

Održivost proračuna grada Raba

Margeta, Lorena

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Rijeka, Faculty of Tourism and Hospitality Management / Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:191:662802>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-09**



Repository / Repozitorij:

[Repository of Faculty of Tourism and Hospitality Management - Repository of students works of the Faculty of Tourism and Hospitality Management](#)



SVEUČILIŠTE U RIJECI
Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Opatija
Preddiplomski sveučilišni studij

LORENA MARGETA

Održivost proračuna grada Raba
The budget sustainability of the city of Rab

Završni rad

Opatija, 2023.

SVEUČILIŠTE U RIJECI
Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Opatija
Preddiplomski sveučilišni studij
Poslovna ekonomija u turizmu i ugostiteljstvu
Studijski smjer: Menadžment u turizmu

Održivost proračuna grada Raba
The budget sustainability of the city of Rab

Završni rad

Kolegij: **Javne financije**

Student: **Lorena Margeta**

Mentor: **Izv. prof. dr.sc. Sabina Hodžić**

Matični broj: **23569/16**

Opatija, svibanj 2023.



IZJAVA O AUTORSTVU RADA I O JAVNOJ OBJAVI RADA

Lorena Margeta
(ime i prezime studenta)

23569/16
(matični broj studenta)

Održivost proračuna grada Raba
(naslov rada)

Izjavljujem da sam ovaj rad samostalno izradila/o, te da su svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima, bilo da su u pitanju knjige, znanstveni ili stručni članci, Internet stranice, zakoni i sl. u radu jasno označeni kao takvi, te navedeni u popisu literature.

Izjavljujem da kao student–autor završnog rada, dozvoljavam Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci da ga trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim javnosti u cjelovitom tekstu u mrežnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci.

U svrhu podržavanja otvorenog pristupa završnim radovima trajno objavljenim u javno dostupnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci, ovom izjavom dajem neisključivo imovinsko pravo iskorištavanja bez sadržajnog, vremenskog i prostornog mog završnog rada kao autorskog djela pod uvjetima Creative Commons licencije CC BY Imenovanje, prema opisu dostupnom na <http://creativecommons.org/licenses/>.

U Opatiji, 25.05.2023.

Lorena Margeta
Potpis studenta

Sažetak

Proračun kao temeljni financijsko-pravni akt planira i izvršava trošenje javnih sredstava. Donosi se za period od jedne godine te ga predlaže i odobrava predstavničko tijelo. Proračun se treba pridržavati određenih proračunskih procesa i načela, a kao najbitnije proračunsko načelo ističe se načelo proračunske ravnoteže koja zahtjeva da prihodi i rashodi moraju biti uravnoteženi, odnosno, da ne smije biti suficita ili deficita proračuna. U Republici Hrvatskoj proračun je propisan Zakonom o proračunu te se on preslikava na zakonske akte nižih razina (jedinica lokalne i regionalne samouprave), odnosno u slučaju grada Raba, proračun je propisan Statutom grada Raba. Gradonačelnik grada Raba predlaže proračun, dok ga Gradsko vijeće odobrava. Cilj istraživanja ovog rada je utvrditi da li se u slučaju proračuna grada Raba poštuju proračunska načela, te kolika je uspješnost planiranja proračuna za promatrani period 2017.-2020. godine. Analizom proračuna za period 2017.-2020. godine vidljivo je kako grad Rab ima problema ponajprije sa pokrivanjem svojih troškova iz prihoda, odnosno tijekom promatranog perioda zbog sve većeg jaza između prihoda i rashoda ali i zbog deficita prethodnih godina dolazi do gomilanja gubitaka. Nadalje, analizom planiranog i izvršenog proračuna vidljivo je kako grad Rab relativno neuspješno planira svoje prihode i rashode jer niti u jednoj promatranoj godini velike stavke prihoda i rashoda nisu bile uravnotežene sa planom. Troškovi su u promatranom periodu padali u manjoj mjeri nego prihodi te je došlo do gomilanja proračunskog deficita koji se ne planira riješiti razvojnim programima u narednom periodu jer ni jedan razvojni program ne podrazumijeva veće zaposlenje ili povećanje ostalih prihoda.

Ključne riječi: proračun, proračunska načela, proračun grada Raba

Sadržaj

| | |
|--|----|
| Uvod | 1 |
| 1. Proračun - pojam i obilježja | 2 |
| 1.1. Povijesni pregled razvoja proračuna..... | 2 |
| 1.2. Obilježja i načela proračuna | 3 |
| 1.2.1. Osnovna obilježja proračuna..... | 3 |
| 1.2.2. Osnovna načela proračuna | 5 |
| 2. Karakteristike lokalne samouprave Grada Raba | 7 |
| 2.1. Ustrojstvo i organizacija lokalne uprave i samouprave grada Raba..... | 7 |
| 2.2. Izvori financiranja..... | 10 |
| 3. Proračun i proračunski procesi Grada Raba | 12 |
| 3.1. Analiza proračuna grada Raba za razdoblje 2017.-2020. | 12 |
| 3.2. Perspektiva proračuna grada Raba za razdoblje 2017.-2020..... | 20 |
| 3.3. Razvojni programi i projekti u narednom razdoblju | 25 |
| Zaključak | 28 |
| Bibliografija | 29 |
| Popis ilustracija | 31 |

Uvod

Proračun predstavlja ekonomsko-pravni akt kojim se planiraju, odobravaju i izvršavaju prihodi i rashodi države ili jedinica regionalne i lokalne samouprave. U većini država, proračun javnih tijela propisan je zakonski. Unutar Republike Hrvatske, proračun i proračunski procesi propisani su Zakonom o proračunu te se njegove smjernice preslikavaju na zakonske akte jedinica regionalne i lokalne samouprave. Proračun se u pravilu donosi za jednu fiskalnu godinu. Svaki proračun trebao bi poštovati određena proračunska načela od kojih se kao najbitnije svakako ističe načelo proračunske ravnoteže koje zahtjeva da prihodi i rashodi budu u ravnoteži. Ukoliko tijekom godine dođe do značajnijih izmjena na prihodima ili rashodima, dužnost je predstavničkog tijela izvršiti rebalans proračuna i uskladiti prihode i rashode.

Predmet istraživanja ovog rada je analiza održivosti proračuna grada Raba u periodu 2017.-2020. godine. Cilj istraživanja je utvrditi da li planirani i izvršeni proračuni grada Raba poštuju proračunska načela te uspješnost planiranja proračuna grada Raba za naredni period. Svrha istraživanja je utvrditi kako se proračun grada Raba radi sukladno proračunskim načelima. Metode koje su se koristile u ovom istraživanju su metoda deskripcije, komparacije te metode analize i sinteze.

Rad se sastoji od tri glavna poglavlja. Unutar prvog poglavlja opisan je pojam i glavna obilježja proračuna. Unutar drugog poglavlja opisane su karakteristike jedinice lokalne samouprave grada Raba. Unutar trećeg poglavlja opisan je proračun i proračunski procesi grada Raba. U zaključku su iznesena zaključna razmatranja.

1. Proračun - pojam i obilježja

Proračun (budžet) potječe iz engleske riječi budget odnosno starofrancuske riječi bougette koja označava vrećicu. U engleskoj parlamentarnoj terminologiji ta je riječ označavala kožnatu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio prijedlog o prihodima i izdacima države za iduće razdoblje. U pravnom smislu, proračun je zakonski akt kojim predstavničko tijelo države, jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave utvrđuje prihode i rashode za narednu proračunsku godinu. Kada se gleda gospodarski aspekt proračuna, to je instrument pomoću kojeg predstavničko tijelo, a sukladno gospodarskoj politici može utjecati na štednju, investicije i nova zapošljavanja gospodarskih subjekata koji su u vlasništvu države ili jedinica lokalne i regionalne samouprave.¹

Povijesno gledajući, osnovne elemente proračuna moguće je pronaći još u doba stare Grčke i Rima, a proračun danas ima ključnu ulogu kod svih razina državnih vlasti, te bi trebao transparentno prikazivati planirane godišnje prihode i rashode države i jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave.²

U nastavku rada detaljnije će biti objašnjen povijesni pregled razvoja proračuna te njegova ključna načela i obilježja.

1.1. Povijesni pregled razvoja proračuna

Kako je i prije navedeno, prvi primjeri proračuna pojavili su se u doba stare Grčke i Rima gdje je obveza javnih dužnika bila da krajem godine podnose izvještaje o prihodima i rashodima institucija. Slična praksa provodila se i u Bagdadu. Iako ovi izvještaji nisu imali puno sličnosti sa današnjim proračunom, bili su vrlo značajni za razvoj proračuna u današnjoj formi.

