



MESTNA OBČINA NOVO MESTO

# **SPREMEMBE IN DOPOLNITVE PRORAČUNA ZA LETO 2021**

## **IZHODIŠČA**

november 2020

## IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO SPREMEMB IN DOPOLNITEV PRORAČUNA MESTNE OBČINE NOVO MESTO ZA L. 2021

### I. UVOD

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) opredeljuje proračun kot akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za določeno koledarsko leto. Eno od temeljnih proračunskih načel je načelo pravočasnosti, kar pomeni, da je proračun sprejet pred obdobjem, za katero bo veljal. 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).

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;

Spremembe proračuna morajo biti vedno sprejete pred začetkom proračunskega leta.

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.

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 2020 občine lahko pripravijo ali samo proračun za leto 2021 oziroma spremembe proračuna za leto 2021, če imajo že sprejet proračun za leto 2021, ali proračuna za dve leti, to je proračuna za leti 2021 in 2022 oziroma spremembe proračuna za leto 2021, če imajo že sprejet proračun za leto 2021, in proračun za leto 2022.

Vsebina uvodnega dela oziroma izhodišč za pripravo proračuna se nanaša na:

- ❖ **pravne podlage** s področja javnih financ, računovodstva in ostalih predpisov,
- ❖ **temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke** za pripravo občinskih proračunov,
- ❖ **sestava in struktura občinskega proračuna** (dokumenti, predloženi občinskemu svetu, vsebina odloka o proračunu občine).

Pristojni organ občinske uprave je 11. 9. 2020 neposrednim proračunskim uporabnikom (župan, občinski svet, nadzorni odbor, občinska uprava, krajevne skupnosti, skupna občinska uprava) in posrednim proračunskim uporabnikom (javni zavodi, agencije...) poslal izhodišča in določene usmeritve za pripravo posameznih finančnih načrtov kot podlago za pripravo predloga sprememb in dopolnitev proračuna MO Novo mesto za leto 2021. Izhodišča za finančne načrte posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov so temeljila na posodobljeni oceni primerne porabe za leto 2021, lastni oceni ter Poletni napovedi gospodarskih gibanj 2020 (junij 2020) Urada RS za makroekonomske analize in razvoj (makroekonomski okviri, v okviru katerega se določijo fiskalne zmožnosti občine). Skladno z 11. členom Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju, ki je bil sprejet 20. marca 2020, je Urad RS za makroekonomske analize in razvoj v začetku junija pripravil posodobljeno napoved gospodarskih gibanj za leti 2020 in 2021.

Na podlagi izvajanja tekočih nalog in razvojnih prioritet občine se je določil okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, kar 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).

Predlogi finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov so sestavljeni tako, da upoštevajo ekonomsko in programsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov, prav tako tudi ustrezno obrazloženi. Vse te rešitve omogočajo oblikovanje občinskega proračuna skladno z veljavno zakonodajo, podatki so preglednejši, hkrati je moč natančneje in nazorneje spremljati porabo sredstev občinskega proračuna.

Ob pripravi proračuna je potrebno spoštovati in upoštevati tudi druga načela poslovanja občine:

- stvarnost pri planiranju proračuna,
- preglednost proračuna (natančen, jasen in razumljiv proračun),
- gospodarnost (varčno in učinkovito poslovanje, izogniti se izdatkom, ki niso nujno potrebni, izbrati stroškovno ugodnejše rešitve),
- uravnoteženost in obvladljivost proračuna,
- zakonitost – za vsak proračunski prejemek in izdatek mora obstajati zadostna pravna podlaga: občinam je dovoljeno samo tisto, kar je predpisano.

## II. PRAVNE PODLAGE ZA PRIPRAVO SPREMOMB IN DOPOLNITEV PRORAČUNA

**Občinski svet Mestne občine Novo mesto je sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Novo mesto za leto 2021 na 9. redni seji dne 14.11.2019. Objava v Dolenjskem uradnem listu, števil. 27, dne 21.11.2019.**

Pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev proračuna Mestne občine Novo mesto in finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov za leto 2021 smo upoštevali naslednje predpise:

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr. 101/13, 55/15-ZFisP in 80/16 – ZIPRS1718; ZJF),
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.),
- Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15),
- Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10),
- 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) in
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).

Priprava predloga sprememb in dopolnitev proračuna za leto 2021 je usklajena tudi s podzakonskimi predpisi Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99; 30/02- ZJF-C in 114/06 – ZUE; ZR), in sicer:

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

Spremembe in dopolnitve proračuna, ki se nanašajo na pripravo načrta razvojnih programov, so usklajene z:

- 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; UEM),
- Zakonom o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, št. 37/04; ZSDrP).

