integralna sredstva, • namenska sredstva²⁴,

²³ Z razvrstitvijo izdatkov v skupine podobnih storitev s podobnimi cilji, pomaga programska klasifikacija proračunskim odločevalcem primerjati stroške in koristi različnih možnosti porabe (IMF (2009): A Basic Model of Performance-Based Budgeting).

²⁴ **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.** Pri načrtovanju pravic porabe iz namenskih sredstev je treba kljub ZJF upoštevati določila letnega zakona o izvrševanju proračuna:

Proračunska klasifikacija	Predstavitev proračunske klasifikacije
	<ul style="list-style-type: none">• namenska sredstva EU,• integralna sredstva - slovenska udeležba ter• namenska sredstva finančnih mehanizmov. <p>Razumevanje vsebine vira sredstev oz. financiranja kot ene izmed informacij za določitev tipa proračunske postavke omogoča: definiranje pravil in prakse pri načrtovanju in izvrševanju, analiziranje virov sredstev ter pri namenskih in EU sredstvih transparentno povezavo med prejetimi sredstvi (prihodki) in odhodki.</p> <p>Pri določanju tipov proračunskih postavk vam je lahko v pomoč navodilo Pregled virov sredstev – tipov proračunskih postavk, ki se nahaja skupni spletni strani državne uprave²⁵.</p>

Veljavna struktura tipov, skupin in nadskupin proračunskih postavk, ki jih je pri postavljanju limitov potrebno upoštevati (v kombinaciji s programsko klasifikacijo proračuna z namenom doseganja programskih ciljev v okviru razpoložljivih sredstev), je prikazana v nadaljevanju.

- dovoljeno je realizirati le toliko namenskih odhodkov, kolikor je načrtovanih pravic porabe v sprejetem proračunu, v primerih ko je namenskih prihodkov manj, pa le v višini dejansko vplačanih prejemkov;
- dana je možnost prenosa neporabljenih namenskih sredstev tudi iz lastne dejavnosti v prihodnje leto (gre za izjemo od 44. člena Zakona o javnih financah, ki tega ne dopušča).

Pri načrtovanju odhodkov iz naslova namenskih sredstev je nujno upoštevanje proračunskih pravil, ki zadevajo namenske prejemke in posledično izdatke proračuna (namen uporabe, omejitve višine sredstev, povezava z elementom načrtovanja NRP). **Odhodki načrtovani na tipih proračunskih postavk skupine 02 Namenska sredstva ne smejo in ne morejo biti višji od prenesenih (neporabljenih) sredstev preteklega leta in načrtovanih prihodkov v proračunskem letu!**

²⁵ Navodila za pripravo predloga proračuna na <https://www.gov.si/teme/priprava-proracuna/>

Slika v nadaljevanju prikazuje povezanost posameznih delov proračuna in proračunskih klasifikacij.

1. DEL (Splošni del)

Splošni del proračuna vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Prikazani so prejemki in izdatki proračuna po ekonomski klasifikaciji (po vrstah stroškov).

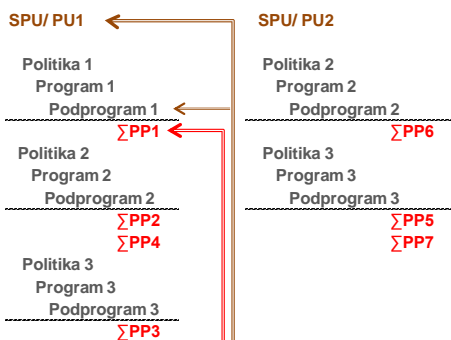
Pove nam, **kako oz. kaj se plačuje iz proračuna.**

K2
K3
K4
ΣK6

2. DEL (Posebni del)

Posebni del proračuna prikazuje vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke in druge izdatke delovanja predstavljene po politikah, programih in podprogramih.

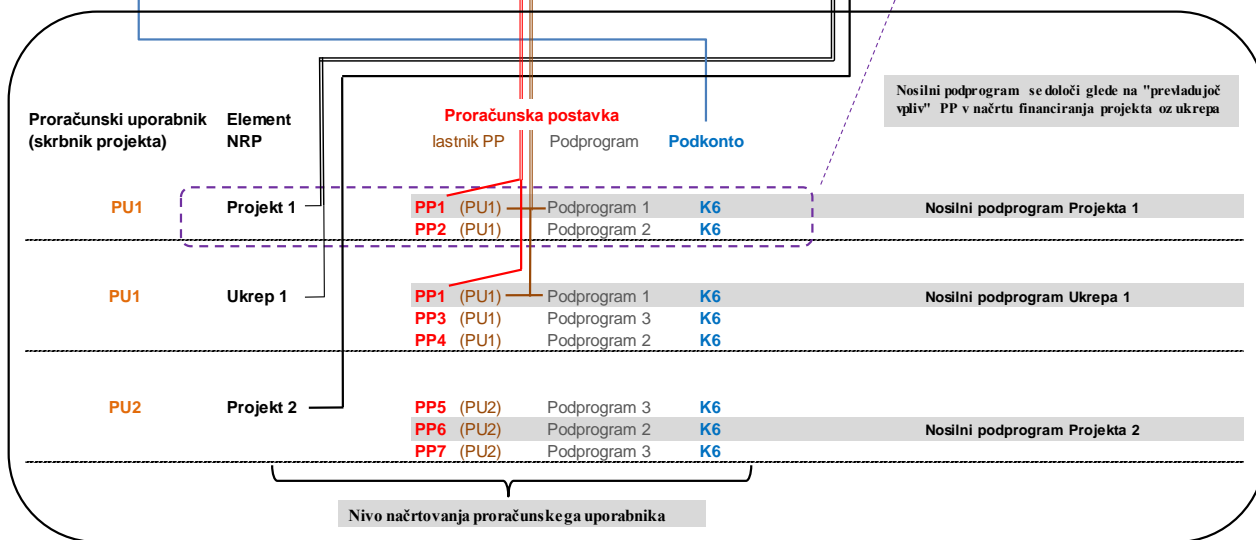
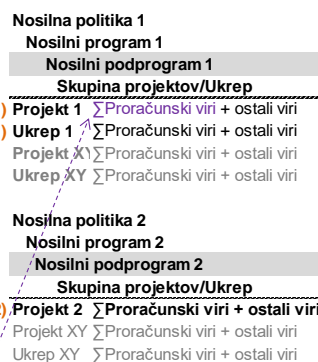
Pove nam, **kdo (katere institucije) porablja proračunska sredstva in na katerih programskih področjih.**



3. DEL (Načrt razvojnih programov)

V načrtu razvojnih programov se odhodki načrtujejo po strukturi programske klasifikacije, posameznih ukrepih in projektih ter virih financiranja po posameznih letih za celovito izvedbo projektov in ukrepov.

Takšna razvrstitev izdatkov pomaga najbolj podrobno odgovoriti na vprašanje, **za kaj se porabljajo javna sredstva.**



4.1 Vloge in obveznosti predlagatelja finančnega načrta ter proračunskega uporabnika

Predlagatelj finančnega načrta (PFN) temelji na določbah 19. člena ZJF. PFN je vedno tudi proračunski uporabnik (PU) in v večini primerov je to ožje ministrstvo. Na primer:

1611 MINISTRSTVO ZA FINANCE

- 1611 Ministrstvo za finance
- 1615 Urad RS za preprečevanje pranja denarja
- 1618 Uprava RS za javna plačila
- 1619 Urad RS za nadzor proračuna
- 1620 Finančna uprava Republike Slovenije
- 1621 Urad RS za okrevanje in odpornost

V tem primeru nastopa 1611 Ministrstvo za finance (ožje ministrstvo) v dvojni vlogi in sicer:

- v vlogi PFN za 1611 Ministrstvo za finance (ožje ministrstvo) in za vse svoje organe in organizacije v sestavi, ter
- v vlogi samostojnega PU 1611 Ministrstvo za finance.

Večje izjeme od tega pravila so v primeru (predvsem pri nevladnih organih in nekaterih vladnih službah), ko je predlagatelj finančnega načrta dejansko le predlagatelj za samega sebe, druga večja izjema je Ministrstvo za javno upravo, ki je predlagatelj tudi za upravne enote, tretja večja izjema je pri pravosodnih organih, kjer je Vrhovno sodišče Republike Slovenije predlagatelj za vsa sodišča.

Skupine proračunskih uporabnikov (SPU) so skupine posameznih proračunskih uporabnikov, kakor so oblikovane v proračunu. Skupine proračunskih uporabnikov so se izoblikovale skozi zgodovino priprav in sprejemanj proračunov tako na vladi, kot v parlamentu. Skupine proračunskih uporabnikov so oblikovane zelo podobno kot skupine, za katere je pristojen oziroma odgovoren predlagatelj finančnega načrta, vendar pa predstavljajo bolj homogene enote. Na primer:

3130 MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

- 313 Ministrstvo za javno upravo
- 62 Upravne enote

To pomeni, da je predlagatelj finančnega načrta 3130 Ministrstvo za javno upravo dejansko predlagatelj za dve ločeni skupini proračunskih uporabnikov, samostojno prikazani v proračunu, to je SPU 313 Ministrstvo za javno upravo (z organi v sestavi) in SPU 62 Upravne enote.

Neposredni uporabnik državnega proračuna (PU) je državni organ ali organizacija, vključen v register proračunskih uporabnikov, ki ga vodi Uprava RS za javna plačila²⁶. Proračunski priročnik, ki ga trenutno prebirate, je namenjen pripravi državnega proračuna, tako da se vedno, ko se navaja proračunski uporabnik, dejansko to navezuje na neposrednega proračunskega uporabnika državnega proračuna.

²⁶ <https://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=598>

4.1.1 Vloga predlagatelja finančnega načrta

PFN-ji so zaradi svojih pristojnosti, odgovornosti in pravic skoraj vedno glavni partner Ministrstvu za finance in zelo redko se (tudi iz praktičnih razlogov) v proračunsko razpravo vključujejo posamezni proračunski uporabniki neposredno.

V Republiki Sloveniji je z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna²⁷ predpisana tako imenovana dvostopenjska priprava proračuna od zgoraj navzdol:

1. Prva stopnja je končana, ko vlada na proračunski seji sprejme razrez proračunskih izdatkov po programski strukturi in po predlagateljih finančnih načrtov. Tako vlada (na predlog Ministrstva za finance), kakor tudi PFN, delujejo v zelo omejevalnem okolju; medtem ko je vlada **omejena z Okvirom**, je manevrski prostor resornih ministrstev in proračunskih uporabnikov **določen z razrezom** oziroma pravicami porabe, ki so na voljo posameznemu PFN-ju. Do vladnega razreza je PFN odgovoren, da so pripravljavci razreza obveščeni o vseh bistvenih načrtovanih in že sprejetih spremembah politik, ki imajo v ozadju finančne posledice (tako pozitivne, kakor negativne).
2. V drugi stopnji vsak resorni minister oz. proračunski uporabnik postane svoj "finančni minister" in poskuša v okviru danih vladnih omejitev (limitov, potrjenih s strani vlade v prvi stopnji) pripraviti svoj program dela in finančni načrt za naslednja planirana obdobja. PFN mora organizirati proračunske uporabnike, da v okviru razreza pripravijo finančni načrt, v katerem bodo **upoštevane vse zakonske obveznosti** ter **določene in prilagojene prioritete**.

PFN je praviloma tudi **koordinator politik**, kjer ima prevladujoči položaj. Kot koordinator, v sodelovanju s proračunskimi uporabniki udeleženi v politiki, ureja in spremlja splošne in specifične cilje ter rezultate, preko katerih se dosegajo cilji politike.

V nadaljevanju so opisane le tiste naloge PFN-ja, ki se povezujejo strogo samo z vsebino tega priročnika in so le del njegovih dejanskih nalog:

- Izbira primernih in odgovornih ljudi, ki bodo glavni oblikovalci finančnih načrtov v okviru posameznega PFN.
- Prva nastavitve limitov svojim proračunskim uporabnikom.
- Usklajevanje in spreminjanje limitov v času vnosa finančnih načrtov pri proračunskih uporabnikih.
- Zaklepanje in odklepanje proračunskih postavk v času vnosa finančnih načrtov pri proračunskih uporabnikih (ta funkcija je v aplikaciji predvsem z namenom, da se tudi PFN-jem omogoča postopno zapiranje proračuna na že usklajenem delu).
- Potrjevanje predloga proračuna in odpravljanje neskladij ob zaključku vnosa podatkov finančnih načrtov.
- Urejanje splošnih in specifičnih ciljev ter rezultatov v tistih politikah, kjer je PFN nosilec in koordinator politik, ter pripravo obrazložitvev politik in programov.
- Končni in zadnji pregled predlogov finančnih načrtov in obrazložitvev predlogov finančnih načrtov, ki morajo bi narejeni v skladu z zakonodajo, s prioritetaми vlade, prioritetaми in navodili predstojnika PFN.
- Potrjevanje finančnih načrtov in obrazložitvev.

PFN ima v osnovi tudi vlogo vseh svojih proračunskih uporabnikov, kar pomeni, da ima zaradi svoje vloge, pravic, obveznosti in odgovornosti dostop do finančnih načrtov posameznih proračunskih uporabnikov, ki jih seveda lahko tudi spreminja in sooblikuje.

²⁷ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5312>

4.1.2 Vloga proračunskega uporabnika

Vloga proračunskega uporabnika je z vidika priprave finančnih načrtov dodeljena praviloma najširšemu krogu ljudi, to je tistim, ki so zadolženi za dejansko načrtovanje pravic porabe v posameznem finančnem načrtu. Ti ljudje so običajno tudi tesno vključeni v koordinacijo in operativno načrtovanje finančnih načrtov (in s tem povezano tudi letnimi programi dela ali poslovnimi načrti) pri posameznem proračunskem uporabniku. Naloge PU-ja v povezavi s tem priročnikom in pripravo proračuna so zlasti:

- Načrtovanje prihodkov in drugih prejemkov proračuna.
- Načrtovanje odhodkov in drugih izdatkov proračuna (skozi načrtovanje projektov in ukrepov).
- Priprava obrazložitev finančnih načrtov, ki vključuje opis delovanja PU-ja v okviru podprogramov ter opredelitev neposrednih učinkov na skupinah projektov in ukrepih.
- Priprava obrazložitev posameznih ukrepov, skupine projektov in projektov v okviru NRP.
- Priprava predlogov za urejanje obstoječih proračunskih postavk in odpiranje novih.
- Potrjevanje finančnega načrta in obrazložitev.

Proračunski uporabnik mora uskladiti in upoštevati limite, ki so bili dogovorjeni s PFN, kajti v nasprotnem primeru predlog finančnega načrta ne more biti potrjen (zaključek druge stopnje priprave proračuna).

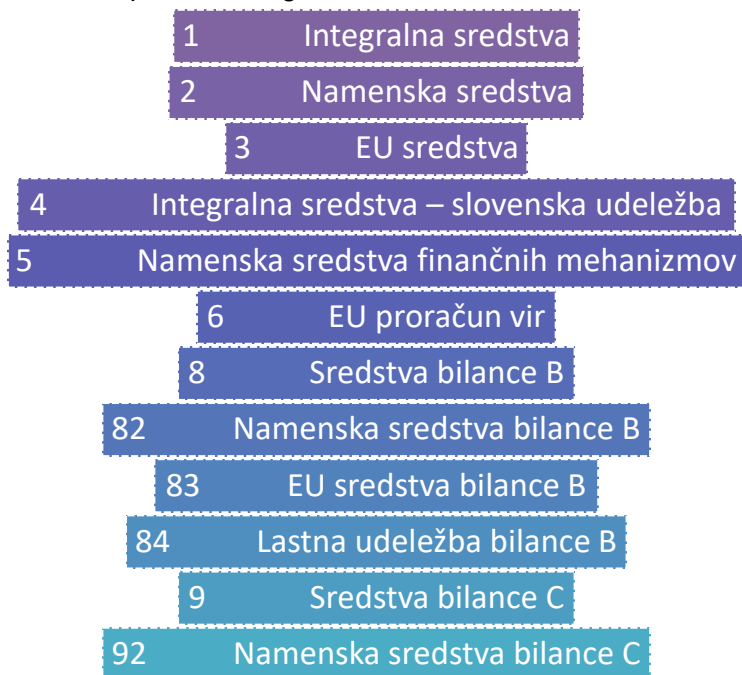
4.2 Limiti porabe

Vlada v fazah priprave proračuna poleg Državnega programa razvojnih politik za proračunsko obdobje na podlagi in znotraj Okvira določi fiksni znesek vseh izdatkov državnega proračuna ter razrez proračunskih odhodkov po različnih proračunskih klasifikacijah. Vladni razrez je podlaga za oblikovanje limitov tudi po klasifikaciji virov sredstev, ki jih PFN določi svojim PU.

Vir sredstev ter obseg pravic porabe za ta namen v okviru proračuna RS izhaja iz proračunske postavke, ki se glede na vsebino v proračunski strukturi klasificira po posameznih tipih.

PFN mora skladno z določenimi vladnimi limiti v nadaljevanju določiti limite po ustreznih programih, podprogramih in skupinah tipov proračunskih postavk za posamezne PU v njegovi pristojnosti. S postavljanjem limitov se prične načrtovanje posameznih finančnih načrtov. **Za posameznega proračunskega uporabnika so zavezujoči vsi limiti**, ki mu jih določi PFN.

Tudi z namenom določitve limitov je oblikovano več nadskupin tipov proračunskih postavk. Vsota sredstev (izdatkov oz. pravic proračunske porabe) razdeljenih po skupinah postavk predstavlja finančni okvir posameznega PFN.



4.3 Načrt razvojnih programov

NRP je tretji del državnega proračuna, kjer so izdatki proračuna prikazani kot elementi NRP **projekti in ukrepi**, njihovi načrti financiranja pa predstavljajo funkcionalni prikaz proračunskih in drugih virov financiranja aktivnosti v prihodnjih štirih letih oz. do konca financiranja. Podaja tudi prikaz teh aktivnosti po programski klasifikaciji in na ta način omogoča vpogled v učinke takšne delitve sredstev ter tako olajša odločitve o tem, katere projekte je potrebno prednostno uvrstiti v omejene proračunske okvire. Na ta način je uporabnikom proračuna v procesu priprave državnega proračuna dana možnost, da utemeljujejo potrebe in zmožnosti doseganja ciljev razvojnih politik na področjih, ki so v njihovi pristojnosti z nalogami, ki jih morajo izvesti skladno s predvidenimi cilji oziroma pričakovanimi rezultati in s katerimi upravičijo potrebne proračunske izdatke za realizacijo teh nalog. O izvrševanju NRP se poroča med letom v sklopu Polletnega poročila o izvrševanju proračuna RS ter po zaključku leta v sklopu Zaključnega računa proračuna RS.

Spremljanje in spreminjanje elementov NRP je zastavljeno tako, da smiselno sledi tudi usmeritvam mednarodnih institucij glede krepitve **transparentnega in celovitega upravljanja (investicijskih) projektov**, kar med drugim zajema:

- proračunsko celovitost, ki zagotavlja, da so vse javne investicije, ne glede na vir sofinanciranja potrjene s strani zakonodajalca in razkrite v proračunskih dokumentih;
- obstoj standardiziranih pravil in postopkov, ki se sistematično uporabljajo za prilagajanje projektov (in če je potrebno vključujejo temeljit pregled namena projekta, stroškov in pričakovanih neposrednih učinkov)²⁸;
- razkritje vseh finančnih obveznosti povezanih s projekti v izvajanju²⁹ ter proaktivno razkritje relevantnih proračunskih in drugih podatkov javnosti v pravem času in na dostopen način³⁰.

²⁸ IMF: Making public investment more efficient (2015)

²⁹ IMF: Fiscal transparency handbook (2018)

³⁰ OECD: Budget Transparency Toolkit (2017)

Pri razporejanju sredstev med elementi načrtovanja proračuna je torej pomembno ločevati med:

- aktivnostmi, ki se izvajajo in zagotavljajo redno ter se ponavljajo. Le-te se oblikujejo kot **ukrepi** (spremljamo koristi v času trajanja);
- aktivnostmi z omejenim trajanjem, določenim z datumom začetka in konca financiranja ter doseganjem enkratnega rezultata, ki se uvrstijo kot **projekt** (spremljamo koristi po izvedbi).

Izdatki proračuna se v NRP prikazujejo po:

1. nosilni strukturi programske klasifikacije³¹, po ukrepih in skupinah projektov,
2. posameznih projektih in ukrepih kot elementih NRP,
3. virih financiranja po posameznih letih za celovito izvedbo projektov oz. programov in ukrepov.

Elementi NRP se pripravijo usklajeno z na vladi določenim razrezom sredstev po programski klasifikaciji odhodkov tj. po politikah, programih ter podprogramih, in sicer glede na določene prioritete.