Tijekom srednjeg vijeka vladari su prilikom podnošenja svakog novog zahtjeva za oporezivanjem davali detaljne prikaze prihoda koji bi se uprihodovali takvim oporezivanjem i rashoda koji bi se pokrivali iz tih prihoda. Prvi primjeri proračuna koji nalikuju današnjima pojavljuju se tijekom 15 stoljeća, gdje su ih prvo usvajali gradovi, a dva stoljeća kasnije, u 17. stoljeću, počeli su se implementirati i na više razine gdje su ih donosili predstavnici država.

¹ *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*, <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=50685>, (pristupljeno 11.05.2023.)

² Vukojević, "Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu", 243.

Smatra se da je preteča današnjeg oblika proračuna potekla iz Engleske i Francuske sukladno proračunsko-pravnim praksama tih zemalja.

Kod Engleske, borba građanske klase sa vladarima označava početke proračuna. Tako je u 13. stoljeću građanstvo uspjelo od kralja iznuditi izdavanje Magne Carte Libertatum (Velika povelja o slobodama) prema kojoj nije bilo dopušteno uvođenje poreza bez pristanka. Nakon toga, tijekom naredna četiri stoljeća, vladari u manjoj ili većoj mjeri poštuju date obveze. Godine 1628. parlament dobiva pravo odlučivanja o uvođenju direktnih poreza što kralj Charles I. Stuart ne poštuje i samovoljno uvodi nove poreze te svojim odlukama započinje revoluciju koja u konačnici završava njegovim pogubljenjem. Godine 1688. engleski parlament izglasava Zakon o pravima gdje vladar nije imao pravo bez dozvole parlamenta uvoditi i ubirati poreze niti se zaduživati. Puni obuhvat kontrole nad proračunom engleski parlament ostvaruje tek 1834. godine, a od 1911. godine puno proračunsko pravo pripada isključivo Donjem domu.

U Francuskoj se proračun počeo razvijati znatno kasnije, tek nakon Velike francuske revolucije koja je nezakonitim smatrala one poreze koje nije odobrila skupština. Upotreba javnih financija u fokus je došla između 1914. i 1930. godine kada je proračun dobio logičnu osnovu. Tako postavljena proračunsko-pravna praksa počela se velikom brzinom širiti na sve dijelove Europe i svijeta što je dovelo do toga da danas u većini civiliziranih zemalja predstavničko tijelo odlučuje o proračunu u smislu njegovog sastavljanja, donošenja i izvršenja.³

1.2. Obilježja i načela proračuna

Proračun je u gotovo svim modernim društvima osnovni instrument financiranja javnih rashoda. To je akt ekonomske politike unutar kojeg su specificirani ukupni prihodi i rashodi za jednu fiskalnu godinu i u pravilu je definiran Zakonom.⁴

1.2.1. Osnovna obilježja proračuna

³ Vukojević, op.cit., 243.

⁴ Barač, "Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije", 208.

Proračun se donosi prije početka fiskalne godine na koju se odnosi, a koja počinje 01. siječnja i završava 31. prosinca. Osnovni pojmovi koji se koriste kod proračuna su proračunski prihodi i rashodi te proračunski primici i izdaci.

Proračunski prihodi sačinjeni su od poreznih i ostalih prihoda koji su zakonski propisani kao obvezni, prihoda od prodaje nefinancijske imovine te ostalih prihoda koji nisu zakonski definirani a mogu se dogoditi. Proračunske prihode sačinjavaju: porezi, doprinosi za obvezna osiguranja, donacije, pomoći iz inozemstva ili pravnih osoba, administrativne i sudske pristojbe te ostali prihodi i prihodi od prodaje nefinancijske imovine.

Proračunski rashodi zakonski su propisani te definiraju poslove, funkcije i programme proračunskih korisnika. Proračunske rashode sačinjavaju: troškovi zaposlenih, materijalni i financijski troškovi, subvencije, pomoći, dotacije, državne potpore i naknade, troškovi nabave nefinancijske imovine te izdaci za financijsku imovine i otplatu zajmova i kredita.⁵

Osnovne karakteristike proračuna su kako slijedi:⁶

- 1) Proračun predstavlja administrativni i zakonodavni akt – sve tri faze proračuna: priprema, donošenje i izvršenje regulirano je zakonom nakon čega plan proračuna prezentira i predlaže administrativni organ dok ga odobrava zakonodavni organ.
- 2) Proračun predstavlja financijski instrument koji se donosi za razdoblje od jedne fiskalne godine koja je najčešće u skladu sa kalendarskom godinom (01. siječanj – 31. prosinac). Planiranjem proračuna planiraju se prihodi i rashodi, a kod izvršenja proračuna može doći do ravnoteže proračuna, suficita ili deficita.
- 3) Proračun predstavlja instrument ekonomske politike zbog utjecaja na makroekonomiju zemlje kroz veličinu prihoda i rashoda. Iz proračuna se direktno mogu financirati subvencije vezane za ekonomski razvoj ili znanstvena istraživanja. Neravnoteže proračuna u smislu suficita ili deficit mogu potaknuti ili obuzdati gospodarski rast.
- 4) Proračun predstavlja i politički akt obzirom da ga donosi i troši određeno političko predstavničko tijelo. Dobro ili loše upravljanje proračunom za sobom nosi političke posljedice u smislu reizbora političke stranke ili njenog opoziva.

Proračun, osim svojih osnovnih karakteristika ima i svoja osnovna načela kojih se bitno pridržavati.⁷

⁵ Barač, op.cit., 210.

⁶ Vukojević, op.cit., 246.

⁷ Ibid

1.2.2. Osnovna načela proračuna

Proračunska načela možemo podijeliti na statička i dinamička načela, kako ih je podijelio i njemački profesor Neumark. U statička načela ubrajaju se načelo proračunske potpunosti, jedinstva, realnosti i preglednosti, a ova načela obuhvaćaju pravila koji se odnose na materijalni sadržaj proračuna. S druge strane, dinamička načela, u koje ubrajamo načelo proračunske specifikacije, prethodnog proračunskog odobrenja, godišnjosti, javnosti i proračunske ravnoteže, čine skup pravila koji se tiču proračunskog postupka odnosno njegovih faza sastavljanja, utvrđivanja i izvršenja⁸.

Načelo proračunske potpunosti sastoji se u zahtjevu da svi rashodi javnih službi budu obuhvaćeni proračunom onako kako se očekuje da će se realizirati. Prihodi i rashodi moraju biti proračunati u cijelosti – u bruto iznosima bez odbitaka, prijeboja i sl.

Načelo proračunskog jedinstva zahtijeva da se svi prihodi i rashodi svih javnih službi objedine u jedinstven financijski i pravni akt: proračun. Znanost inzistira na tom principu iz više razloga: radi veće transparentnosti proračuna, radi mogućnosti racionalnijeg i produktivnijeg trošenja proračuna, ali i iz ekonomskih razloga - manje administrativnih, tehničkih i režijskih troškova uz veće mogućnosti za potpuniji i uspješniji proračun. Ovako prikazani prihodi i rashodi vidljivi su u jednom dokumentu te su stoga prikladniji za kontrolu.

Načelo proračunske točnosti (realnosti) zahtijeva što realnije i točnije predviđanje prihoda i rashoda u proračunu tako da na kraju godine nema značajnijih odstupanja između predviđenih prihoda i rashoda stvarno ostvarenih prihoda i rashoda. U praksi se planiranje provodi empirijskim procesom predviđanja u kojem prihodi i rashodi ostvareni u prethodnim godinama čine osnovu planiranja proračuna.

Načelo proračunske preglednosti zahtijeva da prihodi i rashodi unutar proračuna unutar cijele zemlje budu klasificirani na jednaki način: prihodi prema izvorima, a rashodi prema namjeni trošenja. Sistematizacija prihoda i rashoda omogućava kasniju statističku obradu, praćenje i usporedbu.

Načelo proračunske specifikacije nalaže da unutar proračuna prihodi i rashodi budu detaljno specificirani prema vrsti i visini odnosno namjeni trošenja. Poštivanjem ovog načela postiže se usklađenje financija sa gospodarskom snagom zemlje ili jedinice lokalne ili regionalne samouprave.

⁸ Vukojević, op.cit., 247.

Načelo prethodnog proračunskog odobrenja nalaže da proračun bude odobren od nadležnog predstavničkog tijela prije njegova izvršenja. Obzirom da je proračun planski i zakonodavni akt prihodi se ne mogu ubirati niti rashodi trošiti prije odobrenja predstavničkog tijela čime se garantira njegova transparentnost i zakonitost.

Načelo godišnjosti proračuna nalaže da se proračun donosi i izvršava unutar određenog vremenskog razdoblja, najčešće za jednu godinu pri čemu se on donosi neposredno prije planirane fiskalne godine na koju se odnosi. Fiskalna godina u pravilu počinje 1. siječnja i završava 31. prosinca.