V delu sprememb in dopolnitev proračuna, ki se nanašajo na pripravo kadrovskega načrta, smo upoštevali Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07– UPB, 65/08, 69/08–ZTFI-A, 69/08–ZZavar-E, 74/09 Odl. US:U-I-136/07-13, 40/12–ZUJF; ZJU).

Pri pripravi dokumenta, ki se nanaša na upravljanje s kapitalskimi naložbami smo izhajali iz pravnih podlag 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 – ZSPDSL-1 in 30/18); Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98–ZZLPPO, 127/06–ZJZP, 38/10–ZUKN in 57/11–ORZGJS40), Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17 in 22/19 – ZPosS).

### III. TEMELJNA IZHODIŠČA PRIPRAVE SPREMOMB IN DOPOLNITEV PRORAČUNA ZA LETO 2021

#### 1. Globalni makroekonomski okviri

Skladno s 17. členom ZJF mora minister, pristojen za finance, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega proračuna obvestiti tudi občine. Proračunski priročnik za pripravo proračunov občine za leto 2021 in 2022 vsebuje v prilogi tudi tabelo Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije, ki zajema podatke iz Jesenske napovedi gospodarskih gibanj 2020 Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Ti podatki so podlaga tudi za pripravo proračunov občine za leti 2021 in 2022.

Pandemija COVID-19 v kombinaciji s strogimi zdravstvenimi in zaščitnimi ukrepi pomeni velik negativni šok za gospodarsko aktivnost, ki je bila v Sloveniji v prvem polletju 2020 za skoraj 8 % nižja kot v enakem obdobju lani. Širjenje epidemije COVID-19 od sredine marca 2020 in nujni ukrepi za zaščito zdravja so vplivali na zmanjšanje gospodarske aktivnosti že marca in posledično v prvem četrtletju. Realni BDP se je v medletno močno zmanjšal, za 13 %. K padcu dodane vrednosti so zaradi močno skrčene dejavnosti v času trajanja zaščitnih ukrepov največ prispevale storitvene dejavnosti, še zlasti gostinstvo, trgovina in promet.

Gospodarska aktivnost evrskega območja po izrazitem, skoraj 9-odstotnem upadu v prvi polovici leta (padec v drugem četrtletju je bil skoraj 15 %) okreva, a v večini dejavnosti ostaja precej pod ravno pred epidemijo koronavirusa. Številni gospodarski kazalniki za tretje

četrtoletje že nakazujejo, da se okrevanje po izrazitem aprilskem upadu nadaljuje, vendar zagon rasti ob visoki negotovosti zaradi poslabšanja epidemiološke slike v številnih partnericah v zadnjih tednih slabi, kar kaže, da lahko pričakujemo nadaljnja nihanja gospodarske aktivnosti. Še naprej bo ključna odzivnost ekonomskih politik za omilitev morebitnih negativnih posledic, trajnejša stabilizacija gospodarskih razmer pa je z epidemiološkega vidika verjetna šele ob ustrezni medicinski rešitvi.

V Jesenski napovedi za leto 2020 predvidevamo 6,7-odstotni upad BDP, ki mu bo v naslednjih dveh letih sledilo okrevanje, pri čemer bo gospodarska aktivnost šele leta 2022 dosegla raven pred epidemijo. Negotovost in tveganja za še večji upad BDP, povezana z negotovimi epidemiološkimi razmerami in možnostjo ponovne uvedbe strožjih zaježitvenih ukrepov, ostajajo visoka. Obstaja pa tudi nekaj možnosti, da bo gospodarska rast prihodnje leto višja od napovedi v osrednjem scenariju. K letošnjemu upadu BDP bo zaradi močno skrčene aktivnosti v času trajanja zaščitnih ukrepov, prispeval upad dodane vrednosti v večini dejavnosti. Dodana vrednost bo letos predvidoma najbolj upadla v gostinskih, rekreacijskih, športnih, kulturnih in osebnih storitvah, v storitvah hotelskih nastanitev in prometu, padec pa bo globok tudi v predelovalnih dejavnostih in v gradbeništvu.

Razmere na trgu dela naj bi se po poslabšanju v letu 2020 do konca obdobja napovedi postopno izboljšale. Sprejetje interventnih ukrepov za ohranjanje delovnih mest in njihovo podaljšanje je vidneje ublažilo poslabšanje razmer na trgu dela, zaradi česar bosta letos padec zaposlenosti in rast brezposelnosti manjša, kot bi bila sicer glede na upad BDP. Na gibanje statistično izračunane povprečne bruto plače letos in prihodnje leto vplivajo predvsem metodologija izračunavanja povprečne bruto plače, izplačila različnih dodatkov v času epidemije in dvig minimalne plače. V razmerah epidemije in ukrepov za ohranjanje delovnih mest gibanje povprečne plače ne odraža gibanja dohodkov zaposlenih in osnove za prispevke za socialno varnost.