Merila za razvrščanje ukrepov in projektov po posameznih politikah so razdeljena po treh zaporednih fazah:

- po vsebini oziroma namenu: stopnja vpliva na doseganje vladnih ciljev in prioritet: večji je vpliv, višja je njegova prioriteta;
- po učinkovitosti imajo prednost vsebine, ki časovno izboljšujejo neposredne in posredne učinke in dosego zastavljene cilje;
- glede izvedljivosti imajo prednost vsebine, ki generirajo sinergijske učinke, povezane z vzporedno izpeljanimi institucionalnimi in strukturnimi spremembami, ter učinke, ki so horizontalno povezani med različnimi politikami in ki so realno izvedljivi po časovnem načrtu.

Projekti in ukrepi morajo biti izvedljivi po pričakovani dinamiki in tudi v celoti pokriti z viri financiranja v obdobju trajanja (ob pripravi investicijske dokumentacije morajo biti viri dokazljivi; ob uvrstitvi v proračun morajo biti viri zagotovljeni). Proračunski viri financiranja se zagotavljajo preko ene ali več proračunskih postavk.

Proračunske postavke so vir financiranja in so povezane s posameznim projektom ali ukrepom skozi dinamiko načrta financiranja. Določeni tipi proračunskih postavk so lahko načrtovani tako v dinamiki projektov kot v dinamiki ukrepov. Glede na vsebino in pravila posameznih vsebin se **določeni tipi proračunskih postavk obvezno načrtujejo le v obliki projekta**.

V NRP se morajo v okviru projektov obvezno načrtovati izdatki, ki spadajo v naslednje skupine oziroma podskupine kontov enotnega kontnega načrta:

- 42: Investicijski odhodki
- 43: Investicijski transferi
- 410: Subvencije

Tudi vsebine, financirane iz postavk namenskih sredstev EU (postavke za financiranje programov skupnih evropskih politik) in drugih programov EU, donacij ter posameznih namenskih postavk se obvezno načrtujejo kot projekti. Za projekt, ki vsebuje elemente državne pomoči, mora biti izveden postopek v skladu z zakonom, ki ureja spremljanje državnih pomoči.

³¹ **Nosilni podprogram** določa uvrstitev ukrepov in projektov kot celote v programsko klasifikacijo proračuna. Ker se ukrepi in projekti lahko financirajo iz različnih proračunskih postavk (ki so lahko uvrščene v različne podprograme), to pomeni, da se ukrepi in projekti financirajo tudi iz različnih podprogramov. Ker ukrepe in projekte obravnavamo kot celoto, le-tem določimo nosilni podprogram (praviloma enega izmed podprogramov, iz katerega se projekt/ukrep financira oz. tisti podprogram, v katerem je proračunska postavka z "največjo težo" pri financiranju projekta/ukrepa). Nosilni podprogram projekta se določi preko izbrane skupine projektov.

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

Na ukrepih je dovoljeno načrtovati tipe proračunskih postavk 1, 2, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 23, 25, 26, 39, 94, 96, 151, 200, 203, 210, 261, 690. Vsebine, ki se financirajo še iz drugih tipov PP, je v NRP treba načrtovati kot projekt.

Zgoraj navedene omejitve so tehnične, kdaj se mora vsebina obvezno načrtovati kot projekt oziroma se lahko vodi kot ukrep. Vseeno je treba pri odločanju, ali gre kljub temu za projekt, upoštevati vsebino glede na učinke izvedbe. Pri ukrepu koristi praviloma nastajajo, dokler se ukrep izvaja. **Lastnost projekta je, da koristi v največji meri nastanejo šele po zaključku izvedbe.**

Bilanca	Nadskupina tipov postavk	Skupina tipov postavk	Tip postavke	OBVEZNO Načrtovanje na projektu	
Bilanca A -Bilanca prihodkov in odhodkov	1 Integralna sredstva	01 Integralna sredstva	1 Odhodki proračuna		
		100 Integralna sredstva - COVID-19	200 Odhodki proračuna - COVID-19 - redne pravice porabe		
		110 Integralna sredstva - draginja	210 Odhodki proračuna - draginja - redne pravice porabe		
			113 EU 21-27 - EKP - Tehnična pomoč - integrala	113 EU 21-27 - EKP - Tehnična pomoč - integrala	PROJEKT
	2 Namenska sredstva	02 Namenska sredstva		11 Prispevki in pristojbine z zakonsko omejitvijo višine	
				18 Sredstva najemnine	
				23 Vplačane tiskovine	
				36 Nadomestilo za dodelitev služnostne pravice ali ustanovitev stavbne pravice	PROJEKT
				39 Namenska poraba kupnin od prodaje kapitalskih naložb RS	
				5 Prodaja in zamenjava stvarnega premoženja	
				6 Lastna dejavnost	
				7 Sredstva odškodnin iz zavarovanja premoženja	
				9 Prispevki in pristojbine	
				94 Sredstva od prodaje emisijskih kuponov	
				96 Namenska poraba dividend in dobičkov	
					04 Druge donacije
			27 Preneseno izvrševanje nalog	PROJEKT	
			30 Donacije	PROJEKT	
			32 Norveški finančni mehanizem in Finančni mehanizem EGP	PROJEKT	
3 EU sredstva	072 EU 14-20 - Kohezijska politika		701 EU 14-20-Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	PROJEKT	
			702 EU 14-20-Vzhod- Evropski socialni sklad (ESS)	PROJEKT	
			703 EU 14-20-Zahod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	PROJEKT	
			704 EU 14-20-Zahod- Evropski socialni sklad (ESS)	PROJEKT	
			705 EU 14-20 - Pobuda za zaposlovanje mladih (PZM)	PROJEKT	
			721 EU 14-20 Kohezijski sklad (KS)	PROJEKT	

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

074 EU 14-20 - Kohezijska politika - COVID-19	706 EU 14-20-Vzhod-Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - COVID-19	PROJEKT	
	707 EU 14-20-Vzhod-Evropski socialni sklad (ESS) - COVID-19	PROJEKT	
	708 EU 14-20-Zahod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - COVID-19	PROJEKT	
	709 EU 14-20-Zahod-Evropski socialni sklad (ESS) - COVID-19	PROJEKT	
	726 EU 14-20 Evropski socialni sklad (ESS) - COVID-19 - ReactEU	PROJEKT	
	727 EU 14-20 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - COVID-19 - ReactEU	PROJEKT	
076 EU 21-27 - Kohezijska politika	762 EU 21-27-Vzhod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	PROJEKT	
	763 EU 21-27-Vzhod - Evropski socialni sklad (ESS)	PROJEKT	
	764 EU 21-27 - Zahod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	PROJEKT	
	765 EU 21-27 - Zahod - Evropski socialni sklad (ESS)	PROJEKT	
	766 EU 21-27 - Sklad za pravičen prehod (SPP)	PROJEKT	
	767 EU 21-27 - Kohezijski sklad (KS)	PROJEKT	
092 EU 14-20 - Kmetijska politika	741 EU 14-20 Razvoj podeželja	PROJEKT	
	761 EU 14-20 Neposredna plačila	PROJEKT	
	781 EU 14-20 Tržni ukrepi	PROJEKT	
	821 EU 14-20 Ostali ukrepi v kmetijstvu	PROJEKT	
	861 EU 14-20 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo	PROJEKT	
094 EU 14-20 - Kmetijska politika - COVID-19	742 EU 14-20 Razvoj podeželja - COVID-19	PROJEKT	
	782 EU 14-20 Tržni ukrepi - COVID-19	PROJEKT	
096 EU 21-27 - Kmetijska politika	862 EU 21-27 Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo	PROJEKT	
	863 EU 21-27 Evropski kmetijski sklad	PROJEKT	
111 EU sredstva - draginja	211 EU sredstva - draginja	PROJEKT	
122 EU 14-20 - Ostali programi EU	801 EU 14-20 Centralizirani in drugi programi EU	PROJEKT	
	34 Preneseno izvrševanje nalog	PROJEKT	
124 EU 14-20 - Ostali programi EU - COVID-19	802 EU 14-20 Centralizirani in drugi programi EU - COVID-19	PROJEKT	
126 EU 21-27 - Ostali programi EU	803 EU 21-27 Centralizirani in drugi programi EU	PROJEKT	
162 EU 14-20 - Teritorialno sodelovanje (kohezijska politika)	881 EU 14-20 Teritorialno sodelovanje	PROJEKT	
164 EU 21-27 - Teritorialno sodelovanje (kohezijska politika)	882 EU 14-20 Teritorialno sodelovanje	PROJEKT	
4 Integralna sredstva - slovenska udeležba	05 Donacije - slovenska udeležba	31 Donacije - slovenska udeležba	PROJEKT
		931 FM 14-21 Norveški in EGP finančni mehanizem - slovenska udeležba	PROJEKT
073 EU 14-20 - Kohezijska politika - slovenska udeležba	711 EU 14-20-Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba	PROJEKT	
	712 EU 14-20-Vzhod- Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba	PROJEKT	

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

	713 EU 14-20-Zahod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba	PROJEKT
	714 EU 14-20-Zahod- Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba	PROJEKT
	731 EU 14-20 Kohezijski sklad (KS) - slovenska udeležba	PROJEKT
075 EU 14-20 - Kohezijska politika - slovenska udeležba - COVID-19	715 EU 14-20 - Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba - COVID-19	PROJEKT
	716 EU 14-20 - Vzhod - Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba - COVID-19	PROJEKT
	717 EU 14-20 - Zahod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba - COVID-19	PROJEKT
	718 EU 14-20 - Zahod - Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba - COVID-19	PROJEKT
	719 EU 14-20 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba - COVID-19 - ReactEU	PROJEKT
077 EU 21-27 - Kohezijska politika - slovenska udeležba	772 EU 21-27 - Vzhod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba	PROJEKT
	773 EU 21-27 - Vzhod - Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba	PROJEKT
	774 EU 21-27 - Zahod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba	PROJEKT
	775 EU 21-27 - Zahod - Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba	PROJEKT
	776 EU 21-27 - Sklad za pravičen prehod (SPP) - slovenska udeležba	PROJEKT
	777 EU 21-27 - Kohezijski sklad (KS) - slovenska udeležba	PROJEKT
093 EU 14-20 - Kmetijska politika - slovenska udeležba	751 EU 14-20 Razvoj podeželja - slovenska udeležba	PROJEKT
	831 EU 14-20 Ostali ukrepi v kmetijstvu - slovenska udeležba	PROJEKT
	871 EU 14-20 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo- slovenska udeležba	PROJEKT
095 EU 14-20 - Kmetijska politika - slovenska udeležba - COVID-19	752 EU 14-20 - Razvoj podeželja - slovenska udeležba - COVID-19	PROJEKT
097 EU 21-27 - Kmetijska politika - slovenska udeležba	872 EU 21-27 Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo - slovenska udeležba	PROJEKT
	873 EU 21-27 Evropski kmetijski sklad - slovenska udeležba	PROJEKT
112 EU sredstva - slovenska udeležba - draginja	212 EU sredstva - slovenska udeležba - draginja	PROJEKT
123 EU 14-20 - Ostali programi EU - slovenska udeležba	811 EU 14-20 Centralizirani in drugi programi EU - slovenska udeležba	PROJEKT
125 EU 14-20 Ostali programi EU - slovenska udeležba - COVID-19	812 EU 14-20 Centralizirani in drugi programi EU - slovenska udeležba - COVID-19	PROJEKT
127 EU 21-27 - Ostali programi EU - slovenska udeležba	813 EU 21-27 Centralizirani in drugi programi EU - slovenska udeležba	PROJEKT
163 EU 14-20 - Teritorialno sodelovanje (kohezijska politika) - slovenska udeležba	891 EU 14-20 Teritorialno sodelovanje - slovenska udeležba	PROJEKT

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

		165 EU 21-27 - Teritorialno sodelovanje (kohezijska politika) - slovenska udeležba	892 EU 21-27 Teritorialno sodelovanje - slovenska udeležba	PROJEKT
	5 Namenska sredstva finančnih mehanizmov	17 Namenska sredstva finančnih mehanizmov	59 Švicarski prispevek	PROJEKT
			921 FM 14-21 Norveški in EGP finančni mehanizem 931 FM 14-21 Norveški in EGP finančni mehanizem - slovenska udeležba	PROJEKT
	6 EU proračun vir	600 EU Mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF)	690 EU Mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF)	
Bilanca B -Račun finančnih terjatev in naložb	8 Sredstva bilance B	20 Sredstva bilance B	12 Dana posojila 13 Povečanje kapitalskih deležev 26 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev - proračun 261 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev - draginja	
	82 Namenska sredstva bilance B	22 Namenska sredstva bilance B	2 Kupnine iz lastninskega preoblikovanja podjetij 15 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev - z zakonsko omejitvijo višine 151 Povečanje kapitalskih deležev - namenski vir	
	83 EU sredstva bilance B	202 EU 14-20 - Kohezijska politika - bilanca B	401 EU 14-20-Blc B-Vzhod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) 402 EU 14-20-Blc B-Vzhod - Evropski socialni sklad (ESS) 403 EU 14-20-Blc B-Zahod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) 404 EU 14-20-Blc B-Zahod - Evropski socialni sklad (ESS) 421 EU 14-20-Blc B - Kohezijski sklad (KS)	PROJEKT PROJEKT PROJEKT PROJEKT PROJEKT
	84 Lastna udeležba bilance B	203 EU 14-20 - Kohezijska politika - bilanca B - slovenska udeležba	411 EU 14-20-Blc B-Vzhod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba 412 EU 14-20-Blc B-Vzhod - Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba 413 EU 14-20-Blc B-Zahod - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba 414 EU 14-20-Blc B-Zahod - Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba 431 EU 14-20-Blc B - Kohezijski sklad (KS) - slovenska udeležba	PROJEKT PROJEKT PROJEKT PROJEKT PROJEKT
Bilanca C -Račun financiranja	9 Sredstva bilance C	30 Sredstva bilance C	16 Odplačila glavnice	
	92 Namenska sredstva bilance C	32 Namenska sredstva bilance C	25 Odplačilo glavnice - namenska sredstva	

Ker priprava NRP ni omejena samo na investicijske odhodke in transfere, je pomembno, da so proračunski uporabniki pri načrtovanju proračuna ter oblikovanju projektov še posebej pozorni na njihovo celovito vsebino, saj se lahko v okviru projektov izkazujejo v ustreznem deležu tudi stroški plač, storitev, ipd., če so ti potrebni za doseg ciljev projekta.

Vsebine, ki ustrezajo definiciji projekta in jih (so)financira proračun, se načrtujejo kot projekt, ne glede na ekonomski namen ali vir financiranja!

NRP se prikaže po virih sredstev za financiranje aktivnosti elementov, ki so njegov sestavni del, in sicer za štiriletno obdobje (to je za načrtovano proračunsko leto in za naslednja tri leta oz. še preostali del glede na obdobje trajanja posameznega projekta ali ukrepa).

Posebni del proračuna in NRP morata biti usklajena. Glavna razlika med obema deloma proračuna je v tem, da:

- je pri NRP upoštevano načelo celovitosti in večletnosti,
- NRP prikazuje izdatke oz. odhodke, ki so vsebinsko združeni v projekte in ukrepe, pri čemer se na II. del proračuna navezuje preko virov financiranja (proračunski viri) in
- lahko finančna konstrukcija vključuje tudi ostale vire (občinske, zasebne, idr.), saj morajo biti viri financiranja zagotovljeni (znani) za celovito doseganje ciljev ter celotno obdobje trajanja projekta ali ukrepa, ki je vključen v NRP.

Pri načrtovanju projektov se praviloma upoštevajo še merila uspešnosti, učinkovitosti in druga merila ter pogoji, ki se jih vnaprej določi za razvrščanje projektov v okviru posameznega področja ter se zanje pripravi strokovna presoja upravičenosti.

4.3.1 Uvrstitev novih ukrepov in projektov

Pri načrtovanju NRP za naslednje štiriletno obdobje je **potrebno najprej zagotoviti vire za projekte in ukrepe, ki so v izvajanju, preostala razpoložljiva sredstva pa se nameni za tiste, ki se jih uvršča na novo** in se bodo začeli izvajati v naslednjem planskem obdobju. Prioritetni projekti in ukrepi se določijo po posameznih politikah ter podprogramih ob upoštevanju zasledovanja ciljev oziroma rezultatov in neposrednih učinkov, ki so zastavljeni za te podprograme - ki pa morajo biti usklajeni tudi s cilji drugih veljavnih dolgoročnih razvojnih dokumentov.

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

Pred uvrščanjem **novih ukrepov** bi skrbnik/nosilec moral periodično za ukrepe v izvajanju in ukrepe v zaključevanju ugotoviti in smiselno ovrednotiti dejanske neposredne učinke ukrepa in vpliv na rezultate ter na tej podlagi odločiti o spremembi, zaključku ali nadaljevanju aktivnosti, ki se izvajajo skozi ukrep. Podobno mora predlagatelj **novega projekta** predhodno preveriti oz. zagotoviti, da je bila skladno z načeli učinkovitosti in gospodarnosti izvedena presoja smotrnosti projekta ter je izvedba projekta upravičena.

Pri načrtovanju in spreminjanju projektov/ukrepov vam je lahko v pomoč dokument **“Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna”**, ki je objavljen na skupni spletni strani državne uprave³².

³² <https://www.gov.si/teme/nact-razvojnih-programov/>

4.3.2 Ukrepi

Ukrep zajema aktivnosti, ki **primarno izhajajo iz upravnih nalog**³³, kot so oblikovanje politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, razvojne naloge in zagotavljanje (izvajanje) opravljanja javnih služb.

Ukrep je skupek različnih medsebojno usklajenih dejanj, ki pomenijo določeno programsko zaključeno celoto in pripomorejo k doseganju skupnih neposrednih učinkov ter ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti in povezati s ciljno skupino.

Dejanja, zajeta v ukrepu, predstavljajo določeno programsko zaključeno celoto, kot so priprava sistemske zakonodaje, izvedbenih predpisov in podobno, izvajanje (zagotavljanje izvajanja) zakonskih nalog oziroma redno delovanje organov z namenom realizacije zakonskih ciljev ter s tem povezano načrtovanje stroškov.

Kot **ukrepi** se načrtujejo odhodki povezani zlasti z upravnimi nalogami, opredeljenimi z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi, na podlagi katerih je mogoče **opredeliti namen in cilje, rešitve in trajanje ukrepa ter finančne posledice posameznih rešitev**. Ukrepi zajemajo tiste odhodke proračuna, ki niso načrtovani v okviru projektov. Primeri nekaterih upravnih aktivnosti, načrtovanih v obliki ukrepa, so prikazani v nadaljevanju:

<i>Urejanje in podpora v sistemu osnovnega šolstva</i> <i>Obsega nudenje strokovne pomoči Zavoda RS za šolstvo pri delu posameznih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja in nudenje strokovne pomoči posameznim strokovnim delavcem (svetovanje pri uvajanju novih programov in učnih načrtov, uvajanje projektov, študijsko usmerjanje delovnih skupin).</i>
<i>Regresiranje prehrane učencem</i> <i>Učencem se glede na socialni status zagotavlja subvencija malice in subvencija kosila v času izobraževanja (skladno z določili Zakona o šolski prehrani). Namen je, da se vsem učencem omogoči kakovostno in zdravo prehranjevanje v času izobraževanja.</i>
<i>Izvajanje javne službe v knjižničarstvu – NUK</i> <i>Ustvarja zakonske, kadrovske in materialne pogoje za učinkovito izvedbo programa Narodne in univerzitetne knjižnice.</i>
<i>Pobiranje JF prihodkov in finančni nadzor</i>

³³ Upravne naloge opredeljuje Zakon o državni upravi:

- **sodelovanje pri oblikovanju politik:** uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.
- **izvršilne naloge:** uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade (v nadaljnjem besedilu: izvršilne naloge).
- **inšpekcijski nadzor:** uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov.
- **spremljanje stanja:** uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države. Uprava vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence.
- **razvojne naloge:** uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj.
- **zagotavljanje javnih služb:** uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Opravljanje javnih služb se zagotavlja v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih.

