

OBRAZLOŽENJE UZ PRIJEDLOG PRORAČUNA GRADA OGULINA ZA 2018. GODINU I PROJEKCIJA ZA 2019. I 2020. GODINU

Rokovi i metodologija donošenja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđeni su Zakonom o proračunu te svim pripadajućim provedbenim aktima Zakona. U skladu s navedenim, tijekom proračunskog procesa započinje donošenjem smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje između ostaloga sadrže ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje te makroekonomski fiskalni okvir opće države. Na temelju smjernica Vlade RH, Ministarstvo financija sastavlja upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje uglavnom sadrže temeljne ekonomske pokazatelje iz smjernica, metodologiju izrade proračuna lokalnih jedinica kao i financijskih planova njenih proračunskih korisnika, promjene i novosti koje donose novi zakonski propisi, a od utjecaja su na visinu i sadržaj proračuna te pripadajuće obrasce koji se koriste prilikom izrade proračuna odnosno financijskih planova proračunskih korisnika. U skladu s uputama Ministarstva financija te odredbama Zakona o proračunu, lokalne jedinice izrađuju svoje upute za izradu proračuna te ih dostavljaju proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti te svim ostalim korisnicima proračunskih sredstava čije poslovanje se financira ili sufinancira iz proračuna grada.

Temeljem svega navedenog, uzevši u obzir i relevantne podatke vezane uz novi Zakon o lokalnim porezima i novi Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uzevši u obzir i vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, a u skladu sa Zakonom o proračunu i svim pripadajućim pod zakonskim aktima, sačinjen je Prijedlog Proračuna Grada Ogulina za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu, kao konsolidirani Proračun Grada Ogulina i njegovih proračunskih korisnika-Javne vatrogasne postrojbe Ogulin, Dječjeg vrtića „Bistrac“, Gradske knjižnice i čitaonice, Pučkog otvorenog učilišta, Centra za posjetitelje Ivanine kuće bajke te od 01. siječnja 2018. godine prema očekivanjima i Zavičajnog muzeja Ogulin.

Svi proračunski korisnici će i nadalje u 2018. godini zadržati svoje žiro-račune te će preko istih ostvarivati vlastite i namjenske prihode kao i prihode iz nadležnog gradskog proračuna i vršiti sva plaćanja za obveze koje se financiraju iz tih prihoda, dok će Grad pratiti samo izvještajno izvršenje njihovih financijskih planova, u pravilu tromjesečno. Dakle, konačna uspostava lokalne riznice kao jedinstvenog računovodstveno-informacijskog sustava konsolidiranog proračuna još se neće provesti tijekom 2018. godine, već će se nastojati stvoriti kvalitetni preduvjeti kako bi se potpuna integracija mogla provesti u 2019. godini.

Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Opći dio Proračuna sastoji se od računa prihoda i rashoda i računa financiranja. Posebni dio Proračuna sastoji se od plana rashoda proračunskih korisnika iskazanih po svim proračunskim klasifikacijama i raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Plan razvojnih programa je dokument sastavljen za trogodišnje razdoblje koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Proračun se donosi na 3. razini računskog plana, dok se projekcije donose na manje detaljnoj razini, odnosno na 2. razini računskog plana.

Visina prihoda definirana Prijedlogom Proračuna Grada Ogulina za 2018. godinu iznosi 57.550.000,00 kuna, što je za oko 17,5 miliona kuna više u odnosu na postojeći Proračun za 2017. godinu. Sastoji se od prihoda Grada Ogulina u visini od 53.215.000,00 kuna te vlastitih i namjenskih prihoda proračunskih korisnika u visini od 4.335.000,00 kuna.

Glavni razlog ovako značajnog povećanja proračunskih prihoda u prvom redu jest u činjenici povećanja „Prihoda od prodaje nefinancijske imovine“, a odnosi se na prodaju zemljišta u Poduzetničkoj zoni u vrijednosti od 13.400.000,00 kuna. Osim toga, značajno je povećanje prihoda u odnosu na ovu godinu i na skupini prihoda „Porez i prirez na dohodak“ s planom od 25.010.000,00 kuna. Razlog ovom povećanju jest novi Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji će početi s primjenom od 01. siječnja 2018. godine, a kojim se nastoji na jednostavniji i pravedniji način definirati sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, sustav fiskalnog izravnjanja, kao i financiranja decentraliziranih funkcija te odrediti kriterije koji će svim jedinicama osigurati potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga.