Inflacija bo v povprečju letošnjega leta precej nižja kot lani predvsem zaradi nižjih cen energentov, v naslednjih dveh letih pa se bo ob predpostavki zmerne gospodarskega okrevanja zvišala na nivo pred epidemijo. Po rasti na okrog 2 % v začetku leta pod vplivom višje rasti cen (nepredelane) hrane, se je inflacija po izbruhu epidemije občutno znižala predvsem zaradi nižjih cen energentov. Medletno nižje cene naftnih derivatov in električne energije so tudi glavni razlog, da bo inflacija v povprečju leta nizka (0,3 %).

Ukrepi, financirani iz domačih in EU virov, so ključni pri preprečevanju še globljih in trajnejših posledic epidemije na gospodarstvo in podpirajo pričakovano okrevanje gospodarstva v prihodnjih letih. V Jesenski napovedi so za leto 2020 upoštevani neposredni ukrepi povezani s COVID-19, ki nekoliko presegajo 2 mrd EUR oz. 4,4 %12 ocenjenega BDP, financirani iz domačih in EU virov.

Največje tveganje za uresničitev Jesenske napovedi je povezano z negotovimi epidemiološkimi razmerami in možnostjo ponovne uvedbe strožjih zaježitvenih ukrepov v Sloveniji in naših glavnih trgovinskih partnericah. Ostajajo tudi tveganja povezana z negotovostmi v mednarodnem okolju, ki so bile prisotne že pred izbruhom epidemije, njihova uresničitev pa bi prav tako pomenila nižjo gospodarsko rast od predvidene v Jesenski napovedi.

Koronakriza je sicer Sloveniji prinesla tudi nekatere nove priložnosti oziroma tveganja, če teh priložnosti ne izkoristi. To srednjeročno predstavlja priložnost za višjo gospodarsko rast v Sloveniji, saj bi lahko zaradi razvite infrastrukture in kvalitetne delovne sile ter članstva v EU, privabila naložbe iz zahodne Evrope. Prav tako julija dogovorjen izredni finančni paket (Nova generacija EU), srednjeročno pa tudi novi večletni finančni okvir, prinašata priložnost za naslavljanje razvojnih izzivov. Med temi so ključni: okrepitev podpore raziskavam, inovacijam in digitalizaciji za dvig produktivnosti, zelena preobrazba s prehodom na bolj trajnosten

gospodarski razvoj ter sistemske prilagoditve sistemov socialne zaščite, ki jih v pretežni meri narekujejo demografska gibanja. V prvih fazah priprav na črpanje EU sredstev, ki že potekajo, bo tako ključna izbira najpomembnejših ciljev, da bi se izognili pretiranemu drobljenju sredstev, kar je zniževalo učinkovitost porabe teh sredstev v preteklosti. V naslednjih fazah pa bo za uspešno implementacijo dogovorjenih ciljev in učinkovito podporo okrevanju gospodarstva ključna zlasti koordinacija teh procesov.

Ministrstvo za finance je v Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občine za leti 2021 in 2022, med drugim izpostavilo, da je pri pripravi finančnih načrtov proračunskih uporabnikov potrebno upoštevati tudi naslednja dejstva:

- na določitev mase sredstev za stroške dela vplivajo, poleg zakonov in kolektivnih pogodb, ki so dogovorjeni med socialnimi partnerji in opredeljujejo višino pravic zaposlenih v javnem sektorju, še zakonski predpisi, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju. Tako morajo tudi občine pri načrtovanju potrebnih sredstev za stroške dela (sredstev za plače in druge izdatke ter prispevke delodajalca za socialno varnost) za leto 2021 upoštevati učinke vseh obveznosti, ki izhajajo iz zakonov ali kolektivnih pogodb;
- v povprečju bo v letu 2021 potrebna masa sredstev za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenim nekoliko višja od sredstev za tovrstne izdatke v letu 2020. Razlog je predvsem v višjih obveznostih zaradi napredovanj, saj javni uslužbenci in funkcionarji, ki so napredovali v letu 2020 v višji plačni razred v naziv oziroma v višji naziv, pridobijo pravico do višje plače iz tega naslova z decembrom 2020;
- poleg tega je treba upoštevati tudi dogovor o prenehanju veljavnosti ukrepa na področju delovne uspešnosti, kar ureja Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2020 in 2021 ter izredni uskladitvi pokojnin (Uradni list RS, št. 75/19). Ukrej je prenehal veljati s 1. 7. 2020, zato se od tega datuma dalje spet izplačuje redna delovna uspešnost, prenehajo veljati pa tudi omejitve pri delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela tako na individualni ravni kot tudi na ravni skupnega obsega sredstev pri posameznem proračunskem uporabniku, ki se lahko porabi za ta namen;
- deloma pa na rast vpliva tudi Zakon o minimalni plač (Uradni list RS, št. 13/10, 92/15 in 83/18), in sicer pri doplačilih do minimalne plače in pri višini regresa za letni dopust.

