



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA FINANCE

Direktorat za proračun  
Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti

# PRORAČUNSKI PRIROČNIK ZA PRIPRAVO PRORAČUNOV OBČINE ZA LETI 2019 IN 2020

Ljubljana, oktober 2018

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>PRAVNE PODLAGE</b>	<b>5</b>
2.1	Predpisi s področja javnih financ, računovodstva, javnih naročil in nadzora državnih pomoči	5
2.2	Vrste proračunov	6
<b>3</b>	<b>GLOBALNA KVANTITATIVNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA TER FINANČNIH NAČRTOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN FINANČNIH NAČRTOV NEPOSREDNIH UPORABNIKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA TER POSREDNIH UPORABNIKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>	<b>10</b>
4.1	Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov	10
4.1.1	Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov	10
4.1.2	Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov	12
4.1.3	Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov	13
4.1.4	Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov	13
4.2	Postopek za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna	14
4.2.1	Navodilo za pripravo občinskega proračuna za neposredne proračunske uporabnike	14
4.2.1.1	Vsebina navodila	14
4.2.1.2	APPRA-O in obrazci za pripravo proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna	15
4.2.1.2.1	Skupna navodila za izpolnjevanje obrazcev	15
4.2.1.2.2	Načrtovanje prihodkov in drugih prejemkov proračuna	16
4.2.1.2.3	Načrtovanje odhodkov in drugih izdatkov proračuna	18
4.2.1.3	Roki za pripravo občinskega proračuna	21
4.2.1.4	Vzorec navodila	21
4.2.2	Predlog finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika	22
4.2.2.1	Neposredni uporabniki občinskega proračuna	22
4.2.2.2	Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika	23
4.2.2.3	Vključevanje prihodkov in odhodkov neposrednih uporabnikov v občinski proračun	23
4.2.2.3.1	Ožji deli občine, ki nimajo statusa pravne osebe	24
4.2.2.3.2	Ožji deli občine, ki imajo status pravne osebe	24
4.2.2.3.2.1	<b>Opredelelitev »izvirnih« prihodkov ožjih delov občine, ki so pravne osebe v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun</b>	<b>25</b>
4.2.2.3.2.2	<b>Knjižbe pri vključitvi prihodkov in odhodkov ožjih delov občine, ki so pravne osebe, v proračun</b>	<b>25</b>
4.2.2.4	Finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna	27
4.2.3	Predlog finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika	29
4.2.3.1	Posredni uporabniki občinskega proračuna	29
4.2.3.2	Finančni načrt posrednega uporabnika občinskega proračuna	29
4.3	Struktura in obrazložitve proračuna	30
4.3.1	Struktura proračuna	30
4.3.1.1	Splošni del	31
4.3.1.2	Posebni del	36
4.3.1.3	Načrt razvojnih programov	37
4.3.1.3.1	Obseg in priprava načrta razvojnih programov	37

4.3.1.3.2	Načrt razvojnih programov in državne pomoči-----	43
4.3.2	Obrazložitev predloga občinskega proračuna -----	45
4.3.2.1	Obrazložitev splošnega dela-----	45
4.3.2.2	Obrazložitev posebnega dela proračuna (predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov) 46	
4.3.2.3	Obrazložitev načrta razvojnih programov -----	49
4.3.2.4	Metodologija za oblikovanje ciljev in kazalnikov-----	51
<b>5</b>	<b>DOKUMENTI ZA OBRAVNAVO OBČINSKEGA PRORAČUNA NA OBČINSKEM SVETU -----</b>	<b>53</b>
<b>5.1</b>	<b>Shema dokumentov, potrebnih za obravnavo občinskega proračuna na občinskem svetu -----</b>	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Dokumenti, predloženi občinskemu svetu na podlagi ZJF -----</b>	<b>54</b>
5.2.1	Vrste dokumentov -----	54
5.2.2	Predlog občinskega proračuna z obrazložitvami-----	54
5.2.3	Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja z obrazložitvami-----	54
5.2.4	Predlogi finančnih načrtov javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, z obrazložitvami	55
5.2.5	Predlogi predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev občinskega proračuna -----	55
<b>5.3</b>	<b>Dokumenti, predloženi občinskemu svetu ob pripravi proračuna na podlagi ZJU in ZSPDSLS-----</b>	<b>55</b>
5.3.1	Kadrovski načrt -----	55
5.3.2	Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem in načrt ravnanja s premičnim premoženjem -----	55
<b>5.4</b>	<b>Vsebina odloka o proračunu občine-----</b>	<b>56</b>
5.4.1	Določitev višine splošnega dela proračuna in programske strukture posebnega dela proračuna -----	57
5.4.2	Izvrševanje proračuna -----	57
5.4.3	Posebnosti upravljanja in prodaje stvarnega in finančnega premoženja države -----	61
5.4.4	Obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine-----	61
<b>6</b>	<b>SPREJEM IN OBJAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA -----</b>	<b>64</b>
<b>6.1</b>	<b>Sprejemanje občinskega proračuna-----</b>	<b>64</b>
<b>6.2</b>	<b>Objava občinskega proračuna -----</b>	<b>64</b>
<b>7</b>	<b>POROČANJE O SPREJETEM OBČINSKEM PRORAČUNU -----</b>	<b>65</b>
<b>PRILOGE:</b>		
Priloga I:	Izhodišča za pripravo proračunov	
Priloga II:	Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb, zadolževanja in odplačil dolga	
Priloga III:	Programska klasifikacija izdatkov proračunov občin	
Priloga IV:	Povezava med funkcionalno in programsko klasifikacijo izdatkov proračunov občin	
Priloga V:	Obrazci za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov	
Priloga VI:	Vzorec odloka o proračunu občine	
Priloga VII:	Vzorec letnega programa prodaje občinskega finančnega premoženja	

# 1 UVOD

Občine so pri oblikovanju proračuna z vidika njegove oblike povsem avtonomne, pri čemer pa so obvezane, da upoštevajo veljavne predpise s področja javnih financ. Pri pregledu proračunov občin za posamezno proračunsko leto je Ministrstvo za finance v preteklih letih ugotavljalo, da je pristop občin pri oblikovanju tega dokumenta zelo neenoten, čeprav so predpisi za njegovo sestavo enotni.

Ministrstvo za finance poskuša občinam pri pripravi enotno oblikovanih proračunov pomagati že od leta 2001 s pripravo proračunskega priročnika. V letu 2005 so vse občine, poleg proračunskega priročnika, prejele tudi aplikacijo APPrA-O, s katero je omogočena računalniška podpora za poenoteno sestavo občinskih proračunov. V letu 2006 je bilo v zvezi s pripravo proračunov občin uvedenih več novosti. Z uveljavitvijo Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr., 138/06 in 108/08) je bila s 1. 1. 2006 prvič uvedena programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov, ki poleg ekonomske in funkcionalne klasifikacije omogoča poenoteno pripravo in sestavo občinskih proračunov. Ker so bili proračuni občin pogosto sestavljeni brez finančnih načrtov ožjih delov občin, pa so bila v proračunskem priročniku za leto 2006 dana tudi podrobna navodila za vključevanje prihodkov in odhodkov ožjih delov občin v proračun občine. Iz poslanih proračunov nekaj zadnjih let je razvidno, da občine pri sestavi splošnega in posebnega dela proračuna upoštevajo veljavne predpise, težave pa še vedno nastajajo predvsem pri sestavi načrta razvojnih programov (NRP), obrazložitev in odloka, s katerim se sprejme občinski proračun.

Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov je pripravljen za pripravo proračunov za leti 2019 in 2020. Iz njegove vsebine je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki jo Ministrstvo za finance izvaja od leta 1999 dalje, in sicer uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna. Cilji reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

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

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

Vsebina proračunskega priročnika za pripravo proračunov občine za leti 2019 in 2020 se tako kot v proračunskem priročniku v preteklih letih nanaša na:

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

**V proračunskem priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2019 in 2020 ni bistvenih novosti glede sestave proračuna. V posameznih poglavjih so dana posebna**

**opozorila, ki izhajajo iz ugotovljenih nepravilnosti pri pregledu proračunov za pretekla leta.**

V proračunskem priročniku za pripravo proračunov občine za leti 2019 in 2020 so tako zajete vse veljavne klasifikacije prejemkov in izdatkov (institucionalna, ekonomska in programska klasifikacija). Hkrati je vsem občinam dana možnost uporabe računalniške aplikacije za pripravo proračunov občin, in sicer splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov in obrazložitev proračuna (APPrA-O), ki je tudi osnova za poročanje o sprejetem proračunu.

## 2 PRAVNE PODLAGE

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

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

Pri pripravi predloga občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občine uporabijo naslednje predpise:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr. 101/13, 55/15-ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18; v nadaljevanju: ZJF),
- Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15: v nadaljevanju: ZFisP),
- Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07), ki se na podlagi 45. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10) uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti,
- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05-popr., 138/06 in 108/08),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).

Pri pripravi proračuna je potrebno upoštevati tudi podzakonski predpis Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE; v nadaljevanju: ZR), in sicer:

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

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

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

Pri pripravi dokumentov proračuna, ki se nanašajo na pripravo kadrovskega načrta, občine upoštevajo Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF; v nadaljevanju: ZJU), pri pripravi dokumentov, ki se nanašajo na pridobivanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem občine pa Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18; v nadaljevanju: ZSPDSL-1) in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18).

## 2.2 Vrste proračunov

Zaradi jasnega ločevanja pojmov: proračun, spremembe proračuna in rebalans proračuna, je potrebno le-te pojasniti.

Na podlagi 3. člena ZJF:

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

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

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

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

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

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

Določbe 13. a člena ZJF tudi občinam omogočajo pripravo in sprejetje proračuna za dve leti, vendar lahko župan predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.

V primeru sprejemanja proračuna za dve leti državni zbor oziroma občinski svet sprejmeta dva proračuna, za vsako leto posebej. Priprava proračunov za dve leti omogoča uveljavitev

dolgoročnejšega planiranja proračunskih prejemkov in izdatkov kot tudi učinkovitejše oblikovanje in izvajanje makrofiskalne politike in večletnih razvojnih programov na posameznih področjih delovanja vlade. Tudi v občinah je na ta način omogočeno dolgoročnejše planiranje, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog (investicij), ki jih ni mogoče realizirati v enem proračunskem letu. Le-te se tudi v občinah načrtujejo v načrtu razvojnih programov, ki je sestavni del občinskega proračuna in ki se pripravlja za obdobje štirih let. S sprejetjem dvoletnega proračuna se bo lahko prekinil tudi dosedanji pogost način začasnega financiranja proračunskih potreb v prvih mesecih proračunskega leta, ko proračun še ni bil sprejet.

V letu 2018 občine pripravijo proračuna za leti 2019 in 2020 oziroma spremembe proračuna za leto 2019, če imajo že sprejet proračun za leto 2019, in proračun za leto 2020.

V občinah, v katerih občinski sveti iz različnih razlogov ne bodo sprejeli proračuna za leto 2019 do 1. 1. 2019, bodo občine uvedle začasno financiranje na podlagi določb ZJF.



### **3 GLOBALNA KVANTITATIVNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA TER FINANČNIH NAČRTOV PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV**

Skladno s 17. členom ZJF mora minister, pristojen za finance, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna obvestiti tudi občine. Osnova za pripravo predloga državnega proračuna za leti 2019 in 2020 in s tem tudi proračunov občine za leti 2019 in 2020 je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Podatki so prikazani v tabeli Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije (Priloga I).

Pri načrtovanju obveznosti z naslova stroškov dela je potrebno upoštevati, da le-te izhajajo iz števila in strukture zaposlenih ter kadrovske politike posameznega delodajalca (občina, posredni uporabnik) v povezavi s predpisi, ki urejajo plače in druge pravice z delovnega razmerja v javnem sektorju. Ker pogajanja med sindikalnimi partnerji glede plač in drugih prejemkov v javnem sektorju še potekajo, ni mogoče sedaj predvideti morebitnih novih ali drugačnih obveznosti za prihodnja leta. Zato se pri načrtovanju sredstev za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca za socialno varnost upoštevajo znane obveznosti, ob upoštevanju sprostitev še zadnjih ukrepov, torej trenutno veljavne predpise.

Tako se masa sredstev za stroške dela v letu 2019 v primerjavi z letošnjim letom poveča zaradi:

- napredovanj iz leta 2018, ki se pričnejo izplačevati z decembrom 2018 in napredovanj v letu 2019, saj za to leto ni več dogovorjen zamik izplačila višjih plač zaradi napredovanja na december in

- delovne uspešnosti, za katero za leto 2019 ne velja več ukinitvev redne delovne uspešnosti niti omejitev delovne uspešnosti z naslova povečanega obsega dela.

Za leto 2020 pa se načrtuje rast mase tovrstnih sredstev zgolj z naslova rednega napredovanja v tem letu.

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

Za pripravo občinskih proračunov občine potrebujejo tudi podatke o dohodnini in finančni izravnavi, ki ju je potrebno izračunati na podlagi Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.); v nadaljevanju: ZFO-1).

Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini, površine občine, deleža prebivalcev, mlajših od 15 let in deleža prebivalcev, starejših od 65 let v občini, števila prebivalcev občine in povprečnine. Za izračun prihodkov občine za financiranje primerne porabe (dohodnina) je potrebno ugotoviti tudi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki pomeni merilo za ugotovitev prihodkov iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Za financiranje primerne porabe tako pripada občinam 54 % dohodnine, ki se med občine razdeli najprej v višini 70 % vsem občinam enako, ostalih 30 % dohodnine ter del od 70 % dohodnine, ki presega primeren obseg sredstev pa se razdeli kot solidarnostna izravnava v višini razlike med 70 % dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe. Kot dodatna solidarnostna izravnava se občinam razdeli razlika med dohodnino v višini 54 % in prihodki od 70 % dohodnine in solidarnostne izravnave in sicer le-ta pripada občinam, katerih primeren obseg

sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe. Finančna izravnava predstavlja sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu dodelijo občini, ki s prihodki za financiranje primerne porabe (dohodnina) ne more financirati svoje primerne porabe.