Jedna od ključnih izmjena koje donosi novi model financiranja JLP(R)S je prepuštanje cjelokupnog prihoda od poreza na dohodak lokalnim jedinicama, dakle općinama, gradovima i županijama i to na način jedinstvene raspodjele prihoda od poreza na dohodak koja se primjenjuje na sve jedinice jednako; 60% ostvarenog prihoda od poreza dohodak pripada općinama, odnosno gradovima, 17% županijama, 6% za financiranje decentraliziranih funkcija, dok su preostalih 17% sredstva namijenjena fiskalnom izravnjanju. Slijedom navedenoga, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju, koji je trenutno prihod državnog proračuna, u cijelosti se prepušta lokalnim jedinicama.

Ako usporedimo ovaj model s postojećim, u kojem Gradu Ogulinu kao jedinici na brdsko-planinskom području pripada udio u raspodjeli poreza na dohodak od 70,5% i još dodatnih 10% za financiranje kapitalnih projekata na svom području, na prvi pogled se čini da je novi model nepovoljniji za Grad u odnosu na postojeći. Ali nije tako, povećanje poreznih prihoda proračuna treba tražiti u ovih 17% sredstava od fiskalnog izravnjanja, čiji cilj je ujednačavanje fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica za pružanje usporedive razine javnih usluga, dok će se u okviru drugih zakonskih propisa povesti računa o dodatnim resursima poticanja regionalnog razvoja te demografske obnove jedinica. Model fiskalnog izravnjanja koji se uvodi novim Zakonom, temelji se na kapacitetu ostvarenih poreznih prihoda, referentnoj vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda te sredstvima prikupljenima iz udjela u porezu na dohodak za fiskalno izravnjanje po stopi od 17%.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda grada definiran je kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvaren na području grada i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku, dok je referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove utvrđena kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvaren na području svih gradova u RH uz izuzeće Grada Zagreba koji bi zbog svoje veličine fiskalnog kapaciteta narušio stvarnu sliku prosječne vrijednosti i prouzročio nerealnost izračuna za druge jedinice. Razlika kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda Grada i referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, pomnožena s ukupnim brojem stanovnika čini iznos sredstava potreban za fiskalno izravnjanje do pune referentne vrijednosti.

Konkretno za Grad Ogulin, prihod od poreza na dohodak koji se planira ostvariti temeljem sredstava fiskalnog izravnjanja iznosi 8 miliona kuna, obzirom da je izračun pokazao kako je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda u prošlom petogodišnjem razdoblju znatno niži od referentne vrijednosti kapaciteta. Pojednostavljeno rečeno, novim modelom financiranja lokalne samouprave, bogatije jedinice će pomagati siromašnije i na taj način će se ujednačavati mogućnosti financiranja javnih usluga na približno sličnim razinama na cijelom području Republike Hrvatske. Ti prihodi se također svrstavaju u kategoriju općih prihoda i primitaka te su kao takvi nenamjenska sredstva, čime će se povećati prihodi iz ovog izvora u odnosu na 2017. godinu i na taj način smanjiti pritisak na visinu proračunske potrošnje financirane iz općih izvora, kakav je bio kod izrade I. izmjena i dopuna Proračuna za 2017. godinu, kada je bilo nužno reducirati dio javne potrošnje u cilju usklađenja proračuna, odnosno uravnoteženja rashoda s prilivom sredstava iz izvora općih prihoda i primitaka.

Vezano uz obrazloženje ostalih skupina prihoda predloženih ovim Proračunom, samo informacija da je prema odredbama Zakona o lokalnim porezima, porez na nekretnine bio propisan kao lokalni porez te je njegovim uvođenjem bilo predviđeno da spomenuti porez predstavlja zamjenu za do tada tri važeća javna davanja; komunalnu naknadu, porez na kuće za odmor i spomeničku rentu. Međutim, izmjenama i dopunama Zakona, u bitnom se brišu odredbe o porezu na nekretnine kao lokalnom porezu gradova i općina, a što za posljedicu ima da se i nadalje zadržava sustav javnih davanja koji je i sada važeći. Obzirom da je od iduće godine na snazi nova vrijednost boda za izračun komunalne naknade, ovaj prihod je planiran na razini 2.700.000,00 kuna što će i nadalje biti nedostatno za financiranje održavanja komunalne infrastrukture.