Navedene obveznosti morajo biti ustrezno načrtovane tako za stroške dela zaposlenih pri neposrednem uporabniku kot tudi v okviru tekočih transferov za zaposlene pri posrednih uporabnikih. Za zagotavljanje izpolnjevanja ciljev na področju fiskalne politike ter gospodarnega ravnanja pri porabi javnofinančnih sredstev je, poleg dogovorjenih in veljavnih obveznosti, treba načrtovati tudi premišljeno in smotrno kadrovske politiko.

## 2. Povprečnina, primerna poraba občine

Za pripravo proračunov občina potrebuje podatke o primerni porabi, dohodnini in finančni izravnavi. Ministrstvo za finance je na podlagi 14. in 16. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr. in 80/20 – ZIUOOPE) po sprejetju državnega proračuna občinam dolžno posredovati podatke o prihodkih občine za financiranje primerne porabe oziroma zneske dohodnine in zneske finančne izravnave.

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 leti 2021 in 2022 bo določena v zakonu, ki ureja izvrševanje proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (ZIPRS2122).

Povprečnina, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe in s tem dohodnine ter finančne izravnave, je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine. Za občino je zelo pomemben vir, saj se iz njenega naslova (v skladu z Zakonom o financiranju občin) financira izvajanje prenesenih nalog, ki jih morajo občine izvajati v skladu s sprejeto zakonodajo. Te naloge so vezane predvsem na zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva, kulture, športa, ipd.

Ministrstvo za finance je 7. 10. 2020 posredovalo dopis št. 4101-22/2020/1, s predhodnimi podatki o primerni porabi, dohodnini in finančni izravnavi za leti 2021 in 2022. V dopisu navaja, da je bil 30. 9. 2020 v Državni zbor RS poslan predlog Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2021 in 2022 (ZIPRS2122).

V 54. členu ZIPRS2122 je povprečnina za obe leti 2021 in 2022 predlagana v višini 628,20 EUR.

#### **IV. VSEBINA IN STRUKTURA PREDLOGA SPREMEMB IN DOPOLNITEV PRORAČUNA ZA LETO 2021**

Iz vsebine proračunskega priročnika za sestavo občinskih proračunov za leti 2021 in 2022, je razvidno, da zasleduje cilje izvajanja proračunske reforme, ki se nanašajo na uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje preglednosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi, vzpostavitev novega pristopa odgovornosti in sodelovanja pri razvoju, spremljanju ter ocenjevanju izvajanja proračuna.

Cilji reforme so povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe:

- Kdo porablja proračunska sredstva:  
institucionalna klasifikacija proračunskih uporabnikov prikazuje razdelitev proračunskih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna, in sicer so to neposredni uporabniki občinskega proračuna:
  - občinski organi (občinski svet, nadzorni odbor, župan),
  - občinska uprava (oziroma notranje organizacijske enote) in skupni organ občinske uprave
  - ožji del občine.

- Kako jih porablja oziroma kaj se plačuje iz javnih sredstev  
na to vprašanje daje odgovor ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov ter je temelj strukture proračuna.

- Za kaj se porablja javna sredstva.

Pri oblikovanju finančnega načrta neposrednega uporabnika je potrebno izhajati iz programskega načrtovanja proračuna. Slednje zagotavlja usmerjenost k rezultatom, doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti izvajanj nalog občine. Programski pristop pri načrtovanju proračuna spodbuja izvajanje zastavljenih ciljev ter 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 ter indikatorji za njihovo spremljanje.

Proračun je sestavljen iz naslednjih dokumentov: odlok o proračunu, splošni del proračuna (bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in obrazložitev splošnega dela, posebni del proračuna in obrazložitev posebnega dela po programski klasifikaciji ter obrazložitev posebnega dela po proračunskih postavkah, načrt razvojnih programov za prihodnja štiri leta in obrazložitev načrta razvojnih programov ter kadrovskega načrta.