<p>Vključuje sredstva za izvajanje zakonskih nalog Finančne uprave RS kot so odmera in obračun obveznih dajatev, carinjenje blaga, finančni nadzor, finančna preiskava, nadzor nad prirejanjem iger na srečo, nadzor nad prijavo vnosa in iznosa gotovine na območje ali z območja EU, nadzor nad vnosom, iznosom, tranzitom in prenosom blaga v skladu s carinskimi predpisi ter predpisi, s katerimi so določeni posebni ukrepi zaradi interesov varnosti, varovanja zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin, varstva okolja, varovanja kulturne dediščine, varstva pravic intelektualne lastnine, ukrepi trgovinske politike, izvršba, boj zoper zaposlovanje in delo na črno in nadzor na časom vožnje, odmora in počitka voznikov ter drugo. V okviru ukrepa so načrtovana sredstva za izplačilo plač, dodatkov, povračil in nadomestil ter prispevkov za socialno varnost zaposlenih. Nadalje so v okviru ukrepa načrtovani izdatki za blago in storitve, in sicer sredstva za plačilo materialnih stroškov. V okviru teh izdatkov bodo poglobitni izdatki za tekoče vzdrževanje programske opreme in izdatki za storitve (poština).</p>
<p><u>Krepitev prepoznavnosti slovenskega turizma</u> Zajema aktivnosti za povečanje prepoznavnosti in ugleda Slovenije kot atraktivne zelene turistične destinacije z odmevnejšimi oglaševalskimi akcijami, z aktivno promocijo znamke in turistične ponudbe na pomembnih dogodkih na domačem trgu (s poudarkom na športu in kulturi), z izvajanjem promocijskih aktivnosti v partnerstvu s slovenskim turističnim gospodarstvom, destinacijskimi organizacijami in produktivnimi združenji, z nadaljevanjem in krepitvijo aktivnosti v regiji JV Evrope in na izbranih perspektivnih oddaljenih trgih, s proaktivnim izvajanjem aktivnosti in projektov na trgih, kjer ima STO že predstavništva, z nadgrajevanjem delovanja informacijskih pisarn, s spodbujanjem vzpostavljanja novih letalskih povezav, z nadaljevanjem uporabe novih medijev in TK pristopov, z nadgradnjo in vzdrževanjem ITIS ter z izdajanjem promocijskih materialov in artiklov skladno z znamko slovenskega turizma. Glavnina aktivnosti tega ukrepa se izvaja preko programa dela agencije SPIRIT za področje turizma.</p>
<p><u>Upravljanje in varstvo cest</u> Znotraj le-tega se izvajajo naloge reševanja premoženjsko-pravnih zadev, varovanja državnih cest z nadzorovanjem posegov v cestni prostor, ugotavljanja skladnosti tipov vozil, posameznih vozil in njihovih delov s predpisi, vzdrževanja popisa osnovnih elementov in opreme cest, spremljanja trenutnega stanja prometa, vzpostavljanja usklajenih pravil in določil za ponavljajočo se uporabo in doseganja optimalne stopnje urejenosti pri gradnji javnih cest, ipd.</p>
<p><u>Uradni nadzor in monitoringi živil in krme,</u> Zajema izvajanje uradnih in inšpekcijskih nadzorov živil živalskega in rastlinskega izvora ter krmil.</p>
<p><u>Analiziranje in ocenjevanje kakovosti okolja</u> obsega spremljanje kakovosti površinskih in podzemnih voda, spremljanje onesnaženosti zraka in padavin ter oceno in spremljanje stanja onesnaženosti tal. Spremljanje stanja onesnaženosti se izvaja na podlagi meritev na avtomatskih merilnih postajah ter na podlagi ročnih zajemov vzorcev po celotni Sloveniji, ki jim sledi analiza. Glede na veljavne predpise se ocenjuje kakovost zunanjega zraka, opozarja javnost o prekoračenih vrednostih, ocenjuje kemijsko in ekološko stanje površinskih voda (reke, jezera, morje), kemijsko stanje podzemne vode ter ugotavlja trende zmanjševanja onesnaženosti zraka in voda.</p>

Z izvajanjem ukrepov proračunski uporabniki dosegajo neposredne učinke³⁴ – takojšnje posledice v obliki javnih proizvodov in storitev, preko njih pa rezultate na ravni podprograma programske klasifikacije.

Na ravni ukrepa se določijo tudi kazalniki vhoda. **Kazalniki vhodov so informativne narave.** Ti najbolj neposredno **določajo in pojasnjujejo izhodišča, na katerih temeljijo izračuni pravic porabe za financiranje ukrepa.** Kazalniki vhoda predstavljajo vložke, ki so potrebni oz. prispevajo k zagotavljanju dobrin in storitev. Običajno so to delo, nepremičnine, znanje ipd. Opredelimo jih lahko kot npr. število zaposlenih pri neposrednem PU, višina nadomestila, delež plač v transferu posrednim PU, število izvajalcev javne službe, število upravičencev,...

³⁴ Proračunski uporabniki lahko pri določanju neposrednih učinkov posameznih ukrepov smiselno uporabijo tudi predloge iz Funkcijske analize subjektov javnega sektorja – Metodološko poročilo (<https://nio.gov.si/nio/cms/page/doc>)

Kazalniki vhoda skupaj z uporabo drugih proračunskih kategorij in pripadajočih elementov obrazložitvev (ki lahko temeljijo tudi na dodatnih drugih internih izhodiščih posameznih proračunskih uporabnikov) predstavljajo osnovo za spremljanje gospodarnosti in učinkovitosti³⁵ ter končno tudi uspešnosti ukrepov³⁶ (glej *Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih*, ki je objavljena skupni spletni strani državne uprave).

³⁵ Primeri meril gospodarnosti

- *Prihranki stroškov za izide, ki so rezultat konkurenčne izbire ponudnikov, pri čemer imajo izidi zeleno kvaliteto.*
- *Finančni prihranki, ki izvirajo iz popustov ob nakupih potrebnih stvari.*

Primeri meril učinkovitosti

- *Stroški vložkov na enoto produkta ali storitve so tipično merilo učinkovitosti.*
- *Primerjave dobrih praks: stroški informacijske tehnologije v organizaciji v primerjavi s stroški informacijske tehnologije v drugih podobnih organizacijah, število pritožb na zaposlenega ali delovno enoto, glede na postavljeni standard, cilj ali opredeljeno dobro prakso.*
- *Učinkovitost raziskovalne administracije: administrativni stroški, izraženi kot odstotek raziskovalnega podprograma in primerjani z delovanjem drugih podobnih oddelkov (doma ali na tujem).*
- *Spremljanje stroškov delovanja socialnih služb kot delež skupnih stroškov delovanja teh služb na 1.000 strank.*

³⁶ Revizijski priročnik: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces (Računsko sodišče RS, <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/prirocniki/>)

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

Vrsta odhodka povezava na K3/K4/K6	Vhodni kazalec	Opis primera
400000 Osnovne plače	Število zaposlenih pri neposrednem PU	V okviru načrtovanja potrebnih sredstev za izvedbo posameznega ukrepa oziroma projekta, kjer bodo načrtovani tudi odhodki za plače, je potrebno vnesti število zaposlenih, ki delajo oziroma bodo financirani iz sredstev tega projekta/ukrepa. Če bi zaposleni opravljali dela in naloge različnih vsebin, torej tudi različnih projektov/ukrepov, je treba število zaposlenih ustrezno preračunati (npr. če en zaposleni opravlja naloge dveh različnih vsebin, ki spadata v dva različna ukrepa v razmerju 40:60, se tudi število zaposlenih vpiše pri prvem ukrepu 0,4 zaposlenega in pri drugem ukrepu 0,6 zaposlenega).
410 Subvencije	Višina nadomestila Število subvencioniranih enot/prejemnikov	V praksi lahko sledimo trem smiselnim sklopom kazalcev: 1a) število ha upravičenih površin oziroma število glav živine (GVŽ) 1b) povprečna višina podpore (ali povprečen znesek subvencij) na ha oz. GVŽ 2a) število izvedenih oz. odobrenih projektov 2b) povprečna višina podpore (ali povprečen znesek subvencij) na projekt 3a) število vlagateljev za pridobitev subvencije 3b) povprečna višina podpore (ali povprečen znesek subvencij) na vlagatelja
411 Transferi posameznikom in gospodinjstvom	Trajanje prejema (v mesecih) Število upravičencev	Vhodni indikatorji so odvisni od različnih vsebin, katere ekonomske namene definirajo različni podkonti. Za ovrednotenje pravic porabe je lahko pomembni vhodni indikator poleg števila upravičencev tudi povprečna doba trajanja prejema (še posebej za nezaposlene, prejemnike denarne socialne pomoči, štipendije...).
	4110 Število upravičencev - brezposelni 4119 Število upravičencev – študentska prehrana 4117 Število upravičencev – državne štipendije Število upravičencev – Zoisove štipendije 411100 Število upravičencev – otroški dodatek 411104 Število upravičencev – starševska nadomestila 411213 Število upravičencev – denarna socialna pomoč 411300 Število upravičencev – vojni invalidi 411301 Število upravičencev – vojni veterani 411302 Število upravičencev – žrtve vojnega nasilja 411305 Število upravičencev – zakonske pravice	
412 Transferi neprifitnim organizacijam in ustanovam	Število izvajalcev/prejemnikov Število programov	Informacija o številu različnih izvajalcev/prejemnikov, ki so različne pravno-organizacijske oblike (politične stranke, NVO...) ter izvajajo različne programe in projekte, ki jih razpisuje država ali pa dobivajo plačila iz proračuna na podlagi zakona (npr. 0,5 % dohodnine po ZDOh). Vhodna informacija je tudi število programov.

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

4132	Tekoči transferi v javne sklade	Število zaposlenih pri posrednem PU	Navede se ocenjeno število dejansko zaposlenih v določenem proračunskem letu.
		Število izvajalcev javne službe	Navede se število javnih skladov.
		Delež plač v transferu	Obvezno je treba vnesti podatek v % in sicer kolikšen delež v tekočem transferu predstavljajo sredstva, ki so namenjena za plačo in dodatke zaposlenim, regres za letni dopust, povračila in nadomestila, za delovno uspešnost, nadurno delo in druge izdatke zaposlenim, prispevke za socialno varnost zaposlenih, premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.
4133	Tekoči transferi v javne zavode	Število zaposlenih pri posrednem PU	Navede se ocenjeno število dejansko zaposlenih v določenem proračunskem letu (npr.: za šole se navede skupno število učiteljev in strokovnih delavcev).
		Število izvajalcev javne službe	Npr.: število osnovnih šol, število srednjih šol, število zavodov za usposabljanje...
		Delež plač v transferu	Tekoči transferi v javne zavode predstavljajo sredstva, ki se iz državnega proračuna namenjajo za izvajanje javne službe, ki jo opravljajo javni zavodi. Obvezno je treba vnesti podatek v % in sicer kolikšen delež v tekočem transferu predstavljajo sredstva, ki so namenjena za plačo in dodatke zaposlenim, regres za letni dopust, povračila in nadomestila, za delovno uspešnost, nadurno delo in druge izdatke zaposlenim, prispevke za socialno varnost zaposlenih, premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.
		Delež sredstev proračuna	Sredstva državnega proračuna (povprečni delež), ki ga dobi visokošolski zavod.
		Število učencev/dijakov/študentov	Npr.: ocenjeno število učencev, dijakov, študentov za obdobje za katerega se načrtujejo sredstva. Kakšno je število diplomantov, število študentov rednega/izrednega študija.
		Število izobraževalnih oddelkov/programov	Npr.: Ocenjeno število oddelkov v osnovnih šolah, število programov v srednjih šolah za obdobje, za katerega se načrtujejo sredstva.
4135	Tekoča plačila drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki	Število izvajalcev javne službe	Navede se število drugih izvajalcev javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki (na področju izobraževanja javni zavodi, kakor tudi zasebne šole, ki na podlagi koncesije opravljajo javno veljavni program). Npr.: Število zasebnih koncesioniranih samostojnih visokošolskih zavodov ter število zasebnih samostojnih visokošolskih zavodov, ki izvajajo javno veljavne študijske programe, če pridobivajo javna sredstva.
4136	Tekoči transferi v javne agencije	Število zaposlenih pri posrednem PU	Navede se ocenjeno število zaposlenih v določenem proračunskem letu.
		Število izvajalcev javne službe	Navede se število javnih agencij.
		Delež plač v transferu	Obvezno je treba vnesti podatek v % in sicer kolikšen delež v tekočem transferu predstavljajo sredstva, ki so namenjena za plačo in dodatke zaposlenim, regres za letni dopust, povračila in nadomestila, za delovno uspešnost, nadurno delo in druge izdatke zaposlenim, prispevke za socialno varnost zaposlenih, premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.

4.3.3 Projekti

V okviru projektov se v NRP načrtujejo odhodki proračuna, namenjeni za načrtovano povečanje ali obnovitev vrednosti stvarnega premoženja proračunskih uporabnikov (npr. nakup osnovnih sredstev skupaj z izdatki, potrebnimi za usposobitev teh sredstev tj. tistimi, ki tvorijo nabavno vrednost osnovnega sredstva, vključno z DDV, če je le-ta strošek projekta), torej investicijski odhodki in transferi ter drugi izdatki, ki so za te namene predvideni v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov. Poleg teh pa so v okviru projektov zajeti tudi drugi odhodki, tj. tisti, ki niso investicije v pridobitev ali vzdrževanje stvarnega premoženja, vendar imajo druge pomembne lastnosti, na podlagi katerih je zanje mogoče ugotavljati upravičenost izdatkov na podlagi pričakovanih koristi v prihodnosti in pomenijo investicijo v smislu izobraževanja in usposabljanja, razvijanja novih tehnologij, intelektualne lastnine, vzpostavljanja novih organizacijskih oblik, ipd. Praviloma se namreč tudi tovrstni izdatki navezujejo na večletne razvojne programe in se realizirajo preko projektov.

Pri načrtovanju projektov v NRP je potrebno upoštevati naslednje:

Projekt je ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno (tehnično-tehnološko) **funkcijo** in ima **jasno opredeljene cilje**, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Pomeni sklop aktivnosti, ki se izvajajo z določenim namenom, za njihovo izvedbo se uporabljajo različni viri (finančni, materialni, človeški, časovni in drugi viri), **trajanje** pa je **omejeno** z datumom začetka in konca.

Projekt se začne z datumom podpisa sklepa o potrditvi DIP ter se zaključi, ko so načrtovane vsebine izvedene, predane v uporabo ter finančno zaključene.

Za projekt je značilno, da se izvaja znotraj jasno določenega časovnega okvirja ter da je njegov cilj doseganje **enkratnega rezultata; rezultata, koristi pa praviloma nastajajo po zaključku izvedbe**. Vsak projekt ima torej omejeno življenjsko dobo, zaradi njegovih posebnosti pa ga je mogoče razlikovati od podobnih projektov ter od običajnih rednih nalog oziroma aktivnosti.

Bolj pozorno je potrebno načrtovati in obravnavati projekte, ki se delijo na **več faz** zaradi različnih razlogov (npr. dolgo trajanje, zahtevnejši projekti...) - pri čemer je v NRP lahko vsaka od njih načrtovana kot samostojna enota, kajti **faza projekta** je funkcionalno, tehnično-tehnološko in finančno samostojna celota, ki izpolnjuje zgoraj opisane pogoje za projekt³⁷.

Projekte se lahko združuje v **program** (ena šifra v NRP), ko gre za več podobnih investicij ali za smiselno povezane posamične aktivnosti **manjših vrednosti**³⁸ oziroma aktivnosti, ki so po vsebini, zasnovi in obsegu zaključena celota. O manjših vrednostih govorimo takrat, ko

³⁷ Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (v nadaljevanju: UEM) dopušča možnost, da se projekt izvede v več fazah, kjer je vsaka izmed njih uvrščena v NRP pod samostojno šifro, ki jih v proračunu združujemo v celovit projekt. Faznost mora biti predvidena že v DIP (5. točka 3. odstavka 11. člena UEM), vsaka faza pa mora izpolnjevati pogoje iz 16. in 37. točke 2. člena UEM. Slednje pomeni, da mora vsaka faza izpolnjevati pogoje za samostojen projekt, torej se uvrsti v NRP na podlagi lastnega investicijskega programa. Izjemoma se lahko pri velikih projektih faza priprave dokumentacije, kadar je opredeljena kot samostojna faza, v NRP uvrsti na podlagi DIP za celoten projekt (5. odstavek 11. člena UEM).

³⁸ Uveljavljena meja združevanja za posamezno investicijo vključeno v programski projekt je med 50 in 100 tisoč EUR, pri čemer se upoštevajo vsi stroški projekta, ne glede na vir financiranja.

posamezna aktivnost/investicija, vključena v program, predstavlja relativno majhen delež znotraj projektnega dela proračunskega uporabnika in je vrednostno običajno ocenjena do 50 tisoč € oziroma največ do 100 tisoč EUR. Pristop je primeren, ko gre za (so)financiranje fizičnih oseb (npr. zaposlitveni programi, štipendiranje, usposabljanje, izobraževanje, subvencioniranje posameznikov...), pri investicijah v opremo (npr. pisarniško pohištvo, računalniška oprema, prevozna sredstva...), pri investicijskem vzdrževanju prostorov, kjer je investitor proračunski uporabnik in drugih manjših istovrstnih projektih... V teh primerih se smatra, da združevanje takšnih aktivnosti v program ne ogroža transparentnosti proračuna. Skladno s 4. odstavkom 11. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (v nadaljevanju: UEM) se za program ne zahteva stopenjska priprava investicijske dokumentacije, ampak se (ob razširjeni vsebini) za investicijski program šteje dokument identifikacije investicijskega projekta ter predstavlja osnovo za odločitev o investiciji. Če je posameznih prejemnikov/investitorjev več, skupni investicijski dokument, ki je podlaga za uvrstitev v NRP v imenu vseh investitorjev pripravi »Nosilec«. Program združuje posamezne manjše zaključene aktivnosti, ki imajo vsaka svoj začetek in konec, torej se začetek in konec programa določita z začetkom prve in s koncem zadnje izmed njih. Programi se pripravijo za obdobje, za katerega lahko še kredibilno načrtujemo, konkretno ocenimo potrebe ter prioritete in zanje podamo izračun stroškov ter oceno koristi. Trajanje programov je torej pogojeno z izvedbo konkretnih vsebin (število, obseg...), ki so (bile) načrtovane v investicijski dokumentaciji, **zato se podaljšujejo zgolj v primerih, ko se financiranje načrtovanega zamakne v naslednje proračunsko leto**. V primeru hitrejšje izvedbe se program zaključí, ko so izvedene vse načrtovane vsebine. Nove/dodatne vsebine (razen morebitnih manjših sprememb) se načrtujejo v okviru novih programov. **V programe se ne vključuje aktivnosti**, ki nimajo projektne narave (npr. tekoče vzdrževanje, najemnine...) in **sodijo na ukrepe**, razen če gre za nepogrešljiv del doseganja ciljev programa. Ker se projekti med seboj lahko povezujejo in dosegajo skupne (sinergične) učinke, se v NRP zaradi večje preglednosti oblikujejo skupine projektov. Nakupi posameznih kosov istovrstne opreme, kjer posamezni kosi presegajo navedene kriterije (npr. nakup oklepnih vozil), se lahko evidentirajo pod eno šifro v NRP, vendar se celota načrtuje kot običajen projekt z vso potrebno investicijsko dokumentacijo (DIP, PIZ, IP) glede na skupno vrednost projekta.

Skupino projektov 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 prispevajo k doseganju enakih/skupnih ciljev (neposrednih učinkov). Smiselno gre torej za povezovanje projektov po programski klasifikaciji, zato je skupina projektov obvezen atribut pri evidentiranju v proračun. Skupina projektov, ki je izbrana na projektu, določa njegov nosilni podprogram.

Primeri nekaterih skupin projektov so prikazani v nadaljevanju:

Razvoj poslovnih modelov za MSP

Namen je okrepiti sposobnost podjetij za vključevanje v globalne verige vrednosti, spodbuditi večjo izvozno usmerjenost ter večji izvoz iz naslova storitev. Sredstva bodo usmerjena v razvoj in prenovo poslovnih modelov, podporo partnerstvom za krepitev sodelovanja, vzpostavitvi sistema "vse na enem mestu", pripravi študij izvedljivosti, tržnih raziskav in izvoznih načrtov ter inovativnih turističnih produktov in storitev. Skupino projektov, katere neposredni učinek je "Povečevanje mednarodne konkurenčnosti MSP" sestavljajo projekti:

Aktivno skozi utrip podeželja
Promocija turistične ponudbe Kras
Kolesarjenje po Koroški
Promocija turistične ponudbe Kras
Okusi Štajerske
Nevro medicinski turizem dobrega počutja
Partnerstva za nastop na tujih trgih 2018 - 2019
Razvoj in digitalna promocija Rogaške Slatine...

Ureditve cest skozi naselja

Skupina zajema ureditve cest skozi naselja: rekonstrukcijo cest oziroma preplastitev, izgradnjo pločnikov, prehodov za pešce, otkov za umirjanje, kolesarskih in traktorskih poti. Neposredni učinek skupine projektov je "Izboljšanje prometne varnosti v naseljih", ki naj bi se dosegel skozi izvedbo večjega števila projektov:

Ureditev ceste Arclin-Ljubečna
Ureditev ceste Bohinjska Bistrica-Polje
Ureditev ceste Velenje-Šoštanj
Ureditev peš in kolesarske povezave Žalec-Šempeter
Ureditev ceste Petanjci-Gederovci
Ureditev ceste Ručetna vas-Jugorje
Ureditev ceste Otiški vrh-Slovenj Gradec
Ureditev ceste Dole-Šentjur
Ureditev ceste Tihaboj-Mirna
Ureditev ceste Soteska-Podturn
Ureditev ceste Kompolje-Pri Cerkvi-Struge...

Dostop do delovnih mest za iskalce zaposlitve je skupina projektov, znotraj katere se izvajajo ukrepi na trgu dela (ukrepi aktivne politike zaposlovanja) za posamezne skupine brezposelnih (zlasti starejše od 50 let, dolgotrajno brezposelne in tiste z izobrazbo pod ISCED 3); razvijale se bodo storitve vseživljenjske karijerne orientacije ter napovedovanja potreb po delavcih ter kompetencah z namenom zmanjševanja strukturnih neskladij na trgu dela in hitrejšega dostopa oseb do zaposlitve, vključno s spodbujanjem mobilnosti delovne sile v okviru EU. Skupina vključuje vrsto projektov različnih skrbnikov:

Spodbujanje zaposlovanja - Zaposli.me
Odpravimo konflikte na delovnem mestu
Praktični programi za spodbujanje zaposlovanja. (Medpodjetniški izobraževalni center)
Uprizoritvena in multimedijška umetnost
Inovativna promocija kulturne dediščine
Komuniciramo kulturo
Ohranjanje in popularizacija dediščine rokodelstva...

Grupiranje projektov v skupine omogoča proračunskemu uporabniku boljši pregled nad izvrševanjem projektov, ki skupaj tvorijo celoto. Proračunski uporabnik določi, katere projekte (oz. šifre projektov) bo združil in tako sestavil skupino v NRP in s tem povezal projekte, vključno z evidenčnimi projekti. Skupina projektov nato prikazuje skupen načrt financiranja za izbrane projekte (vrednost vseh faz ali projektov, predvidena dinamika financiranja, realizacija ...). Izvajanje skupine projektov (preko namena in ciljev posameznih projektov) prispeva k doseganju neposrednih učinkov, neposredni učinki skupine projektov pa podpirajo doseganje rezultatov podprograma. **Ni primerno oblikovanje skupin na način, da je skupina le "pomanjšana" raven podprograma in je po nazivu, ciljih in kazalcih podobna ali celo identična 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 združevanja po programski klasifikaciji, temveč iz vsebinskega združevanja posameznih projektov (npr. po lokaciji). Tako atribut pri evidentiranju v obrazec 3 ni obvezen. 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. V celovit projekt se združujejo tudi faze projekta, kadar so te samostojno uvrščene v NRP. Pri velikih projektih se pripravljalna faza lahko uvrsti kot samostojen projekt/šifra v NRP. V tem primeru se pripravi DIP za celoviti projekt, v katerem se posebej prikaže stroške pripravljalne faze. Projekt za pripravljalno fazo se v NRP uvrsti na podlagi tega DIP. Za celoviti projekt se praviloma pripravi tudi skupen PIZ, posamezne izvedbene faze pa se v NRP uvrstijo na podlagi ločenih investicijskih programov. Ni pa primerno, da se več projektov z lastnim DIP združuje v enega z enim investicijskim programom. Primer takšnega povezovanja je lahko združevanje posameznih projektov, ki se izvajajo v okviru prostorskega načrta za neko območje:

Nordijski center Planice kot celovit projekt sestavljajo projekti:

*Zemljišča za izgradnjo Nordijskega centra Planica
NC Planica – pripravljalna dela
NC Planica SP 2010
Center za smučarske skoke in polete
Center za smučarske teke Planica*

Cankarjev dom Ljubljana vključuje projekta:

*Celovita obnova strehe na objektu Cankarjev dom
Zamenjava gasilne naprave v transformatorski postaji CD*

Evidenčni projekt (EP) je načrt financiranja skupine še neznanih projektov, za katere so znani cilji in nameni, v NRP pa še ni mogoče vključiti konkretnih projektov, s katerimi bodo ti cilji doseženi, saj podrobnosti v času načrtovanja proračuna še niso znane. Pomeni zgolj rezervirane pravice za prevzemanje obveznosti za določen programski namen oziroma za izpolnitev ciljev, ki so določeni z dolgoročnimi programskimi dokumenti ali predpisi. Viri (pravice porabe) za financiranje projekta se iz evidenčnega projekta prenesejo na posamični projekt šele, ko je izbran na podlagi razpisov ali drugih instrumentov izbora. Za uvrstitve evidenčnega projekta se izdelava investicijske dokumentacije ne zahteva. **V breme pravic porabe na evidenčnem projektu je mogoče izvesti postopek izbora projektov za sofinanciranje, ni pa dovoljeno prevzemanje obveznosti ali izvajanje drugih aktivnosti, ki bi imele pravno zavezujoče finančne posledice, dokler ni izpeljan postopek uvrstitve izbranih projektov v veljavni NRP države.** Evidenčni projekt je hkrati tudi del posamezne skupine projektov.

Primeri evidenčnih projektov so prikazani v nadaljevanju:

Sofinanciranje investicijskih projektov občin

je evidenčni projekt namenjen "rezervaciji" pravic porabe za sofinanciranje investicijskih projektov lokalne javne infrastrukture in investicijskih projektov posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občin, vključenih v načrte razvojnih programov občinskih proračunov v višini 6 % skupne primerne porabe vseh občin (občine so na osnovi 23. člena Zakona o financiranju občin -1 upravičene do dodatnih sredstev). Sredstva so namenjena za sofinanciranje in kreditiranje investicij v občinsko javno infrastrukturo za prijavljene projekte.

Spodbujanje energetske učinkovitosti

je evidenčni projekt, v okviru katerega se načrtujejo sredstva za projekte energetske obnove stavb javnega sektorja, ki so v lasti in uporabi neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov ter občin, izvedbi projektov energetske sanacije stavb javnega sektorja in večstanovanjskih stavb v sektorju gospodinjstev, izvedbi demonstracijskih projektov celovite energetske obnove različnih tipov stavb javnega sektorja po merilih skoraj nič ter izvedbi posebnih ukrepov za energetska sanacija gospodinjstvom, ki se soočajo s problemom energetske revščine.

Izboljšanje enakega dostopa-vseživljenjsko učenje

v obliki evidenčnega projekta predvideva sredstva za projekte izobraževanja in usposabljanja za dvig splošnih in poklicnih kompetenc za potrebe trga dela in za dvig izobrazbene ravni; Digitalno opismenjevanje in krepitev kompetenc s področja informacijsko komunikacijskih tehnologij; Vseživljenjska karierna orientacija za zaposlene; Priznavanja neformalnih in priložnostno pridobljenih znanj, spretnosti in veščin; Izvajanje poklicnega izpopolnjevanja in specializacije po pridobljeni izobrazbi na področju srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja ter višjega strokovnega izobraževanja; Regijske študentske sheme in štipendije za deficitarne in specializirane poklice; Karierna in poklicna orientacija za mlade; Izboljšanje mednarodne mobilnosti slovenskih študentov; Mobilnost visokošolskih učiteljev (slovenskih na tujih visokošolskih institucijah, tujih na slovenskih visokošolskih institucijah).

Sredstva za projekte, ki se po zaključenih postopkih izbora uvrstijo v NRP kot samostojni projekti, se dodelijo tem projektom tako, da PU določi ustrezen evidenčni projekt kot prednika. V primerih, ko se posamični projekti ne izvajajo skladno z načrti in sredstva niso bila oz. ne bodo porabljen v celoti, se le-ta vrnejo v okvir EP, kjer so potem na razpolago drugim projektom.

Pravice porabe za projekte, katerih izvedba se v prihodnje predvideva, pa zanje še ne obstaja investicijska ali druga ustrezna dokumentacija, je treba načrtovati na evidenčnih projektih, in sicer najmanj za leti, za katere se pripravlja proračun. Za programe, kjer so včasih odhodki težko predvidljivi (npr. Odprava posledic naravnih nesreč), je smiselno pravice porabe za ta leta načrtovati glede na povprečno realizacijo preteklih let oz. vsaj v minimalnem znesku. Uvrščanje projektov in prevzemanje obveznosti v teh letih bo namreč med izvrševanjem proračunov omejeno z višino sprejetega plana po PFN znotraj politike za posamezno leto.

Na evidenčnih projektih se lahko načrtujejo različni tipi proračunskih postavk. Smiselno je, da se uvrsti posamezen EP za določene skupne namene, kar bo pripomoglo k transparentnosti načrtovanja. Na te EP se lahko med izvrševanjem proračuna prerazporedi veljavni proračun ali veljavni plan, ki na konkretnih projektih trenutno ni potreben, saj EP nimajo omejitve dovoljenega odstopanja veljavne vrednosti od izhodiščne. Tako načrtovani investicijski izdatki v prihodnjih letih se lahko uporabijo tudi kot glavna osnova za oblikovanje limitov pri pripravi proračunov za naslednja leta, zato je priporočljivo, da se v teh letih načrtujejo realne potrebe uporabnikov.

Poseben segment NRP predstavljajo projekti, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev Evropske kohezijske politike in drugih virov Evropske unije oz. ostalih evropskih držav.

Projekti kohezijske politike v obdobju 2014-2020 izhajajo iz tako imenovanih strateških in izvedbenih dokumentov, ki so podlaga za črpanje evropskih sredstev. To so:

Strategija pametne specializacije,
Strategija razvoja Slovenije,
Partnerski sporazum in
Operativni program.

Operativni program predstavlja ključni izvedbeni dokument in je v programskem obdobju 2014-2020 enoten za črpanje vseh štirih skladov kohezijske politike. Izvedbeni dokument tako predstavlja podlago za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada za cilj Naložbe za rast in delovna mesta. Sredstva bodo prednostno usmerjena v štiri ključna področja za gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest:

raziskave, inovacije in razvoj,
informacijske in komunikacijske tehnologije,
povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij ter
podpora za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika.

Vlaganja v obdobju 2014-2020 so prednostno usmerjena v podporo t.i. mehkejšim vsebinam. Tako se zagotavlja ustrezna kombinacija ukrepov, ki združuje investicije v človeške vire in njihovo aktivacijo, izboljšanje stanja digitalizacije gospodarstva, trajnostno rabo energije, trajnostno mobilnost, raziskave, razvoj in inovacije ter v večjo energetsko in snovno učinkovitost in prometno infrastrukturo. Glede na preteklo programsko obdobje, je več sredstev namenjenih povratnim oblikam financiranja (izvajanje finančnih instrumentov), za izvajanje regijskih projektov, s katerimi se premagujejo ključni razvojni problemi, e bil sklenjen Dogovor za razvoj regij, sam razrez sredstev operativnega programa pa je narejen po prednostnih oseh, kategoriji regij in skladih.

Obstoječe programsko obdobje je usmerjeno v sofinanciranje projektov, pri katerih so strategija, konkretni cilji in učinki, ki povečujejo konkurenčnost slovenskega gospodarstva, jasno opredeljeni, obenem pa zagotavljajo kakovostna in dolgoročna delovna mesta.

Z namenom, da se že v fazi načrtovanja zagotovi usklajenost ter dopolnjevanje ukrepov in osredotočenost na rezultate, je bil vpeljan institut priprave Izvedbenega načrta Operativnega programa (INOP). INOP določa način doseganja specifičnih ciljev Operativnega programa in je podlaga za pripravo državnega proračuna. V skladu z določbami Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, INOP in njegove spremembe sprejema in objavlja Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, kot organ upravljanja. Zadnji sprejeti dokument tako predstavlja podlago za pripravo razreza proračunskih odhodkov in za pripravo finančnih načrtov za programe, ki se financirajo iz naslova evropske kohezijske politike.

Programsko osnovo za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja predstavlja Program razvoja podeželja Republike Slovenije 2014-2020. V fazi priprave finančnih načrtov morajo proračunski uporabniki vključiti v NRP konkretne projekte oz. programe ter uskladiti evidenčne projekte, ki spadajo v posamezni operativni program oz. ustrezen drugi programski dokument iz področja črpanja evropskih sredstev.

Pri projektih, ki se sofinancirajo s sredstvi EU, je pri načrtovanju potrebno opozoriti še, da **obrazec 3 zajame celotno finančno konstrukcijo projekta in ne le del, ki se nanaša na posamezno operacijo**. Operacija se namreč navezuje na oblike sofinanciranja, ki jih določi organi upravljanja zadevnega programa ali se določijo pod njihovo pristojnostjo ter prispeva k ciljem povezane prednostne naloge ali prednostnih nalog, na katere se nanaša. Za vse preostale stroške in izdatke, ki jih operacija ne obravnava, pa je potrebno zagotoviti sredstva iz drugih virov in projekt obravnavati kot celoto.

Investicijska dokumentacija, ki je podlaga za uvrstitev, se skladno z UEM izdeluje za projekt in ne za operacijo, kar je še posebej pomembno, kadar obseg projekta ni enak obsegu operacije.

Poleg sredstev državnega proračuna (vključno tistih iz EU skladov) in občinskih proračunov, se lahko projekti financirajo še z drugimi (ostalimi) viri, kot so proračunski skladi, proračuni posrednih proračunskih uporabnikov, druga domača ter tuja sredstva, vključno s sredstvi, pridobljenimi na podlagi javno-zasebnega partnerstva.

NRP je tudi sestavni del proračunov lokalnih skupnosti. Projekti, ki jih občine uvrstijo v svoj NRP in so izbrani za sofinanciranje iz državnega proračuna, morajo biti z istimi podatki vključeni tudi v NRP državnega proračuna. Pristojni PFN (uporabnik državnega proračuna) lahko v NRP načrtuje sredstva le za tiste projekte občin, ki so že uvrščeni v občinske proračune, skladno z zakonom, ki ureja financiranje občin. Podatki o teh projektih pa morajo biti na obeh ravneh usklajeni; le viri financiranja v obeh NRP izkazujejo zrcalno sliko proračunskih in ostalih virov.

Ker se v procesu priprave NRP izhaja iz projektov, ki so vanj že vključeni (obstoječi, veljavni projekti), se najprej uskladi podatke o projektih z dejanskim stanjem kot predpisuje Pravilnik o izvrševanju proračuna, zatem pa obstoječe načrte financiranja teh projektov prilagodi novim proračunskim okvirom oziroma limitom ter pravilom³⁹. Neposredni uporabnik, ki ima ob pripravi proračuna na razpolago manj sredstev, kot jih potrebuje za izvedbo in dokončanje svojih projektov, izdelava najprej analizo, na podlagi katere določi, katerega od projektov oziroma programov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa mora izvesti v okviru proračuna za naslednje leto, upošteva že prevzete oz. planirane obveznosti. Šele po ureditvi podatkov o projektih v izvajanju, se v NRP lahko uvrstijo tudi novi projekti, pri čemer je potrebno poleg opredeljenih prioritet ter razpoložljivih virov sredstev upoštevati tudi osnovne pogoje uvrstitve v NRP.

Z vidika celovitosti in preglednosti porabe proračunskih sredstev je potrebno poudariti še, da pri projektih, kjer je več udeležencev in sodelujejo različni PU s svojimi sredstvi (tj. sofinancirajo projekt), mora eden od njih prevzeti vlogo skrbnika projekta in s tem odgovornost za usklajenost postopkov in pravilnost podatkov o projektu ter njegovo realizacijo v skladu s predvidenim načrtom financiranja. Običajno je to resorno ministrstvo, odgovorno za izvedbo določene vladne politike, katere cilje naj bi primarno izpolnjeval načrtovani projekt. Skrbnik je koordinator vseh udeležencev pri projektu, ki usklajuje aktivnosti ob pripravi proračuna, kasneje pa je dolžan vzpostaviti sistem poročanja ter od ostalih soinvestitorjev pridobivati informacije oz. jih obveščati o stanju in dogajanju na projektu. Skrbnik tudi ne sme dopustiti, da ostali udeleženci svoj delež uvrstijo v NRP kot »samostojen« projekt, kar vodi k vzporedni evidenci s strani različnih soinvestitorjev ter nepreglednosti proračunskih virov (tveganje dvojnega financiranja) z vidika namena porabe in doseganja načrtanih ciljev.

Glede na predhodno navedene pogoje za uvrstitev projekta v NRP, je **pred načrtovanjem projekta** potrebno **preveriti**:

- ali je prikazana celotna finančna konstrukcija za izvedbo projekta, torej ali so znani oziroma zagotovljeni vsi viri financiranja (poleg proračunskih tudi ostali);
- ali so navedene le določene aktivnosti, ki pa ne predstavljajo tehnično-tehnološke in ekonomske celote oziroma ne zadoščajo pogojem za projekt ali fazo projekta, kar povzroči administrativno delitev projekta na "več šifer NRP" (kot npr. nakup zemljišča ali aktivnosti, upravičene za sofinanciranje z EU sredstvi, t.i. operacija) in obratno;
- ali se več projektov, ki so vsak zase ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, z natančno določeno tehnično-tehnološko funkcijo in jasno opredeljenimi cilji, administrativno združuje pod "eno šifro NRP" (npr. energetska sanacija objekta v kraju A in objekta v kraju B ali sanacija več raznovrstnih objektov v občini C);

³⁹ Pri tem je treba poudariti obveznost sprotnega preverjanja skladnosti predvidenih virov projektov v NRP z razpoložljivimi sredstvi na proračunskih postavkah v II. delu proračuna, kar zagotavlja pravilne podatke za načrtovanje v APPRA.

- v primeru skupnega projekta več ministrstev, če je bil določen skrbnik projekta tj. ministrstvo, ki nato predlaga uvrstitev projekta v NRP ter ali so navedena ostala ministrstva oz. PU kot sofinancerji;
- ali so nameni in cilji skladni s strategijo področja oziroma razvojne politike,
- ali so navedeni cilji oziroma pričakovani rezultati in učinki merljivi in prirejeni posamičnemu projektu ter dovolj konkretno opredeljeni, da je razvidno, kako je ta z njimi povezan, itd.

Pri sprejemanju odločitev v primerih investicijskih projektov se uporabljajo določila UEM⁴⁰, ki opredeljuje pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije. Za tolmačenje UEM je pristojen Sektor za investicije na Ministrstvu za finance/Direktorat za javno premoženje.

4.3.4 Dokumentacija za pripravo in obravnavo ukrepov ter projektov

Dokumentacija za ukrepe in (investicijske) projekte⁴¹ je primarno namenjena kvalitetnemu in odgovornemu odločanju, tako da nosilca/investitorja usmerja k razmisleku o vseh ključnih vprašanih ukrepa ali projekta. Med koristi izdelave dokumentacije lahko štejemo boljše pripravo nosilca ukrepa/investitorja projekta na (negotovo) prihodnost, transparentno načrtovanje in odgovorno porabo davkoplačevalskega denarja, argumentirano odločanje o prioritetah, prevzemanje odgovornosti za uspešnost ter učinkovitost izvedbe ukrepa/projekta in potrditev temeljnih aktov, ki jasno opredeljujejo način izvedbe ukrepa/projekta, želeno končno stanje ter predvidene stroške in koristi.

Dokumentacija za ukrepe

Pretežni del programskih vsebin državnega proračuna se spremlja skozi ukrepe, zato **mora skrbnik/nosilec ukrepa vsebine ustrezno opredeliti in utemeljiti ter potrditi s strani odgovorne osebe**.

Ker ukrepi naslavljajo vprašanja in predlagajo rešitve, opredeljene v razvojnih dokumentih, zakonih in podzakonskih aktih, mora proračunski uporabnik **ob načrtovanju ali spremembi ukrepa preveriti ali:**

- i) bo ukrep preko neposrednih učinkov prispeval k namenom opredeljenim v posameznih predpisih⁴² in v drugih podlagah, ki opredeljujejo izvajanje upravnih nalog** izhajajoč iz:
 - ocene stanja na področju urejanja;
 - ciljev, načel in poglavitnih rešitev ukrepa;
 - časa izvajanja ukrepa, v katerem bodo doseženi neposredni učinki;
 - presoje različnih posledic predpisa...;
- ii) obrazložitev ukrepa vsebuje ustrezna izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev** (16. člen ZJF in 39. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna);
- iii) so za ukrep zagotovljeni viri financiranja oz. je ukrep možno financirati znotraj razreza proračunskih odhodkov**, vključno z omejitvami načrtovanja odhodkov za leta, ki sledijo sprejetim proračunom (možnosti zagotovitve financiranja, izhajajoč iz ocene finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, načini zagotavljanja sredstev kot npr. komplementarnost potreb in variante sofinanciranja različnih proračunskih uporabnikov).

⁴⁰ Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ

⁴¹ Za tiste elemente NRP, katerih financiranje temelji na predpisih, ki urejajo javne finance.

⁴² Sestavni deli predloga zakona in podzakonskih predpisov, kot so določeni z Navodilom za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije.

Dokumentacija mora vsebovati **opredelitev osnovnih elementov ukrepa** (podatki, ki opisujejo ukrep so: kdo, komu, za kaj, na kateri podlagi, koliko, kdaj), **oceno izhodiščne vrednosti ukrepa** in **okvirni finančni načrt**. Ni dovolj le končni znesek, ampak **način, kako je izračunan** npr. ocena števila upravičencev, prejemnikov, kategorije prejemnikov..., vrste/oblike podpore za posamezno kategorijo upravičencev...strošek na upravičenca, višina podpore/nadomestila..., izračun vrednosti (= št. prejemnikov x strošek) ter način dodeljevanja sredstev. Dokument ukrepa naj vsebuje najmanj naslednje podatke:

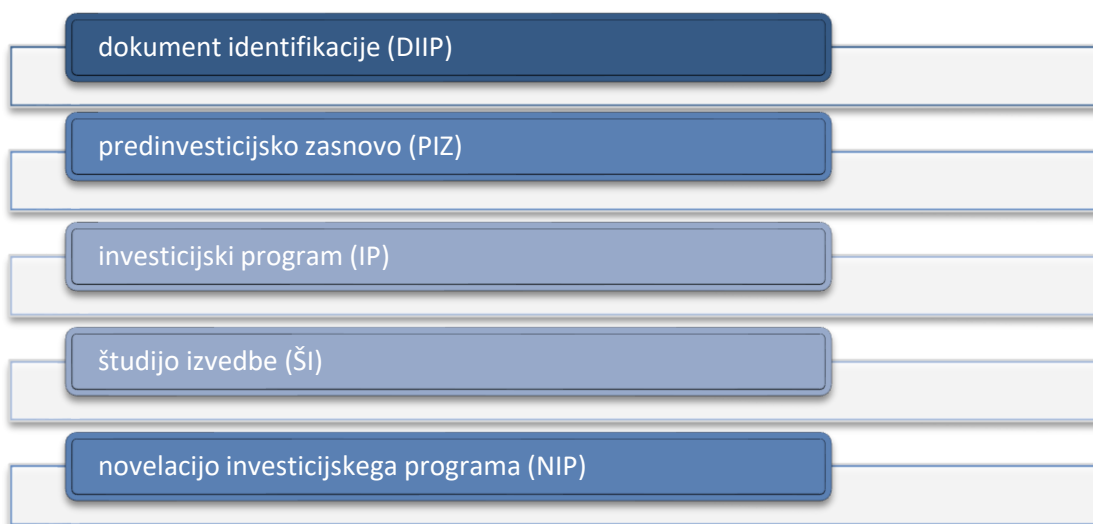
- navedbo izdelovalca dokumentacije in odgovorne osebe,
- analizo stanja in razloge za ukrepanje,
- pravne podlage,
- namen in cilje ukrepa,
- oceno stroškov aktivnosti oz. oceno finančnih posledic ukrepanja,
- vire financiranja,
- časovni načrt izvedbe.

Vrednost ukrepa dobimo kot seštevek:

- **ocenjenih izdatkov (stroškov) upravnih nalog** (kot npr. plače in drugi izdatki zaposlenim ter prispevki, izdatki za blago in storitve, vključno s t.i. materialnimi stroški, ki so namenjeni operativnemu delovanju organov),
- **ocene vrednosti aktivnosti posameznih (enot) upravnih in drugih javnih organov ter ocene izvajanja in zagotovitve storitev javnih služb** (katerih ekonomski nameni porabe državnega proračuna se praviloma izkazujejo v okviru tekočih transferov).

Investicijska dokumentacija za projekte⁴³

Med **investicijsko dokumentacijo**, ki jo je v času načrtovanja investicije potrebno pripraviti ter obravnavati v skladu z UEM oziroma področnimi metodologijami⁴⁴ štejemo:



Za projekte, ki se že izvajajo, pa mora predlagatelj oz. investitor zagotoviti poročilo o izvajanju (PI) in po potrebi tudi NIP. Investitor v fazi načrtovanja v investicijski dokumentaciji (ne glede na področje, v katerega spada projekt) predvsem:

⁴³ Več pojasnil v zvezi z investicijsko dokumentacijo in projekti, ki se sofinancirajo s sredstvi državnega proračuna je podanih v dokumentu *Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna* (<https://www.gov.si teme/nacrt-razvojnih-programov/>).

⁴⁴ Na primer področne metodologije za javne ceste, javno železniško infrastrukturo, obrambo, itd.

1. določi cilje investicije,
2. pripravi predloge različnih variant za doseg določenih ciljev (glede na lokacijo, vire financiranja, vrsto tehnologije, način izgradnje kot npr. fazna izgradnja, itd.),
3. opredeli investicijske stroške oziroma izdatke ter ločeno tudi stroške in koristi, ki bodo nastali v fazi delovanja, torej za celotno ekonomsko dobo projekta,
4. ugotovi upravičenost posameznih variant,
5. ugotovi občutljivost posameznih variant (glede na kritične parametre projekta, kjer je zanesljivost projekcij najmanjša) in
6. izbere optimalno varianto.

Strokovna in podatkovna podlaga za pripravo investicijskega dokumenta je med drugim lahko:

- projektna in druga dokumentacija, kakor jih določa zakonodaja s področja graditve objektov, umeščanja v prostor itd., ter tehnično-tehnološke in druge strokovne podlage,
- raziskovalne in druge študije, raziskave povpraševanja, tržne analize oziroma ostale strokovne analize, vključno analize vrednotenja že izvedenih projektov,
- statistični podatki ter študije in analize uradnih institucij (npr.: trendi o številu in strukturi prebivalstva, analize in projekcije razvoja posameznih področij/dejavnosti, makrofiskalni scenariji, itd.).

Investicijska dokumentacija se praviloma izdeluje po stopnjah, kar omogoča investitorju tehten razmislek pri odločanju o predvideni uresničitvi investicije oziroma projekta. Vrste investicijske dokumentacije so zato določene tako, da sledijo časovnemu poteku aktivnosti, ki jih v fazi načrtovanja, kakor tudi kasneje pri izvedbi oz. po zaključku projekta, izvaja investitor.

Mejne vrednosti, ki v fazi priprave projekta določajo vrste investicijske dokumentacije glede na določila omenjene uredbe (UEM, 4. člen), so:

EUR*	vrsta ID
pod 100.000	enostavni DIP**
pod 300.000	DIP**
med 300.000 in 500.000	DIP, (IP)
nad 500.000	DIP, IP
nad 2.500.000	DIP, PIZ, IP

*v stalnih cenah (DDV vključen, če je strošek projekta)

** ker je to edini dokument, prevzame tudi funkcijo IP

Za investicije nad 2.500.000 EUR je torej pred začetkom izvedbe projekta obvezno treba izdelati poleg drugih vrst dokumentacije tudi PIZ, za investicije manjših vrednosti pa DIP in IP ter v določenih primerih le en dokument tj. DIP, oziroma njegovo poenostavljeno verzijo (za vrednosti pod 100.000 EUR), ki pa vsebuje še določene elemente IP in je tako ta dokument hkrati tudi v vlogi IP (DIP=IP).

4.3.5 Pojmi, povezani z urejanjem projektov in ukrepov iz NRP

V nadaljevanju so podrobneje predstavljeni temeljni pojmi, s katerimi se opredeli posamezen ukrep in projekt.

4.3.5.1 Podatki o ukrepu

Kratek naziv

Kratek naziv, ki je uveden z namenom priprave posameznih izpisov ter bo večinoma uporabljen pri pripravi izpisov iz aplikacije, kakor tudi na izpisih iz drugih sistemov v uporabi (MFERAC ...). Naziv se piše z malimi črkami (z izjemo kratic in začetnic) in lahko vsebuje od 10 do 50 znakov.

Pri določanju kratkega naziva priporočamo uporabo uveljavljenih kratic, odsvetujemo pa krajšanje besed, saj na tak način ime ukrepa ni več dovolj razpoznavno. Naziv (ime) ukrepa mora biti unikatni in je povzet iz dokumenta, ki določa vsebino ukrepa (npr. program dela, zakonodaja ...).

Kratek naziv ANG

Naziv v angleščini bo koristen v primeru mednarodnih primerjav in analiz posameznih programskih vsebin.

Naziv

Naziv predstavlja popoln naziv ukrepa. Dolgi naziv lahko vsebuje od 10 do 200 znakov.

Naziv ANG

Priporočamo, da se ukrep poimenuje tudi v angleškem jeziku.

Začetek financiranja / Konec financiranja

Datuma začetka in konca financiranja okvirno opredeljujeta obdobje v okviru

katerega je določen načrt financiranja ukrepa. Če gre za zagotavljanje/izvajanje zakonskih nalog (npr. stroški dela javnih uslužbencev za izvajanje upravnih nalog, materialni stroški namenjeni pokrivanju obveznosti iz naslova operativnega delovanja državnih organov) sta datuma načeloma vezana na proračunsko obdobje načrtovanja; če se na ukrepu izvajajo aktivnosti, katerih konec je predviden v izvedbenemu načrtu ukrepa ipd. se naveden datum izhodiščnega dokumenta. Oba datuma sta obvezna.

Začetek financiranja ukrepa je vezan na s predpisom ali načrtom določen datum začetka izvajanja ukrepa.

Konec financiranja predstavlja tisti datum, ko se ocenjuje, da ni več možnih izdatkov za ukrep in je zadnji datum, ki označuje potek dogodkov v času financiranja izvedbe ukrepa.

Vrednosti

Skupaj vrednost ukrepa je ocenjena vrednost vseh izdatkov (stroškov), ki so potrebni za pripravo in izvedbo ukrepa za vso dobo trajanja izvedbe, izražena v tekočih cenah⁴⁵ - ob upoštevanju dinamike, kot izhaja iz časovnega načrta izvedbe ukrepa; je obvezen podatek.

Planirati je potrebno tako, da so viri zagotovljeni in zadoščajo za pokritje načrtovanih izdatkov.

Proračunski viri in ostali viri se določijo s finančno konstrukcijo znotraj načrta financiranja ukrepa; načrtovanje predvidenih zneskov po virih sredstev za financiranje ukrepa tj. iz proračunskih virov ali/in ostalih virov je obvezno in sicer za celotno obdobje izvajanja ukrepa; podatki izhajajo iz opredeljene strukture virov, ki se povzamejo iz razpoložljivih strokovnih podlag.

Stalne cene so enotni imenovalci vseh vrednostnih izrazov. Praviloma so to cene, ki veljajo takrat, ko se izdeluje dokumentacija o ukrepu ali investicijska dokumentacija za projekt.

⁴⁵ **Tekoče cene** so cene, kakršne pričakujemo med izvajanjem ukrepa/projekta in vključujejo učinke splošne rasti cen (inflacije); pri analizi delno realiziranih ukrepov/projektov so tekoče cene dejansko realizirane cene ukrepa/projekta na podlagi zahtevkov, situacij, obračunov del in drugih računov.

Podatki o vrednosti so sprotna informacija o že zagotovljenih virih in/ali predvidenih virih za izvedbo ukrepa. Posamezne vrednosti izhajajo iz Dinamike virov in so vsota vseh posameznih vrednosti, ki so v dinamiki podrobneje navedene (vrednost vseh proračunskih vrstic, tudi od sofinancerskih PU-jev) ter ostalih virov, vpisana v dinamiki financiranja in sešteta po vseh letih financiranja).

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

Izhodiščna vrednost: je tista, ki jo v fazi priprave ukrepa določimo na podlagi strokovnih izhodišč in ocen.

Vrsta

V primeru ukrepa je vrsta elementa vedno **Ukrep (U)**.

Podrobni podatki o ukrepu

Podatki o kontaktni osebi in vodji ukrepa ter obrazložitve

Gre za podatke o osebah, ki izpolnjujejo obrazce (ime in priimek, telefon, e-pošta) ter ime in priimek *odgovorne osebe* – praviloma vodje ukrepa, torej fizične osebe, ki jo *skrbnik* določi s pisnim aktom in ki na tej podlagi v njegovem imenu skrbi za aktivnosti na ukrepu, vključno z nadzorom nad izvajanjem projekta, za koordinacijo izvedbe in za sprotno poročanje finančni službi.

Pravne podlage

Navedba pravne podlage (predpisa), na podlagi katerega se izvaja ukrep, je obvezen atribut ukrepa. Pravne podlage so izključno zakoni ter pravni akti EU (direktive, uredbe). Na seznam pravnih podlag ne uvrščamo uredb, pravilnikov in drugih podzakonskih aktov.

Kazalci vhoda

Stroške ukrepa je možno oceniti tudi na podlagi opredelitve fizičnih in finančnih vložkov – kazalnikov vhoda, ki so ovrednoteni v povezavi s proračunsko postavko in ekonomsko klasifikacijo

(podskupine kontov, konto, podkonto). Kaj se plačuje, določajo različni kazalci vhoda kot npr. število zaposlenih pri neposrednem PU, višina nadomestila, število subvencioniranih enot/prejemnikov, delež plač v transferu posrednim PU, število izvajalcev javne službe, število upravičencev,... Če se z ukrepa plačujejo različni nameni, je ukrep lahko ovrednoten na podlagi več vhodnih kazalcev.

Opis ukrepa

Skozi opis ukrepa se predstavi namen ukrepa in aktivnosti z namenom doseganja neposrednih učinkov.

Teritorialne enote

Teritorialni vidik izvajanja ukrepov je določen s teritorialno enoto, kjer se bo izvajal oz. potekal ukrep. Način določitve teritorialne enote je enak kot pri projektu.

Dinamika

Načrt financiranja je prikaz predvidenih sredstev potrebnih za izvedbo ukrepa po virih v času njegovega trajanja v odvisnosti od predvidene dinamike aktivnosti ter izdatkov za realizacijo tega ukrepa, ki se določi s časovnim načrtom izvedbe.

Prikaz vrednosti po tekočih cenah je pomemben zaradi tega, da PU kar najbolj realno oceni prihodnje vrednosti izdatkov in na tej podlagi rezervira tudi zadostne vire sredstev za nemoteno izvajanje in izvedbo ukrepa ter doseganje zastavljenih ciljev.

Viri financiranja v načrtu financiranja ukrepa so določeni s predvideno strukturo za celotno planirano dobo trajanja glede na časovni načrt izvedbe (dinamika financiranja). Delimo jih na dve glavni skupini:

- **Proračunske vire:** vsa sredstva Proračuna RS, ki predstavljajo vir financiranja projektov/ukrepov in
- **Ostale vire:** vsa sredstva, ki jih za izvedbo projektov/ukrepov prispevajo drugi sofinancerji.

V dinamiki virov se izkazujejo viri po posameznih letih, sredstva proračuna pa so

razdeljena po postavkah in (pod)kontih. Poleg dosedanjih podatkov se iz posamezne vrstice odraža tudi izvor sredstev in prednik (evidenčni projekt) posamezne vrstice.

Ukrep se lahko financira iz več proračunskih postavk, ki so razvrščene v različne podprograme; in ena proračunska postavka lahko financira več ukrepov, ki so razvrščeni v različne (nosilne) podprograme.

Podrobnejša struktura virov je naslednja:

Državni proračun

Izkazuje predvidene vire financiranja iz državnega proračuna na ravni proračunskih postavk ter podkontov (K6).

Za primere, ko **ob pripravi proračuna podrobna razčlenitev potrebnih sredstev ali virov financiranja še ni** oz. ne more biti znana, ker postopki, ki bi te elemente lahko opredelili, še niso zaključeni, zlasti pa za **planiranje načrta financiranja ukrepov, ki obsega daljše obdobje**, naj PU glede na razpoložljive podatke ter **po svoji presoji razporedijo načrtovana sredstva na tiste vrstice PP-K6, ki so po svoji vsebini najboljši možni približek za plan v naslednjem proračunskem letu oz. obdobju.**

Proračunski sklad

Proračunski sklad je poseben instrument, ki omogoča zagotavljanje namenskih prejemkov in izdatkov proračuna. Proračunski sklad ni pravna oseba, je samo račun oz. podračun proračuna, s katerim upravlja pristojno ministrstvo. Viri financiranja proračunskega sklada so določeni v aktu o ustanovitvi in so namenski prihodki proračuna, ki se preko namenske postavke izločajo na podračun proračunskega sklada (odhodek državnega proračuna nastane ob prenosu sredstev na sklad). Tovrstna postavka se opredeli kot tip 9 (prispevki in pristojbine), njen naziv pa mora odražati vrsto sredstev, ki so namenski prihodek proračunskega sklada.

Načrtovanje podatkov za sredstva, ki se bodo izvrševala preko proračunskih skladov, je popolnoma enak načrtovanju pri virih državnega proračuna. Proračunski uporabniki načrtujejo pravice porabe, ki se bodo kasneje izločile na proračunski sklad in predstavljajo odhodek proračuna. Odvisno od vsebine se sredstva namenjena proračunskemu skladu lahko načrtujejo tako na projektih kot tudi na ukrepih.

Končna poraba proračunskega sklada se evidentira na proračunskih postavkah tipa 17 (kjer se glede na vrsto odhodka poraba evidentira tudi na ustreznih kontih).

Občine

Tu se načrtujejo viri, ki so za posamezne projekte/ukrepe predvideni iz proračunov lokalnih skupnosti, vključno s proračunskimi skladi občinskih proračunov in izdatki neposrednih uporabnikov (kar vključuje tudi krajevne skupnosti). Šifrant občin izhaja iz registra Uprave za javna plačila (Seznam neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov). Dodana je šifra 99001 - Neznana občina, ki pa naj se jo uporablja le za planska leta in to le v primerih, ko še ni možno locirati občine. Za evidentiranje pretekle realizacije, uporaba te šifre ni dovoljena, saj se konkretni projekt v preteklosti ni mogel financirati preko neznane občine.

Posredni proračunski uporabniki

Za spremljanje podatkov o posrednih proračunskih uporabnikih veljajo enaka pravila kot pri občinah.

Ostali domači partnerji / Tuji partnerji

Kadar projekt sofinancirajo tudi ostali domači ali tuji partnerji, se le-ti izberejo iz šifranta domačih oziroma tujih partnerjev. Če kašnega sovlagatelja ni v šifrantu, se za vnos podatkov obrnite MF.

4.3.5.2 Podatki o projektu

Šifra

Šifra projekta oz. ukrepa je identifikacijska šifra, ki jo aplikacija oziroma sistem določi po pravilu, da je na prvih štirih mestih šifra proračunskega uporabnika, sledita številki letnice in na zadnjih štirih mestih zaporedna številka projekta ali ukrepa v izbranem letu.

Prednik (EP)

Je šifra evidenčnega projekta, iz katerega se je izoblikoval posamezen projekt oz. program. Začetni nabor šifer je uvožen iz sistema MFERAC na določen datum. Ker se zneski tistih sredstev, ki so bila namenjena konkretnim projektom v APPrA ne odštejejo avtomatično, je znižanje vrednosti EP potrebno določiti »ročno«. Tudi za projekte in programe, ki so bili uvoženi v APPrA z še nepotrjenimi vlogami (MFERAC status MBF, MBD) je potrebno znižanje vrednosti EP urediti ročno.

Naziv projekta

Nazivi projektov, ki se uvrščajo v proračun, so prvi in zato bistveni del stika kateregakoli državljana s proračunom. Zato je nujno, da so **nazivi projektov oblikovani tako, da so razumljivi vsakemu**, hkrati pa morajo biti **jasni do te mere, da lahko ločujemo med njimi**. Ob tem je treba upoštevati, da projekti nastajajo na mnogih ravneh (država, regija, občina), kjer se pojavljajo podobni oziroma praktično enaki nazivi, katerih specifična vsebina pa je bistveno drugačna. Pri določanju naziva je treba razmišljati širše, in sicer že v fazi priprave investicijske dokumentacije (DIP). Naziv projekta naj se praviloma tekom življenjskega cikla zaradi sledljivosti ne bi spreminjal in bi moral skozi investicijske dokumente ostajati nespremenjen. V državnem proračunu se (poleg angleških) spremljata kratek in dolg naziv.

Ker se v proračunu države vsakoletno izvršuje več tisoč projektov, mora biti zaradi razlikovanja med njimi naziv dovolj podroben in ni sprejemljiv zgolj splošen (premalo definiran) tekst, na primer "Investicije in investicijsko vzdrževanje", "Občinske investicije v kulturi", »Obnova občinskih cest«, »Prenova informacijskega sistema« ipd., niti ni primeren naziv konta, proračunske postavke ali drug strokoven in javnosti nerazumljivi termin. **Praviloma ime (naziv) določimo na podlagi namena, ciljev in/ali lokacije investicije**, kot npr. "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.

Kratek naziv

Kratek naziv je uveden z namenom priprave posameznih izpisov, poleg izpisov iz aplikacije tudi na izpisih iz drugih sistemov v uporabi (MFERAC, eMA ...), vključno z izpisom, ki je po sprejetju proračuna **objavljen v Uradnem listu RS** kot sprejeti proračun. 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, UE za upravne enote, ZD za zdravstvene domove ipd. **Ni dovoljeno krajšanje besed ali uporaba "laično nerazumljivih" kratic**⁴⁶ (npr. oznaka razpisa, prijavnne vloge ipd.), saj na tak način ime projekta ni več dovolj razpoznavno.