Povprečnina, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe in s tem dohodnine in finančne izravnave, se izračuna na podlagi Uredbe o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 19/18) in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Uradni list RS, št. 48/17). Povprečnina za leto 2019 je določena v 54. členu ZIPRS1819 v višini 558 eurov, sprememba le-te bo predlagana v predlogu sprememb ZIPRS1819. O predhodnih oziroma končnih podatkih o dohodnini za leto 2019 boste obveščeni po predložitvi predloga sprememb ZIPRS1819 v zakonodajni postopek oziroma po sprejemu sprememb ZIPRS1819. Pri pripravi proračuna za leto 2020 se upošteva povprečnina kot bo določena za leto 2019.

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

Enoten način oblikovanja proračunov občin v Republiki Sloveniji izhaja iz veljavnih predpisov. Da bi vse občine pripravile svoje proračune skladno z veljavno zakonodajo, so v nadaljevanju podana podrobnejša navodila za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov ter finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna.

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

V nadaljevanju so podane usmeritve za pripravo proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna po klasifikacijah javnofinančnih prejemkov in izdatkov, usmeritve za strukturo proračuna (bilance, načrt razvojnih programov) in usmeritve za pripravo obrazložitve bilanc in načrta razvojnih programov.

### 4.1 Klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Pri pripravi proračuna se upoštevajo klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Klasifikacije proračuna morajo prikazovati prejemke in izdatke občinskega proračuna po naslednjih klasifikacijah:

- **institucionalni,**
- **ekonomski,**
- **programski,**
- **funkcionalni (COFOG).**

#### 4.1.1 Institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov

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

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

Na splošno bo najbolj tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini na naslednje institucionalne enote:

1. **Občinski organi in občinska uprava:**
  - **občinski svet,**
  - **nadzorni odbor,**
  - **župan,**
  - **občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave** (oddelki, uradi, režijski obrat, občinsko pravobranilstvo) in morebitni **skupni organ občinske uprave** ter
2. **Ožji del občine** (od A do Ž).

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

Občine lahko na podlagi Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18; v nadaljevanju: ZLS) z odlokom ustanovijo tudi **organ skupne občinske uprave ali skupno službo** občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave (v nadaljevanju: **skupna občinska uprava**). V odloku se občine dogovorijo o kriterijih za financiranje le-te ter določijo način financiranja in tisto občino soustanoviteljico, ki bo zagotavljala finančno poslovanje skupne občinske uprave in opravljala naloge delodajalca (v nadaljevanju: sedežna občina).

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

**Vzorec opredelitve prihodkov občin soustanoviteljic v občinskem proračunu sedežne občine in finančnega načrta skupne občinske uprave pri sedežni občini**

#### **Splošni del proračuna**

##### **PRIHODKI**

740100 Prejeta sredstva iz občinskih proračunov za tekočo porabo

#### **Posebni del proračuna – finančni načrt neposrednega uporabnika**

---

Skupna občinska uprava  
06 LOKALNA SAMOUPRAVA  
0603 Dejavnost občinske uprave  
06039001 Administracija občinske uprave

xxxx	Plače delavcev skupne občinske uprave Podkonto
xxxx	Materialni stroški skupne občinske uprave Podkonto

---

## Vzorec opredelitve stroškov skupne občinske uprave v finančnem načrtu občinske uprave občine – soustanoviteljice skupne občinske uprave

### Posebni del proračuna – finančni načrt neposrednega uporabnika

---

Občinska uprava	
06 LOKALNA SAMOUPRAVA	
0603 Dejavnost občinske uprave	
06039001 Administracija občinske uprave	
xxxx	Plače delavcev skupne občinske uprave Podkonto 413003 Sredstva prenesena drugim občinam
xxxx	Materialni stroški skupne občinske uprave Podkonto 413003 Sredstva prenesena drugim občinam

---

ZJF samo za neposredne uporabnike državnega proračuna določa, da so za nekatere skupine neposrednih uporabnikov določeni skupni predlagatelji finančnih načrtov. V občinah je vsak neposredni uporabnik hkrati tudi predlagatelj finančnega načrta.

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

#### 4.1.2 Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov

Ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava in je priloga tega priročnika (Priloga II). Daje odgovor na vprašanje, **kaj se plačuje iz javnih sredstev**. Je temelj strukture proračuna. Od leta 2000 se uporablja pri pripravi in izvrševanju državnega in občinskih proračunov, pri pripravi finančnih načrtov javnih skladov, agencij in javnih zavodov ter pri pripravi njihovih poročil o realizaciji oziroma pri pripravi zaključnih računov.

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

### 4.1.3 Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov

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

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. Uporablja se za pripravo proračunov občin od leta 2006 dalje. V njej so določena področja proračunske porabe in glavni programi, za občine pa še podprogrami (Priloga III).

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

- področja proračunske porabe (21 področij) ter
- glavne programe (61 glavnih programov) in
- podprograme (122 podprogramov).

Za pripravo proračunov za leti 2019 in 2020 programska klasifikacija ne bo spremenjena.

Ministrstvo za finance je pripravilo tudi podrobno obrazložitev programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, na podlagi katere je občinam olajšano oblikovanje posameznih proračunskih postavk in njihovo uvrščanje v ustrezen podprogram. Obrazložitev programske klasifikacije (opis področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov) je objavljena na spletni strani Ministrstva za finance: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/lokalne\\_skupnosti/navodila\\_obcinam/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/navodila_obcinam/).

Programska klasifikacija je že od 1. 1. 2006 dalje tudi podlaga za poročanje občin o prejemkih in izdatkih občin na podlagi 27. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 32/06 – uradno prečiščeno besedilo). V ta namen je bil objavljen Pravilnik o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 56/07 in 6/08), na podlagi katerega občine poročajo preko sistema za pripravo proračunov občin in poročanje (v nadaljevanju: APPrA-O), ki ga je za vse občine vzpostavilo Ministrstvo za finance.

**Opozorilo: Pri pripravi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov je potrebno upoštevati obrazložitev programske klasifikacije, ki je objavljena na spletni strani Ministrstva za finance.**

### 4.1.4 Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov

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

Do uvedbe programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov je bilo za občine obvezno, da so pri pripravi občinskega proračuna upoštevali le funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih izdatkov. Le - to pri pripravi proračuna še vedno upoštevajo. Ministrstvo za finance je v ta namen pripravilo povezavo med podprogrami programske klasifikacije in pododdelki funkcionalne (COFOG) klasifikacije (Priloga IV). V APPrA-O je ta povezava

avtomatizirana, razen v nekaj izjemah, pri katerih je potrebno biti posebej pozoren pri sestavi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

**Opozorilo: Pri sestavi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov je potrebno zagotoviti povezavo med programsko in funkcionalno klasifikacijo.**

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

**4.2.1 Navodilo za pripravo občinskega proračuna za neposredne proračunske uporabnike**

**4.2.1.1 Vsebina navodila**

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

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

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

Proračun občine je akt, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki in odhodki ter drugi izdatki občine za eno leto. S tem aktom se določijo programi občinskih organov in sredstva za izvedbo teh programov. Pri določitvi proračuna občine je najprej potrebno upoštevati dani makroekonomski okvir, v katerem se določi fiskalna kapaciteta občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov). Na podlagi prioritete občine se določi okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, ki se kasneje podrobneje opredeli v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna in predstavlja za neposredne uporabnike zgornjo mejo pravic porabe (pravica porabe je pravica neposrednega uporabnika prevzemati in plačevati obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki – kontu).

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

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

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

- obrazec 1: Prihodki in drugi prejemki proračuna,
- obrazec 2: Odhodki in drugi izdatki proračuna in
- obrazec 3: Podatki o projektih v načrtu razvojnih programov.

Za uporabo aplikacije APPrA-O so sestavljena posebna navodila, objavljena na spletni strani Ministrstva za finance.

**Opozorilo: APPrA-O z navodili za uporabo je objavljena na spletni strani: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/lokalne\\_skupnosti/priprava\\_proracunov\\_in\\_zakljucnih\\_racunov\\_obcinskih\\_proracunov/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/).**

Pri sestavi proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskega proračuna pa si občine pomagajo še s preostalimi obrazci (Priloga V/1):

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

Kot pomoč pri zbiranju projektov za vnos v APPrA-O je v excelovi datoteki pripravljen tudi obrazec 3.

##### **4.2.1.2.1 Skupna navodila za izpolnjevanje obrazcev**

a) izpolnjevanje glave obrazca:

- predlagatelj finančnega načrta: vpiše se šifra in naziv neposrednega uporabnika občinskega proračuna (občina ali ožji del občine, ki je pravna oseba) iz Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna (Uradni list RS, št. 46/03), seznam pa je objavljen na spletni strani Uprave RS za javna plačila. Pri občini se dodatno vpišejo še občinski organi oziroma občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave, ki pripravljajo del finančnega načrta občine (občina A - na primer: občinski svet oziroma občinska uprava - oddelek za splošne zadeve), skupna občinska uprava ter ožji deli občine, ki niso pravne osebe,
- neposredni uporabnik: vpiše se šifra in naziv neposrednega uporabnika občinskega proračuna (občina ali ožji del občine, ki je pravna oseba) iz Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna,
- glavni program: šifra in naziv glavnega programa iz Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov,



- podprogram: šifra in naziv podprograma iz Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov,
- proračunska postavka: šifra in naziv proračunske postavke (določi vsaka občina sama).

b) podatki se izpolnjujejo v eurih.

Za finance pristojen organ občinske uprave zbere podatke za **pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov** občinskega proračuna na nivoju **šestmestnih podkontov** iz ekonomske klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov.

#### 4.2.1.2.2 Načrtovanje prihodkov in drugih prejemkov proračuna

Načrtovanju prihodkov in drugih prejemkov proračuna so namenjeni naslednji obrazci:

- obrazec 1: Prihodki in drugi prejemki proračuna (vse skupine kontov od 70 do 75 ter skupina kontov 78 v bilanci prihodkov in odhodkov in v računu finančnih terjatev in naložb in skupina kontov 55 v računu financiranja), **ki je sestavni del aplikacije APPrA-O,**
- priloga 1/1: Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (podskupine kontov 750, 751 in 752),
- obrazec 4: Lastna dejavnost (podskupina kontov 713),
- obrazec 5: Prodaja in zamenjava stvarnega premoženja (skupina kontov 72).

Obrazec 1: Prihodki in drugi prejemki proračuna

V tem obrazcu neposredni uporabniki občinskega proračuna planirajo vse prihodke in druge prejemke proračuna (davčne, nedavčne in kapitalske prihodke ter donacije, transferne prihodke ter prejeta sredstva iz Evropske unije), ki občinam pripadajo po ZFO-1. Občine, ki uporabljajo APPrA-O, dejansko obrazca 1 v papirni obliki ne potrebujejo. V APPrA-O ga dejansko vzpostavijo (uvozijo iz excelove datoteke ali ročno vnesejo) na podlagi vnosa predvidenih prihodkov in drugih prejemkov občinskega proračuna po posameznih podkontih, ki jih določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Na osnovi teh podatkov se oblikuje splošni del proračuna.

**Opozorilo: Prihodki in drugi prejemki proračuna se pripravijo z APPrA-O. Občine, ki tega ne bodo storile z APPrA-O, pa morajo obvezno zagotoviti prenos teh podatkov v APPrA-O, ker je le-ta osnova za poročanje o splošnem delu proračuna.**

Podatki iz priloge 1/1 ter obrazcev 4 in 5 se morajo skladati s podatki v obrazcu 1, zato je posebej pomembno tudi planiranje naslednjih skupin prihodkov:

a) bilanca prihodkov in odhodkov:

- 71 - Nedavčni prihodki, 713 – Prihodki od prodaje blaga in storitev  
Planirajo se prihodki, ki se nanašajo na opravljanje lastne dejavnosti neposrednega uporabnika občinskega proračuna in pomenijo prihodek proračuna (obrazec 4).
- 72 – Kapitalski prihodki  
Planirajo se prihodki, ki pomenijo prihodke iz naslova prodaje osnovnih sredstev, prihodke od prodaje zalog in prihodke od prodaje zemljišč in nematerialnega premoženja občine (obrazec 5).

b) račun finančnih terjatev in naložb

- 75 – Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev  
Planirajo se prejemki (obresti in glavnica) v okviru podskupine 750 – Prejeta vračila danih posojil in sicer po vsakem posameznem vračilu v okviru posameznega podkonta na podlagi danih posojil, ki se bodo v letu, za katerega se pripravlja proračun, tudi vrnila, kot je določeno s pogodbo ter prejemki iz naslova prodaje kapitalskih naložb občine, ki sodijo v podskupino 751 – Prodaja kapitalskih deležev (priloga 1/1). Prav tako se planirajo prejemki iz naslova kupnin iz naslova privatizacije, in sicer na podskupini kontov 752 – Kupnine iz naslova privatizacije.

V bilanci prihodkov in odhodkov je potrebno planirati tudi skupino kontov 73 – Prejete donacije. Ocena teh prihodkov se pripravi na osnovi ocene porabe teh sredstev na odhodkovni strani.

Oceno prihodkov iz skupine kontov 74 – Transforni prihodki se pripravi na osnovi podatkov o finančni izravnavi občin, drugih prejetih sredstvih iz državnega proračuna za tekočo porabo, prejetih sredstev iz državnega proračuna za investicije in prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije.

Oceno prihodkov iz skupine kontov 78 – Prejeta sredstva iz Evropske unije se pripravi na osnovi ocene porabe teh sredstev na odhodkovni strani.

Priloga 1/1: Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev

Prihodke iz naslova vračil danih posojil planirajo vsi neposredni uporabniki občinskega proračuna, ki so v tekočem ali v preteklih letih dali posojila iz sredstev proračuna in tudi razpolagajo z amortizacijskimi načrti vračil danih posojil, tako, da v prilogo 1/1 ločeno vnesejo podatke za odplačilo obresti in podatke za odplačilo glavnice danega posojila. V obrazec se vpiše še proračunska postavka, s katere so bila zagotovljena sredstva za posojilo, leto odobritve posojila in namen posojila. Znesek podkonta pri posameznem neposrednem proračunskem uporabniku je vsota vseh posameznih vračil danih posojil (obresti morajo biti ločene od glavnice) v okviru istega podkonta.