Proračun je sestavljen iz vrste dokumentov, s katerimi smo načrtovali globalni obseg po ekonomskih namenih, notranji strukturi, obsegu in vsebini proračuna po posameznih programih. Naloge in projekte, ki se financirajo v okviru letnega proračuna, smo opredelili v posebnem delu proračuna posameznega neposrednega proračunskega uporabnika in v letnem načrtu razvojnih programov.

- **Predlog odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu kot osnovni dokument** določa proračun, postopke njegovega izvrševanja, obseg zadolževanja in poroštev občine ter javnega sektorja na ravni občine. V skladu z ZJF so v odloku opredeljene naslednje vsebine:

- določitev višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna, ki je ZJF ne določa;
- izvrševanje proračuna (pooblastila županu pri izvrševanju proračuna; višina prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo; določitev zgornje meje sredstev proračunske rezerve, o uporabi katere na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave odloča župan; določitev namenov in največjega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v naslednjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu ter spreminjanje načrta razvojnih programov; določbe o načinu porabe sredstev splošne proračunske rezervacije);
- posebnosti upravljanja, prodaje in finančnega premoženja občine (določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve);
- 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 pogoji za izdajo poroštev; višina zadolžitve in izdanih poroštev posrednih uporabnikov občinskega proračuna – javnih zavodov, javnih skladov in agencij, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv; višina zadolžitve občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna).

10. člen ZJF določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov:



- **Splošni del proračuna** sestavljajo: skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Pripravljen je po ekonomski klasifikaciji.
- **Posebni del proračuna** sestavljajo finančni načrti neposrednega uporabnika, in sicer po področjih proračunske porabe iz Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javno finančnih izdatkov in po proračunskih postavkah – kontih. **Tabelarni prikaz** prikazuje realizacijo leta I-IX/2020, plan leta 2020, sprejeti proračun 2021 in spremembo načrtovanih prejemkov in izdatkov za leto 2021. **Obrazložitev posebnega dela** je podana v prvem delu po programski klasifikaciji (področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami), v drugem delu pa po proračunskih uporabnikih in po proračunskih postavkah. Neposredni proračunski uporabniki Mestne občine Novo mesto so: 1000 – Župan, 2000 – Občinski svet, 3000 – Nadzorni odbor, 4000 – Občinska uprava, 5000 – Krajevne skupnosti, 7000 – Skupna občinska uprava občin Dolenjske
- **Načrt razvojnih programov** sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni in drugimi predpisi od leta 2021 do 2024.

Proračun je usmerjen k ciljem, kar pomeni:

- jasna, kvalitetna in natančna opredelitev cilje (kaj bomo z javnim denarjem dosegli),
- določiti kvalitetne in natančne kazalnike (ki bodo pokazali ali so bili cilji doseženi).

Pri pripravi proračuna so se upoštevala načela in konkretna izhodišča, ki izhajajo iz sprejetih investicijskih obveznosti preteklih let, zakonskih obveznosti občine in razvojne naravnosti občine. Proračunska usmerjenost vodi k nenehnemu dvigovanju kakovosti življenja ljudi in uresničevanju razvojnih ciljev. Javna poraba mora biti (načela po ZJF): zakonita, gospodarna in učinkovita.

Predlogu sprememb in dopolnitev proračuna so priloženi naslednji dokumenti::

- **Kadrovski načrt za Mestno občino Novo mesto**
- **Kadrovski načrt za Skupno občinsko upravo občin Dolenjske**  
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-UPB3 (Uradni list RS, št. 63/07, s spremembami in dopolnitvami). S kadrovskim načrtom prikazujemo predvideno ciljno stanje zaposlenosti za obdobje dveh let.
- **Letni program prodaje in nakupa občinskega finančnega premoženja v letu 2021**  
Vsebina programa nakupa finančnega premoženja pojasnjuje, katero finančno premoženje želi občina v letu 2021 kupiti. V letnem programu nakupa finančnega premoženja se navede seznam finančnega premoženja, ločeno po kapitalskih naložbah. Ta program vsebuje tudi obrazložitev nakupa posamičnega kapitalskega deleža.
- **Načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami Mestne občine Novo mesto za leto 2021**  
Načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami med drugim pomeni usmeritev organom vodenja in nadzora predstavnikom občine pri upravljanju družbe. Vpliv in doseganje zastavljenih ciljev je povezano tudi z višino lastniškega deleža, ki ga ima občina v posamezni družbi. Vsekakor pa je osnovno vodilo sledenje uresničevanja načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami.