



MESTNA OBČINA NOVO MESTO

PRORAČUN ZA LETO 2026

IZHODIŠČA

Junij 2025

IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA MESTNE OBČINE NOVO MESTO ZA L. 2026

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, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-1O in 76/23; v nadaljevanju ZJF) opredeljuje proračun kot akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za določeno koledarsko leto. Pri pripravi vsebine proračuna morajo občine upoštevati veljavne predpise s področja javnih financ, medtem ko jim je avtonomnost pri pripravi oblike dokumentov še vedno prepuščena. 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.

Občina lahko sprejme proračun le za eno leto, lahko pa tudi za dve leti. 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).

V primeru, da ima občina sprejeta proračuna za dve leti, 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 že sprejeti proračun.

Vsebina uvodnega dela oziroma izhodišč za pripravo predloga 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 3. 2. 2025 neposrednim proračunskim uporabnikom (župan, občinski svet, nadzorni odbor, občinska uprava, krajevne skupnosti, skupna občinska uprava) in posrednim proračunskim uporabnikom (javni zavodi, javni sklad...) poslal izhodišča in določene usmeritve za pripravo posameznih finančnih načrtov kot podlago za pripravo predloga proračuna MO Novo mesto za leto 2026. Neposrednim proračunskim uporabnikom občine so bile 7. 2. 2025 poslani tudi pisne usmeritve za pripravo predloga proračuna MONM za leto 2026.

Predlog proračuna za leto 2026 se pripravi v okviru pristojnosti posameznega urada občinske uprave, kabineta župana, občinskega sveta, nadzornega odbora, krajevnih skupnosti in

skupne občinske uprave občin Dolenjske in Bele krajine, in sicer v skladu s spodnjimi usmeritvami:

- finančno in vsebinsko ovrednotiti cilje proračunskega leta po področjih (ne na splošno, temveč jih določiti s kazalniki, in sicer opisno ter finančno) z namenom merjenja doseganja ciljev;
- pojasniti načine za doseganje ciljev;
- pojasniti, kaj bodo občani pridobili oz. dodana vrednost;
- predlogi za zviševanje vrednosti premoženja na dolgi rok;
- opredeliti namenske prihodke in način porabe;
- predlogi za povečanje prihodkov (davčni, nedavčni in kapitalski);
- predlogi rešitev na odhodkovni (razbremenitev proračuna predvsem na strani tekoče porabe, transferov) in prihodkovni strani (ali občina izkoristi vse možnosti, ki ji pripadajo).

Upošteva se:

- zakonske obveznosti in druge pravne podlage;
- finančne zmožnosti (okvirno izhodišče: sprejeti proračun 2025, realizacija 2024);
- strategije, razvojni programi in letni načrti.

Izhodišča za finančne načrte posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov so temeljila na oceni primerne porabe za leto 2026, prenesenih oz. prevzetih obveznosti iz predhodnih let, strokovni oceni po področjih porabe, investicijskih gibanj ter Jesenski napovedi gospodarskih gibanj Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, september 2024; Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije; Jesenska napoved za leta 2024 – 2027 (makroekonomski okviri, v okviru katerega se določijo fiskalne zmožnosti občine).

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:

- realnost 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 PREDLOGA PRORAČUNA ZA L. 2026

Pri pripravi predloga proračuna Mestne občine Novo mesto za leto 2026 in finančnih načrtov neposrednih ter posrednih uporabnikov za leto 2026 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, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23),
- Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22 – FisP-A),
- 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 proračuna za leto 2026 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 s:

- 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, 79/19, 10/21, 203/21, 158/22 in 133/23).

Predlog proračuna, ki se nanaša na pripravo načrta razvojnih programov, je usklajen 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 predloga proračuna, ki se nanaša na pripravo kadrovskega načrta, smo upoštevali Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPdVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

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

- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18, 79/18 in 78/23 – ZORR) in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18).

Pri načrtovanju in izvrševanju zadolževanja, občine upoštevajo:

- Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 108/21),
- Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin (Uradni list RS, št. 3/13 in 2/25).

Poleg navedenih pravnih podlag, morajo občine pri pripravi proračunskega dokumenta in samem izvrševanju proračuna upoštevati:

- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO; 207/21 in 44/22 – ZVO-2),
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13, 81/16, 11/22, 96/22, 105/22 – ZZNŠPP, 149/22 in 106/23),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026 (Uradni list RS, št. 104/24).

Državni zbor RS je 4. marca 2025 sprejel novelo Zakona o financiranju občin, ki prinaša pomembne spremembe za lokalne skupnosti. Novela Zakona o financiranju občin (ZFO-1) naslavlja spremembe na področjih zadolževanja občin, razpisovanja občinskih obveznic, določitev mehanizma ukrepov za odpravo trajnejše nelikvidnosti ali prezadolženosti občin, določitev dodatnega financiranja občin s sredstvi za kritje stroškov, določitev zgornjega praga sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje skupnih občinskih uprav, dopolnitev člena o sofinanciranju občin z romskimi naselji (namenskost in obveznost poročanja), posodobitev kazalnikov razvitosti občin. S ciljem zmanjševanja objektivnih razlik med občinami je bil jeseni 2024 dogovorjen nov način izračuna višine povprečnine in razdelitve 1,5 odstotka dohodnine. Z sprejetjem ZFO-1E pa rešitev za kritje dodatnih stroškov, ki je bila začasno določena z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026, postane trajna.

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 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US in 102/24 – ZLV-K); 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, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23- ZDU-10, 75/23 in 102/24) .

III. TEMELJNA IZHODIŠČA PRIPRAVE PREDLOGA PRORAČUNA ZA LETO 2026

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. Osnova za pripravo predlogov državnih proračunov za leti 2025 in 2026 in s tem tudi proračunov občine za leti 2025 in 2026 je Jesenska napoved gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (september 2024).

UMAR pripravlja napovedi gospodarskih gibanj za tekoče leto in dve prihajajoči leti, in sicer dvakrat letno. Napovedi gospodarskih gibanj so objavljene na spletnih straneh UMAR.

<https://www.umar.gov.si/napoved-gospodarskih-gibanj>

Napovedi gospodarskih gibanj so ena od strokovnih podlag za pripravo letnih proračunov in vodenje ekonomske politike. **Nekateri poudarki za obdobje 2025 do 2027 (Napovedi Analitike GZS za 2025-2027, december 2024) v nadaljevanju:**

➤ **Gospodarska dinamika v svetu**

- (realna) svetovna gospodarska rast bo v 2025-2027 nekoliko nad 3 %, kar je podobno rasti v predhodnih 10-ih letih;
- monetarna politika postaja manj restriktivna in vpliva na nižanje obrestnih mer, kar deluje spodbujevalno na potrošnjo in investicije;
- kazalniki gospodarske aktivnosti kažejo na visoko rast predvsem v storitvenem sektorju; svetovna industrija se krepi, vendar predvsem v azijskih gospodarstvih; med državami v razvoju Indija in Vietnam najbolj krepita svoje proizvodne kapacitete, ob Kitajski;
- geopolitično tveganje ostaja visoko na vzhodu Evrope;
- svetovna trgovina z blagom se še povečuje (+2,7 % v 2024) in rast naj bi se v 2025 pospešila (3,0 %); Evropa v 2024 s padcem pri izvozu (-1,4 %) in uvozu (-2,3 %);

➤ **Gospodarska rast v Sloveniji v 2024 pol nižja od pričakovane spomladi**

- 1,5 % (jesenska ocena) namesto 3,2 % (spomladanska ocena; cca. 1 mrd manj).

Ključni razlogi:

- dvig stopnje varčevanja gospodinjstev (daleč najpomembnejši) nad tisto v letu 2019;
- statistika (dvig ocene gospodarske rasti v 2023 glede na prvo oceno) oz. t.i. učinek osnove;
- šibke investicije v stroje in opremo, padec investicij v gradbeništvu;
- stagnacija izvoza blaga namesto pričakovanega odboja, šibkejša rast izvoza storitev, višja rast storitev uvoza (turistično trošenje Slovencev v tujini):

➤ **Dinamika plač v 2025-2027**

- stroški dela (prispevek za dolg. oskrbo s 1. 7. 2025) bodo porasli hitreje od bruto plač;
- negotovost glede uskladitve minimalne plače (min. inflacija, zelo verjetno več, ker se njen delež v povprečni plači znižuje); osnovni scenarij dec. inflacije: (1,8% 24; 3,0 % 25; 2,7 % 26; 2,5 % 27);
- spremembe pri prispevnih stopenj za PIZ ali zdravstvo v tem obdobju ne pričakujemo; obvezni zdravstveni prispevek (OZP= se bo usklajeval z rastjo plač (vpliv na neto plače, ne bruto)
- „tržna“ rast plač bo nižja; (1) manjše potrebe po delovni sili še posebej v industriji in v gradbeništvu in (2) nižja inflacija.

➤ **Visoka negotovost pri potrošniških cenah**

- netržne intervencije visoke vse od začetka energetske krize (OVE in SPTE se do konca Q1 25 ne bosta obračunavala; regulacija cene električne energije do konca feb. 25; ponovna uvedba obračunavanja pomeni dvig inflacije);
- mini davčna reforma ali popravki uredbe -dvig regulatornega dela cene (trošarine, dajatve na energente, alkohol, tobak);
- storitvena inflacija se umirja (zmernejša rast plač), proizvodne inflacije skoraj ni (blago iz Azije);
- cene naftnih derivatov naj bi še upadale po osrednjem scenariju, vendar nas zgodovina uči, da so te napovedi najbolj negotove (nejasna struktura trga, finančni igralci, vpliv obrestnih mer).

➤ **Investicije v osnovna sredstva z različno dinamiko**

- zgradbe in objekti (50 % celote); pozitivna pričakovanja - gradbeno inženirski objekti; železnice, ceste, poplavna obnova, energetika; nestanovanjske stavbe; NOO, zasebni sektor previdnejši; stanovanjska gradnja; dvig cen nepremičnin;

- oprema in stroji (37 % celote); nizka rast - druga oprema in stroji (stopnja izkoriščenosti kapacitet in nova naročila, nizka rast v 2025, višja v 2026; nižje obrestne mere);
- transportna oprema (osebna in gospodarska vozila);
- proizvodi intelektualne lastnine (13 % celote); stabilna rast;
- farmacija, elektro industrija ključni.
- **Tveganja za uresničitev napovedi**
- z uresnitvijo napovedi so povezane nekatere negotovosti, ki izhajajo iz gospodarskih razmer v mednarodnem okolju in lahko vplivajo na hitrost pričakovanega okrevanja ter umirjanja inflacije v trgovinskih partnericah. Negotovosti so prisotne tudi v domačem okolju in so povezane z vplivi poslabšane konkurenčnosti na izvozni sektor gospodarstva ter zlasti z zmogljivostmi za izvajanje načrtovane visoke investicijske aktivnosti države v prihodnjih letih in s tem njeno dinamiko ter nedorečenostjo nekaterih reformnih ukrepov;
- možnosti za višjo gospodarsko rast od predvidene v osnovnem scenariju izhajajo iz morebitnega še uspešnejšega privabljanja delovne sile in pozitivnih učinkov celovitega črpanja sredstev EU skupaj z reformnimi ukrepi.

Določena izhodišča in predpostavke iz napovedi gospodarskih gibanj se upoštevajo tudi pri pripravi predloga proračuna občine za leto 2026, pri katerem je potrebno najprej upoštevati dani makroekonomski okvir, s katerim se določi fiskalna kapaciteta občine (ocena davčnih in nedavčnih prihodkov) in zatečeno stanje, tako pri izvajanju zakonskih in drugih tekočih nalog ter programov kakor tudi pri uresničevanju investicijskih prioritet.

Na višino sredstev za stroške dela vplivajo predvsem obveznosti do zaposlenih na podlagi zakonskih predpisov in kolektivnih pogodb, ki urejajo plače in druge stroške dela v javnem sektorju, poleg tega pa tudi število in struktura zaposlenih oziroma učinki kadrovske politike posameznega organa.

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

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, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2) po sprejetju državnega proračuna občinam dolžno posredovati podatke o prihodkih občine za financiranje primerne porabe oziroma zneske dohodnine in zneske finančne izravnave.

V postopku določitve povprečnine, ki je eden izmed elementov za izračun primerne porabe ter s tem dohodnine in finančne izravnave, se najprej izračunajo povprečni stroški na podlagi Uredbe o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 19/18) in Pravilnika o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občin (Uradni list RS, št. 48/17). Poleg izračunanih

povprečnih stroškov se pri določitvi povprečnine upošteva tudi okvir za pripravo proračunov sektorja države za naslednji dve leti in znesek dohodnine

Povprečnina je za občino 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.

DOGOVOR O VIŠINI POVPREČNINE ZA LETI 2025 in 2026

1. Povprečnina, to je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin, se v skladu z Zakonom o financiranju občin (ZFO-1) določi tako, da se izračunani povprečni stroški za financiranje občinskih nalog na podlagi 12. člena Zakona o financiranju občin (ZFO-1) povečajo s povprečjem medletne rasti teh stroškov ter za učinke novih in spremenjenih predpisov. Povprečnina tako znaša 771,33 EUR za leto 2025 in 775,29 EUR za leto 2026.

2. Občinam se v letu 2025 iz državnega proračuna zagotovijo dodatna sredstva v višini 1,5 % dohodnine vplačane v letu 2023 v znesku 47.880.815 EUR. Dodatna sredstva so namenjena zmanjševanju objektivnih razlik, ki vplivajo na prihodke občin, občinam pa se dodelijo v razmerju 75:25, in sicer:

- 75 % zneska, ki v letu 2025 znaša 35.910.611 EUR, se razdeli občinam z izkazanim nesorazmerjem v financiranju stroškov izvajanja zakonskih nalog,
- 25 % zneska, ki v letu 2025 znaša 11.970.204 EUR, se razdeli občinam na podlagi kriterijev za sredstva za uravnoteženje razvitosti občin iz 15.a člena Zakona o financiranju občin (ZFO-1).

3. Pravna podlaga za sredstva iz 1. in 2. točke tega dogovora se zagotovi v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026.

V zadnjih letih sicer prihaja do postopnega dvigovanja povprečnine ter s tem prihodkov iz naslova dohodnine, vendar je ta še vedno na nižji ravni, kot bi po ocenah morala biti glede na obseg zakonskih nalog občin. Prisotna je verjetnost trenda naraščanja odhodkov, ki so povezani z nujnimi in zakonsko določenimi nalogami občine, kar pa je posledica različnih dejavnikov, na katere občina praktično nima vpliva (več otrok v vzgojno-izobraževalnem procesu, povečevanje cene programa vrtca, podaljšanje linij šolskih prevozov, več oskrbovancev v domu za ostarele, več prosilcev za storitev pomoči na domu, slabšanje socialnih razmer, idr.).

IV. VSEBINA IN STRUKTURA PREDLOGA PRORAČUNA ZA LETO 2026

Iz vsebine proračunskega priročnika za sestavo občinskih proračunov za leti 2025 in 2026, 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 porabljajo 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 proračunu kot osnovni dokument** določa proračun, postopke njegovega izvrševanja, obseg zadolževanja in poroštev občine ter javnega sektorja na ravni občine. V skladu z ZJF in ZFO-1 so v odloku opredeljene naslednje vsebine:

- 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 finančnega premoženja države/občine:
- določitev višine dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF),
- obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja:
 - višina zadolžitve občine za izvrševanje proračuna in izdanih poroštev občine posrednim uporabnikom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter pogoje za izdajo poroštev (5. člen ZJF, 10. a in 10. e člen ZFO-1),
 - 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).

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.
- **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 2026 do 2029. 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 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.

Obrazložitev občinskega proračuna mora **slediti strukturi proračuna**, in sicer obsega:

- splošni del proračuna,
- posebni del proračuna (finančni načrti neposrednih uporabnikov proračuna),
- načrt razvojnih programov je podan 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, 8000 – Skupna občinska uprava občin Dolenjske in Bele krajine.

Proračun je usmerjen k ciljem, kar pomeni:

- jasna, kvalitetna in natančna opredelitev ciljev (kaj bomo z javnim denarjem dosegli),
- določitev kvalitetnih in natančnih kazalnikov (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 in razvojne naravnosti občine. Proračunska usmerjenost vodi k nenehnemu dvigovanju kakovosti življenja ljudi in

uresničevanju razvojnih ciljev v skladu s sprejetimi strateškimi dokumenti. Javna poraba mora biti (načela po ZJF): zakonita, gospodarna in učinkovita.

Predlogu proračuna za leto 2026 so priloženi naslednji dokumenti:

- **Kadrovski načrt za Mestno občino Novo mesto in**
- **Kadrovski načrt za Skupno občinsko upravo občin Dolenjske in Bele krajine.**

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.

- **Načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami Mestne občine Novo mesto za leto 2026**

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.

- **Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem**

Ravnanje, ki zajema pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje stvarnega premoženja 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.