Rashodi Proračuna Grada Ogulina u općem dijelu također su planirani na razini 57.550.000,00 kuna te se sastoje od rashoda poslovanja od 32.899.000,00 kuna, a to su tekući rashodi razreda 3 kojima se financiraju sve javne usluge od rashoda za zaposlene u upravnim tijelima Grada i kod proračunskih korisnika, preko donacija i naknada svim ostalim korisnicima proračunskih sredstava, do materijalnih rashoda funkcioniranja upravnih tijela i materijalnih rashoda održavanja komunalne infrastrukture. Nadalje, kapitalni rashodi razreda 4 planirani su u visini od 12.908.000,00 kuna, a uglavnom se odnose na kapitalne projekte na području izgradnje komunalne infrastrukture te ulaganja iz programa javnih potreba na području kulture i predškolskog odgoja. Treća skupina rashoda su rashodi razreda 5 „Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova“, koji su u 2018. godini planirani u visini od 11.743.000,00 kuna, a odnose se najvećim dijelom na novčana sredstva oročena u poslovnoj banci. Naime, kupoprodaja građevinskog zemljišta u Poduzetničkoj zoni površine od preko 20 hektara čija se realizacija očekuje početkom 2018. godine provodi se po Odluci o uvjetima i cijeni prodaje nekretnina u Poduzetničkoj zoni u Ogulinu. Po toj Odluci, cijena metra kvadratnog zemljišta iznosi 8 Eura plativo u kunskoj protuvrijednosti po srednjem tečaju HNB na dan plaćanja. Po istoj Odluci, kupac nekretnine-investitor ima pravo na beskamatni povrat plaćenog dijela kupoprodajne cijene ovisno o broju novozaposlenih radnika na neodređeno vrijeme u roku 3 godine od zaključenja kupoprodajnog ugovora. Kako je riječ o ozbiljnom investitoru, realna je procjena da će mu se nakon 3 godine vratiti 7 Eura po kvadratu, jer će isti sigurno zaposliti više od 51 radnika i prema tome dobiti zemljište za samo 1 Euro. Prijedlogom Proračuna predviđeno je oročavanje ovih sredstava u poslovnoj banci o čemu će gradonačelnik donijeti odluku, a poslije analize najpovoljnijih uvjeta oročavanja.

Posebni dio Proračuna klasificira rashode prema svim propisanim proračunskim klasifikacijama; organizacijskoj, programskoj, ekonomskoj, lokacijskoj, funkcijskoj te izvorima financiranja vodeći računa o novom ustroju upravnih tijela i njihovoj nadležnosti za poslove i zadatke predviđene Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Ogulina. Na taj način potrošnja u Posebnom dijelu Proračuna je organizirana u tri razdjela; Gradska izvršna i predstavnička tijela, Stručna služba Grada Ogulina i Upravni odjel za gospodarstvo, komunalni sustav i prostorno uređenje koji provode ukupno 17 programa, od kojih će se neki posebno usvojiti na Gradskom vijeću uvažavajući specifične propise koji definiraju ovu obavezu.

Izvori financiranja kao posebna proračunska klasifikacija su skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene. Pri izradi Proračuna vodilo se računa i o uravnoteženju po izvorima, pri čemu je poštovana obveza namjenske prihode usmjeravati isključivo na aktivnosti i projekte u skladu s tom namjenom.

Projekcije proračuna za naredne dvije godine planirane su u visini od 47.805.000,00 kuna za 2019. godinu te u visini od 48.375.000,00 kuna za 2020. godinu. Iako se u Uputama Ministarstva financija naglašava potreba jačanja srednjoročnog proračunskog okvira, odnosno davanje projekcijama više vjerodostojnosti, vrlo je teško točnije i potpunije projicirati prihode za naredne godine, obzirom na česte promjene zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, ali isto tako neizvjesnost u planiranju raznih oblika kapitalnih pomoći, prvenstveno od nadležnih ministarstava ili fondova Europske unije. Rukovodeći se time, u projekcije nisu uključeni puni iznosi sredstava za projekte koji se planiraju aplicirati prema nadležnim institucijama, iako su očekivanja za sufinanciranjem velika.



Stručna služba Grada Ogulina
Privremena pročelnica

[Handwritten signature]
Dinka Stipetić, dipl. oec.