Skladno z določbo 67. člena ZJF predstavljajo finančno premoženje občine denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji, delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe. V prilogo 1/1 se vpišejo tržne vrednosti kapitalskih deležev, predvidenih za prodajo, smiselno pa tudi vrsta finančnega premoženja, ki je predvideno za prodajo. Znesek podkonta pri posameznem neposrednem proračunskem uporabniku je vsota vseh posameznih prodaj finančnega premoženja v okviru istega podkonta. Podatki, zbrani o predvideni prodaji finančnega premoženja občine, se uporabijo za oblikovanje programa prodaje občinskega finančnega premoženja. Prav tako je v prilogo 1/1 potrebno vnesti tudi prejemke, povezane s kupninami iz naslova privatizacije (kupnine iz naslova privatizacije stanovanj).

Obrazca 4 in 5

Obrazca 4 in 5 ne služita samo načrtovanju prihodkov in drugih prejemkov proračuna, temveč tudi načrtovanju odhodkov in drugih izdatkov proračuna oziroma načrtovanju

prihodkov iz naslova prodaje stvarnega občinskega premoženja, zato sta obrazložena posebej v nadaljevanju.

#### 4.2.1.2.3 Načrtovanje odhodkov in drugih izdatkov proračuna

Načrtovanju odhodkov in drugih izdatkov proračuna so namenjeni naslednji obrazci:

- obrazec 2: Odhodki in drugi izdatki proračuna, ki je sestavni del APPrA-O,
- priloga 2/1: Transferi posameznikom in gospodinjstvom,
- priloga 2/2: Tekoči transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb,
- obrazec 3: Podatki o projektih v načrtu razvojnih programov, **ki je sestavni del APPrA-O,**
- obrazec 4: Lastna dejavnost,
- obrazec 5: Prodaja in zamenjava stvarnega premoženja.

Obrazec 2: Odhodki in drugi izdatki proračuna

Obrazec 2 je namenjen pripravi finančnega načrta neposrednega uporabnika za celoten obseg odhodkov in drugih izdatkov posameznega neposrednega proračunskega uporabnika. Občine, ki uporabljajo APPrA-O, dejansko obrazca 2 v papirni obliki ne potrebujejo. V APPrA-O ga dejansko vzpostavijo (uvozijo iz excelove datoteke ali ročno vnesejo) na podlagi šifranta proračunskih postavk in šifranta neposrednih uporabnikov, ki ju same oblikujejo, tako da vsaki proračunski postavki določijo podkonte, ki jih določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, in vrednosti na podkontih ter neposrednega uporabnika, v področje katerega proračunska postavka spada. Na osnovi teh podatkov se oblikujejo finančni načrti posameznih neposrednih uporabnikov, ki so sestavni deli posebnega dela proračuna.

V obrazcu 2 morajo biti usklajeni:

- podatki na podskupini kontov 411 – Transferi posameznikom in gospodinjstvom s podatki iz priloge 2/1,
- podatki na kontih 4131 – Tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja, 4132 – Tekoči transferi v javne sklade, 4133 - Tekoči transferi v javne zavode in 4136 – Tekoče transferi v javne agencije s podatki iz priloge 2/2,
- podatki na proračunskih postavkah, na katerih se izkazuje poraba prihodkov iz naslova lastne dejavnosti, s podatki iz obrazca 4,
- podatki na proračunskih postavkah, na katerih se izkazuje poraba prihodkov iz naslova prodaje in zamenjave stvarnega premoženja, s podatki iz obrazca 5,
- podatki na podskupini kontov 410 – Subvencije s podatki iz obrazca 3,
- podatki na skupini kontov 42 - Investicijski odhodki s podatki na obrazcu 3,
- podatki na skupini kontov 43 - Investicijski transferi s podatki na obrazcu 3.

**Opozorilo: Odhodki in drugi izdatki proračuna se pripravijo z APPrA-O. Občine, ki tega ne bodo storile z APPrA-O, pa morajo obvezno zagotoviti prenos teh podatkov v APPrA-O, ker je le-ta osnova za poročanje o posebnem delu proračuna.**

## Priloga 2/1: Transferi posameznikom in gospodinjstvom

Priloga 2/1 je namenjena planiranju sredstev za transfere posameznikom in gospodinjstvom, ki so v ekonomski klasifikaciji razvrščeni v podskupino kontov 411 - Transferi posameznikom in gospodinjstvom. Priloga 2/1 se izpolni za vsako proračunsko postavko in sicer za vsako vrsto transfera na ravni podkonta. Potrebno je vnesti povprečno mesečno višino zneska na upravičenca in dejansko, ocenjeno oziroma načrtovano mesečno število prejemnikov posameznega transfera ter zneske posameznega transfera, ki so zmnožek povprečne mesečne višine na upravičenca in povprečnega mesečnega števila prejemnikov posameznega transfera.

## Priloga 2/2: Tekoči transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb

Priloga 2/2 je namenjena planiranju sredstev za tekoče transfere v javne zavode in druge izvajalce javnih služb v skladu s Pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Priloga 2/2 se izpolni za vsakega posrednega uporabnika občinskega proračuna – javni zavod ali zasebni zavod s koncesijo za opravljanje javne službe, ki se financira ali sofinancira iz sredstev občinskega proračuna. Izpolnjujejo se le samo podatki o sredstvih, ki se iz občinskega proračuna namenijo za plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalca in izdatke za blago in storitve.

## Obrazec 3: Podatki o projektih v načrtu razvojnih programov

V obrazcu 3 se prikažejo podatki o celotni vrednosti projekta ter izdatki po letih trajanja projekta in sicer za projekte, ki se že izvajajo realizirane vrednosti v preteklih letih in ocenjena realizacija do konca leta 2018 in še predvidene izdatke v obdobju 2019 – 2022 (ter tudi po letu 2022, kjer se prikažejo preostali izdatki za projekte, ki se nadaljujejo tudi po izteku štiriletnega obdobja). Podatki o virih financiranja se prikažejo ločeno glede na tri glavne skupine: državni proračun, občinski proračun in ostali viri financiranja.

V načrtu razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) so zajeti načrtovani izdatki občinskega proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte v prihodnjih štirih letih. Tako se preko obrazca 3 obvezno planira izdatke, ki spadajo v naslednje skupine oziroma podskupine kontov:

- 42 - Investicijski odhodki (vključno z najemnimi pogodbami, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide iz najemodajalca na najemnika),
- 43 - Investicijski transferi,
- 41 - Tekoči transferi (410 – Subvencije – del, ki predstavlja državno pomoč),

Podatki v obrazcu 3 se morajo praviloma ujemati s podatki na obrazcu 2.

**Podatke za izpolnitev Obrazca 3 se povzame iz ustreznih strokovnih podlag oz. iz ustreznega investicijskega dokumenta.** Pri sprejemanju odločitev v primerih investicijskih projektov se namreč uporabljajo določila Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki opredeljuje pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije. Omenjena uredba določa tudi vrste investicijske dokumentacije ter mejne vrednosti, ki določajo vsebino in obseg posameznega investicijskega dokumenta glede na ocenjeno vrednost projekta. Za investicije manjših vrednosti se namreč število in vsebine investicijskih dokumentov razlikuje od primerov, ko je

vrednost investicije večja. Med **investicijsko dokumentacijo, ki se jo izdelava v času načrtovanja projekta** štejemo Dokument identifikacije projekta (DIP), Predinvesticijsko zasnovo (PIZ) in Investicijski program (IP). Za vsakega od teh investicijskih dokumentov mora investitor zagotoviti strokovno oceno glede smotrnosti investicije ter se do njega opredeliti s pisnim sklepom. Sklep odgovorne osebe investitorja, ki je bil izdan pri obravnavi posameznega od naštetih investicijskih dokumentov, je priloga oz. sestavni del tega dokumenta. Projekt se lahko uvrsti v NRP najmanj na podlagi Dokumenta identifikacije projekta (DIP).

**Opozorilo: Podatki o projektih v NRP se pripravijo z APPrA-O. Ta je osnova za poročanje o NRP.**

**Občine morajo potem, ko je proračun in s tem tudi NRP sprejet, v svojih evidencah zagotavljati tudi spremljanje izvrševanja NRP, ker morajo za potrebe poročanja o zaključnem računu občinskega proračuna poročati tudi o realizaciji NRP.**

**Poročanje o izvajanju projektov kakor tudi o spremembah veljavnega plana je potrebno tudi v primerih, ko občine prejmejo sofinancerska sredstva iz državnega proračuna. Ministrstva oz. uporabniki državnega proračuna, ki dodeljujejo del sredstev za projekte na lokalni ravni, so namreč skladno s pravilnikom, ki določa postopke za izvrševanje državnega proračuna, dolžni voditi evidence o izvajanju NRP državnega proračuna, katerega sestavni del so tudi projekti občin, katerim so bila dodeljena določena investicijska sredstva.**

Obrazec 4: Lastna dejavnost

Obrazec 4 se uporablja tako za ugotavljanje prihodkov kot tudi za ugotavljanje odhodkov iz naslova lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov (podskupina kontov 713 – Prihodki od prodaje blaga in storitev) kot je definirana v Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07 in 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16). Obrazec 4 je povezan z obrazcema 1 in 2 iz APPrA-O, zato se morajo podatki v teh dveh obrazcih medsebojno ujemati na vseh proračunskih postavkah iz obrazca 4. Odhodki lastne dejavnosti ne smejo in ne morejo biti višji kot so prenešeni prihodki iz tega naslova iz proračuna preteklega leta in predvideni prihodki iz naslova lastne dejavnosti.

Obrazec 5: Prodaja in zamenjava stvarnega premoženja

Obrazec 5 je namenjen ugotavljanju prihodkov in odhodkov iz naslova prodaje in zamenjave občinskega stvarnega premoženja.

Na prihodkovnem delu obrazca je potrebno načrtovati vse prihodke iz skupine kontov 72 – Kapitalski prihodki, kjer je potrebno k posamezni vrsti prihodka določiti iz kakšnega tipa premoženja prihodek izhaja:

- zemljišča,
- zgradbe in prostori,

- oprema - brez prevoznih sredstev,
- prevozna sredstva in
- druga osnovna sredstva.

Podati pa je potrebno tudi podrobnejši opis premoženja, ki se prodaja.

Odhodki ne smejo in ne morejo biti višji kot so preneseni prihodki iz tega naslova iz proračuna preteklega leta in predvideni prihodki iz naslova prodaje in zamenjave občinskega stvarnega premoženja.

Obrazec 5 se izpolnjuje za vsako proračunsko postavko posebej. Povezan je z obrazcema 1 in 2 in tudi z obrazcem 3.

#### 4.2.1.3 Roki za pripravo občinskega proračuna

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

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

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

#### 4.2.1.4 Vzorec navodila

##### 1. Uvod

V uvodu se opiše namen navodila, komu je navodilo namenjeno in kakšni so pričakovani rezultati.

##### 2. Temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna

Za finance pristojni organ občinske uprave posreduje neposrednim uporabnikom (občinski organi in občinska uprava ter ožji deli lokalnih skupnosti) temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna, ki jih je občina prejela od Ministrstva za finance.

##### 3. Opis načrtovanih politik občine

V tem delu navodila se predstavijo ključne usmeritve razvoja občine in njene prioritete.

##### 4. Ocena bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja občinskega proračuna v prihodnjem letu.

Na podlagi temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna, ki jih občina prejme od Ministrstva za finance ter na podlagi načrtovanih politik občine, pristojni organ občine (župan) na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave sprejme oceno bilance prihodkov in odhodkov (na ravni področij proračunske porabe - iz pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov), računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračunov občine za leti 2019 in 2020.

## 5. Okvirni predlog finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih

Za finance pristojen organ občinske uprave pripravi okvirni predlog finančnih načrtov posameznega neposrednega uporabnika za leti 2019 in 2020 na ravni področij proračunske porabe (iz Pravidnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov) in ga posreduje neposrednim proračunskim uporabnikom.

## 6. Način priprave ter terminski načrt za pripravo občinskega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov

Za finance pristojen organ občinske uprave od neposrednih uporabnikov zbere podatke, ki omogočajo vnos prihodkov in drugih prejemkov proračuna, odhodkov in drugih izdatkov proračuna ter pripravo načrta razvojnih programov in jim postavi roke za dostavo teh podatkov. Pripravi tudi terminski načrt priprave proračunov za leti 2019 in 2020.

### 4.2.2 Predlog finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika

#### 4.2.2.1 Neposredni uporabniki občinskega proračuna

Predloge finančnih načrtov pripravijo **neposredni uporabniki občinskega proračuna**. Neposredni uporabniki na nivoju občine so organi občine, občinska uprava in morebitni skupni organi občinske uprave več občin (samo pri občini, kjer je sedež skupne občinske uprave, določen v odloku o njeni ustanovitvi), ker se financirajo neposredno iz občinskega proračuna oziroma občinskih proračunov. Prav tako so neposredni uporabniki občinskega proračuna tudi ožji deli občin (krajevne, vaške in četrtne skupnosti), ki so ustanovljeni s statutom občine, in sicer ne glede na to, ali imajo status pravne osebe ali ne. Če so ustanovljeni ožji deli občin, lahko opravljajo naloge, ki so določene v 19. b členu ZLS in se določijo z odlokom. Stroški delovanja ožjih delov občine in nalog, ki so jim prenesene z odlokom, se izkazujejo v finančnem načrtu ožjega dela občine, ki je sestavni del občinskega proračuna. Poudariti je potrebno, da so tudi finančni načrti ožjih delov lokalnih skupnosti s statusom pravne osebe skladno z določili 19. c in 19. č členu ZLS sestavni del občinskega proračuna. Za njihovo poslovanje v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Prejemki in izdatki ožjega dela lokalne skupnosti se obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, v odloku o proračunu občine pa mora biti določeno, da so prejemki ožjih delov občin namenski prejemki občinskega proračuna, ki gredo točno določenemu neposrednemu uporabniku – ožjemu delu občine (na primer: prejemki od razpolaganja s premoženjem, ipd.).