Načelo javnosti nalaže upoznatost javnosti sa proračunom kako bi se postiglo što transparentnije i realnije planiranje proračuna ali i njegovo namjensko trošenje.

Načelo proračunske ravnoteže nalaže da prihodi i rashodi imaju ravnotežu odnosno da se iz prihoda podmiruju rashodi. U slučaju prihoda većih od rashoda govorimo o proračunskom suficitu, odnosno u slučaju većih rashoda od prihoda govorimo o proračunskom deficitu. Ni jedna od navedenih situacija nije poželjna jer dolazi do proračunske neravnoteže.⁹

Kako je vidljivo, proračun predstavlja iznimno složenu kategoriju sa svim svojim ekonomskim, socijalnim, političkim i pravnim obilježjima. To je osnovni dokument koji prikazuje prihode i rashode države i jedinica regionalne i lokalne samouprave. Većina modernih zemalja proračun tj. njegovo planiranje i izvršenje te osnovna načela, propisuje zakonom čime se omogućuje namjensko i transparentno trošenje javnih sredstava ali se i direktno utječe na gospodarske prilike određenog područja na koje se proračun odnosi.

⁹ Vukojević, op.cit., 247-249

2. Karakteristike lokalne samouprave Grada Raba

Grad Rab jedinica je lokalne uprave i samouprave koja pod svojom ingerencijom ima 7 naselja: Barbat, Banjol, Palit, Rab, Kampor, Mundanije i Supetarsku Dragu. Do 2006. godine pod ingerencijom grada Raba nalazilo se i naselje Lopar koje je od 2006. godine zasebna općina, tj. jedinica lokalne uprave i samouprave u Primorsko-goranskoj županiji.

Grad Rab jedinica je lokalne uprave i samouprave na istoimenom otoku Rabu, koji se nalazi na jugu Primorsko-goranske županije.

2.1. Ustrojstvo i organizacija lokalne uprave i samouprave grada Raba

Grad Rab je pravna osoba sa sjedištem u Rabu, Trg Municipium Arba 2.¹⁰ Sukladno svom samoupravnom djelokrugu, grad Rab obavlja poslove od lokalnog značaja kojima se ostvaruju potrebe građana, a koji su zakonski propisani. Poslovi se odnose na uređenje naselja i stanovanje, komunalno gospodarstvo, prostorno i urbanističko planiranje, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, brigu o djeci, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprijeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na području grada Raba te ostale poslove propisane posebnim zakonima.¹¹

Sukladno Statutu grada Raba, tijela grada Raba čine gradsko vijeće i gradonačelnik.¹²

Gradsko vijeće, prema čl. 22 Statuta grada Raba, ima sljedeće ovlasti:

„- donosi Statut Grada;

- donosi Poslovnik o radu Gradskog vijeća;

- donosi odluku o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Grada;

- donosi proračun i odluku o izvršenju proračuna;

- donosi godišnje izvješće o izvršenju proračuna;

- donosi odluku o privremenom financiranju;

- odlučuje o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina te drugom raspolaganju imovinom Grada Raba u visini pojedinačne vrijednosti više od 0,5% iznosa prihoda bez primitaka

¹⁰ Statut grada Raba, čl. 3.

¹¹ Ibid., čl. 5.

¹² Ibid., čl. 21.

ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje, ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina te drugo raspolaganje imovinom planirano u proračunu i provedeno u skladu sa zakonom;

- donosi odluku o promjeni granice Grada Raba;
- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih odjela i službi;
- donosi odluku o kriterijima za ocjenjivanje službenika i namještenika i načinu provođenja ocjenjivanja;
- osniva javne ustanove, ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za Grad;
- daje prethodne suglasnosti na statute ustanova, ukoliko zakonom ili odlukom o osnivanju nije drugačije propisano;
- donosi odluke o potpisivanju sporazuma o suradnji s drugim jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa općim aktom i zakonom;
- raspisuje lokalni referendum;
- bira i razrješava predsjednika i potpredsjednike Gradskog vijeća;
- bira i razrješava potpredsjednike i članove radnih tijela Gradskog vijeća;
- odlučuje o pokroviteljstvu;
- donosi odluku o kriterijima, načinu i postupku za dodjelu javnih priznanja i dodjeljuje javna priznanja;
- imenuje i razrješava i druge osobe određene zakonom, ovim Statutom i posebnim odlukama Gradskog vijeća;
- donosi dokumente prostornog uređenja Grada Raba; te
- donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima."¹³

Gradsko vijeće lokalne uprave i samouprave grada Raba ima 13 vijećnika s jednim predsjednikom i 2 potpredsjednika. Predsjednik i jedan potpredsjednik Gradskog vijeća biraju se iz predstavničke političke većine, dok se drugi potpredsjednik bira iz predstavničke političke manjine – na njihov prijedlog.¹⁴

Gradonačelnik je zastupnik i nositelj izvršne vlasti Grada kojem mandat traje 4 godine¹⁵ a sukladno čl. 34 Statuta ima sljedeće ovlasti:

„ - priprema prijedloge općih akata;

¹³ Statut grada Raba, op.cit., čl. 22.

¹⁴ Ibid., čl. 25 i 26.

¹⁵ Ibid., čl. 34.

- izvršava i osigurava izvršavanje općih akata Gradskog vijeća;
- utvrđuje prijedlog proračuna Grada i izvršenje proračuna;
- upravlja nekretninama, pokretninama i imovinskim pravima u vlasništvu Grada u skladu sa zakonom, ovim Statutom i općim aktima Grada Raba;
- odlučuje o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina te drugom raspolaganju imovinom Grada Raba čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, ako je stjecanje i otuđivanje planirano u proračunu i provedeno u skladu sa zakonskim propisima;
- upravlja приходима i rashodima Grada;
- donosi Plan prijema u službu;
- donosi Pravilnik o unutarnjem redu;
- rješava o žalbama službenika protiv rješenja koje donosi pročelnik;
- imenuje i razrješava pročelnika;
- imenuje i razrješava predstavnike Grada Raba u tijelima javnih ustanova i ustanova kojih je osnivač Grad Rab, trgovačkih društava u kojima Grad Rab ima udjele ili dionice i drugih pravnih osoba kojih je Grad Rab osnivač, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno;
- usmjerava djelovanje upravnih odjela i službi Grada u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga Grada;
- nadzire rad upravnih odjela i službi u samoupravnom djelokrugu;
- daje mišljenje o prijedlozima koje podnose drugi ovlašteni predlagatelji;
- obavlja nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnih odbora; te
- obavlja i druge poslove predviđene ovim Statutom i drugim propisima."¹⁶

Upravna tijela gradske uprave ustrojeni su kako bi se nesmetano mogli obavljati poslovi upravnih, stručnih i drugih poslova, a osniva ih i nadzire gradonačelnik. Na teritoriju lokalne jedinice uprave i samouprave grada Raba upravna tijela gradske uprave čine:¹⁷

- Upravni odjel za opće poslove i društvene djelatnosti
- Upravni odjel za komunalni sustav i zaštitu okoliša
- Upravni odjel za prostorno uređenje, gospodarstvo i turizam
- Upravni odjel za financije

¹⁶ Statut grada Raba, op.cit., čl. 34.

¹⁷ Odluka o ustrojstvu gradske uprave grada Raba, čl. 2 i 3.

Sukladno člancima 73. i 74. Statuta Grada Raba za područje pod ingerencijom Grada Raba osnivaju se mjesni odbori za svako naselje. Svaki mjesni odbor ima oblik mjesne samouprave a njegov glavni zadatak je ostvarenje sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima.¹⁸

2.2. Izvori financiranja

Kako bi se financirali planirani rashodi koje mogu sačinjavati troškovi zaposlenih, materijalni i financijski troškovi, subvencije, pomoći, dotacije, državne potpore i naknade, troškovi nabave nefinancijske imovine te izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova i kredita, svaki obveznik donošenja proračuna mora imati izvore financiranja koji pokrivaju navedene troškove. Prihodi, odnosno izvori financiranja najčešće su propisani Statutom ili Zakonom, a u slučaju grada Raba kao lokalne jedinice uprave i samouprave, prihode sačinjavaju:¹⁹

„- gradski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, u skladu sa zakonom i posebnim odlukama Gradskog vijeća,

- prihodi od stvari u vlasništvu Grada i imovinskih prava,

- prihod od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada odnosno u kojima Grad ima udjele ili dionice,

- prihodi od naknada za koncesije,

- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje propiše Grad Rab u skladu sa zakonom,

- udio u zajedničkom porezu,

- sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u Državnom proračunu,

- drugi prihodi određeni zakonom.”²⁰

Gradsko vijeće i gradonačelnik, kao osnovna tijela vlasti lokalne jedinice uprave i samouprave grada Raba imaju zadaću voditi poslove Grada te osigurati nesmetano poslovanje i funkcioniranje jedinice lokalne samouprave. Kako bi se omogućilo nesmetano funkcioniranje grada Raba, tijela vlasti donose proračun koji omogućava pokrivanje svih predviđenih troškova iz prihoda koji su propisani Statutom grada Raba. Analiza proračuna, proračunskih procesa,

¹⁸ Statut grada Raba, op.cit., čl. 73 i 74.

¹⁹ Ibid., čl. 91.

²⁰ Ibid.

perspektiva i razvojnih programa i projekata u narednom razdoblju dani su u narednom poglavlju ovog rada.

3. Proračun i proračunski procesi Grada Raba

Proračunski proces predstavlja sustav formalnih i neformalnih pravila čija je svrha donošenje odluka vezanih za pripremu, predlaganje i prihvaćanje proračuna, a odluke donosi izvršna vlast. Ovaj proces služi kao sredstvo za određivanje koje će se javne usluge pružati u narednoj godini i kako će one biti financirane. Najvažnijom svrhom proračunskog procesa smatra se uravnoteženje prihoda i rashoda. Smatra se kako je proračunski proces najprije političko pitanje jer daje sudionicima viši stupanj kontrole nad javnim novcem koji se troši na određene projekte, stvara konkurenciju između raznih programa i direktno utječe na gospodarske rezultate kroz veličinu proračuna.²¹

Proračun je rezultat proračunskog procesa koji predstavlja političko-ekonomski dokument unutar kojeg su detaljno navedeni i specificirani prihodi i rashodi planirani za narednu fiskalnu godinu.

U nastavku rada dana je detaljna analiza proračuna grada Raba kao lokalne jedinice uprave i samouprave.

3.1. Analiza proračuna grada Raba za razdoblje 2017.-2020.

Donošenje proračuna za Grad Rab kao jedinicu lokalne uprave i samouprave propisano je Statutom koji se propisima vezuje na Zakon o proračunu²². Procjena ili plan prihoda i rashoda iskazani su u proračunu, trebaju biti uravnoteženi te trebaju biti iskazani po izvorima. Proračun se donosi za narednu proračunsku godinu u trajanju 12 mjeseci, a traje od 01. siječnja do 31. prosinca. Gradonačelnik predlaže proračun, a Gradsko vijeće ga prihvaća ili odbija. Ukoliko dođe do neravnoteže u proračunu tijekom proračunske godine, proračun bi se trebao uravnotežiti sniženjem predviđenih izdataka ili novim prihodima; uravnoteženje se provodi Izmjenama i dopunama proračuna.²³

U narednoj tablici dana je rekapitulacija izvršenih proračuna Grada Raba za period 2017. – 2020. godine uz analizu povećanja/smanjenja stavki po godinama.

²¹ Bratić, "Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske.", 126.

²² Zakon o proračunu, čl. 1.

²³ Statut grada Raba, op.cit., čl. 92-94.

Tablica 1. Izvršeni proračuni Grada Raba za period 2017-2020. godine

| Opis | Izvršenje | Izvršenje | Indeks | Izvršenje | Indeks | Izvršenje | Indeks |
|---|---------------------------|----------------------------|----------------|----------------------------|----------------|----------------------------|----------------------|
| | 2017. | 2018. | 2018/2017 | 2019. | 2019/2018 | 2020. | 2020/2019 |
| Prihodi poslovanja | 41.091.636,7 2 | 49.887.348,7 5 | 21,41% | 46.418.674,4 6 | -6,95% | 45.737.082,8 5 | -1,47% |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 429.314,65 | 769.211,36 | 79,17% | 119.446,36 | -84,47% | 1.072.134,86 | 797,59% |
| UKUPNI PRIHODI | 41.520.951,3 7 | 50.656.560,1 1 | 22,00% | 46.538.120,8 2 | -8,13% | 46.809.217,7 1 | 0,58% |
| Rashodi poslovanja | 31.694.766,6 2 | 39.202.050,6 5 | 23,69% | 37.023.958,4 9 | -5,56% | 28.536.670,6 3 | -22,92% |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 8.224.500,68 | 22.044.372,4 6 | 168,03% | 21.553.261,3 6 | -2,23% | 18.319.463,7 6 | -15,00% |
| UKUPNI RASHODI | 39.919.267,3 0 | 61.246.423,1 1 | 53,43% | 58.577.219,8 5 | -4,36% | 46.856.134,3 9 | -20,01% |
| VIŠAK / MANJAK | 1.601.684,07 | 10.589.863,00 | - | 12.039.099,03 | -13,69% | -46.916,68 | 99,61% |
| RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA | | | | | | | |
| Ukupan donos viška / manjka iz prethodnih godina | - 9.280.966,10 | - -8.976.037,64 | 3,29% | - 16.512.833,4 5 | -83,97% | - 16.310.883,0 4 | 1,22% |
| Dio koji će se raspodijeliti / pokriti u razdoblju | - 9.062.949,16 | - -1.070.300,00 | 88,19% | - 1.501.351,00 | 240,27% | - -444.085,56 | - 129,58% |
| Primici od financijske imovine i zaduživanja | 0,00 | 4.017.723,20 | 100,00% | 14.359.151,00 | 257,40% | 7.175.172,80 | -50,03% |
| Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova | 1.515.859,89 | 888.058,34 | -41,42% | 2.118.101,56 | 138,51% | 7.572.341,68 | 257,51% |
| NETO ZADUŽIVANJE | - 1.515.859,89 | - 3.129.664,86 | - | 12.241.049,44 | 291,13% | -397.168,88 | 103,24% |
| VIŠAK/MANJAK + NETO FINANCIRANJE + RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ | - 9.195.141,92 | - 16.436.235,78 | -78,75% | - 16.310.883,04 | 0,76% | - 16.754.968,60 | -2,72% |

| | | | | | | | |
|----------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| PRETHODNIH GODINA | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna 2017-2020.

Kako je vidljivo iz tablice 1, ukupni prihodi imaju tendenciju pada u promatranom razdoblju 2017-2020. godine, osim 2018. godine. Većinu prihoda čine prihodi od poslovanja koji osim 2018. godine, u promatranom periodu padaju. Manji udio prihoda čine prihodi od prodaje nefinancijske imovine i oni mijenjaju svoje kretanje iz godine u godinu, a najveći rast imaju u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu i to za čak 797,59%.

Promatrajući ukupne rashode, oni se također smanjuju u promatranom periodu, osim 2018. godine. Većinu rashoda čine rashodi poslovanja koji prate padajući trend ukupnih rashoda kao i rashodi za nabavu nefinancijske imovine.

Razliku između prihoda i rashoda čini višak odnosno manjak sredstava u proračunu koji su prenosi u naredne periode i pokriva prethodno nastale gubitke. Kako je vidljivo, u svim promatranim proračunskim godinama, imamo neravnotežu između prihoda i rashoda, odnosno pravilo proračunske ravnoteže nije zadovoljeno. U 2017. godini suficit proračuna Grada Raba iznosio je 1,6 milijuna kuna dok je već sljedeće godine deficit iznosio 10,6 milijuna kuna, odnosno imamo pad od 761,17%. U 2019. godini ponovno imamo deficit i to u iznosu 12,0 milijuna kuna, što je pad za dodatnih 13,69% u odnosu na 2018. godinu, odnosno za 2020. godinu deficit iznosi 0,05 milijuna kuna i to je jedina godina u promatranom periodu gdje su rashodi većinski bili pokriveni prihodima.

U narednoj tablici dana je analiza prihoda po ekonomskoj klasifikaciji.

Tablica 2. Prihodi grada Raba za period 2017.-2020. godine sukladno ekonomskoj klasifikaciji prihoda

| Opis | Izvršenje 2017. | % ukupnih prihoda | Izvršenje 2018. | % ukupnih prihoda | Izvršenje 2019. | % ukupnih prihoda | Izvršenje 2020. | % ukupnih prihoda |
|--|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|
| Prihodi poslovanja | 41.091.636, 72 | 98,97 % | 49.887.348, 75 | 98,48 % | 46.418.674, 46 | 99,74 % | 45.737.082, 85 | 97,71 % |
| Prihodi od poreza | 19.139.241, 98 | 46,10 % | 23.223.604, 47 | 45,85 % | 21.705.247, 76 | 46,64 % | 18.349.232, 61 | 39,20 % |
| Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna | 5.226.892,0 6 | 12,59 % | 10.299.093, 30 | 20,33 % | 6.693.145,3 3 | 14,38 % | 12.944.983, 55 | 27,65 % |
| Prihodi od imovine | 2.170.453,1 9 | 5,23% | 1.983.277,0 1 | 3,92% | 2.145.509,2 6 | 4,61% | 1.519.030,6 7 | 3,25% |
| Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, | 14.167.798, 05 | 34,12 % | 13.832.247, 69 | 27,31 % | 15.143.972, 61 | 32,54 % | 12.487.957, 58 | 26,68 % |

| | | | | | | | | |
|--|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|
| pristojbi po posebnim propisima i naknada | | | | | | | | |
| Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija | 248.821,44 | 0,60% | 403.949,78 | 0,80% | 625.699,50 | 1,34% | 374.904,22 | 0,80% |
| Kazne, upravne mjere i ostali prihodi | 138.430,00 | 0,33% | 145.176,50 | 0,29% | 105.100,00 | 0,23% | 60.974,22 | 0,13% |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 429.314,65 | 1,03% | 769.211,36 | 1,52% | 119.446,36 | 0,26% | 1.072.134,86 | 2,29% |
| Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine | 368.584,43 | 0,89% | 110.459,66 | 0,22% | 59.700,78 | 0,13% | 55.712,66 | 0,12% |
| Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine | 60.730,22 | 0,15% | 658.751,70 | 1,30% | 59.745,58 | 0,13% | 1.016.422,20 | 2,17% |
| | | | | | | | | |
| UKUPNI PRIHODI | 41.520.951,37 | | 50.656.560,11 | | 46.538.120,82 | | 46.809.217,71 | |

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna 2017-2020.