Kratek naziv ANG

V primeru, da se kot vir financiranja projekta pojavljajo tudi tuja sredstva, priporočamo, da se projektu dodeli še (kratek) naziv v angleškem jeziku, ki se ga prav tako povzame iz dokumentacije o projektu. Naziv v angleščini bo koristen

⁴⁶ 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.

tedaj, ko se bodo poročila po potrebi tiskala tudi v angleškem jeziku.

Dolg naziv

Naziv predstavlja popoln (dolgi) naziv projekta. Dolgi naziv lahko vsebuje od 10 do 200 znakov.

Dolg naziv projekta mora biti povzet iz dokumenta, ki določa vsebino projekta, praviloma iz Dokumenta identifikacije projekta (oziroma iz drugega dokumenta, ki podrobneje določa projekt). Dovoljeno odstopanje od naziva projekta iz dokumentacije 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). V primerih javnih razpisov za sofinanciranje projektov bi morali PU že predhodno seznaniti prijavitelje tudi z usmeritvami, ki veljajo za poimenovanje projektov (predvsem, da naj nazivi odražajo cilje projekta in so jasni). Projektov z nazivom javnega razpisa v NRP ne uvrščamo.

Naziv projekta ANG

Priporočamo, da se projekt poimenuje tudi v angleškem jeziku, še zlasti v primeru, da se kot vir financiranja projekta pojavljajo tudi tuja sredstva.

Skupina projektov

Skupina projektov je sestavljena iz projektov (ali faz projektov), od katerih je vsak tehnično-tehnološko in ekonomsko zaokrožena celota in jih na ta način povežemo v smiselno zaokroženo celoto.

Vsak projekt mora biti uvrščen v določeno skupino projektov.

Skupina projektov sama po sebi nima lastne dinamike, temveč je dinamika celotne skupine vsota dinamik vseh posameznih projektov, ki spadajo v okvir skupine projektov. Dinamika se pri skupini projektov ne vpisuje in je samodejno izračunana.

V primerih, ko skupini projektov pripadajo projekti več različnih proračunskih uporabnikov, so za to skupino prikazani vsi uporabniki, ki (so)financirajo projekte iz te skupine.

Nove skupine projektov določa PFN.

“**Operacija = Projekt**” označimo pri evropskih projektih, kadar je obseg projekta enak obsegu operacije.

Program

Če je projekt načrtovan skladno z definicijo programa (programski projekt) iz 36. točke 2. člena ali 3. odstavka 4. člena UEM se označi kot program.

Obdobje financiranja

Datuma začetka in konca financiranja okvirno opredeljujeta obdobje v okviru katerega je določen **načrt financiranja** projekta in izhajata iz razpoložljive dokumentacije o projektu. Vsekakor ni nujno, da sta to prvi in zadnji datum, ki določata potek izvedbe projekta, ker se posamezni dogodki v okviru projekta lahko zgodijo tudi prej ali kasneje, kajti ti dogodki niso nujno povezani s finančnimi tokovi (npr. datum prenosa med osnovna sredstva ...).

Oba datuma sta obvezna.

Začetek financiranja projekta je opredeljen z datumom sklepa o potrditvi DIP. Na podlagi tega sklepa odgovorna oseba investitorja namreč sprejme formalno odločitev, da se začnejo oziroma nadaljujejo aktivnosti na projektu – s tem začnejo nastajati izdatki in potreba po zagotoviti finančnih virov za njihovo plačilo.

Začetek financiranja se razlikuje od datuma »Začetek izvedbe« projekta, ki pa je določen z dnem podpisa sklepa o začetku postopka javnega naročila za izbor izvajalca(ev) oziroma dobavitelja(ev) blaga ali storitev v zvezi s projektom. Slednji je torej vezan na sklep o pričetku javnega naročila, v katerem mora biti naveden tudi vir sredstev za financiranje javnega naročila v skladu z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3), s čimer je zagotovljena izvedljivost projekta s finančnega vidika. V obdobju, ko tečejo pripravljalne aktivnosti tj. pred objavo JN in je stanje projekta »v pripravi«, je dopustno načrtovati le pripadajoči del sredstev (npr. za pripravo dokumentacije, ipd.), sredstva za

financiranje ostalih izdatkov pa morajo biti v dinamiki planirana kasneje, glede na predviden datum začetka izvedbe (objave JN).

Konec financiranja predstavlja tisti datum, ko se ocenjuje, da ni več možnih izdatkov za projekt torej potem, ko se ta dejansko zaključi in knjižno prenese med osnovna sredstva ali ko poteče financiranje sheme državne pomoči ali ko poteče pogodba, ki je osnova za izdatke za projekt ali program; je zadnji datum, ki označuje potek dogodkov v času financiranja izvedbe projekta. Ta datum ne vpliva na povračila sredstev in/ali vračila povračil za projekte, ki se sofinancirajo s sredstvi kohezijske politike, ki se v fazi izvrševanja proračuna tudi sproti evidentirajo na posameznem projektu.

Vrednosti

Skupaj vrednost projekta je ocenjena vrednost vseh izdatkov (stroškov), ki so potrebni za izvedbo vseh potrebnih aktivnosti v celotnem obdobju trajanja projekta, tj. za pripravo, izvedbo projekta in za predajo v uporabo (vključno izdatke za pripravljalne aktivnosti in izdelavo dokumentacije, DDV, nadzor nad izvajanjem, ipd.). Izražena mora biti v tekočih cenah - ob upoštevanju dinamike, kot izhaja iz časovnega načrta (terminskega plana aktivnosti) projekta. Je obvezen podatek, načrtovan v znesku kot je opredeljen v dokumentu o identifikaciji projekta (DIP) ali drugem ustreznem izhodiščnem oz. kasnejšem investicijskem dokumentu, izdelanem na strokovnih podlagah, od koder je v času načrtovanja proračuna povzeta vrednost projekta.

Planirati je potrebno tako, da je znesek vseh izdatkov enak vrednosti projekta, za te izdatke pa morajo biti zagotovljeni tudi viri financiranja. Ker mora biti vsota vseh izdatkov v preteklih letih in predvidenih izdatkov v tekočem in naslednjih letih enaka vrednosti projekta, pokaže primerjava te vrednosti s planiranimi viri sredstev, finančno pokritost posameznega projekta. Zato mora biti finančna konstrukcija vnaprej in v celoti znana oz. zagotovljena. Ta vrednost v MFERAC postane sprejeta vrednost in na dan

nalaganja proračuna tudi veljavna vrednost.

Proračunski viri in ostali viri so določeni s finančno konstrukcijo projekta, zneski, razmerja med njimi ter dinamika po letih obdobja, pa se prikažejo v načrtu financiranja projekta; načrtovanje predvidenih zneskov po virih sredstev tj. proračunski ali/in ostali viri je obvezen in sicer za celotno obdobje trajanja projekta; podatki se povzamejo iz razpoložljivih strokovnih podlag, kjer se pri projektih v izvajanju za pretekla leta upoštevajo izvršena plačila (realizacija), ocena za tekoče leto in plan za vsa naslednja leta predvidenega trajanja izvedbe.

Skupne vrednosti na ravni vira so vsota vseh posameznih vrednosti, ki so v dinamiki podrobneje navedene (vrednost vseh proračunskih vrstic, tudi od sofinancerskih PU-jev) ter ostalih virov, vpisana v dinamiki financiranja in sešeta po vseh letih financiranja). Preveriti je potrebno ali so zagotovljeni viri za financiranje projekta po ocenjeni vrednosti.

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

Izhodiščna vrednost je tista, ki jo v fazi priprave projekta določimo na podlagi strokovnih izhodišč in ocen ter jo pri načrtovanju proračuna **povzamemo iz dokumentacije o projektu DIP oz. PIZ ali IP ter pri znatnih spremembah tudi novelacija IP** (npr. spremembe v obsegu, vsebini in/ali do cenovnih sprememb projekta glede na prvotni načrt).

Kadar trenutna veljavna vrednost preseže izhodiščno vrednost za več kakor 20 % (veljavna vrednost ni znotraj 80 % - 120 %), je potrebno izdelati novelacijo IP, ki je po potrditvi s pisnim sklepom odgovorne osebe investitorja podlaga za določitev nove izhodiščne vrednosti.

Uporabnik (skrbnik) mora ob načrtovanju spremljati, če prihaja do odstopanja izhodiščne vrednosti. Projekt bo urejen le, če bo investitor (skrbnik) utemeljil novo izhodiščno vrednost s sklepom o potrditvi ustreznega investicijskega dokumenta, na podlagi katerega bo MF evidentiral novo vrednost v polje "Izhodiščna vrednost". Če želi PU v proračunu načrtovati dodatne pravice porabe za izvedbo projekta, vendar investicijska dokumentacija še ni potrjena, lahko to stori v okviru evidenčnega projekta. Izhodiščno vrednost bo v takšnem primeru treba spremeniti skladno s pravili za izvrševanje po nalaganju proračuna.

Ob pripravi proračuna uporabnik ne more samostojno spreminjati izhodiščne vrednosti, saj je podatek uvožen iz MFERAC na določen dan. Pri novih projektih se izhodiščna vrednost vpiše hkrati z določitvijo šifre in s tem predloga za uvrstitev projekta v NRP. Podatek ob prvem v sistem evidentiranja naj ne bi bil starejši od enega leta, pri čemer je v primerih, ko je od potrditve IP do vključitve projekta v NRP preteklo več kot eno leto, obvezno treba preveriti smiselnost izdelave novelacije IP.

Vrsta

Razlikujemo med osmimi vrstami projektov. Vedno je lahko izbrana le ena od njih. Medtem ko vsebinska uvrstitev posameznega projekta preko šifranta v vrste kot so:

- Investicija z gradnjo (INVG),
- Investicijsko vzdrževanje (INVV) ali
- Investicijsko vzdrževanje z gradnjo (INVVG)

ne bi smela povzročati težav, pa je treba nekoliko bolj osvetliti še ostale vrste projektov.

Druge investicije (INV): kamor se umestijo izdatki, ki jih ni mogoče uvrstiti v eno izmed prvih treh vrst (npr.: nakup prevoznih sredstev, nabava različne opreme).

Ni investicija (NINV): vse ostale naložbe oziroma drugi projekti, ki ne pomenijo investicij za pridobitev oziroma ohranjanje stvarnega premoženja.

Evidenčni projekt (EP): Kot evidenčni projekt se lahko določijo izdatki ter

pripadajoči viri financiranja za tiste namene, za katere je okvirno znano, da bo potrebno zagotoviti sredstva za financiranje projektov, vendar pa konkretni projekti še niso znani (npr. niso bili še izbrani na razpisih ali po drugih ustreznih

postopkih) in jih zato še ni mogoče uvrstiti v eno izmed zgoraj navedenih skupin. Na tak način so načrtovana tudi sredstva za projekte, ki se sofinancirajo s sredstvi EU in drugih evropskih programov, tj. za še nerazdeljeni del sredstev, ker še ni bil izveden izbor vseh tistih, ki bodo sofinancirani iz tega vira sredstev.

Evidenčni projekt je smotrno umestiti v tisto skupino projektov, v katero so umeščeni tudi projekti, za katere so bila sredstva rezervirana v okviru tega EP (je njihov prednik).

Tipi projekta

V okviru navedenih vrst projektov razlikujemo več tipov projektov. Tip projekta določimo glede na vire financiranja (tipi proračunskih postavk) za njihovo izvedbo, od katerih se nekateri medsebojno izključujejo.

V primeru izključevanja izbrani tip projekta pogojuje tipe proračunskih postavk, ki se poleg primarnega tipa PP kot vir financiranja še lahko pojavijo na posameznem projektu. Tip projekta je povezan s tipom proračunske postavke in s tem je zagotovljena ločitev npr. med vsebinami, ki se financirajo s posameznimi evropskimi viri sredstev. Vedno je lahko izbran samo en tip projekta.

Prednost pri določanju tipa projekta imajo evropski tipi proračunskih postavk (če je teh več, potem vrednostno najpomembnejši), ob odsotnosti teh pa namenski tipi PP.

Na tipih "evropskih" proračunskih postavk morajo biti tako načrtovani vsi odhodki, ki se bodo predvidoma povrnili iz evropskega proračuna potem, ko bo preverjena upravičenost teh stroškov (praviloma z zamikom) in sicer na zahtevo slovenskega plačilnega organa pri čemer ti prihodki pripadajo državi (državni proračun Republike Slovenije).

Za obdobje finančne perspektive 2014-2020 in 2021-2027 so odprti novi tipi projektov, ki pri kohezijski politiki odražajo prednostno os in prednostno naložbo operativnega programa, kljub temu pa se lahko posamezen tip projekta poleg postavk kohezijske politike in slovenske udeležbe (so)financira tudi iz drugih tipov proračunskih postavk.

Posamezni tipi projektov vsebujejo tudi podrobnejšo klasifikacijo ali podtip projekta.

Vloge pri načrtovanju in izvajanju projekta

Skrbnik

Skrbnik projekta je neposredni proračunski uporabnik državnega proračuna, v katerega področje (resor) praviloma spada posamezen projekt. Skrbnik koordinira aktivnosti tako, da skrbi za izvajanje in zaključek projekta v skladu s predvidevanji, odgovoren pa je tudi za zagotavljanje pravilnosti podatkov tako ob pripravi proračuna (APPrA), kakor tudi med letom v času izvrševanja proračuna (MFERAC).

Skrbnik projekta in vodja projekta pri skrbniku:

- morata biti določena in imata enake obveznosti tudi v primeru, ko neposredni uporabnik projekt samo sofinancira in prenese izvajanje na prejemnika sredstev;
- skrbita za izvedbo projekta tudi v delu, ki ga ne financira državni proračun.

Skrbnik projekta je običajno tudi nosilec oz. investitor projekta ali programa (predvsem tedaj, ko se projekti financirajo zgolj s sredstvi državnega proračuna, brez ostalih virov), medtem ko pri projektih, kjer država projekte sofinancira s proračunskimi sredstvi RS in tako zagotavlja dodatna sredstva za investicije npr. lokalnim skupnostim, skrbnik praviloma ni investitor - v takih primerih je investitor običajno občina⁴⁷, neposredni proračunski uporabnik (ministrstvo ali drug državni organ) pa projekt sofinancira v skladu s politiko resorja in je torej v vlogi skrbnika projekta.

V primerih, ko se projekt financira samo s proračunskimi sredstvi, vendar iz proračunskih postavk različnih proračunskih uporabnikov, se v medsebojni pogodbi ali dogovoru opredeli enega od njih kot nosilca, ki v imenu vseh opravlja aktivnosti investitorja projekta (in je hkrati lahko tudi skrbnik projekta); ostali

proračunski uporabniki so opredeljeni kot sodelavci na projektu (sofinancerji). **Takega projekta se ne sme deliti na več delov** tj. oblikovati samostojne »projekte« pri vsakem posameznem PU za sofinancerski delež, ki ga ta prispeva - razen, kadar gre za samostojne tehnično-tehnološko in ekonomsko zaokrožene celote, ki se nato združijo v **celovit projekt** (kot npr. energetska sanacija oz. energetska pogodbenišтво) oz. skupino projektov.

Nosilec / Investitor

Investitor je pravna ali fizična oseba, ki je opredeljena v investicijski dokumentaciji in po dokončanju projekta praviloma prevzame premoženje v lastništvo in/ali upravljanje ter vzdrževanje. Investitor je lahko neposredni proračunski uporabnik na državni ali občinski ravni, posredni proračunski uporabnik, zasebniki (pravne in fizične osebe), itd.

Če je investitorjev več, se z medsebojno pogodbo opredeli nosilec, ki v imenu vseh soinvestitorjev opravlja dejavnosti investitorja.

V primerih investicijskih transferov, ko se projekt občine (javnega zavoda, itd.) sofinancira iz proračunskih sredstev države, je investitor praviloma občina (javni zavod, itd.), neposredni proračunski uporabnik državnega proračuna pa je skrbnik projekta z vidika spremljanja in izvrševanja v državnem proračunu.

Za programe oz. programske projekte se ti postopki povzamejo smiselno kot za posamične projekte v okviru NRP.

Sofinancerji - proračunski uporabniki

V primerih, ko isti projekt financira več proračunskih uporabnikov in je eden od njih določen za skrbnika projekta oziroma nosilca (z medsebojno pogodbo), so ostali sodelavci (sofinancerji). Skrbnik projekta določi tiste PU, ki sodelujejo s svojimi proračunskimi postavkami pri financiranju

pa se dogovorijo tudi, da te aktivnosti v njihovem imenu vodi npr. RRA.

⁴⁷ Tudi v primerih, ko pri projektu sodeluje več občin (soinvestitorjev), se z medsebojno pogodbo opredeli enega od njih kot nosilca, ki v imenu vseh vodi, organizira in koordinira aktivnosti na projektu; lahko

določenega projekta. S tem se sofinancerju omogoči spremljanje podatkov o izdatkih in virih na svoji proračunski postavki po dinamiki projekta, medtem ko ima pristojnosti za spremljanje ostalih atributov in podatkov le skrbnik (nosilec) projekta. Od

trenutka, ko skrbnik določi PU za sofinancerja, se temu pojavi projekt v skupini sofinancerskih projektov. Pri zamenjavi skrbnika/nosilca projekta postane dotedanji skrbnik sodelavec oz. sofinancer.

Podrobni podatki o projektu

Podatki o kontaktni osebi in vodji projekta ter obrazložitve

Za vsak projekt morajo biti obvezno določene osebe, ki izpolnjujejo obrazce (ime in priimek, telefon, e-pošta) ter ime in priimek odgovorne osebe – praviloma vodje projekta, torej fizične osebe, ki jo skrbnik določi s pisnim aktom in ki na tej podlagi v njegovem imenu skrbi za aktivnosti na projektu, vključno z nadzorom nad izvajanjem projekta, za koordinacijo izvedbe in za sprotno poročanje finančni službi.

Lastnosti (Atributi)

Med attribute projekta spadajo datumi pomembnejših dogodkov, ki označujejo posamezen projekt. Za vsako vrsto projekta so ti dogodki lahko različni in predstavljajo časovne mejnike pri poteku projekta in prikazujejo načrtovane dogodke ali dogodke, ki so se že zgodili, povzame pa se jih po časovnem načrtu iz dokumentacije projekta. Pri investicijah z gradnjo so to npr. dogodki, povezani s pridobivanji različnih soglasij in dovoljenj, pri ostalih vrstah oziroma tipih pa opredeljujejo druge posebnosti.

Dogodki oziroma pomembnejši mejniki v fazi priprave in izvedbe projekta so:

- datum potrditve DIP – izhodišče za uvrstitev projekta v NRP in s tem podlaga za začetek financiranja;
- datum potrditve PIZ – pomeni, da je že bila izbrana optimalna varianta (pri projektih vrednosti nad 2.500.000 EUR je ta dokument obvezen);
- datum potrditve IP – izhodišče za začetek izvedbe (investicijskega) projekta, tj. za objavo javnega naročila na podlagi študije izvedbe;

- datum začetka izvedbe – določen z dnem podpisa sklepa o začetku postopka javnega naročanja in s tem objave obvestila o JN;
- datum pridobitve gradbenega dovoljenja (v primerih, ko je to določeno s predpisi) – izhodišče za načrtovanje plačil za tiste izdatke, ki se navezujejo na gradnjo;
- datum potrditve novelacije IP – izhodišče za nadaljnje načrtovanje oziroma izvrševanje plačil iz proračuna za veljavni projekt, kadar se njegova vrednost poveča/zmanjša za več kot 20 %;
- datum poročila o izvajanju – pri projektih, ki tečejo, se vpiše datum zadnjega, aktualnega poročila;
- datumi pridobitve uporabnega dovoljenja (v primerih, ko predpisi to zahtevajo), predaje v uporabo, končnega obračuna in prenosa med OS – so pomembne informacije o pričakovanem zaključku projekta.

PU mora pri podatkih o datumu potrditve DIP, PIZ, IP in poročila o izvajanju ter oznake (šifre) sklepa o potrditvi posameznega dokumenta s strani odgovorne osebe, paziti, da so logični ter medsebojno usklajeni, tako npr. začetek izvedbe na projektu ne more biti zgodnejši od datuma potrditve DIP, datum novelacije IP pa ne zgodnejši od potrditve IP; dela na projektu se pri gradbenih investicijah ne morejo začeti pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja, itd. Projekt se ne more zaključiti, če ni izdelan končni obračun, ta pa je npr. pri opredmetenih osnovnih sredstvih tudi podlaga za določitev nabavne vrednosti in s tem evidentiranje v računovodskih razvidih (prenos med osnovna sredstva).

Namen in cilj

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. Cilji in namen projekta izhajajo iz strategije in dolgoročnih ciljev opredeljenih v razvojnih ali drugih dokumentih, ki so podlaga za opredelitev načrta financiranja določenega projekta.

Namen projekta odraža želene koristi (npr. želimo znižati stroške tekočega vzdrževanja) in se ne uresniči neposredno v okviru projekta, ampak ga na daljši rok uresničijo doseženi cilji projekta. Predstavlja tisto, kar želimo doseči. Cilj je jasno opredeljeno (merljivo) vmesno ali končno stanje po izvedbi aktivnosti projekta, katerega izvedba je potrebna za posredno doseganje namena. Cilji so lahko več nivojski (splošni in podrobni).

Stanje projekta in predviden razvoj/napredek v letih, za katera se pripravlja proračun

Stanje projekta se ureja v MFERAC in se v APPrA le prenese. Zato je pomembno, da se pred začetkom vsakokratnega novega proračunskega ciklusa stanje projektov preveri. Tiste, ki niso več aktivni, ker so se v času izvrševanja veljavnega proračuna že zaključili, se tudi formalno zaključijo, ali pa jih bo potrebno zaradi določenih razlogov ukiniti ali začasno prekiniti - s čimer zanje v načrtu financiranja ni več predvidenih izdatkov in virov ter s tem tudi niso več predmet planiranja za naslednje proračunsko obdobje.

Projekt je v pripravi, če zanj še niso izpolnjeni pogoji za začetek izvedbe (kot so: izdelani in potrjeni vsi investicijski in drugi ustrezni dokumenti, zagotovila za sofinanciranje projekta, na primer podpisane pogodbe ali sporazumi o sofinanciranju; pridobljena soglasja, ki so predpisana za projekt glede na vsebino projekta; ocena možnosti javno-zasebnega partnerstva; itd.).

Začasno prekinjen projekt je tisti projekt, za katerega investitor ugotovi, da ga v predvidenem časovnem obdobju iz

različnih razlogov ne bo mogel izvesti, obstaja pa verjetnost, da ga bo v prihodnosti nadaljeval. Za začasno prekinjen projekt neposredni uporabnik ne sme prevzemati obveznosti.

Pri pripravi proračuna za naslednje obdobje tako velja:

- Pri enoletnih projektih: opis osnovnih izhodišč ter predvidenih aktivnosti za doseganje zastavljenih ciljev, pričakovani rezultati ter načrtovan začetek in konec projekta.
- Pri projektih, katerih realizacija poteka več let, se navede:
 - v kateri fazi je projekt (na primer v fazi načrtovanja: izdelan in s sklepom potrjen je DIP pripravlja se projektna dokumentacija in pridobivajo dovoljenja, objavljen je bil javni razpis za izbor projektov; v fazi izvedbe: objavljeno je bilo javno naročilo za izvajalca, dela so v teku, nabava opreme, itd.),
 - katere aktivnosti bodo potekale v naslednjih dveh letih,
 - kdaj je predviden zaključek izvedbe ter financiranja projekta.

Podatki za opis stanja projekta se lahko povzamejo iz dokumentacije, npr. investicijskega programa, študije izvedbe, predvsem iz zadnjih poročil o izvajanju. Posebej morajo biti prikazane razlike glede na načrtovane cilje z razlago vzrokov in posledic teh odmikov ter predstavitev ukrepov, s katerimi se bodo odmiki odpravili.

Dinamika

V dinamiki se prikazujejo letne vrednosti iz načrta financiranja projekta.

Načrt financiranja je prikaz predvidenih sredstev potrebnih za izvedbo projekta po virih v času njegovega trajanja v odvisnosti od predvidene dinamike aktivnosti ter izdatkov za realizacijo tega projekta, ki se določi s časovnim načrtom izvedbe. Izdatki projekta morajo biti izraženi **v tekočih cenah**, upošteva tudi že izvedena plačila za tiste projekte, ki se nadaljujejo iz prejšnjih obdobj.

Tekoče cene so cene, kakršne pričakujemo med izvajanjem projekta in vključujejo učinke splošne rasti cen (inflacije) oz. zneski, za katere se pričakuje, da bodo v prihodnosti tudi dejansko izplačani. Za preračun v tekoče cene se upoštevajo naslednje predvidene povprečne letne stopnje inflacije:

Vir podatkov je zadnja relevantna napoved gospodarskih gibanj Urada RS za makroekonomske analize in razvoj⁴⁸. Prikaz vrednosti po tekočih cenah je pomemben zaradi tega, da PU kar najbolj realno oceni prihodnje vrednosti izdatkov in na tej podlagi rezervira tudi zadostne vire sredstev za nemoteno izvedbo in s tem zaključek projekta ter doseganje zastavljenih ciljev.

Teritorialne enote, v katerih se izvaja projekt

Teritorialni vidik je določen s teritorialno enoto, kjer se bo projekt izvajal oz. potekal. PU pri tem izhaja iz **dejanske lokacije projekta** in sicer tako, da določi teritorialno enoto z izborom v šifrantu teritorialnih enot. Podatek je **obvezen** za vse projekte. Pogosto se določa glede na teritorij predvidenih koristi projekta, kar ni pravilen pristop. Projektom, kjer je udeleženih več teritorialnih enot, je potrebno opredeliti tudi delež vsake od njih – ki pa ni nujno delež v strukturi financiranja, lahko se uporabi tudi fizična merila za delitev (npr. površino območja, število prebivalstva ipd.).

Projekte lahko umeščamo v tri ravni in sicer:

- na prvi ravni Slovenija in/ali Tujina
- na drugi ravni izberemo statistično regijo
- na tretji ravni izberemo eno ali več občin.

En projekt je lahko razdeljen le po eni ravni oziroma nivoju, kar pomeni, da če npr. izberemo občino, ne smemo hkrati izbrati tudi statistične regije. V tem primeru lahko izberemo občino in hkrati vse občine druge statistične regije.

⁴⁸ <http://www.umar.gov.si/napovedi/>

4.4 Sredstva iz skladov EU

Največji delež načrtovanih sredstev EU in pripadajoče slovenske udeležbe predstavljajo sredstva kohezijske politike, sredstva kmetijske in ribiške politike in sredstva Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Na področju kohezijske politike 2014-2020 vsebinsko in finančno razčlenitev operativnega programa ter podlago za pripravo finančnih načrtov proračunskih uporabnikov predstavlja Izvedbeni načrt operativnega programa (INOP), ki ga je v sodelovanju s proračunskimi uporabniki pripravilo Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj. Sredstva namenjena kohezijski politiki 2021-2027, so skladno s sprejetim INP 2021-2027 (Izvedbeni načrt programa 2021-2027) načrtovana na evidenčnih projektih pri Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj, od koder se bodo skladno z dodeljenimi odločitvami o podpori razporejala v finančne načrte posameznih proračunskih uporabnikov (op. povzetek razpoložljivih sredstev za leti 2024 in 2025 po posredniških telesih je razviden tudi iz tabele 1 sprejetega sklepa Vlade RS, št. 41003-8/2023/5 z dne 10. 7. 2023).

Za vsa sredstva, ki jih bo Republika Slovenija prejela iz evropskega proračuna in s tem povezano porabo teh sredstev, so v proračunu za načrtovanje pravic porabe na razpolago naslednji tipi proračunskih postavk (postavke namenskih sredstev EU in postavke slovenske udeležbe):

Tip proračunske postavke	Naziv
701	EU 14-20-Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
711	EU 14-20-Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba
702	EU 14-20-Vzhod- Evropski socialni sklad (ESS)
712	EU 14-20-Vzhod- Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba
703	EU 14-20-Zahod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
713	EU 14-20-Zahod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba
704	EU 14-20-Zahod- Evropski socialni sklad (ESS)
714	EU 14-20-Zahod- Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba
705	EU 14-20-Pobuda za zaposlovanje mladih (PZM)
721	EU 14-20 Kohezijski sklad (KS)
731	EU 14-20 Kohezijski sklad (KS) - slovenska udeležba
741	EU 14-20 Razvoj podeželja
751	EU 14-20 Razvoj podeželja - slovenska udeležba
761	EU 14-20 Neposredna plačila
781	EU 14-20 Tržni ukrepi
34	EU 14-20 Preneseno izvrševanje nalog
801	EU 14-20 Centralizirani in drugi programi EU
811	EU 14-20 Centralizirani in drugi programi EU - slovenska udeležba
821	EU 14-20 Ostali ukrepi v kmetijstvu
831	EU 14-20 Ostali ukrepi v kmetijstvu - slovenska udeležba
861	EU 14-20 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

Proračunski priročnik
PRORAČUNA 2024 in 2025

871	EU 14-20 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo- slovenska udeležba
881	EU 14-20 Teritorialno sodelovanje
891	EU 14-20 Teritorialno sodelovanje - slovenska udeležba
762	EU 21-27-Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
763	EU 21-27-Vzhod- Evropski socialni sklad (ESS)
764	EU 21-27-Zahod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
765	EU 21-27-Zahod- Evropski socialni sklad (ESS)
766	EU 21-27 - Sklad za pravičen prehod (SPP)
767	EU 21-27 - Kohezijski sklad (KS)
772	EU 21-27-Vzhod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba
773	EU 21-27-Vzhod- Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba
774	EU 21-27-Zahod- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) - slovenska udeležba
775	EU 21-27-Zahod- Evropski socialni sklad (ESS) - slovenska udeležba
776	EU 21-27 - Sklad za pravičen prehod (SPP) - slovenska udeležba
777	EU 21-27 - Kohezijski sklad (KS) - slovenska udeležba
803	EU 21-27 Centralizirani in drugi programi EU
813	EU 21-27 Centralizirani in drugi programi EU - slovenska udeležba
862	EU 21-27 Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo
863	EU 21-27 Evropski kmetijski sklad
872	EU 21-27 Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo - slovenska udeležba
873	EU 21-27 Evropski kmetijski sklad - slovenska udeležba
882	EU 21-27 Teritorialno sodelovanje
892	EU 21-27 Teritorialno sodelovanje - slovenska udeležba

Odhodke za financiranje skupnih evropskih politik, ki se financirajo skozi navedene tipe proračunskih postavk, je potrebno načrtovati v okviru NRP (razen, če je uporaba sredstev drugače urejena (npr. izvajanje finančnih instrumentov)). Aktivnosti, ki se (so)financirajo iz navedenih proračunskih postavk, se načrtujejo v okviru projektov, saj so s projekti povezani atributi tipov (in po potrebi podtipov) projektov, ki vsebujejo informacije o posameznih skladih programskega obdobja, kategoriji regij ter prednostnih oseh in naložbah.

Proračun Evropske unije praviloma financira projekte in programe iz sprejetih dokumentov samo v dogovorjenem deležu. Republika Slovenija zagotavlja potrebni delež iz državnega proračuna in iz ostalih virov ter tako prevzema odgovornost, da bodo projekti ali programi izvedeni v celoti v predvidenem roku in bodo dosegli predvidene vsebinske cilje in kazalnike. Tej obvezi je prilagojeno tudi proračunsko financiranje in sicer tako, da zagotavlja nemoteno prednostno financiranje iz proračuna v višini predvidene lastne udeležbe proračuna Republike Slovenije ter prispevka Skupnosti, ki ga kasneje povrne EK.

Evropska kohezijska politika

Slovenija v obdobju 2014–2020 razpolaga z okvirno 3,312 milijarde evrov sredstev iz evropskih strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad) in Kohezijskega sklada, od česar je 159,8 milijona evrov namenjenih Instrumentom za povezovanje Evrope (za področje prometa) in 64 milijonov evrov za programe Evropskega

teritorialnega sodelovanja. Temu so bila dodana sredstva v višini 268 milijonov iz mehanizma React EU, in sicer kot odziv na epidemijo Covid-19.

Z letom 2023 je načrtovano zaključevanje programskega obdobja 2014-2020 in obenem začetek izvajanja programskega obdobja 2021-2027, v sklopu katerega je Slovenija upravičena do 3,213 milijarde evrov iz štirih skladov kohezijske politike (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus, Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod). Sprejeta je bila prva različica INP 23.1, ki opredeljuje dinamiko in namen porabe dodeljenih sredstev. Sredstva so dodeljena na podlagi 6. ciljev politik in 10. prednostnih nalog.

V primerjavi s kohezijsko politiko 2014-2020, prinaša programsko obdobje 2021-2027 nekaj večjih sprememb, kjer gre izpostaviti predvsem bistveno nižjo stopnjo sofinanciranja za zahodno kohezijsko regijo (nadpovprečno razvita), in sicer 40 %. Sofinanciranje za vzhodno kohezijsko regijo, oziroma manj razvito regijo, znaša 85 %. Sredstva tehnične pomoči (TP) se bodo izvajala po pavšalni stopnji na podlagi napredka pri izvajanju programa. Navedeno pomeni, da bodo sredstva TP del vsake prednostne naloge programa in ne bodo v obliki ločene prednostne naloge. Povrnjena pa bodo po pavšalni stopnji glede na sklad, in upravičene izdatke, ki jih bo Republika Slovenija vključila v zahteve za plačilo do Evropske komisije.

V okviru kohezijske politike je pomembno spremljanje proračunske porabe po skladih in regijah, saj je Slovenija razdeljena na dve kohezijski regiji. Za projekte/programme sofinancirane iz proračuna EU, so za načrtovanje po viru financiranja v dinamiki temu namenjeni tipi proračunskih postavk, ki nosijo informacijo o delitvi proračunskih sredstev na EU del in pripadajočo slovensko udeležbo, informacijo o EU skladu ter o kohezijski regiji.

Sredstva se do izbire konkretnih projektov načrtujejo na evidenčnih projektih (en evidenčni projekt na eni prednostni naložbi za kohezijo 2014-2020 in evidenčni projekt = podprogram za kohezijo 2021-2027) za celotno obdobje izvajanja programa ter v skladu z že dosedanjim uveljavljenim sistemom načrtovanja projektov. Na evidenčnem projektu se bodo načrtovali izdatki za tiste namene, za katere je sicer že okvirno znano, da bo potrebno zagotoviti sredstva za financiranje projektov, vendar pa konkretni projekti še niso znani oz. jih še ni mogoče uvrstiti v NRP. Skrbnik evidenčnih projektov je Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (organ upravljanja).

Odhodke za financiranje skupnih evropskih politik je potrebno načrtovati v okviru načrta razvojnih programov oziroma v okviru projektov ter v skladu z Izvedbenim načrtom programa. Glede na to, da je v proračunsko strukturo potrebno vključiti tudi povezavo na programsko strukturo posameznega kohezijskega Programa (prednostna os, prednostna naložba za kohezijo 2014-2020 oziroma Cilj politike 1 in Prednostna naloga za kohezijo 2021-2027), je s projekti povezan atribut tipa projektov, ki vsebuje informacije o posamezni prednostni naložbi, nalogi oziroma cilju.

Obseg načrtovanih pravic porabe za izvajanje programov naj upošteva načelo izvedljivosti, predvsem se to nanaša na Izvedbeni načrt Programa, ki predstavlja podlago za pripravo finančnih načrtov. V skladu s Programom bo v celotnem obdobju izvajanja obstoječe in prihajajočega programskega obdobja potrebno v proračunu načrtovati ustrezno višino sredstev v smeri, da bo poraba finančnih virov posameznega programskega obdobja čim bolj optimalna ter obenem usklajena s proračunskimi zmožnostmi posameznega leta.

Pri načrtovanju EU sredstev je skladno s sprejetimi sklepi vlade potrebno upoštevati, da lahko Ministrstvo za finance, če se izdatki ne povečajo, razrez iz Priloge 1 istega sklepa spremeni, v soglasju s pristojnim organom upravljanja, v okvirih razpoložljivih sredstev za posamezno leto za EU sredstva in pripadajočo slovensko udeležbo (op. podobno velja tudi v primeru uskladitve sredstev s sprejetim Načrtom za okrevanje in odpornost).

Evropsko teritorialno sodelovanje

Evropsko teritorialno sodelovanje zajema programe čezmejnega, transnacionalnega in med regionalnega sodelovanja.

Na postavkah tipa 881/882 (EU 14-20/21-27 Teritorialno sodelovanje) in 891/892 (EU 14-20/21-27 Teritorialno sodelovanje - slovenska udeležba) se načrtujejo sredstva tehnične pomoči za čezmejne operativne programe.

Če ne gre za projekte tehnične pomoči, ampak neposredni proračunski uporabnik v programih čezmejnega, transnacionalnega in med-regionalnega sodelovanja nastopa v vlogi projektnega partnerja, tedaj sredstva za izvedbo slovenskega dela projekta načrtuje ločeno in jih v celoti zagotavlja v okviru svojega finančnega načrta v načrtu razvojnih programov na tipu postavk 881 in 891, projekt pa se opredeli kot poseben tip projekta »Teritorialno sodelovanje«.

Skupna kmetijska in ribiška politika EU 2014-2020 / 2021-2027

Sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike se načrtujejo v skladu s predpisi EU in odločbami Evropske komisije o dodelitvi sredstev za izvajanje posameznih programov. Sredstva se do izbire konkretnih projektov načrtujejo na evidenčnih projektih za celotno obdobje izvajanja programa ter v skladu z že dosedanjim uveljavljenim sistemom načrtovanja projektov.

Drugi programi EU

Na postavkah tipa 801/803 (EU 14-20/21-27 Centralizirani in drugi programi EU) in tipa 811/813 (EU 14-20/21-27 Centralizirani in drugi programi EU - slovenska udeležba) proračunski uporabniki načrtujejo sredstva za programe, za katere se sredstva po večini ne dodeljujejo na osnovi nacionalnih ovojnic (izjema sta npr. Sklad za azil, migracije in vključevanje – AMIF in Sklad za notranjo varnost - ISF). Ti programi se po večini upravljajo centralizirano, kar pomeni, da o dodelitvi sredstev odloča Evropska komisija, kamor se naslavljajo tudi projekti. Do prejema odločbe Skupnosti o dodelitvi finančne pomoči ali drugega ustreznega dokumenta EU o financiranju oz. izvajanju konkretnega projekta ali programa, se morajo vsa sredstva načrtovati v okviru evidenčnega projekta.

Če neposredni proračunski uporabnik upravlja s sredstvi EU, ki ne pripadajo Sloveniji, temveč jih posreduje (vloga agenta) naprej tujim končnim upravičencem, se ta sredstva ne izkazujejo v proračunu, niti kot prihodki niti kot odhodki. V tem primeru neposredni proračunski uporabnik nakazilo sredstev tujim končnim upravičencem izvede preko proračunske postavke tipa 19.

Preneseno izvrševanje nalog

Projekti t.i. prenesenega izvrševanja nalog se (so)financirajo iz proračuna EU. V osnovi EU (so)financira navedene projekte znotraj Instrumenta za predpristopno pomoč (IPA - Instrument for Pre-accession Assistance) in Evropskega sosedskega instrumenta (ENI - European Neighbourhood Instrument). Oba instrumenta sta del poglavja 4 Globalna Evropa v proračunu EU, ki ga Evropska komisija izvršuje večinoma neposredno (kar v proračunu RS definiramo kot centralizirano upravljanje sredstev proračuna EU). Sredstva za financiranje projektov prenesenega izvrševanja nalog se načrtujejo na postavki tipa 34.

Načrt za okrevanje in odpornost

Evropska komisija je za ublažitev gospodarskih in socialnih učinkov epidemije COVID-19 vzpostavila Mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: mehanizem), ki je finančna podpora EU za pospešitev izvajanja trajnostnih reform in naložb. Podlaga za izvajanje mehanizma je NOO, ki določa ukrepe, ki se financirajo s sredstvi mehanizma, in je potrjen z Izvedbenim sklepom Sveta o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo

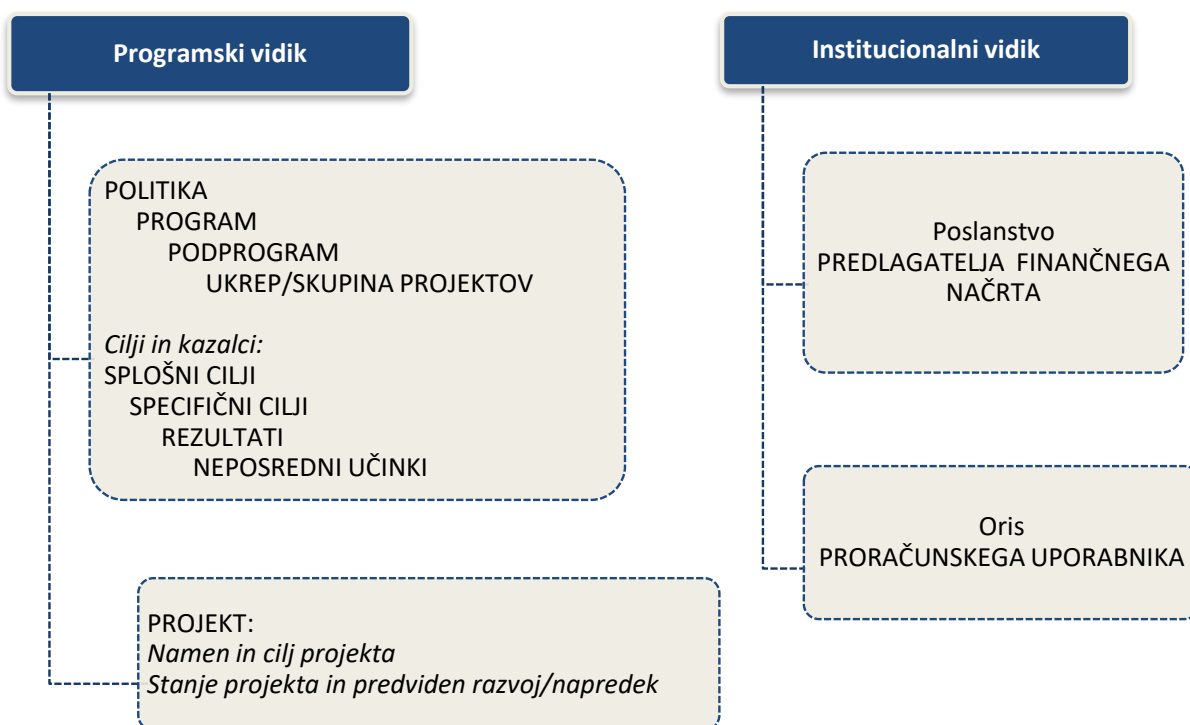
(Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Slovenia; v nadaljevanju: CID); Pri tem pa je potrebno poudariti, da je Vlada RS dne 10. 7. 2023 potrdila predlog spremembe Načrta za okrevanje in odpornost, ki sledi bistvenim spremembam okoliščin, potem ko ga je julija 2021 potrdil Svet EK in ga bo posredovala v formalno uskladitev in potrditev v Bruselj najkasneje do 14. 7. 2023. Za financiranje NOO je bil ustanovljen sklad za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: sklad NOO).

V času priprave proračuna se nove proračunske postavke na skladu NOO, katerih nosilec je koordinacijski organ, PU pa so souporabniki, odpirajo po postopku, kot je opisan v poglavju Odpiranje proračunskih postavk. Poleg tega mora predlog PU za odprtje proračunske postavke vsebovati soglasje koordinacijskega organa. Za pridobitev soglasja k novi proračunski postavki pošlje PU vlogo na naslov izvrsevanje.ursoo@gov.si in pri tem smiselno upošteva poglavje 4.2. Odpiranje proračunskih postavk iz Priročnika o načinu financiranja iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost (https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/Sistem-izvajanja/Prirocnik-o-nacinu-financiranja-iz-sredstev-Mehanizma-za-okrevanje-in-odpornost_Verzija1.2-februar-2023.docx).

V primeru uvrščanja novih projektov za izvajanje ukrepov iz NOO, ki se v pretežni meri sofinancirajo s sredstvi mehanizma (tj. iz proračunskih postavk na skladu NOO), mora PU poleg splošnih pogojev za uvrstitev projekta v NRP, zagotoviti tudi soglasje koordinacijskega organa, preden zahtevo za uvrstitev novih projektov in predloge za spremembo izhodiščne vrednosti posreduje po postopkih navedenih v poglavju Uvrščanje novih projektov in ukrepov. Če se projekt sofinancira s sredstvi mehanizma in hkrati z ostalimi sredstvi iz skladov EU, soglasje k uvrstitvi projekta poda organ, ki z večjim deležem evropskih sredstev sofinancira projekt in je v javnofinančni zakonodaji opredeljen za organ opravljanja oz. koordinacijski organ. Za pridobitev soglasja k projektu koordinacijskega organa pošlje PU zahtevo za uvrstitev novih projektov in predloge za spremembo izhodiščne vrednosti na naslov nrp.ursoo@gov.si. Zaradi analitičnega spremljanja izvajanja NOO morajo osnovni podatki o projektu, poleg navedenih v poglavju Uvrščanje novih projektov in ukrepov, imeti določena atributa Tip projekta: »NOO – Načrt za okrevanje in odpornost«, za projekte, kjer je mehanizem glavni vir financiranja, in Ukrep NOO, ki podaja informacijo o umestitvi projekta v strukturo NOO skladno s CID, ter določene kode intervencij za spremljanje podnebnih ukrepov in digitalnega označevanja (Intervencije NOO). Pri pripravi zahteve za uvrstitev novih projektov PU smiselno upošteva tudi poglavje 4.3.1 Uvrščanje projektov v NRP iz Priročnika o načinu financiranja iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost.

5 OBRAZLOŽITVE PREDLOGOV PRORAČUNOV

Proračunski dokumenti zagotavljajo informacije o ciljih in rezultatih vladnih politik, ki se izvajajo in so ovrednotene skozi proračunske programe. Tako obrazložitve načrtovanja neposrednega uporabnika po programski klasifikaciji niso namenjene zgolj predstavitvi strukture klasifikacije izdatkov proračuna, temveč je poudarek na načrtovanju in nadzoru izdatkov po posameznih politikah, programih in podprogramih⁴⁹. Informacije o proračunskih programih (skupaj z informacijami o proračunskih uporabnikih) pomagajo upravičiti razdelitev/alokacijo javnih virov, omogočajo merjenje/spremljanje uporabe javnih virov in omogočajo uveljavljanje odgovornosti za upravljanje javnih virov⁵⁰.



5.1 Spremljanje ciljev proračunskih programov

V procesu strateškega načrtovanja se postavijo prioritete in splošni cilji, ki jih želi vlada skupaj s proračunskimi uporabniki doseči. Na tej podlagi se določijo specifični cilji in rezultati ter programi skupaj s kazalniki za merjenje doseganja zastavljenih ciljev. Informacije, pridobljene v procesu merjenja ciljev proračunskih programov, so lahko podlaga za sprejemanje proračunskih odločitev. K ciljem in rezultatom usmerjen proračun predstavlja (spodbuja) potencialno povezavo med strateškim načrtovanjem in proračunskim upravljanjem; gre za orodje, s pomočjo katerega se strateške prioritete v procesu oblikovanja konkretnih ciljev izrazijo v izoblikovanih proračunskih programih in nazadnje tudi v pravicah proračunske porabe za posamezen namen⁵¹.

⁴⁹The World Bank/IEG (2013): Program Classification for Performance-Based Budgeting

⁵⁰ Mednarodni denarni sklad v okviru Kodeksa fiskalne transparentnosti (Fiscal Transparency Handbook, 2018) med drugim opredeli načelo 2.3.2., ki pravi, da naj: *Proračunski dokumenti zagotavljajo informacije o ciljih in doseženih rezultatih znotraj pomembnejših vladnih politik.*

⁵¹ OECD Public Governance Reviews (2012): Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State.

V okviru upravljanja javnih financ so se v svetu uveljavila različna orodja za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti proračunske porabe. Mednje uvrščamo merjenje ciljev, proračun usmerjen v rezultate, evalvacije programov in politik ter pregledi izdatkov⁵².

Proračun, usmerjen v cilje in rezultate, se lahko izvaja skozi različne modele oz. pristope. OECD v svojih študijah identificira štiri modele/pristope, ki se pojavljajo v državah članicah, in sicer: "prezentacijski proračun usmerjen v cilje" (kamor je umeščena Slovenija), "informativni proračun usmerjen v cilje", "neposredni proračun usmerjen v cilje" in "managerski proračun usmerjen v cilje"⁵³. Običajno se uporablja in je bolj razumljiva terminologija v angleškem jeziku: *Presentational performance budgeting*, *Performance-informed budgeting*, *Direct performance budgeting*, *Managerial performance budgeting*.



V Sloveniji že vrsto let skušamo skozi razvoj sistema proračunskega upravljanja pri pripravi obrazložitve predloga proračuna Republike Slovenije (in tudi pri poročanju v Zaključnem računu), na podlagi mednarodne prakse in pričakovanj deležnikov nadgraditi ter premakniti pozornost **od izključno virov/resursov** pri posameznih proračunskih uporabnikih **k ciljem** proračunskih programov, ki naj bi jih proračunski uporabniki s svojim delovanjem dosegli.

Pristop "prezentacijskega proračuna usmerjenega v cilje in rezultate"⁵⁴, ki je trenutno uveljavljen, **proračunske uporabnike zavezuje k predstavitvi svojih ciljev in rezultatov** (v povezavi s programsko klasifikacijo proračuna) ter hkrati daje tudi podlage, da lahko ocenjujejo oz. merijo elemente smotnosti proračunskih programov, ministrstva oz. vlada lahko pridobijo informacije, ki pomagajo k izboljšanju njihove uspešnosti in učinkovitosti, jim pomagajo pri spremembah ali oblikovanju javnih programov, meril financiranja, standardov, normativov, investicijskih naložb, mreže služb ali odločanju o vključevanju zasebnega sektorja⁵⁵.

⁵² Povzeto iz International Monetary Fund (2013): Public Financial Management and Its Emerging Architecture.

⁵³ OECD Journal on Budgeting, Volume 1 (2017): Budgeting and performance in the European Union.

⁵⁴ Informacije o ciljih in kazalnikih so vključene v proračunske dokumente in so podpora pri proračunskem procesu, spremljanju odgovornosti in razpravi z deležniki. "Performance" informacije nimajo nujno formalne ali neposredne vloge v procesu proračunskega odločanja oz. alokaciji sredstev.

⁵⁵ Kamnar Helena (2000): Merjenje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti opravljanja javne službe.: Državno revidiranje in novosti v javnih finančah. 2. izobraževalni seminar o javnih finančah in državnem revidiranju. Zveza ekonomistov Slovenije.

5.2 Obrazložitev predloga finančnega načrta

Tradicionalna praksa priprave proračunskih dokumentov temelji na spremljanju informacij o virih (inputih), kot so finančna sredstva, kadri ali oprema, ki so potrebni za realizacijo ciljev politik, kar omogoča sledenje stroškom. V najbolj temeljni obliki proračunski dokumenti prikazujejo razdelitev finančnih sredstev po proračunskih uporabnikih kot kombinacijo institucionalne in ekonomske klasifikacije; večjo informativno vrednost dobijo proračunski dokumenti z uporabo programske klasifikacije ter s spremljanjem projektov in aktivnosti.

Navajanje ciljev in spremljanje doseženih neposrednih učinkov⁵⁶ (produktov, storitev) vladnih programov predstavlja dobro prakso proračunskega poročanja; nadgradnja ciljev proračunskih programov z rezultati in specifičnimi cilji⁵⁷ ter sledenje realizaciji le-teh se uvršča med napredno prakso priprave proračunskih dokumentov⁵⁸.

Obrazložitve finančnih načrtov prikazujejo tako programski (namen porabe) kot institucionalni (pristojnost/odgovornost za porabo) vidik proračunske porabe ter temeljijo na programski strukturi proračuna ob upoštevanju proračunskih uporabnikov in njihovih finančnih načrtov, znotraj katerih izvajajo ukrepe in projekte ter s tem skušajo realizirati neposredne učinke, preko njih pa tudi višje programske cilje. Iz obrazložitev morajo biti razvidna glavna področja delovanja skozi opise politik, programov in podprogramov kot tudi pogoji izvajanja politik in prioriteta področja. Vzpostavljena struktura, ki je predstavljena v tem priročniku, še bolj podrobno pa v Metodologiji za pripravo poročila o doseženih ciljih, sledi okviru za predstavitev in utemeljitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika, ki temelji na 16. členu ZJF⁵⁹.

⁵⁶ angl. output

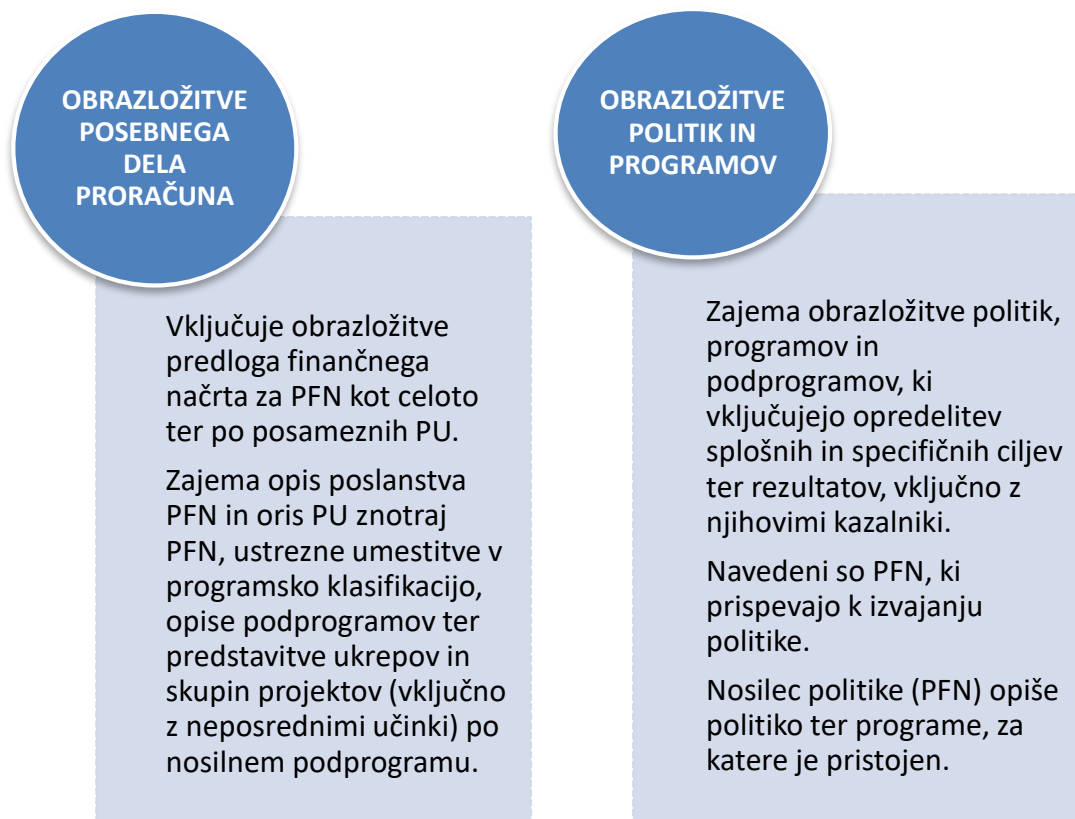
⁵⁷ angl. outcome

⁵⁸ Praktične ravni načela 2.3.2. (angl. basic practice, good practice, advanced practice) kot jih opredeljuje Mednarodni denarni sklad (Fiscal Transparency Handbook, 2018).

⁵⁹ Obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika mora vsebovati:

1. predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju;
2. zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi;
3. usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom;
4. izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev;
5. druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov, in
6. poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Kombiniranje programskega in institucionalnega vidika omogoča smiselno pripravo obrazložitve v dveh delih (skozi novo aplikacijo APPrA⁶⁰): **Obrazložitev posebnega dela (finančnega načrta)** ter **Obrazložitev politik in programov**.



Ne glede na posamezen vidik ali del obrazložitve, je za pripravo celovitih obrazložitve odgovoren ali PFN ali PU, vsak glede na svojo vlogo.

PFN kot nosilec politike, ima glavno nalogo, da predstavi politiko in programe ter ureja splošne in specifične cilje ter rezultate tudi ob usklajevanju z drugimi PFN, katerih cilji morebiti prispevajo k določeni politiki. PFN je neposredno prevzel vlogo koordinatorja politik, kjer ima prevladujoči položaj. PFN v sodelovanju s proračunskimi uporabniki, udeleženi v politiki, ureja in spremlja splošne in specifične cilje ter rezultate, preko katerih se dosegajo cilji politike. Znotraj takšne strukture proračunski uporabniki odgovarjajo za doseganje vseh ravni ciljev v skladu s svojimi pristojnosti in področjem dela.

Poleg obrazložitve politik in programov se mora PFN tudi organizacijsko umestiti v izvajanje politik skozi predstavitev poslanstva, glavnih ciljev in prioritet, ki si jih je zadal, da jih bo realiziral s sredstvi finančnega načrta, in za izvedbo katerih so odgovorni "njegov" proračunski uporabniki.

PU je zadolžen za opredelitev podprograma, urejanje neposrednih učinkov na ukrepih in skupinah projektov ter opisno na posameznih projektih. Iz obrazložitve morajo biti razvidne spremembe pri delovanju PU in izvajanju NRP glede na postavljene ciljne vrednosti (predvidena ciljna vrednost ob koncu leta).

⁶⁰ Poglavje **Obrazložitve predlogov finančnih načrtov ter cilji in kazalci** v [Uporabniškem priročniku APPrA – priprava državnega proračuna](https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/) (<https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappra/>).

Usmerjenost naj bo k neposrednim učinkom, s katerimi bomo prispevali k izboljšanju izhodiščnega stanja⁶¹ in ne popisovanju nalog/aktivnosti, naštevanju delovnih procesov ali internih organizacijskih ciljev posameznega organa⁶².

Poleg urejanja neposrednih učinkov kot posledice nalog, ki jih proračunski uporabnik opravlja, mora neposredni proračunski uporabnik celovito predstaviti svoje področje dela v okviru institucije ter v okviru podprogramov. Predstavitve delovnega področja proračunskega uporabnika se lahko tako smiselno kombinira z opisom podprograma, tako da se **pregledno izpostavi najpomembnejše cilje (neposredne učinke), predpostavke o kritičnih dejavnikih uspeha ter prispevek proračunskega uporabnika k pomembnejšim nadrejenim ciljem.**

Proračunski uporabniki moramo upoštevati dejstvo, da so cilji in kazalci ter spremljajoča pojasnila sestavni del obrazložitve predloga proračuna oz. obrazložitve predlogov finančnih načrtov.

Sprememba pravic porabe za določene ukrepe in skupine projektov lahko pomeni spremembe neposrednih učinkov v količini, v kakovosti, v času in lokaciji, hkrati pa tudi spodbudo za iskanje bolj gospodarnih in učinkovitih načinov za doseganje zastavljenih ciljev v okviru razpoložljivih pravic porabe, vključno s povezovanjem programskih vsebin (ukrepov, projektov).

Na Ministrstvu za finance si, skladno s proračunskimi načeli, z mednarodno prakso, Strategijo razvoja javne uprave in priporočili Računskega sodišča, v sodelovanju z vami prizadevamo za izboljšanje kvalitete opredeljenih ciljev in kazalnikov z vidika programskega proračuna. Pri tem sledimo strukturi, ki je temeljno določena v ZJF, podrobneje pa v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Izhodiščna hierarhična struktura predstavlja splošne cilje politik, specifične cilje programov, rezultate podprogramov in neposredne učinke ukrepov oz. skupin projektov. Spremljanje izpolnjevanja teh ciljev omogočajo posamezni kazalci, ki morajo biti jasni, merljivi in splošno razumljivi.

Podrobneje je struktura ciljev in povezava ciljev s programsko klasifikacijo opredeljena v dokumentu **Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih**, ki je objavljena na skupni spletni strani državne uprave <https://www.gov.si/teme/priprava-proracuna/>.

⁶¹ Izvajanje aktivnosti v obliki ukrepov in projektov naj bi privedlo do izboljšane situacije skozi naslavljanje ustreznih ciljnih skupin, zagotavljanje ustreznega obsega (javnih) proizvodov in storitev, ustrežno kakovost, pravočasnost, urejanja določenih lokacij,...

⁶² Če organi javne uprave uporabljajo sisteme kakovosti, programskega načrtovanja, izvajajo pregled poslovanja in spremljajo cilje in procesne kazalnike svojih upravnih nalog ter procesov (Kakovost v javni upravi, MJU: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-javno-upravo/teme-in-projekti/>, <https://www.gov.si/teme/kakovost-in-inovativnost-v-javnem-sektorju/>) bodo lažje "uporabljali" programski proračun in proračun usmerjen v cilje ter rezultate.

6 POVEZAVE NA DOKUMENTE, KI PODROBNEJE OPISUJEJO POSAMEZNE VSEBINE

6.1 Priprava proračuna

Na skupni spletni strani državne uprave <https://www.gov.si teme/priprava-proracuna/> so dostopna navodila za pripravo predloga proračuna:

Proračunski priročnik
Klasifikacije proračuna
Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih
Pregled virov sredstev – tipov proračunskih postavk
Pojasnila k načrtovanju proračuna

in

na <https://www.gov.si teme/nacrt-razvojnih-programov/> pojasnila k spremljanju in spreminjanju NRP

Pojasnila k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna
--

6.2 Spletna aplikacija SAPPrA/APPrA

Na skupni spletni strani državne uprave <https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-sappr/> so dostopni dokumenti pomembni tako za delo s staro aplikacijo SAPPrA kot tudi z novo aplikacijo APPrA.