Pred začetkom priprave proračuna mora občina najprej določiti svoje neposredne proračunske uporabnike, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov. To pomeni, da mora občina oblikovati **šifrant neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (poljubna šifra in naziv neposrednega uporabnika)**. Le-ta se lahko, glede na organiziranost občinske uprave in ožjih delov občine, od občine do občine nekoliko razlikuje. Obvezno morajo biti določeni naslednji neposredni uporabniki proračuna: občinski svet, nadzorni odbor, župan, občinska uprava (enovita ali z notranjimi organizacijskimi enotami), vsi ožji deli občin, določeni s statutom občine ter skupna občinska uprava, če jo je občina ustanovila.

#### 4.2.2.2 Pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika

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

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

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

**To pomeni, da z vsemi proračunskimi sredstvi, določenimi v finančnem načrtu ožjega dela občine (s statusom pravne osebe ali brez), ki je del občinskega proračuna, razpolaga svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta ožjega dela občine in ne župan. Pri tem je svet ožjega dela občine oziroma, če tako določa statut občine, predsednik sveta v okviru zakonskih določb in določb odloka o proračunu občine, s katerim so po vrsti in višini, določeni pravni posli, ki jih lahko sklepa ožji del občine samostojno, povsem neodvisen, razen pri sklepanju pravnih poslov, za katere potrebuje soglasje župana.**

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

Poslovanje neposrednih uporabnikov občinskega proračuna po vzpostavitvi enotnih zakladniških računov občin urejajo predpisi v zvezi z vzpostavitvijo enotnih zakladniških računov. Na podlagi 8. člena Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 54/02) neposredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna delujejo preko skupnega podračuna državnega oziroma občinskega proračuna. Z vzpostavitvijo enotnih zakladniških računov občin z 29. 6. 2002 so se na podlagi 10. člena odredbe dosedanji računi neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, ki do vzpostavitve sistema enotnega zakladniškega računa občine niso bili zaprti, odprli kot podračuni sistema enotnega zakladniškega računa občine, v katerega so bili razvrščeni v skladu s kriteriji iz 5. člena odredbe. Le-ti bodo na podlagi 13. člena odredbe dolžni prilagoditi svoje poslovanje za prejetje in nakazovanje sredstev prek podračuna občinskega proračuna ob vključitvi v enotno upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi. Roke za vključitev v enotno upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi bo na podlagi 110. a člena ZJF določil minister, pristojen za finance. Predhodno bodo morale občine (za finance pristojen organ občinske uprave) na podlagi 10. člena Pravilnika za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 18/04, 78/04, 120/07 in 22/10) pridobiti certifikat o usposobljenosti za upravljanje z likvidnostjo enotnega zakladniškega računa občine. Do pridobitve certifikata o



usposobljenosti upravljanja likvidnosti EZR smejo občine uporabljati zakladniški podračun le za izvajanje transakcij, povezanih z nočnim deponiranjem pri poslovnih bankah in obrestovanjem prostih denarnih sredstev na podračunih.

ZJF v 2. členu določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo občini, ter vsi izdatki občine za posamezne namene. Iz določb 3. in 1. člena ZJF pa izhaja, da so neposredni uporabniki občinskega proračuna občinski organi in občinska uprava ter ožji deli občine, ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne. Zato morajo biti vsi prihodki in odhodki vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna zajeti v občinskem proračunu, tako tudi prihodki in odhodki neposrednih uporabnikov, ki imajo status pravne osebe.

#### 4.2.2.3.1 Ožji deli občine, ki nimajo statusa pravne osebe

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

#### 4.2.2.3.2 Ožji deli občine, ki imajo status pravne osebe

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

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

b) določbe prvega odstavka 1. člena ZJF, ki določa, da določila ZJF, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če ZJF ne določa drugače. Tako so ožji deli občin, ki so pravne osebe, neposredni uporabniki občinskega proračuna, **kar pomeni, da se financirajo neposredno iz proračuna oziroma, da se njihovi prejemki in izdatki obravnavajo kot prejemki in izdatki občinskega proračuna, da njihov finančni načrt sprejema občinski svet in da za njihovo financiranje ni potrebno skleniti posebne pogodbe**.

c) določbe 2. člena ZR, ki določa, da morajo pravne osebe voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v skladu z določbami ZR in drugimi predpisi, kodeksom računovodskih načel ter slovenskimi računovodskimi standardi, **kar praktično pomeni, da je to obveza tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe**.

#### **4.2.2.3.2.1 Opredelitev »izvirnih« prihodkov ožjih delov občine, ki so pravne osebe v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun**

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

#### **4.2.2.3.2.2 Knjižbe pri vključitvi prihodkov in odhodkov ožjih delov občine, ki so pravne osebe, v proračun**

Knjižbe pri vključitvi prihodkov in odhodkov ožjih delov občine, ki so pravne osebe, je glede na veljavno zakonodajo (dokler še lahko poslujejo s svojim podračunom) naslednje:

##### **A) Sredstva, dana ožjemu delu občine, ki je pravna oseba, iz občinskega proračuna za tekoče in investicijske odhodke**

1. Knjižbe v poslovnih knjigah občinskega proračuna:
  - sredstva dana krajevnim skupnostim iz občinskega proračuna za tekoče in investicijsko dejavnost: 141/110;
  - na podlagi mesečnega poročila o realizaciji, ki ga posreduje ožji del občine, ki je pravna oseba občini, občina evidentira v svoje poslovne knjige naslednje: R4/141 (R4 – konti razreda 4 – odhodki iz enotnega kontnega načrta po namenih porabe).
2. Knjižbe v poslovnih knjigah ožjega dela občine, ki je pravna oseba:
  - sredstva prejeta iz proračuna občine za tekoče in investicijsko dejavnost: 110/740,
  - evidentiranje poslovnih dogodkov na podlagi originalne listinske dokumentacije - na primer dobaviteljevega računa (prejem): 18/22, plačilo računa: 22/18 in R4 /110 (R4 – konti razreda 4 – odhodki iz enotnega kontnega načrta po namenih porabe),
  - po preteku meseca pošlje ožji del občine, ki je pravna oseba, občini poročilo o mesečni realizaciji porabe sredstev za pretekli mesec, konec leta se za prejeta in še neporabljena sredstva opravi knjižba: 740/241, kar je obvezno potrebno tudi zaradi priprave premoženjske bilance (in pod 2. 1. ponovno vzpostavi prvotno stanje).

##### **B) »Izvirni« (vplačani na podračun ožjega dela občine) prihodki ožjega dela občine, ki je pravna oseba (krajevni samoprispevek, prihodki občanov, obresti...) in njihova poraba**

1. Knjižbe v poslovnih knjigah ožjega dela občine, ki je pravna oseba:
  - vzpostavitev terjatve do kupcev: 12/28; plačilo kupca: 28/12 in 110/713 (če gre za prihodke od prodaje blaga in storitev oziroma drug ustrezen konto, če gre za javnofinančne prihodke),

- plačilo odhodkov, ki se poravnava iz naslova vplačanih »izvirnih« prihodkov: vzpostavitev obveznosti do dobavitelja: 18/22, poravnava računa dobavitelja: 22/18 in R4/110 (R4 - konti razreda 4 – odhodki iz enotnega kontnega načrta po namenih porabe),
  - po preteku meseca pošlje ožji del občine, ki je pravna oseba, občini poročilo o vplačanih »izvirnih« prihodkih in poročilo o mesečni realizaciji porabe sredstev iz naslova vplačanih »izvirnih« prihodkov za pretekli mesec.
2. Knjižbe v poslovnih knjigah občinskega proračuna:
- na podlagi mesečnega poročila o vplačanih »izvirnih« prihodkih in poročila o realizaciji porabe sredstev iz naslova vplačanih »izvirnih« prihodkov, ki ga posreduje ožji del občine, ki je pravna oseba, občini, občina evidentira v svoje poslovne knjige naslednje:
    - evidentiranje »izvirnih« prihodkov ožjega dela občine, ki je pravna oseba: 141/713 (če gre za prihodke od prodaje blaga in storitev oziroma drug ustrezen konto, če gre za javnofinančne prihodke),
    - evidentiranje porabe sredstev iz naslova porabe »izvirnih« prihodkov ožjega dela občine, ki je pravna oseba: R4/141 (R4 – konti razreda 4 – odhodki iz enotnega kontnega načrta po namenih porabe).
3. Razlika med prihodki in odhodki se evidentira v poslovnih knjigah ožjega dela občine kot presežek prihodkov nad odhodki na kontu 9009. V poslovnih knjigah občinskega proračuna pa se ta razlika kaže v terjatvah do ožjega dela občine, ki je pravna oseba (141/). Ta način evidentiranja presežka prihodkov nad odhodki ožjega dela občine, ki je pravna oseba, je potrebno upoštevati tudi pri pripravi premoženjske bilance.

Zgoraj prikazani način knjiženja se upošteva od 1. 1. 2006 dalje.

Na osnovi predhodno navedenega načina evidentiranja prihodkov in odhodkov ožjih delov občin v poslovnih knjigah občinskega proračuna, ožji deli občin, ki so pravne osebe, še vedno poslujejo preko svojega podračuna, s sredstvi v finančnem načrtu pa razpolaga ožji del občine in ne župan. Občinski proračun izkazuje vse prihodke in odhodke vseh neposrednih uporabnikov proračuna (tudi ožjih delov občin, ki so pravne osebe), zato so v poročilih za ministrstvo za finance o sprejetem proračunu in kasneje njegovi realizaciji zajeti vsi prihodki in odhodki proračuna, vključno s prihodki in odhodki ožjih delov občin, ki so pravne osebe. V letnem poročilu gre sicer za podvajanje prihodkov in odhodkov ožjih delov občin, ki so pravne osebe (enkrat so zajeti v letnem poročilu za občino in drugič v letnem poročilu za ožji del občine, ki je pravna oseba). V pojasnilih letnega poročila, ki so poleg računovodskih izkazov sestavni del računovodskega poročila, mora občina pojasniti, da so v letnem poročilu za občino zajeti tudi ožji deli občin, ki so pravne osebe. Tako se pri pripravi raznih poročil za namene statističnega in drugega poročanja to ve in podatki ožjih delov občin, ki so pravne osebe, se ne upoštevajo dvakrat.

**APPRA-O omogoča tudi pripravo finančnega načrta neposrednega uporabnika – ožjega dela občine, ki je pravna oseba (in ima svoj podračun), vendar morajo biti prihodki in odhodki ožjih delov občine, ki so pravne osebe, tudi računovodsko vključeni v občinski proračun na predhodno opisan način, kar omogoča tudi kasnejše izvrševanje finančnega načrta ožjega dela občine, ki je pravna oseba.**

**Opozorilo: Vključitev ožjih delov občin, ne glede na to ali so pravne osebe ali ne, v občinski proračun je obvezna, ker so ožji deli občin neposredni uporabniki proračuna. Za vsak ožji del občine posebej mora biti pripravljen samostojen finančni načrt.**

**Vzorec opredelitve »izvirnih« prihodkov krajevne skupnosti v občinskem proračunu in finančnega načrta krajevne skupnosti**

**Odlok o proračunu**

xx. člen

Namenski prihodki proračuna so poleg prihodkov, določenih v prvem stavku prvega odstavka 43. člena ZJF, tudi naslednji prihodki:

- **krajevni samoprispevek v krajevni skupnosti A, ki se uporabi za namene iz odloka o uvedbi samoprispevka,**

**Splošni del proračuna**

PRIHODKI

714109 Sredstva za investicije pridobljena, s krajevnimi samoprispevki

**Posebni del proračuna – finančni načrt neposrednega uporabnika**

---

Krajevna skupnost A

13 PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE

1302 Cestni promet in infrastruktura

13029002 Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest

xxxx Investicije in investicijsko vzdrževanje javnih poti v vasi A – sredstva krajevnega samoprispevka

Podkonto

Podkonto

xxxx Investicije in investicijsko vzdrževanje javnih poti v vasi A – lastna udeležba (proračunska sredstva)

Podkonto

Podkonto

---

**Načrt razvojnih programov**

---

**4.2.2.4 Finančni načrt neposrednega uporabnika občinskega proračuna**

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

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

Predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov morajo biti sestavljeni tako, da upoštevajo ekonomsko in programsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov,

morajo pa biti tudi ustrezno obrazloženi. Vse te rešitve bodo omogočile oblikovanje občinskih proračunov skladno z veljavno zakonodajo, podatki bodo preglednejši in natančneje bo tudi možno spremljati porabo sredstev vseh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (tudi ožjih delov občin brez dodatne konsolidirane bilance).

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

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

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

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

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

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

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

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

Pri oblikovanju finančnega načrta neposrednega uporabnika je potrebno izhajati iz programskega načrtovanja proračuna. Slednje zagotavlja usmerjenost k rezultatom, doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja nalog občine. Programski pristop pri načrtovanju proračuna vzpodbuja k izvajanju zastavljenih ciljev ter nato omogoča nadzor nad doseženimi rezultati oziroma nadzor nad smotrnostjo poslovanja. V ta namen se na posameznih področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih oblikujejo realni in merljivi enoletni in večletni cilji in indikatorji za njihovo spremljanje.

Programska struktura finančnega načrta neposrednega uporabnika občinskega proračuna je tako sestavljena iz področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov,

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

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

**Opozorilo: Temeljna enota za izvrševanje proračuna je proračunska vrstica, to je proračunska postavka - konto ali proračunska postavka – podkonto (odvisno, na katerem nivoju je proračun sprejet). To pomeni, da se na tem nivoju izvajajo med letom tudi vse prerazporeditve v finančnih načrtih posameznih neposrednih uporabnikov, ki so dovoljene z odlokom o proračunu občine.**

#### **4.2.3 Predlog finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika**

##### **4.2.3.1 Posredni uporabniki občinskega proračuna**

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

##### **4.2.3.2 Finančni načrt posrednega uporabnika občinskega proračuna**

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

Način priprave finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna je določen v Navodilu o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

Finančni načrt posrednega uporabnika ima splošni del, lahko pa tudi posebni del. V splošnem delu so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki prikazani po ekonomski klasifikaciji. V posebnem delu finančnega načrta posrednega uporabnika se njegovi izdatki prikažejo po posameznih postavkah, podprogramih in programih, posamezna proračunska postavka pa mora biti oblikovana tako, da ji je v finančnem načrtu mogoče pripisati šifro štirimestnega pododdelka iz Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov. To je pomembno zaradi kasnejšega razvrščanja proračunskih postavk v občinskem proračunu po funkcionalni klasifikaciji. Finančni načrt posrednega uporabnika mora zajemati vse predvidene prejemke in izdatke posrednega uporabnika, ki bodo plačani v korist in izplačani v breme posrednega uporabnika v prihodnjem koledarskem letu (načelo denarnega toka). V finančnem načrtu posrednega uporabnika občinskega proračuna morajo biti ločeno prikazani prihodki in izdatki, ki jih posredni uporabnik pridobi iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev (tržna dejavnost).

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

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

## **4.3 Struktura in obrazložitve proračuna**

### **4.3.1 Struktura proračuna**

Predlog občinskega proračuna mora biti občinskemu svetu predložen v naslednji **vsebini in strukturi**:

- I. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA
  - po ekonomski klasifikaciji:
    - A. Bilanca prihodkov in odhodkov,
    - B. Račun finančnih terjatev in naložb in
    - C. Račun financiranja;
- II. POSEBNI DEL PRORAČUNA
  - po neposrednih proračunskih uporabnikih, znotraj tega pa po:
    - področjih proračunske porabe,
    - glavnih programih,
    - podprogramih,
    - proračunskih postavkah in
    - proračunskih postavkah – kontih;

### III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

#### IV. OBRAZLOŽITEV

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

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

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

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

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

#### 4.3.1.1 Splošni del

Splošni del proračuna sestavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb ter
- račun financiranja.

V bilanci prihodkov in odhodkov se na strani prihodkov izkazujejo:

- davčni prihodki,
- nedavčni prihodki,
- kapitalski prihodki,
- prejete donacije,
- transferni prihodki in
- prejeta sredstva iz Evropske unije,

na strani odhodkov pa vsi odhodki, ki zajemajo:

- tekoče odhodke,
- tekoče transfere,
- investicijske odhodke,
- investicijske transfere in
- plačila sredstev v proračun Evropske unije.

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

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



Čeprav struktura proračuna, določena v 10. členu ZJF, ne opredeljuje vključitve stanja sredstev na računih iz preteklih let v proračun, pa je ta sredstva pri sestavi proračuna potrebno upoštevati na podlagi 9. člena ZJF, ker dejansko pomenijo prenesena sredstva iz preteklih let, ki se vključijo v proračun naslednjega leta. Sredstva, ki so ostala neporabljena na računih proračuna (iz vseh treh bilanc proračuna) na koncu tekočega leta, se uporabijo za financiranje izdatkov proračuna prihodnjega leta (izjema so samo namenska sredstva proračuna iz 43. člena ZJF). Za znesek prenesenih sredstev oziroma stanja sredstev na računih iz preteklih let, ki je lahko pozitivno, nič ali negativno, se spremeni višina izdatkov proračuna. Uravnoteženost proračuna se preveri tako, da se primerja stanje sredstev na računih iz preteklih let in povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih proračuna tekočega leta.

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

Pri oblikovanju uravnoteženega proračuna je tako potrebno upoštevati tudi stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta, ki se v poslovnih knjigah izkazuje v bilanci stanja na kontu 9009 – Splošni sklad za drugo. Ta sredstva imajo dejansko značaj prenesene razlike med prejemki in izdatki proračuna preteklega leta oziroma preteklih let, kar pomeni, da so to sredstva, ki v preteklem letu oziroma v preteklih letih niso bila porabljena, zato se lahko porabijo v proračunu prihodnjega leta. Od njihove višine je odvisna tudi sestava proračuna prihodnjega leta. Pri sestavi proračuna se tako lahko upošteva njihova ocenjena (predvidena) ali dejansko ugotovljena višina. Če je višina stanja sredstev na računih ob koncu preteklega leta pozitivna, pomeni, da občina ta sredstva lahko porabi v naslednjem proračunskem letu in za to višino izkaže večje izdatke proračuna prihodnjega leta, kar pomeni da so izdatki večji od prejemkov proračuna prihodnjega leta. Če je stanje na računih ob koncu preteklega leta enako nič, potem morajo biti v proračunu prihodnjega leta prejemki proračuna enaki izdatkom proračuna prihodnjega leta. Če pa je stanje na računih ob koncu preteklega leta negativno, pomeni, da mora občina v proračunu za prihodnje leto za višino negativnega stanja izkazati nižje izdatke proračuna, kar pomeni, da bodo vsi prejemki proračuna večji od izdatkov proračuna prihodnjega leta.

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

Pravilen način evidentiranja stanja sredstev na računih (z upoštevanjem evidentiranja dolgoročnega zadolževanja v računu financiranja) je prikazan na naslednjem primeru:

**LETO 2007**

KONTO	DEBET (V BREME)	KREDIT (V DOBRO)
<i>NAJEM KREDITA</i>		
TRR-110	18.000.000,00	
960		18.000.000,00

500101		18.000.000,00
9009 00 Vir za najeti kredit	18.000.000,00	

*ZAPIRANJE KONEC LETA 2007*

500101	18.000.000,00	
590		18.000.000,00
590	18.000.000,00	
800		18.000.000,00
800	18.000.000,00	
9009 01 Sredstva na računu **		18.000.000,00

Evidentiranje prometa na podkontu 9009 01 Sredstva na računu:

Otvoritveno stanje 01.01.2007		20.943.404,68
Saldo zapiranja R4 in R7	1.622.532,87	
Saldo zapiranja R5 **		18.000.000,00
Skupaj promet 2007	1.622.532,87	38.943.404,68
Saldo 31.12.2007		37.320.871,81

**LETO 2008**

KONTO

DEBET (V BREME)

KREDIT (V DOBRO)

*NAJEM KREDITA*

TRR-110	17.986.478,00	
960		17.986.478,00
500101		17.986.478,00
9009 00	17.986.478,00	

*ODPLAČILO GLAVNICE*

TRR -110		4.500.000,00
960	4.500.000,00	
9009 00		4.500.000,00
550101	4.500.000,00	

*ZAPIRANJE KONEC LETA 2008*

500101	17.986.478,00	
550101		4.500.000,00
590	4.500.000,00	17.986.478,00
590	13.486.478,00	
800		13.486.478,00
800	13.486.478,00	
9009 01 Sredstva na računu **		13.486.478,00

Evidentiranje prometa na podkontu 9009 01 Sredstva na računu:

Otvoritveno stanje 01.01.2008		37.320.871,81
Saldo zapiranja R4 in R7	28.199.590,01	
Saldo zapiranja R5 **		13.486.478,00
Skupaj promet 2008	28.199.590,01	50.807.349,81
Saldo 31.12.2008		22.607.759,80

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

- Če je stanje sredstev na računih dne 31. 12. 2018 pozitivno, je lahko v proračunu za leto 2019 povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih negativno do višine tega pozitivnega stanja.

#### A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

Konto	Predlog proračuna 2019
<b>I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)</b>	<b>40</b>
<b>II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)</b>	<b>53</b>
<b>III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.) (PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ)</b>	<b>-13</b>

#### B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

Konto	Predlog proračuna 2019
<b>IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV (750+751+752)</b>	<b>10</b>
<b>V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV (440+441+442)</b>	<b>2</b>
<b>VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV.-V.)</b>	<b>8</b>

#### C. RAČUN FINANCIRANJA

Konto	Predlog proračuna 2019
<b>VII. ZADOLŽEVANJE (500)</b>	<b>4</b>
<b>VIII. ODPLAČILA DOLGA (550)</b>	<b>2</b>
<b>IX. POVEČANJE (ZMANJŠANJE) SREDSTEV NA RAČUNIH (I.+IV.+VII.-II.-V.-VIII.)</b>	<b>-3</b>
<b>X. NETO ZADOLŽEVANJE (VII.-VIII.)</b>	<b>2</b>
<b>XI. NETO FINANCIRANJE (VI.+VII.-VIII.-IX.)</b>	<b>13</b>
<b>STANJE SREDSTEV NA RAČUNIH DNE 31. 12. 2018 9009 Splošni sklad za drugo</b>	<b>3</b>

- Če je stanje sredstev na računih dne 31. 12. 2018 enako nič, mora biti v proračunu leta 2019 tudi povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih enako nič.

#### A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

Konto	Predlog proračuna 2019
<b>I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)</b>	<b>40</b>
<b>II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)</b>	<b>50</b>
<b>III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.) (PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ)</b>	<b>-10</b>

#### B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

Konto	Predlog proračuna 2019
<b>IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV (750+751+752)</b>	<b>10</b>

V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV (440+441+442)	2
VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV.-V.)	8

#### C. RAČUN FINANCIRANJA

Konto	Predlog proračuna 2019
VII. ZADOLŽEVANJE (500)	4
VIII. ODPLAČILA DOLGA (550)	2
IX. POVEČANJE (ZMANJŠANJE) SREDSTEV NA RAČUNIH (I.+IV.+VII.-II.-V.-VIII.)	0
X. NETO ZADOLŽEVANJE (VII.-VIII.)	2
XI. NETO FINANCIRANJE (VI.+VII.-VIII.-IX.)	10
STANJE SREDSTEV NA RAČUNIH DNE 31. 12. 2018 9009 Splošni sklad za drugo	0

3. Če je stanje sredstev na računih dne 31. 12. 2018 negativno, mora biti v proračunu leta 2019 povečanje (zmanjšanje) sredstev na računih pozitivno do višine tega negativnega stanja.

#### A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

Konto	Predlog proračuna 2019
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74)	40
II. SKUPAJ ODHODKI (40+41+42+43)	47
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK (I.-II.) (PRORAČUNSKI PRIMANJKLJA)	-7

#### B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

Konto	Predlog proračuna 2019
IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV (750+751+752)	10
V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV (440+441+442)	2
VI. PREJETA MINUS DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV.-V.)	8

#### C. RAČUN FINANCIRANJA

Konto	Predlog proračuna 2019
VII. ZADOLŽEVANJE (500)	4
VIII. ODPLAČILA DOLGA (550)	2
IX. POVEČANJE (ZMANJŠANJE) SREDSTEV NA RAČUNIH (I.+IV.+VII.-II.-V.-VIII.)	3
X. NETO ZADOLŽEVANJE (VII.-VIII.)	2
XI. NETO FINANCIRANJE (VI.+VII.-VIII.-IX.)	7
STANJE SREDSTEV NA RAČUNIH DNE 31. 12. 2018 9009 Splošni sklad za drugo	-3

Pri porabi presežkov proračuna iz preteklih let je potrebno upoštevati tudi 5. člen ZFisP. ZFisP ne loči presežkov, nastalih pred in po uveljavitvi ZFisP. Glede na to se pri porabi presežkov iz 5. člena ZFisP upoštevajo presežki, ugotovljeni na dan 31. 12. preteklega leta iz

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

**Opozorilo: Pri sestavi proračuna je potrebno upoštevati tudi stanje sredstev na računih ob koncu preteklega leta (kumulativno iz vseh preteklih let), ki se v poslovnih knjigah izkazuje v bilanci stanja na kontu 9009 – Splošni sklad za drugo (ustrezen analitični podkonto) in je ugotovljeno z zaključnim računom. Pri pripravi proračuna za naslednje leto je možno, da to stanje še ni dokončno ugotovljeno, zato se upošteva ocena, kar pa je potrebno uskladiti s prvo naslednjo spremembo proračuna (rebalans). Pri porabi presežkov proračuna iz preteklih let je potrebno upoštevati tudi 5. člen ZFisP.**

#### 4.3.1.2 Posebni del

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih iz Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih.

**Opozorilo: V posebnem delu proračuna morajo biti zajeti finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov proračuna, poleg občinskega sveta, župana, nadzornega odbora, občinske uprave (notranjih organizacijskih enot), skupne občinske uprave tudi posameznih ožjih delov občine. V vsakem posameznem finančnem načrtu je potrebno prikazati vse odhodke in druge izdatke proračuna (iz bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in računa financiranja).**

### 4.3.1.3 Načrt razvojnih programov

#### 4.3.1.3.1 Obseg in priprava načrta razvojnih programov

NRP občinskega proračuna je **sestavni del proračuna in predstavlja njegov tretji del**, v katerem so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, za katere je načrt financiranja prikazan za prihodnja štiri leta (od leta 2019 do leta 2022 oziroma tudi po letu 2022, saj so v obrazcu 3 v zadnjem letu v zadnjem stolpcu »po letu 2022« prikazane tudi vrednosti izdatkov za tiste projekte, ki se nadaljujejo še po letu 2022). NRP tako predstavlja investicije in druge razvojne projekte ter državne pomoči v občini v štiriletnem obdobju oziroma do zaključka posameznega projekta. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vnešeno večletno planiranje izdatkov za te namene. V NRP so torej vključeni odhodki, ki odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja).

Podrobnejša vsebina NRP je predpisana v 42. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, v 43. in 44. členu pa načrtovanje obremenitev proračuna in finančnih načrtov v naslednjih letih ter pogoji za uvrstitev projektov v NRP.

NRP izkazuje načrtovane izdatke proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvoje projekte in programe v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih projektih ali programih neposrednih uporabnikov,
- letih, v katerih bodo izdatki za projekte ali programe bremenili proračune prihodnjih let in
- virih financiranja za celovito izvedbo projektov ali programov, ločeno za občinske vire in druge vire (državni proračun, ostali sofinancerji) in se prikažejo po programski in ekonomski klasifikaciji.

Glede na programsko klasifikacijo se NRP prikaže po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih, ki jih sestavljajo projekti.

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

- 42 – Investicijski odhodki (vključno s finančnim najemom),
- 43 – Investicijski transferi,
- 41 – Tekoči transferi (410 – Subvencije – del, ki predstavlja državno pomoč).

Lahko pa so vključeni tudi drugi izdatki, ki so potrebni za izvedbo projekta in se izkazujejo na drugih kontih.

V NRP je potrebno zajeti vse naložbe v osnovna sredstva, za katere se izdatki vodijo v okviru skupine kontov 42 – Investicijski odhodki oziroma podskupine kontov 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev in 431 - Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki ter 432 – Investicijski transferi proračunskim uporabnikom. Investicijski odhodki so sredstva, ki so namenjena povečanju ali ohranjanju stvarnega premoženja države oziroma občine in drugih uporabnikov enotnega kontnega načrta, ki povečujejo ali ohranjajo vrednost opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih dolgoročnih sredstev v njihovih bilancah stanja (sredstva za gradnjo in nakup poslovnih prostorov in zgradb, nakup opreme, prevoznih sredstev ter drugih osnovnih sredstev, sredstva

za rekonstrukcije, modernizacije in adaptacije ter sredstva za investicijsko vzdrževanje objektov, opreme in podobno). Investicijski transferi so odhodki, ki so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev za nakup ali gradnjo opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih dolgoročnih sredstev ter za njihovo vzdrževanje in obnovo (namenska sredstva državnega oziroma občinskega proračuna drugim ravnem države, javnim podjetjem, javnim zavodom, javnim skladom in agencijam, privatnim podjetjem in posameznikom ter zasebnikom in drugim izvajalcem javnih služb...). Med investicijske izdatke se ne štejejo stroški študij, ki se ne nanašajo na konkretno osnovno sredstvo.

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

Podatki o projektih so v NRP torej prikazani s celotno vrednostjo projektov ter načrtovanimi viri financiranja za njihovo izvedbo in sicer po posameznih letih tj. za proračunsko leto, na katerega se proračun nanaša in za naslednja tri leta ( $n + 3$ ); za projekte, ki se nadaljujejo v naslednja leta, pa je predstavljen še seštevek potrebnih sredstev za obdobje do predvidenega zaključka financiranja posameznega projekta. Ob pripravi oziroma spremembi posameznih letnih proračunov se NRP v tem delu dopolni ter potrdi za naslednje štiriletno obdobje.

Pri načrtovanju projektov se praviloma najprej zagotovi vire za projekte in programe, ki so v izvajanju, preostala predvidena sredstva pa se namenijo za projekte in programe, ki se jih v NRP uvršča na novo in se bodo začeli izvajati v naslednjem planskem obdobju (v pripravi).

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

Poseben segment NRP predstavljajo projekti in programi, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev skladov kohezijske politike Evropske unije ter drugih evropskih virov, ki so namenjena za posamezne razvojne prioritete. Finančna konstrukcija teh posameznih projektov mora izhajati iz celotne vrednosti projekta in predvideti tudi vire za ostale stroške, tj. tiste, ki niso upravičeni stroški po pravilih financiranja projektov iz skladov Evropske unije.

Za vse projekte občin, ki se (so)financirajo tudi iz virov državnega proračuna pa velja, da morajo biti sestavni del NRP državnega proračuna, podatki pa usklajeni s tistimi v proračunu občine. Ministrstvo, pristojno za finance, namreč pripravi predlog načrta razvojnih programov državnega proračuna v postopku usklajevanja državnega proračuna na podlagi podatkov neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna, ki so predhodno usklajeni na ravni pristojnega predlagatelja finančnega načrta in po predhodni uvrstitvi

projektov v NRP občinskega proračuna, skladno z ZFO-1. Pri pripravi občinskega proračuna je potrebno projekte, ki se sofinancirajo z evropskimi sredstvi, prednostno uvrstiti v NRP.

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

Pri sprejemanju odločitev v primerih investicijskih projektov, se uporabljajo določila UEM. Poleg opredelitve osnovnih pojmov (npr. analiza stroškov in koristi, investicije, investicijski stroški, ocena vrednosti projekta, projekt, idr.) ta predpis določa tudi vrste investicijske dokumentacije. Med **investicijsko dokumentacijo** štejemo DIP, PIZ in IP oziroma drug dokument, ki ga je v času načrtovanja investicije potrebno pripraviti ter obravnavati v skladu z UEM oziroma področnimi metodologijami<sup>1</sup>. Investitor v fazi načrtovanja v investicijski dokumentaciji (ne glede na področje, v katero spada posamezna investicija) predvsem:

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 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.

Podatkovna podlaga za pripravo investicijskega dokumenta je med drugim lahko:

- projektna in druga dokumentacija (tehnično-tehnološki projekt, idejna zasnova, idejni projekt, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, idr., kakor jih določa zakonodaja s področja graditve objektov),
- 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.).

Vrste investicijske dokumentacije so:

1. Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIP) je osnovni dokument, s katerim investitor oziroma proračunski uporabnik evidentira investicijske potrebe in namere ter prikaže osnovne podatke o projektu, odgovorna oseba pa odloči o tem, ali se nadaljuje postopek priprave investicijske dokumentacije - je torej podlaga za odločitev o nadaljnjih aktivnostih pri izvedbi posamezne investicije. Predstavlja izhodišče za planiranje potrebnih sredstev v okviru proračuna in torej tudi za spremljanje in nadziranje aktivnosti na projektu, saj je v njem določena opredelitev namena in ciljev ter tudi podane informacije o ocenjeni vrednosti projekta, strukturi virov financiranja, pričakovanih učinkih ter ostale podrobnosti o projektu, ki so potrebne, da odgovorni nosilci sprejmejo odločitev in s tem potrdijo, da se aktivnosti na projektu lahko nadaljujejo oz. se v določenih primerih projekt tudi začne izvajati. Obvezno se izdelata za vrednosti nad 300.000 EUR in tudi pri manjših vrednostih, kadar so investicijski projekti:

- tehnološko zahtevni,

---

<sup>1</sup> Na primer področne metodologije za javne ceste, javno železniško infrastrukturo, obrambo, itd.



- imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice (npr. visoke stroške vzdrževanja), ali so
- (so)financirani s proračunskimi sredstvi.

V primerih, ko je vrednost projekta pod 500.000 EUR, lahko DIP prevzame vlogo investicijskega programa, vsebina tega dokumenta pa mora biti smiselno prilagojena glede na obvezno določene vsebine IP in vključevati še analizo stroškov in koristi, predstavitev optimalne variante za izvedbo projekta ter prikaz rezultatov oziroma utemeljitev upravičenosti projekta.

Izhodišče za oceno vrednosti investicije je najmanj analiza vrednosti že izvedenih investicij oziroma druga verodostojna izhodišča; kadar je DIP v vlogi IP, je za projekte, ki vključujejo gradnje, izhodišče najmanj idejni projekt, za druge vrste projektov pa dokumentacija, ki temelji na pravilih stroke, v okvir katere spada konkretni projekt.

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

Tudi v primerih, ko proračunski uporabnik (v nadaljevanju: PU) obravnava več podobnih investicij ali druge smiselno povezane posamične aktivnosti manjših vrednosti kot program, določi z DIP njegovo vsebino na podlagi analize stanja in iz nje izhajajočih potreb (npr. popis potrebnih del in opreme v okviru posodobitve prostorov v poslopju, kjer je sedež občine), jih ovrednoti in glede na prioritete določi časovni načrt aktivnosti, kar je podlaga za načrt financiranja.

2. Predinvesticijska zasnova (PIZ) se izdelava za projekte vrednosti nad 2.500.000 EUR (glej tabelo v nadaljevanju) zaradi obravnave variant izvedbe investicije, za katere je verjetno, da bi na ekonomsko, finančno, terminsko, tehnično ali z drugih vidikov sprejemljiv način izpolnile zastavljene cilje projekta. Pri tem se upošteva omejitve, ki jih določajo tehnične in finančne zmožnosti ter zakonski predpisi. V PIZ se na podlagi analize posameznih variant ter primerjave variant izbere optimalno, katera je potem predmet obravnave v IP; pomembno je, da se analizo in izbor najprimernejše variante izvede na primerljivih podlagah. Ena od obveznih variant je tudi možnost vključitve javno-zasebnega partnerstva.

3. Investicijski program (IP) je strokovna podlaga za odločitev o investiciji ter tisti dokument, na podlagi katerega se investitor odloči za izvedbo investicije. Ta dokument se obvezno pripravi za projekte z vrednostjo nad 500.000 EUR. Izhodišče za oceno investicije je pri gradbenih projektih projektna dokumentacija izdelana najmanj na nivoju idejnega projekta, pri drugih vrstah projektov pa glede na pravila stroke za zadevni projekt. IP je tudi podlaga za primerjave načrtovanih rezultatov in učinkov z realizacijo glede na opredeljena merila ter izbrane kazalnike, tako v fazi izvedbe kakor doseganja rezultatov in učinkov investicije v fazi delovanja oziroma obratovanja, to je za sestavo poročila o izvajanju in poročila o spremljanju rezultatov in učinkov.

4. Novelacija IP je potrebna, kadar se pričakuje večja odstopanja od plana v IP (ki se ugotovijo v poročilu o izvajanju), t.j. če se vhodni podatki za investicijo toliko spremenijo, da to bistveno vpliva na učinke investiranja oziroma, če se vrednost investicije spremeni za več kot 20 %.

5. Študija izvedbe (ŠI) se izdelata najkasneje do začetka postopka javnega razpisa za izbor izvajalcev tj. do začetka izvajanja projekta. Vsebuje podrobni časovni načrt po aktivnostih v predvidenem času izvedbe projekta, organizacijske rešitve, idr. podrobnosti potrebne za nemoteno načrtovanje in spremljanje izvedbe projekta. Lahko je tudi sestavni del IP. Pri tem je treba posebej poudariti, da je začetek izvedbe projekta določen (najmanj) z dnem podpisa sklepa o začetku postopka javnega naročila za izbor izvajalca (ali objavo javnega naročila za izbor glavnega izvajalca).

6. Poročilo o izvajanju se pripravi najmanj enkrat letno, najkasneje pa ob zaključku leta ob poslovnem poročilu – pa tudi, če se predvideva, da bodo odmiki investicijskih stroškov večji od 20 %. Vsebuje primerjavo dejanske realizacije investicije s predvideno v IP, primerjavo dejanske porabe finančnih sredstev z načrtovano v IP, ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s IP oz. ŠI ter vzroke morebitnih odstopanj. Njegov namen je pravočasno ugotavljanje odstopanj ter ukrepanje za njihovo odpravo. Ta dokument pa je tudi podlaga za pripravo predloga proračuna za projekte, ki se že izvajajo.

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

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

Z UEM so urejeni tudi primeri, ko:

- je ocenjena vrednost projektov nizka (pod 100.000 EUR) in se vsebina investicijske dokumentacije lahko prilagodi, torej ustrezno poenostavi,
- gre za več podobnih investicij ali druge smiselno povezane posamične ukrepe manjših vrednosti in se jih lahko združi v program oz. skupinski projekt, za katerega pa veljajo isti postopki in merila kot za posamičen investicijski projekt (kot na primer za investicijske aktivnosti, ki so potrebne za ohranjanje oz. vzdrževanje obstoječega obsega osnovnih sredstev za izvajanje nalog v okviru rednega programa dela), in sicer:
- načrt nakupov v obliki enoletnega ali večletnega programa (načrt, ki poveže različne investicije, npr. tiste manjših vrednosti), iz katerega mora biti razvidno, na kakšnih podlagah in izhodiščih (potrebah) planira PU dinamiko svojih investicijskih izdatkov ter katere so bile strokovne osnove za oceno vrednosti tega programa. Program načrtovanih manjših investicij za določeno obdobje je izhodiščni dokument za načrtovanje teh izdatkov, ki ga predhodno s pisnim sklepom potrdi odgovorni organ oz. njegov predstojnik. Prednost potrjenega

večletnega programa je v tem, da omogoča nemoteno financiranje za več let in tako učinkovitejše izvajanje javnih naročil in nabav, skladno z možnostmi prevzemanja obveznosti v breme proračunov naslednjih let.

- načrt investicijskega vzdrževanja, saj je med delovanjem oz. obratovanjem potrebno zagotoviti sredstva za investicijsko vzdrževanje osnovnih sredstev. Investicijsko vzdrževanje zajema večja (občasna) popravila osnovnih sredstev z namenom obnoviti ali ohraniti funkcionalnost in podaljšati njihovo dobo koristnosti. Ti stroški povečujejo prihodnje koristi opredmetenega osnovnega sredstva in tudi njegovo nabavno vrednost. Ker je investicijsko vzdrževanje povezano z nastajanjem večjih stroškov, jih je potrebno planirati vnaprej. V tem se tudi razlikuje od tekočega vzdrževanja osnovnih sredstev, ki pomeni sprotno (redno) nego, zamenjavo manjših delov in popravila manjših vrednosti z namenom preprečiti, da pride do večjih okvar, stroški pa se obračunavajo sproti in v dejanski višini (materialni stroški). Za investicijsko vzdrževanje je potrebno izdelati enoletni ali večletni program (načrt investicijskega vzdrževanja) z obrazložitvami<sup>2</sup>. Program tovrstnih investicijskih aktivnosti, ki ga s pisnim sklepom potrdi odgovorni organ oz. njegov predstojnik, predstavlja osnovo za planiranje po letih oziroma prevzemanje obveznosti v breme proračuna v naslednjih letih.

Mejne vrednosti, ki v fazi priprave projekta določajo vrste investicijske dokumentacije glede na določila predhodno 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

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 oziroma v določenih primerih le en dokument tj. DIP oziroma njegovo poenostavljeno verzijo (za vrednosti pod 100.000 EUR), ki vsebuje določene elemente IP.

Pri oblikovanju NRP je potrebno ločiti še med naslednjimi pojmi:

1. Izvedljiv projekt je tisti projekt, za katerega se na podlagi strokovnih podlag ugotovi, da ga je mogoče uresničiti.
2. Potrjen projekt je projekt, ki je potrjen s sklepom nosilca projekta oziroma pri investicijskih projektih s sklepom odgovorne osebe investitorja ter pripravljen na podlagi predpisane investicijske dokumentacije, izdelane skladno z UEM.
3. Veljaven projekt je projekt, ki je vključen v veljaven NRP.

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

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

---

<sup>2</sup> Podatki o tem, na kakšni osnovi PU planira obseg in dinamiko teh investicijskih izdatkov za izbrano obdobje ter na katerih strokovnih podlagah je bila izdelana ocena vrednosti tega programa.

#### 4.3.1.3.2 Načrt razvojnih programov in državne pomoči

Občine imajo lahko v svoje NRP vključene tudi **državne pomoči**. V tem primeru morajo ravnati v skladu z ZSDrP.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Opozorilo: NRP je obvezni – tretji del proračuna in mora biti sestavljen po pravilih, določenih v ZJF, kar omogoča APrA-O.**

### 4.3.2 Obrazložitev predloga občinskega proračuna

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

Ministrstvo za finance je že v letu 2009 nadgradilo APPrA-O z modulom za pripravo obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter NRP. V splošnem delu proračuna je obvezna obrazložitev prihodkov in odhodkov na nivoju podskupin kontov (K3). V posebnem delu proračuna je obvezna obrazložitev področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter proračunskih postavk, **s tem da so proračunske postavke obrazložene pri posameznih proračunskih uporabnikih, področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami pa so obrazloženi za celotno občino skupaj in ne po posameznih proračunskih uporabnikih.** V NRP je obvezna obrazložitev projektov po proračunskih uporabnikih, ki so v NRP določeni kot skrbniki projekta in po nosilnih podprogramih. Tem obveznim delom obrazložitev občina lahko doda še druge obrazložitve (uvodne obrazložitve k posameznim delom proračuna, dodatne obrazložitve ipd.). V nadaljevanju je prikazana struktura obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter NRP z obveznimi in neobveznimi deli obrazložitve (obvezni del obrazložitve je tiskan odebeljeno).

Navodila za pripravo obrazložitve so na voljo v uporabniškem priročniku na spletni strani Ministrstva za finance:

[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Priprava\\_prora%C4%8Dunov\\_in\\_zaklju%C4%8Dnih\\_ra%C4%8Dunov/Aplikacija\\_APPrA-O/Uporabniski\\_prirocnik\\_r1\\_3B.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Aplikacija_APPrA-O/Uporabniski_prirocnik_r1_3B.pdf).

#### 4.3.2.1 Obrazložitev splošnega dela

Obrazložitev splošnega dela proračuna pripravi za finance pristojen organ občinske uprave.

#### **Vzorec strukture obrazložitve splošnega dela proračuna:**

#### **I. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA**

*Uvod*

#### ***1. Bilanca prihodkov in odhodkov***

##### ***1. Prihodki***

##### ***Davčni prihodki***

***obrazložitev podskupin kontov (K3)***

##### ***Nedavčni prihodki***

***obrazložitev podskupin kontov(K3)***

##### ***Kapitalski prihodki***

***obrazložitev podskupin kontov(K3)***

##### ***Prejete donacije in darila***

***obrazložitev podskupin kontov(K3)***

*Transforni prihodki*  
*obrazložitev podskupin kontov(K3)*  
*Prejeta sredstva iz Evropske unije*  
*obrazložitev podskupin kontov(K3)*

**2. Odhodki**

**2.1. Odhodki po ekonomski klasifikaciji**  
*Skupina kontov (K2)*  
*obrazložitev podskupin kontov(K3)*

**2.2. Odhodki po programski klasifikaciji**  
*obrazložitev odhodkov po področjih proračunske porabe in glavnih programih*

**2. Račun finančnih terjatev in naložb**

**3. Račun financiranja**

**4.3.2.2. Obrazložitev posebnega dela proračuna (predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov)**

Pripravo obrazložitve predloga finančnega načrta (programa dela oziroma letnega izvedbenega načrta) določa 16. člen ZJF. Na podlagi določb 16. člena ZJF mora obrazložitev vsebovati:

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

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

Obrazložitev finančnega načrta je podlaga za ugotavljanje uspešnosti poslovanja neposrednega uporabnika oziroma ocenjevanje dejanske učinkovitosti in rezultatov na koncu proračunskega leta, tako da se primerjajo doseženi rezultati z načrtovanimi rezultati in viri sredstev, ki so bili sprejeti s proračunom. Iz obrazložitve naj bi bila razvidna povezava ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in predpisov z letnimi izvedbenimi cilji. Ti naj bi bili uresničeni z rezultati izvajanja aktivnosti, projektov in investicijskih projektov znotraj glavnih programov in podprogramov oziroma področij proračunske porabe. Zato je pomembno, da neposredni uporabniki navedejo predvidene rezultate, ki naj bi jih v posameznem proračunskem letu dosegli z izvajanjem dejavnosti po proračunskih postavkah (aktivnosti, projekti, investicijski projekti).

Obrazložitev finančnega načrta pomeni letni izvedbeni načrt neposrednega uporabnika, v katerem naj bi bil prikazan način uresničevanja ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in ciljev sprejetih predpisov z določitvijo letnih ciljev. Ti cilji pa se

realizirajo z dejavnostjo neposrednega uporabnika, ki se financira iz letnega finančnega načrta za posamezno proračunsko leto, da bi neposredni uporabnik konec leta dosegel načrtovane rezultate.

Za dobro pripravo obrazložitve finančnega načrta mora zato neposredni uporabnik poznati dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja in pravne osnove izvajanja svoje dejavnosti.

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

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

## **Vzorec strukture obrazložitve posebnega dela proračuna:**

### **II. POSEBNI DEL PRORAČUNA**

*Uvod*

#### **1. Bilanca prihodkov in odhodkov**

##### ***PPP - Področje proračunske porabe***

*Opis področja proračunske porabe, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe*

*Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja*

*Dolgoročni cilji področja proračunske porabe (Splošni cilj iz proračuna države)\**

*Oznaka in nazivi glavnih programov v pristojnosti občine*

##### ***GPR - Glavni programi***

*Opis glavnega programa*

*Dolgoročni cilji glavnega programa (Specifični cilj in kazalniki)\*\**

*Glavni letni izvedbeni cilji in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev*

*Podprogrami in proračunski uporabniki znotraj glavnega programa*

##### ***PPR – Podprogram***

*Opis podprograma*

*Zakonske in druge pravne podlage*

*Dolgoročni cilji podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev (Rezultat in kazalniki)\*\**

*Letni izvedbeni cilji podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev (Neposredni učinek in kazalnik)\*\*\**

##### ***PU - Proračunski uporabnik***

###### ***PP - Proračunska postavka***

*Obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke*

*Navezava na projekte v okviru proračunske postavke*

*Izhodišča, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic porabe za del, ki se ne izvršuje preko NRP (Neposredni učinek in kazalnik)\*\*\**



## 2. Račun finančnih terjatev in naložb

### PPP - Področje proračunske porabe

Opis področja proračunske porabe, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe

Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja

Dolgoročni cilji področja proračunske porabe (Splošni cilj iz proračuna države)\*

Oznaka in nazivi glavnih programov v pristojnosti občine

### GPR - Glavni programi

Opis glavnega programa

Dolgoročni cilji glavnega programa (Specifični cilj in kazalniki)\*\*

Glavni letni izvedbeni cilji in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev

Podprogrami in proračunski uporabniki znotraj glavnega programa

### PPR – Podprogram

Opis podprograma

Zakonske in druge pravne podlage

Dolgoročni cilji podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev (Rezultat in kazalniki)\*\*\*

Letni izvedbeni cilji podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev (Neposredni učinek in kazalnik)\*\*\*

### PU - Proračunski uporabnik

#### PP - Proračunska postavka

Obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke

Navezava na projekte v okviru proračunske postavke

Izhodišča, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic porabe za del, ki se ne izvršuje preko NRP (Neposredni učinek in kazalnik)\*\*\*

## 3. Račun financiranja

### PPP - Področje proračunske porabe

Opis področja proračunske porabe, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe

Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja

Dolgoročni cilji področja proračunske porabe (Splošni cilj iz proračuna države)\*

Oznaka in nazivi glavnih programov v pristojnosti občine

### GPR - Glavni programi

Opis glavnega programa

Dolgoročni cilji glavnega programa (Specifični cilj in kazalniki)\*

Glavni letni izvedbeni cilji in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev

Podprogrami in proračunski uporabniki znotraj glavnega programa

### PPR – Podprogram

Opis podprograma

Zakonske in druge pravne podlage

Dolgoročni cilji podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev (Rezultat in kazalniki)\*\*

Letni izvedbeni cilji podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev (Neposredni učinek in kazalnik)\*\*\*

### PU - Proračunski uporabnik

#### PP - Proračunska postavka

Obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke

Navezava na projekte v okviru proračunske postavke

*Izhodišča, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic porabe za del, ki se ne izvršuje preko NRP (Neposredni učinek in kazalnik)\*\*\**

**Opomba:**

*\* Splošni cilji se povzamejo iz programske klasifikacije za državni proračun na nivoju politik.*

*\*\* Specifični cilji in rezultati se praviloma nanašajo na neko srednjeročno obdobje, ki naj ne bi bilo daljše od štirih let, lahko pa je tudi krajše. Letni cilji in kazalniki se na nivoju glavnega program oziroma podprograma ne določajo, razen izjemoma (pojasnilo v naslednji opombi).*

*\*\*\* Za tisti del proračuna, ki se ne izvršuje preko projektov v načrtu razvojnih programov, se neposredni učinki določijo kot nadomestilo za letne izvedbene cilje na nivoju proračunske postavke, če pa bilo to prepodrobno pa se neposredni učinki določijo na nivoju podprograma.*

#### **4.3.2.3 Obrazložitev načrta razvojnih programov**

NRP mora biti obrazložen po posameznih projektih oziroma državnih pomočeh, danih iz občinskega proračuna v okviru predloga obrazložitve finančnega načrta neposrednega uporabnika. V obrazložitvi NRP morajo biti zajeti vsi načrtovani investicijski izdatki občine kot tudi morebitne nedokončane investicije občine. Potrebno je vključiti tudi tiste investicije, za katere ima občina sklenjene pogodbe o finančnem najemu (leasing) oziroma morebitne druge oblike zasebnih vlaganj.

#### **Vzorec strukture obrazložitve načrta razvojnih programov:**

### **III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV**

#### *Uvod*

*PU-S - Proračunski uporabnik – skrbnik projekta*

*1. Bilanca prihodkov in odhodkov*

*NPPR - Nosilni podprogram*

*PRJ – Projekt*

*Namen in cilj projekta (Neposredni učinek in kazalnik)\**

*Stanje projekta*

*2. Račun finančnih terjatev in naložb*

*NPPR - Nosilni podprogram*

*PRJ – Projekt*

*Namen in cilj projekta (Neposredni učinek in kazalnik)\**

*Stanje projekta*

*3. Račun financiranja*

*NPPR - Nosilni podprogram*

*PRJ – Projekt*

*Namen in cilj projekta (Neposredni učinek in kazalnik)\**

*Stanje projekta*

**Opomba:**

*\* Neposredni učinki se določijo na letni ravni (so nadomestilo za letne izvedbene cilje), to je za leto, za katerega se sprejema proračun. Določijo se na nivoju projekta.*

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

#### 4.3.2.4 Metodologija za oblikovanje ciljev in kazalnikov

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

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

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

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

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

Področje proračunske porabe	Splošni cilj
Glavni program	Specifični cilj
Podprogram	Rezultat
(Ukrepi/Skupina projektov	Neposredni učinek).*

Opomba:

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

Vsak cilj mora biti pojasnjen z naslednjimi atributi:

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

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

Obvezni atributi kazalnikov so naslednji:

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

Dodatne informacije kot pomoč za o postavljanje ciljev in oblikovanje kazalnikov so na voljo na spletni strani Ministrstva za finance:

[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava\\_prora%C4%8Duna/METODOLOGIJA\\_CILJI.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava_prora%C4%8Duna/METODOLOGIJA_CILJI.pdf).

## **5 DOKUMENTI ZA OBRAVNAVO OBČINSKEGA PRORAČUNA NA OBČINSKEM SVETU**

### **5.1 Shema dokumentov, potrebnih za obravnavo občinskega proračuna na občinskem svetu**

#### **PRORAČUN OBČINE - GRADIVO ZA OBČINSKI SVET**

##### **ODLOK**

- I. PRORAČUN – SPLOŠNI DEL**
- II. PRORAČUN – POSEBNI DEL**
- III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV**

##### **OBRAZLOŽITVE:**

**SPLOŠNEGA DELA PRORAČUNA**  
**POSEBNEGA DELA PRORAČUNA**  
**NAČRTA RAZVOJNIH PROGRAMOV**

-----  
**LETNI PROGRAM PRODAJE OBČINSKEGA  
FINANČNEGA PREMOŽENJA**

**FINANČNI NAČRTI JAVNIH SKLADOV IN AGENCIJ**

**PREDLOGI PREDPISOV OBČINE**

-----  
**KADROVSKI NAČRT**

**NAČRT RAVNANJA Z NEPREMIČNIM PREMOŽENJEM  
OBČINE IN NAČRT RAVNANJA S PREMIČNIM  
PREMOŽENJEM OBČINE**

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

Kot samostojna dokumenta občinski svet sprejema letni program prodaje občinskega finančnega premoženja ter načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine.

## **5.2 Dokumenti, predloženi občinskemu svetu na podlagi ZJF**

### **5.2.1 Vrste dokumentov**

Na podlagi 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami,
- predloge finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, z obrazložitvami,
- predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna.

### **5.2.2 Predlog občinskega proračuna z obrazložitvami**

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

### **5.2.3 Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja z obrazložitvami**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Opozorilo: Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja je dokument, ki ga sprejme občinski svet poleg odloka o proračunu občine.**

### **5.3 Dokumenti, predloženi občinskemu svetu ob pripravi proračuna na podlagi ZJU in ZSPDSL**

#### **5.3.1 Kadrovski načrt**

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

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

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

Za podrobnejša pojasnila v zvezi s pripravo kadrovskega načrta naj se občine obrnejo na pristojno ministrstvo.

#### **5.3.2 Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem in načrt ravnanja s premičnim premoženjem**

Kupnina, najemnina in odškodnina za občinsko stvarno premoženje se skladno z 80. členom ZJF uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine. S tem je



določen namen uporabe teh prihodkov proračuna. Stvarno premoženje občine je pri tem mišljeno v najširšem smislu, to je stvarno premoženje, ki je v upravljanju pri neposrednih in posrednih uporabnikih občinskega proračuna ali drugih pravnih oziroma fizičnih osebah. S tem je preprečeno, da bi občina zmanjševala svoje stvarno premoženje in porabljala sredstva za druge namene.

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

Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem se sprejme v rokih, določenih za sprejetje proračuna občine za tekoče oziroma prihodnje proračunsko leto. To pomeni, da se lahko sprejme pred ali hkrati s proračunom. Za podrobnejša pojasnila v zvezi s pripravo načrta ravnanja z nepremičnim oziroma načrta ravnanja s premičnim premoženjem občine naj se občine obrnejo na pristojno ministrstvo.

**Opozorilo: Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem sta dokumenta, ki ju sprejme občinski svet poleg odloka o proračunu občine.**

#### **5.4 Vsebina odloka o proračunu občine**

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

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

- **določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna:**
  - določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna (5. člen ZJF),
- **izvrševanje proračuna:**
  - pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto (5. člen ZJF): prerazporejanje proračunskih sredstev - prerazporejanje pravic porabe (38. člen ZJF),
  - določitev še drugih namenskih prejemkov proračuna, ki niso naštetih v prvem odstavku 43. člena ZJF (43. člen ZJF),
  - višino prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo (49. člen ZJF),

- določitev zgornje meje sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan (49. člen ZJF),
- določitev namenov in največjega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v naslednjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu (51. člen ZJF) ter spreminjanje načrta razvojnih programov,
- določbe o načinu porabe sredstev splošne proračunske rezervacije (42. člen ZJF),
- **posebnosti upravljanja in prodaje in finančnega premoženja države**
  - določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF),
- **obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja:**
  - višina zadolžitve občine za izvrševanje proračuna in izdanih poroštev občine posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter pogoje za izdajo poroštev (5. člen ZJF in 10. a ter 10. e člen ZFO-1),
  - višina zadolžitve in izdanih poroštev posrednih uporabnikov občinskega proračuna (javni zavodi, javni skladi in agencije), javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv (10. g člen ZFO-1),
  - višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10. c člen ZFO-1 in 12. člen Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 71/17, v nadaljevanju: ZFO-1C)),
  - višina dodatne zadolžitve občine na podlagi 11. člena ZFO-1C ,

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

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

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

#### **5.4.2 Izvrševanje proračuna**

Z odlokom o proračunu občine se lahko da **pooblastilo županu, da lahko prerazporeja proračunska sredstva** (prerazporeja pravice porabe), s tem da se mu postavijo določene omejitve. Na predlog neposrednega uporabnika naj bi župan odločal o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna, in sicer v finančnem načrtu vsakega posameznega neposrednega uporabnika med glavnimi programi v okviru posameznega področja

proračunske porabe (v finančnem načrtu ožjega dela občine, ki je pravna oseba prerazporeja organ, ki je s statutom občine določen, da zastopa ožji del občine). Prerazporeditev pravic porabe župan izvede na podlagi pisnega dokumenta, iz katerega mora biti razvidno, katera proračunska postavka se zmanjšuje in katera se povečuje, s čimer ostane proračun uravnotežen. Prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb ter računom financiranja ni dovoljeno, razen v primeru, da so izpolnjeni pogoji iz 39. člena ZJF. O izvršenih prerazporeditvah mora župan šestmesečno poročati občinskemu svetu, pri čemer se ta naloga izvede tako, da se v poročilu o izvrševanju proračuna iz 63. člena ZJF posebej pojasnijo tudi prerazporeditve. Prikaže se primerjava med sprejetim proračunom, veljavnim proračunom (to je sprejeti proračun s prerazporeditvami) in realizacijo proračuna. Župan lahko o veljavnem proračunu posebej obvesti občinski svet.

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

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

Na podlagi Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, št. 114/05-UPB1, 90/07, 102/07, 40/12-ZUJF in 17/14; v nadaljevanju: ZOPNN) je občina upravičena tudi do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč iz državnega proračuna. Ta zakon v 17. in 38. členu določa, da je občina upravičena do sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč iz državne ravni, pod pogojem, da je za namene, določene s predpisi na področju javnih financ,

torej za namene iz 49. člena ZJF, porabila svoja sredstva proračunske rezerve v višini 1,5 % **prihodkov** proračuna v letu, v katerem se izvajajo ukrepi odprave posledic naravnih nesreč na njenih stvareh. To pomeni, da mora imeti občina v letu, ko odpravlja posledice naravne nesreče, v proračunsko rezervo izločena in tudi porabljena sredstva vsaj v višini 1,5 % prihodkov proračuna, kar pa še vedno ne dosega zgornje meje proračunske rezerve, določene v 49. členu ZJF.

Proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad, zato občina za vodenje teh sredstev skladno s Pravilnikom o načinu vodenja registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov (Uradni list RS, št. 25/17) odpre podračun v okviru podračuna proračuna. V 56. členu ZJF je določeno, da je proračunski sklad evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država ali občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov. V 122. členu Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije je določeno, da se za proračunski sklad odpre podračun v okviru enotnega zakladniškega računa države, ki ga določi UJP. Smiselno se člen uporablja tudi za občine, kar je določeno v drugem odstavku 1. člena tega pravilnika.

V nadaljevanju sta prikazana primera evidentiranja poslovnih dogodkov v zvezi z rezervami občine, oblikovanih na podlagi 49. člena ZJF, in evidentiranja poslovnih dogodkov v primeru, da občina prejme rezervna sredstva iz državnega proračuna, pri čemer je občina le posrednik med državo in končnim prejemnikom sredstev, oziroma občina je lahko tudi končni prejemnik sredstev za namene oblikovanja rezerv, ki jih pridobi iz državnega proračuna.

1. Evidentiranje poslovnih dogodkov, povezanih z rezervami kot proračunskim skladom, ki se evidentirajo na posebnem podračunu v okviru proračuna občine: Vse vknjižbe so natančno opredeljene v računovodski reviji IKS 6/06 (stran 91), tu navajamo najosnovnejše:

- nakazilo namenskih sredstev iz proračuna občine na proračunski (oziroma rezervni) sklad: 409/110
  - evidentiranje priliva sredstev na rezervnem skladu: 110/910
  - poraba sredstev rezerv na podlagi knjiženih obveznosti (18/22):  
22/18  
R4/110
- konec meseca pa se za znesek porabljenih sredstev rezerv zmanjša oblikovan sklad za rezerve: 910/4

Odhodek je nastal že pri oblikovanju rezervnega sklada (409) v proračunu občine, zato so vse knjižbe v okviru proračunskega sklada le evidenčne vknjižbe po dejanskem namenu porabe sredstev.

2. V primeru, da občina prejme sredstva iz proračunskih rezerv države (tu je že oblikovan rezervni sklad) in ima občina vlogo posrednika pri izplačilu sredstev državnih rezerv končnim upravičencem, je knjiženje poslovnih dogodkov naslednje:

- ko pride nakazilo iz sredstev rezerv državnega proračuna: 110/240 (obveznost do proračuna države iz naslova rezerv)
- vzpostavitev obveznosti do končnih upravičencev: 240/220
- ko občina izplačuje ta sredstva končnim upravičencem sredstev:  
220/110

V primeru, da je občina končni prejemnik sredstev, ki jih dobi iz državnega proračuna za rezerve, pa se nakazilo evidentira na prihodkih (skupina kontov 740) in ne kot obveznost do

proračuna in občina potem pri sebi oblikuje rezervni sklad. Postopek je potem enak kot pod točko 1.

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

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

V okvir prevzemanja obveznosti sodi tudi **spreminjanje NRP.** Spremembe veljavnega NRP so uvrstitev projektov v NRP in druge spremembe projektov (na primer. sprememba virov financiranja...). Z odlokom o proračunu občine se župana lahko pooblasti, da spreminja tudi vrednost projekta v NRP. Če je sprememba vrednosti projekta do 20 %, sprememba investicijske dokumentacije ni potrebna. Za projekte, katerih vrednost se spremeni za več kot 20 % je skladno z UEM, potrebna sprememba investicijske dokumentacije. V teh primerih pa je potrebno, da pred spremembo NRP, spremenjeno investicijsko dokumentacijo potrdi pristojni organ občine (določen s statutom občine – običajno občinski svet). Župan je lahko pooblaščen tudi, da v NRP uvrsti nove projekte, za katere pa mora investicijsko dokumentacijo prav tako potrditi pristojni organ občine. Projekti, za katere se zaradi prenosa plačil v tekoče leto, zaključek financiranja prestavi iz predhodnega v tekoče leto, se uvrstijo v NRP po uveljavitvi proračuna.

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

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

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

#### **5.4.3 Posebnosti upravljanja in prodaje stvarnega in finančnega premoženja države**

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

Višino zneska iz 77. člena ZJF določi vsaka občina sama glede na potrebe in možnosti občine. Določi se skupna višina dolgov, do katere lahko župan odpiše dolgove dolžnikov do občine.

#### **5.4.4 Obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine**

V 5. členu ZJF je določeno, da se z odlokom o proračunu občine določi tudi **obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine**. Iz proračuna občine (splošni del proračuna - računa financiranja) in iz odloka o proračunu občine mora biti razvidno, v kakšni višini se bo občina zadolžila za izvrševanje občinskega proračuna. V odloku o proračunu občine pa mora biti določena tudi višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna ter obseg izdanih poroštev ter pogoji za izdajo poroštev zadolževanja posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina.

**Zadolževanje občin in izdajanje poroštev občin** urejajo 85. in 86. člen ZJF, 10. a do 10. e člen ZFO-1 in 10. do 12. člen Zakona o spremembah Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 71/17 in 21/18 – popr.; v nadaljevanju: ZFO-1C). Na podlagi predvidene zadolžitve v proračunu občine, Ministrstvo za finance izda občini soglasje k zadolžitvi v skladu s Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 55/15), pri čemer se upošteva največji obseg možnega zadolževanja občine na podlagi 10. b člena ZFO-1 in 11. člena ZFO-1C. Občina mora pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance, pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, razen za zadolževanje pri državnem proračunu.

Občina se lahko zadolži s črpanjem posojila doma za izvrševanje občinskega proračuna za investicije, predvidene v občinskem proračunu ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna (črpanje posojil za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo). Obseg zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna se ne všteva v obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna.

Občina se lahko v tekočem proračunskem letu zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov. V posameznem proračunskem letu je najvišji obseg možne zadolžitve občine lahko večji, če tako določa zakon, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

V okviru zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna se občina lahko zadolži tudi za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije, in sicer do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Obsega zadolževanja za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije ni potrebno določiti v odloku o proračunu občine.

Posle zadolževanja, za katere je potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance, sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti.

Občina ne sme prevzemati dolga.

Občine smejo dajati poroštva le skladno z 10. e členom ZFO-1 za obveznosti iz naslova zadolževanja posrednih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok o proračunu občine in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Župan lahko na podlagi sklepa občinskega sveta in ob izpolnjenih pogojih iz 10. f člena ZFO-1 zamenja obstoječo poroštveno pogodbo z novo poroštveno pogodbo.

Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poroštva lahko v imenu občine sklepa župan.

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

V odloku o proračunu je potrebno določiti skupni obseg zadolževanja in skupni obseg izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina prevladujoč vpliv.

### **Opozorilo:**

**V odloku o proračunu občine morajo biti obvezno zajete naslednje določbe o:**

- višini splošnega dela proračuna in strukturi posebnega dela proračuna,
- izvrševanju proračuna (prerazporejanju pravic porabe v posebnem delu proračuna, določitvi namenski prejemkov proračuna, višini proračunske rezerve, znesku proračunske rezerve, o katerem odloča župan, prevzemanju obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in spreminjanju NRP, višini splošne proračunske rezervacije in znesku le-te, o katerem odloča župan),
- o višini dolga dolžnikov, ki ga lahko odpiše župan,
- o višini zadolževanja občine za izvrševanje proračuna in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, o višini zadolževanja javnega sektorja na ravni občine ter o višini izdanih poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine.

**V odloku o proračunu občine se ne morejo določiti roki plačil, ker jih določa že zakon o izvrševanju državnega proračuna in veljajo tudi za plačila iz občinskih proračunov. Prav tako se v odloku o proračunu občine ne more določiti podrobnejših navodil o zaključku proračunskega leta, ker jih skladno s 95. členom ZJF izda minister, pristojen za finance. V zvezi z zaključkom proračunskega leta župan določi le končni rok za prevzemanje obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme občinskega proračuna za tekoče leto, upošteva veljavno proračunsko leto in predpisane plačilne roke.**

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

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



## 6 SPREJEM IN OBJAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA

### 6.1 Sprejemanje občinskega proračuna

Občinski proračun se pripravi do najnižjega nivoja, to je proračunskih vrstic (proračunskih postavk-podkontov). Na občinskem svetu se obravnava in sprejme do nivoja proračunskih vrstic (proračunskih postavk-kontov ali podkontov). Objavljen pa naj bo le do nivoja proračunskih postavk-podskupin kontov (trimestni konti), s tem da je **splošni del občinskega proračuna**, določen v odloku o proračunu občine, **posebni del proračuna** in **NRP** pa sta prilogi k odloku o proračunu občine.

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

### 6.2 Objava občinskega proračuna

Objavo proračuna, sprememb proračuna, rebalansa in tudi zaključnega računa pogojuje že neposredno ustava, ki v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Z objavo proračuna občina zadosti proračunskemu načelu javnosti proračuna, na podlagi katerega je širši javnosti omogočeno, da je seznanjena s proračunskimi prihodki in nameni njihove porabe. Na ta način je omogočen tudi nadzor nad subjekti (neposredni in posredni uporabniki občinskega proračuna), ki sodelujejo pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju proračuna. Občinski proračun mora biti zato objavljen v obliki, ki ta nadzor omogoča. To pomeni, da morajo biti objavljeni odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna ter načrt razvojnih programov.

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

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

#### **Opozorilo:**

**Občinski proračun mora biti obvezno objavljen, in sicer:**

- **odlok o proračunu in splošni del proračuna (zajet v odloku o proračunu) – v uradnem glasilu občine ter**
- **posebni del proračuna in NRP – na spletni strani občine ali na drug krajevno običajen način.**

## 7 POROČANJE O SPREJETEM OBČINSKEM PRORAČUNU

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

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

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

### **Opozorilo:**

**O sprejetem občinskem proračunu občine poročajo samo s pomočjo sistema APPrA-O in ne več v papirni obliki.**