Kako je vidljivo iz tablice 2, prihodi od poslovanja u ukupnim poslovanjima čine udio preko 97% u promatranim godinama. Prihode od poslovanja čine prihodi od poreza, pomoći iz inozemstva i subjekata unutar općeg proračuna, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i pristojbi po posebnim propisima i naknadama te prihodi od prodaje proizvoda, robe i usluga i prihodi od donacija.

Unutar promatranog perioda 2017-2020. godine, najveće prihode od poslovanja čine prihodi od poreza koji u ukupnim prihodima sudjeluju sa 46,1% u 2017. godini, 45,85% u 2018. godini, 46,64% u 2019. godini i 39,02% u 2020. godini. Prihode od poreza čine porezi i prirezi na dohodak, porezi na imovinu te porezi na robu i usluge. Najveću pojedinačnu stavku prihoda u ukupnim prihodima čine porez i prirez na dohodak od nesamostalnog rada koji za 2017. godinu iznosi 14,09% ukupnih prihoda, 14,69% za 2018. godinu, 17,00% za 2019. godinu i 16,74% ukupnih prihoda za 2020. godinu.

Prihodi iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna čine 12,59% ukupnih prihoda u 2017. godini, 20,33% u 2018. godini, 14,38% u 2019. godini i 27,65% u 2020. godini. Prihode iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna sačinjavaju pomoći od inozemnih vlada, pomoći iz drugih proračuna (pomoći od drugih jedinica JLS), pomoći proračunskim

korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan te pomoći iz državnog proračuna temeljem prijena EU sredstava.

Prihodi od imovine čine 5,23% ukupnih prihoda u 2017. godini, 3,92% u 2018. godini, 4,61% u 2019. godini i 3,25% u 2020. godini. U prihode od imovine ubrajamo prihode od financijske imovine, prihode od nefinancijske imovine te prihode od kamata na dane zajmove.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u ukupnim prihodima sudjeluju sa 34,12% u 2017. godini, 27,31% u 2018. godini, 32,54% u 2019. godini i 26,68% u 2020. godini. Prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada čine upravne i administrativne pristojbe, prihodi po posebnim propisima (kao npr. prihodi vodnog gospodarstva, doprinosi za šume i sl.) te komunalni doprinosi i naknade.

Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija čine 0,60% ukupnih prihoda u 2017. godini, 0,80% u 2018. godini, 1,34% u 2019. godini i 0,80% u 2020. godini. Unutar prihoda od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija ubrajamo prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga te donacije pravnih i fizičkih osoba koji su izvan općeg proračuna.

Kazne, upravne mjere i ostali prihodi u ukupnim prihodima sudjeluju sa 0,33% u 2017. godini, 0,29% u 2018. godini, 0,23% u 2019. godini i 0,13% u 2020. godini.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine sačinjeni su od prihoda od prodaje neproizvedene i proizvedene dugotrajne imovine. U ukupnim prihodima sudjeluju sa 1,03% u 2017., 1,2% u 2018., 0,26% u 2019. i 2,29% u 2020. godini.

Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine, u koje spadaju prihodi od prodaje materijalne imovine - prirodnih bogatstava (zemljišta), čine 0,89% ukupnih prihoda u 2017. godini, 0,22% ukupnih prihoda u 2018. godini, 0,13% ukupnih prihoda u 2019. godini te 0,12% ukupnih prihoda u 2020. godini.

Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine u koje spadaju prihodi od prodaje građevinskih objekata, prihodi od prodaje postrojenja i opreme te prihodi od prodaje prijevoznih sredstava, čine 0,15% ukupnih prihoda u 2017. godini, 1,30% ukupnih prihoda u 2018. godini, 0,13% ukupnih prihoda u 2019. godini te 2,17% ukupnih prihoda u 2020. godini.

Kako je vidljivo iz tablice 2. i analize prihoda, većinu prihoda Grada Raba kao lokalne uprave i samouprave čine upravo zakonski propisani prihodi, a to su prihodi od poreza – gdje spadaju porezi i prezezi iz dohotka, porezi od imovine te porezi na robu i usluge, te prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada koje čine upravne i administrativne pristojbe, prihodi po posebnim propisima (kao npr. prihodi vodnog

gospodarstva , doprinosi za šume i sl.) te komunalni doprinosi i naknade. U posljednjoj promatranoj godini, 2020., prihodi iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, gdje ulaze i pomoći primljene od Europske unije, postotkom je nadmašila prihode od upravnih pristojbi te se može zaključiti kako su u 2020. godini vjerojatno primljena veća sredstva za prijavljene projekte iz fondova EU.

Sukladno tablici 2. vidljivo je kako se većina prihoda ubire iz zakonski propisanih prihoda, konkretno prihoda od poreza i doprinosa iz plaća. Ipak, kako je vidljivo iz tablice 1., grad Rab ne uspeva zadovoljiti proračunsko pravilo ravnoteže te je, osim u 2017. godini, u deficitu. Tablica koja slijedi prikazuje rashode grada Raba te je nakon nje dana analiza rashoda.

Tablica 3. Rashodi grada Raba za period 2017.-2020. godine sukladno ekonomskoj klasifikaciji rashoda

| Opis | Izvršenje 2017. | % ukupnih rashoda | Izvršenje 2018. | % ukupnih rashoda | Izvršenje 2019. | % ukupnih rashoda | Izvršenje 2020. | % ukupnih rashoda |
|---|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| Rashodi poslovanja | 31.694.766,62 | 79,40% | 39.202.050,65 | 64,01% | 37.023.958,49 | 63,21% | 28.536.670,63 | 60,90% |
| Rashodi za zaposlene | 9.256.529,72 | 23,19% | 9.247.739,57 | 15,10% | 9.863.027,49 | 16,84% | 9.161.102,37 | 19,55% |
| Materijalni rashodi | 15.673.266,38 | 39,26% | 19.745.279,12 | 32,24% | 19.510.728,70 | 33,31% | 13.742.884,56 | 29,33% |
| Financijski rashodi | 253.838,76 | 0,64% | 330.746,16 | 0,54% | 487.342,31 | 0,83% | 577.190,00 | 1,23% |
| Subvencije | 182.335,56 | 0,46% | 163.025,02 | 0,27% | 180.058,89 | 0,31% | 148.009,69 | 0,32% |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna | 890.455,12 | 2,23% | 1.122.482,65 | 1,83% | 1.553.917,20 | 2,65% | 510.251,42 | 1,09% |
| Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade | 1.472.217,74 | 3,69% | 1.472.277,02 | 2,40% | 1.442.659,38 | 2,46% | 1.366.080,91 | 2,92% |
| Ostali rashodi | 3.966.123,34 | 9,94% | 7.120.501,11 | 11,63% | 3.986.224,52 | 6,81% | 3.031.151,68 | 6,47% |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 8.224.500,68 | 20,60% | 22.044.372,46 | 35,99% | 21.553.261,36 | 36,79% | 18.319.463,76 | 39,10% |
| Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine | 583.764,20 | 1,46% | 956.916,46 | 1,56% | 560.936,00 | 0,96% | 260.843,88 | 0,56% |
| Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine | 5.333.142,13 | 13,36% | 13.999.810,78 | 22,86% | 19.500.590,41 | 33,29% | 16.283.173,06 | 34,75% |
| Rashodi za dodatna ulaganja na | 2.307.594,35 | 5,78% | 7.087.645,22 | 11,57% | 1.491.734,95 | 2,55% | 1.775.446,82 | 3,79% |

| | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------------------|--|---------------------------|--|---------------------------|--|---------------------------|--|
| nefinancijsk oj imovini | | | | | | | | |
| UKUPNI RASHODI | 39.919.267, 30 | | 61.246.423, 11 | | 58.577.219, 85 | | 46.856.134, 39 | |

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna 2017-2020.

Kako je vidljivo iz tablice 3., ukupni rashodi grada Raba podijeljeni su u dvije grupe rashoda. Prva grupa rashoda, rashodi poslovanja, u prvoj promatranoj godini, 2017., iznose 79,4% od ukupnih prihoda te u promatranom periodu do 2020. godine padaju. U 2018. godini rashodi poslovanja padaju na udio od 64,01% od ukupnih rashoda, u 2019. godini rashodi poslovanja iznose 63,21% od ukupnih rashoda, dok u zadnjoj promatranoj godini poslovni rashodi imaju udio od 60,90% od ukupnih rashoda.

Kategoriju rashoda poslovanja, prema ekonomskoj klasifikaciji rashoda, čine rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi, subvencije, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade te ostali rashodi.

Rashodi za zaposlene koji obuhvaćaju bruto 1 plaće zaposlenika, doprinose na plaće zaposlenika i ostale rashode za zaposlene u 2017. godini iznose 23,19% ukupnih rashoda te u promatranom periodu padaju u 2018. godini na 15,10% ukupnih rashoda te ponovno rastu u 2019. godini na 16,84% i 19,55% ukupnih rashoda u 2020. godini.

Materijalni rashodi u promatranom periodu 2017.-2020. godine čine najveći udio ukupnih rashoda i kreću se oko 30% od ukupnih rashoda. Kategoriju materijalnih rashoda čine naknade troškova zaposlenima (npr. službena putovanja, naknade za prijevoz i stručno usavršavanje), rashodi za uredski materijal i troškovi energije, rashodi za usluge (npr. usluge telefona, pošte i prijevoza, usluge tekućeg i investicijsko održavanja, komunalne usluge, zakupnine i najamnine, intelektualne i osobne usluge (ovdje spadaju i usluge konzultanata) i sl. Materijalni rashodi u 2017. godini iznose 39,26% ukupnih rashoda. Za 2018. godinu materijalni rashodi čine 32,24% ukupnih rashoda. Za 2019. godinu, materijalni rashodi čine 33,31% materijalnih rashoda dok u zadnjoj promatranoj godini, 2020., oni iznose 29,33% ukupnih rashoda. Najveću pojedinačnu stavku troška unutar kategorije rashoda poslovanja predstavlja trošak tekućeg i investicijskog održavanja koji u promatranom periodu iznosi 13,6% ukupnih rashoda u 2017. godini, 11,83% u 2018. godini, 11,72% u 2019. godini i 11,45% ukupnih rashoda u 2020. godini.

Financijske rashode čine kamate za primljene kredite i zajmove te ostali financijski rashodi koji su vezani za vođenje bankovnog računa. Financijski rashodi u ukupnim rashodima

sudjeluju sa 0,69% u 2017. godini, 0,54% u 2018. godini, 0,83% u 2019. godini te 1,23% u 2020. godini.

Subvencije usmjerene na trgovačka društva i poljoprivrednike koji posluju na području grada Raba u 2017. godini iznosile su 0,46% ukupnih rashoda u 2017. godini, 0,27% u 2018. godini, 0,31% u 2019. godini te 0,32% u 2020. godini.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna iznose 2,23% ukupnih rashoda u 2017. godini, 1,83% u 2018. godini, 2,65% u 2019. godini i 1,09% u 2020. godini.

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade koje su se isplaćivale u naravi i u novcu iznose 3,69% od ukupnih rashoda u 2017. godini, 2,40% u 2018. godini, 2,46% u 2019. godini i 2,92% u 2020. godini.

Ostali rashodi u koje se svrstavaju tekuće i kapitalne donacije te kapitalne pomoći iznose 9,94% ukupnih rashoda u 2017. godini, 11,63% u 2018. godini, 6,81% u 2019. godini te 6,47% u 2020. godini.

Druga grupa rashoda unutar ukupnih rashoda su rashodi za nabavu nefinancijske imovine. Za razliku od rashoda poslovanja, rashodi za nabavu nefinancijske imovine u promatranom periodu imaju tendenciju rasta. Godine 2017., ukupni rashodi za nabavu nefinancijske imovine činili su 20,60% ukupnih rashoda te godine. Sljedeće, 2018. godine, ta grupa rashoda čini 35,99% ukupnih rashoda. Za 2019. godinu rashodi za nabavu nefinancijske imovine iznose 36,79% ukupnih rashoda dok je njihov udio u ukupnim rashodima za 2020. godinu 39,1%.

Unutar grupe rashoda za nabavu nefinancijske imovine ubrajaju se rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine, rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine te rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

Rashodi za nabavu neproizvedene imovine unutar koje su uključeni nabavke zemljišta i ostale nematerijalne imovine iznosi 1,46% ukupnih rashoda u 2017. godini, 1,56% u 2018. godini, 0,96% u 2019. godini i 0,56% ukupnih rashoda u 2020. godini.

Rashodi za nabavku proizvedene dugotrajne imovine unutar koje spada nabavka građevinskih objekata, postrojenja i opreme, knjiga, umjetničkih djela i ostalog te nabavka nematerijalne proizvedene imovine (npr. računalni programi, umjetnička, literarna i znanstvena djela te ostalo) za 2017. godinu iznose 13,36% ukupnih rashoda za 2017. godinu, 22,84% u 2018. godini, 33,29% u 2019. godini te 34,75% ukupnih rashoda u 2020. godini. Najveću stavku pojedinačnog rashoda u grupi rashoda za nabavu nefinancijske imovine ali i ukupnih rashoda čini stavka nabave ostalih građevinskih objekata koja u 2017. godini sudjeluje sa 5,49% u ukupnim rashodima, u 2018. godini čini 18,09% ukupnih rashoda, u 2019. godini ima najveću vrijednost te čini čak 44,98% ukupnih rashoda dok u 2020. godini čini 35,98% ukupnih rashoda.

Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini čine 5,78% ukupnih rashoda 2017. godine, 11,57% ukupnih rashoda 2018. godine, 2,55% ukupnih rashoda 2019. godine te 3,79% ukupnih rashoda 2020. godine.

Promatrajući tri prethodno navedene tablice može se doći do zaključka kako grad Rab iz svojih prihoda ne uspijeva pokriti sve troškove jer je u svim promatranim godinama osim u 2017. u proračunskom deficitu. Najveće prihode unutar stavke ukupnih prihoda čine prihodi od poreza i doprinosa iz plaća dok najveću stavku rashoda čine rashodi nabave ostalih građevinskih objekata. Obzirom na nepoštivanje pravila ravnoteže u narednom dijelu rada napraviti će se usporedba izvornih planova i izvršenja proračuna kako bi se vidjelo gdje su nastale najveće razlike između plana i izvršenja proračuna.

3.2. Perspektiva proračuna grada Raba za razdoblje 2017.-2020.

Kako je i prije navedeno, proračun je rezultat proračunskog procesa, a proračunski proces označava sustav pravila – formalnih i neformalnih, čija je glavna svrha donošenje odluka vezanih za pripremu, predlaganje i prihvaćanje proračuna. Odluku o prihvaćanju proračuna donosi izvršna vlast, u slučaju grada Raba, Gradsko vijeće sa 13 vijećnika. Najvažnija svrha proračunskog procesa je uravnoteženje proračuna te bi se, u slučaju izvanrednih i nepredviđenih prihoda ili troškova, trebao raditi tzv. rebalans proračuna kako bi se proračun ponovno uravnotežio. Kako je vidljivo iz prethodnog poglavlja, za proračun grada Raba se ne poštuje načelo proračunske ravnoteže, a pitanje je i koliko se i u kojoj mjeri uspijeva ostvariti plan proračuna te koliko se poštuju ostala načela proračuna. U nastavku rada dana je analiza plana i izvršenja proračuna za period 2017.-2020. godine te je dana analiza da li su se u tom periodu poštovala proračunska načela.

Tablica 4. Planirani i izvršeni proračun grada Raba za period 2017. i 2018. godine

| Opis | Izvorni plan | Izvršenje | Indeks | Izvorni plan | Izvršenje | Indeks |
|--|----------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|----------------------|------------------|
| | 2017. | 2017. | izvršenje / plan | 2018. | 2018. | izvršenje / plan |
| Prihodi poslovanja | 50.268.100,00 | 41.091.636,7 2 | -18,26% | 63.447.844,2 5 | 49.887.348,75 | -21,37% |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 3.318.000,00 | 429.314,65 | -87,06% | 1.385.270,00 | 769.211,36 | -44,47% |
| UKUPNI PRIHODI | 53.586.100,00 | 41.520.951,3 7 | -22,52% | 64.833.114,2 5 | 50.656.560,11 | -21,87% |
| Rashodi poslovanja | 37.503.973,00 | 31.694.766,6 2 | -15,49% | 42.349.364,9 3 | 39.202.050,65 | -7,43% |

| | | | | | | |
|---|---------------|---------------|----------|---------------|---------------|----------|
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 26.323.080,00 | 8.224.500,68 | -68,76% | 25.415.449,32 | 22.044.372,46 | -13,26% |
| UKUPNI RASHODI | 63.827.053,00 | 39.919.267,30 | -37,46% | 67.764.814,25 | 61.246.423,11 | -9,62% |
| VIŠAK / MANJAK | 10.240.953,00 | 1.601.684,07 | 115,64% | 2.931.700,00 | 10.589.863,00 | -261,22% |
| RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA | | | | | | |
| Ukupan donos viška / manjka iz prethodnih godina | -9.280.966,10 | 9.280.966,10 | 0,00% | 8.977.124,98 | -8.976.037,64 | 0,01% |
| Dio koji će se raspodijeliti / pokriti u razdoblju | -9.280.966,10 | 9.062.949,16 | 2,35% | 1.070.300,00 | -1.070.300,00 | 0,00% |
| Primici od financijske imovine i zaduživanja | 13.042.000,00 | 0,00 | -100,00% | 7.020.000,00 | 4.017.723,20 | -42,77% |
| Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova | 1.516.000,00 | 1.515.859,89 | -0,01% | 3.018.000,00 | 888.058,34 | -70,57% |
| NETO ZADUŽIVANJE | 11.526.000,00 | 1.515.859,89 | -113,15% | 4.002.000,00 | 3.129.664,86 | -21,80% |
| VIŠAK/MANJAK + NETO FINANCIRANJE + RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA | -7.995.919,10 | 9.195.141,92 | -15,00% | 7.906.824,98 | 16.436.235,78 | -107,87% |

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna 2017-2018.

Promatrajući podatke iz tablice 4. za 2017. godinu vidljivo je kako je za tu godinu planiran deficit u iznosu preko 10 milijuna kuna. Ukupni izvršeni prihodi manji su od planiranih za 22,52% dok su ukupni rashodi manji za 37,46% u odnosu na planirane. Usprkos tome što smanjenje rashoda ne prati smanjenje prihoda, u 2017. godini ostvaren je suficit proračuna u iznosu 1,6 milijuna kuna. Primici od financijske imovine i zaduživanja nisu ostvareni sukladno planu, odnosno manji su za 13 milijuna kuna dok su izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova na razini planiranih, odnosno razlika iznosi 0,01%. Ukupni suficit za 2017. godinu iznosi 1,6 milijuna kuna, no zbog donosa manjka iz prethodnih godina ukupni deficit iznosi 9,2 milijuna kuna (u odnosu na planiranih 8,0 milijuna kuna) i manji je za 15% u odnosu na plan.

Za 2018. godinu ukupni prihodi pali su za 21,87% u odnosu na plan i to najviše zbog pada prihoda poslovanja (pad od 21,37% u odnosu na plan). Rashodi poslovanja smanjeni su za 9,62% u odnosu na plan, od čega su rashodi poslovanja pali za 7,43% dok su rashodi za nabavu nefinancijske imvoine pali za 13,26%. Deficit za 2018. godinu planiran je u iznosu 2,9 milijuna kuna dok ostvareni deficit za tu godinu iznosi 10,6 milijuna kuna što predstavlja povećanje deficita za 261,22%. Primici od financijske imovine i zaduživanja manji su za 42,77% u odnosu na plan dok su rashodi za financijsku imovinu i otplate zajmova manji za čak 70,57% u odnosu na planirane. Ukupni neto deficit iznosi visokih 16,4 milijuna kuna i veći je za 107,87% u odnosu na planirani deficit koji je planiran u iznosu 7,9 milijuna kuna.

Tablica 5. Planirani i izvršeni proračun grada Raba za period 2019. i 2020. godine

| Opis | Izvorni plan | Izvršenje | Indeks | Izvorni plan | Izvršenje | Indeks |
|---|-------------------|------------------------|------------------|------------------------|------------------------|------------------|
| | 2019. | 2019. | izvršenje / plan | 2020. | 2020. | izvršenje / plan |
| Prihodi poslovanja | 53.202.079,0 0 | 46.418.674,4 6 | -12,75% | 56.536.697,8 3 | 45.737.082,8 5 | -19,10% |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 1.170.000,00 | 119.446,36 | -89,79% | 1.514.640,00 | 1.072.134,86 | -29,22% |
| UKUPNI PRIHODI | 54.372.079,0 0 | 46.538.120,8 2 | -14,41% | 58.051.337,8 3 | 46.809.217,7 1 | -19,37% |
| Rashodi poslovanja | 39.811.818,0 0 | 37.023.958,4 9 | -7,00% | 32.236.140,0 0 | 28.536.670,6 3 | -11,48% |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 23.252.756,4 4 | 21.553.261,3 6 | -7,31% | 23.919.075,0 0 | 18.319.463,7 6 | -23,41% |
| UKUPNI RASHODI | 63.064.574,4 4 | 58.577.219,8 5 | -7,12% | 56.155.215,0 0 | 46.856.134,3 9 | -16,56% |
| VIŠAK / MANJAK | - 8.692.495,44 | - 12.039.099,0 3 | -38,50% | 1.896.122,83 | -46.916,68 | -102,47% |
| RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA | | | | | | |
| Ukupan donos viška / manjka iz prethodnih godina | - 8.976.037,64 | - 16.512.833,4 5 | -83,97% | - 16.310.883,0 4 | - 16.310.883,0 4 | 0,00% |
| Dio koji će se raspodijeliti / pokriti u razdoblju | 1.501.351,00 | 1.501.351,00 | 0,00% | 1.501.122,83 | -444.085,56 | -129,58% |
| Primici od financijske imovine i zaduživanja | 13.525.000,0 0 | 14.359.151,0 0 | 6,17% | 7.265.000,00 | 7.175.172,80 | -1,24% |
| Izdaci za financijsku | 3.332.200,00 | 2.118.101,56 | -36,44% | 7.660.000,00 | 7.572.341,68 | -1,14% |

| | | | | | | |
|---|---------------------------|---------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| imovinu i otplate zajmova | | | | | | |
| NETO ZADUŽIVANJE | 10.192.800,0 0 | 12.241.049,4 4 | 20,10% | -395.000,00 | -397.168,88 | 0,55% |
| VIŠAK/MANJA K + NETO FINANCIRANJE + RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA | - 7.475.733,08 | - 16.310.883,0 4 | - -118,18% | - 14.809.760,2 1 | - 16.754.968,6 0 | - -13,13% |

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna 2019-2020.

Promatrajući podatke iz tablice 5. za 2019. godinu vidljivo je kako je za tu godinu planiran deficit u iznosu 8,7 milijuna kuna. Ukupni izvršeni prihodi manji su od planiranih za 14,41% dok su ukupni rashodi manji za 7,12% u odnosu na planirane. Uslijed smanjenja planiranih prihoda i neuravnoteženog smanjenja rashoda, deficit za 2019. godinu iznosio je 12,0 milijuna kuna i povećan je za 38,50% u odnosu na planirani deficit za tu godinu. Primici od financijske imovine i zaduživanja veći su za 6,17% u odnosu na plan dok su izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova manji od planiranih za 36,44%. Ukupni deficit za 2019. godinu iznosi 16,3 milijuna kuna i veći je za 118,18% u odnosu na plan.

Za 2020. godinu ukupni prihodi pali su za 19,37% u odnosu na plan i to najviše zbog pada prihoda poslovanja (pad od 19,1% u odnosu na plan). Rashodi poslovanja smanjeni su za 16,56% u odnosu na plan, od čega su rashodi poslovanja pali za 11,48% dok su rashodi za nabavu nefinancijske imovine pali za 23,41%. Suficit za 2020. godinu planiran je u iznosu 1,9 milijuna kuna dok ostvareni deficit za tu godinu iznosi 0,05 milijuna kuna što predstavlja povećanje deficita za 102,47%. Primici od financijske imovine i zaduživanja manji su za 1,24% u odnosu na plan dok su rashodi za financijsku imovinu i otplate zajmova manji za 1,14% u odnosu na planirane. Ukupni neto deficit iznosi 16,8 milijuna kuna i veći je za 13,13% u odnosu na planirani deficit koji je u planu iznosio 14,8 milijuna kuna.

Sukladno analizi podataka iz tablica 4. i 5., u nastavku je dan pregled zadovoljenja proračunskih načela za grad Rab.

Tablica 6. Analiza poštivanja proračunskih načela za grad Rab za period 2017.-2020. godine

| Proračunsko načelo | Komentar |
|-------------------------------|--|
| Načelo proračunske potpunosti | Načelo je zadovoljeno, rashodi su obračunati u bruto iznosima i obuhvaćeni su proračunom po planu realizacije. |
| Načelo proračunskog jedinstva | Načelo je zadovoljeno, svi prihodi i rashodi su objedinjeni u proračun. |

| | |
|--|--|
| Načelo proračunske točnosti (realnosti) | Načelo nije zadovoljeno niti u jednoj od promatrane četiri godine za većinu stavaka te se planirani i realizirani prihodi i rashodi uvelike razlikuju, a kroz godine se zbog neravnoteže povećava i proračunski deficit. |
| Načelo proračunske preglednosti | Načelo je zadovoljeno te se planirani i izvršeni proračun predaju na Zakonski propisani način (Zakon o proračunu). |
| Načelo proračunske specifikacije | Načelo je zadovoljeno, planirani i realizirani prihodi i rashodi specificirani su prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji te izvorima financiranja. |
| Načelo prethodnog proračunskog odobrenja | Načelo je zadovoljeno, proračun se odobrava od strane predstavničkog tijela, u slučaju grada Raba, od strane Gradskog vijeća koji broji 13 vijećnika. |
| Načelo godišnjosti proračuna | Načelo je zadovoljeno, proračun se donosi i izvršava unutar jedne fiskalne godine koja započinje 01. siječnja i završava 31. prosinca. |
| Načelo javnosti | Načelo je zadovoljeno, pregled planiranog i izvršenog proračuna moguć je na stranicama grada Raba. |
| Načelo proračunske ravnoteže | Načelo nije zadovoljeno niti u jednoj od promatrane četiri godine. Najbliže ravnoteži prihoda i rashoda u jednoj godini bila je 2020. godina kada je razlika između prihoda i rashoda iznosila manje od 50 tisuća kuna. |

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna za period 2017.-2020. godine.

Kako je vidljivo iz tablice 6, od 9 postavljenih načela, 7 ih je zadovoljeno dok 2 načela nisu zadovoljena i to načelo proračunske točnosti (realnosti) i načelo proračunske ravnoteže. Načelo proračunske točnosti tj. realnosti zahtjeva što realnije i točnije predviđanje prihoda i rashoda u proračunu tako da nema značajnijih odstupanja što nije zadovoljeno niti u jednoj od četiri promatrane godine, odnosno, planirani i realizirani prihodi i rashodi se uvelike razlikuju, a zbog neravnoteže između prihoda i rashoda, gdje prihodi padaju više u odnosu na rashode, raste i deficit proračuna iz godine u godinu. Načelo proračunske ravnoteže koje nalaže ravnotežu prihoda i rashoda, odnosno podmirenje rashoda iz prihoda također nije zadovoljeno niti u jednoj od četiri promatrane godine. Godina koja je bila najbliže ostvarenju proračunske ravnoteže je 2020-a kada deficit proračuna za tu godinu iznosi manje od 50 tisuća kuna.

Iz svega navedenog uočljivo je kako grad Rab ima ponajprije problema sa realizacijom planiranog proračuna, gdje su prihodi očigledno postavljeni nerealno visoko, dok rashodi ne prate pad prihoda kada se taj pad dogodi. Također, zbog sve većeg jaza između prihoda i rashoda iz godine u godinu povećava se deficit proračuna koji na kraju promatranog razdoblja iznosi 16,8 milijuna kuna. Stvoreni deficit moguće je smanjiti realnijim planiranjem i realizacijom budućih projekata koji bi mogli donijeti prihode u gradski proračun. Razvojni programi i projekti za grad Rab opisani su u poglavlju koje slijedi.

3.3. Razvojni programi i projekti u narednom razdoblju

Posljednji dostupan plan razvojnih programa za grad Rab donesen je 15. prosinca 2021. godine i odnosi se na razvojne programe grada Raba za 2021. godinu sa projekcijama za 2022. i 2023. godinu.²⁴

Planom razvojnih programa definirali su se ciljevi i prioritete razvoja Grada Raba povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Za izvršenje predviđenih projekata osigurana su sredstva iz proračuna.

Podaci o predviđenim programima i projektima te ukupno osigurana sredstva za provođenje navedenih projekata dani su u tablici u nastavku.

Tablica 7. Plan razvojnih programa grada Raba za period 2021.-2023.

| STRATEŠKI CILJ | PRIORITET | MJERA | NAZIV PROGRAMA / AKTIVNOSTI / PROJEKTA | 2021. | 2022. | 2023. |
|--|---|--|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| | | | SVEUKUPNO | 16.326.589,59 | 21.592.450,00 | 23.225.400,00 |
| CILJ 1: Održivi razvoj lokalnog gospodarstva | 1.1. Širenje gospodarske strukture | 1.1.1. Integrirano urbanističko planiranje | K270101 Sufinanciranje programa i izrada projekata | 261.000,00 | 510.000,00 | 510.000,00 |
| | 1.2. Povećanje kvalitete turističke ponude i smanjenje sezonalnosti | 1.2.1. Unapređenje i izgradnja turističke infrastrukture | K280202 Uređenje plaža | 3.253.590,00 | 6.025.000,00 | 3.885.000,00 |
| | | 1.2.2. Izgradnja i uređenje sportske infrastrukture | K258041 Uređenje i održavanje sportskih objekata | 1.630.000,00 | 350.000,00 | 350.000,00 |
| | 1.3.2. Izgradnja i unapređenje komunalne infrastrukture | | K280102 Priprema za izgradnju poduzetničkih zona | 0,00 | 150.000,00 | 0,00 |
| | | | K300103 Uređenje javnih površina | 800.000,00 | 950.000,00 | 670.000,00 |
| | | | K310102 Uređenje nerazvrstanih cesta | 1.203.000,00 | 983.000,00 | 2.423.000,00 |
| | | | K320103 Izgradnja i uređenje groblja | 3.641.529,59 | 2.550.000,00 | 1.200.000,00 |
| | | | K330102 Proširenje i opremanje javne rasvjete | 100.000,00 | 100.000,00 | 1.300.000,00 |

²⁴ Druge izmjene i dopune plana razvojnih programa grada Raba za 2021. godinu s projekcijama za 2022. i 2023. godinu, čl. 1.

| | | | | | | |
|--|---|---|--|--------------|--------------|--------------|
| | | | K350102 Odvodnja otpadnih voda | 250.000,00 | 250.000,00 | 250.000,00 |
| | | | K350104 Program zbrinjavanja otpada | 2.770.400,00 | 105.000,00 | 3.605.000,00 |
| | | | K350105 Zbrinjavanje oborinskih voda | 0,00 | 300.000,00 | 0,00 |
| CILJ 2: Zaustavljanje negativnih demografskih procesa i razvoj ljudskih potencijala | 2.1. Jačanje obrazovne, zdravstvene i socijalne dimenzije kvalitete života | 2.1.1. Unapređenje postojećeg obrazovnog sustava i usklađenje s tržišnim potrebama | K250401 Održavanje i uređenje kulturnih objekata | 0,00 | 45.000,00 | 45.000,00 |
| | | | K370105 Poslovni prostor | 300.000,00 | 175.000,00 | 300.000,00 |
| | | | K210101 Djelatnost Pučkog otvorenog učilišta | 198.120,00 | 1.236.150,00 | 836.100,00 |
| | | | K212701 Knjižna i neknjižna građa | 53.000,00 | 60.000,00 | 60.000,00 |
| | | | K370103 Ulaganje u stambene objekte | 100.000,00 | 100.000,00 | 100.000,00 |
| | | | K301001 Rekonstrukcija nove zgrade Gradske knjižnice | 0,00 | 0,00 | 2.500.000,00 |
| | | | K213201 Knjižna i neknjižna građa | 59.000,00 | 94.000,00 | 94.000,00 |
| | | | K213301 Informatizacija | 0,00 | 12.000,00 | 0,00 |
| | | | K230101 Sufinanciranje izgradnje škole | 1.500.000,00 | 2.680.000,00 | 2.180.000,00 |
| | | | K211401 Djelatnost Pučkog otvorenog učilišta | 0,00 | 1.210.300,00 | 1.210.300,00 |
| | | | K212101 Folklor "Rapski tanac" | 20.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | | K220202 Projekt uređenja i opremanja | 51.200,00 | 52.000,00 | 52.000,00 |
| | | | K213001 Opremanje | 0,00 | 3.000,00 | 3.000,00 |
| | | K240901 Rekonstrukcija Dječji vrtić | 103.750,00 | 3.500.000,00 | 1.500.000,00 | |
| | | 2.1.2. Razvoj efikasne lokalne samouprave | K113105 Ulaganje u računalne programe i umjetnička djela | 0,00 | 100.000,00 | 100.000,00 |
| | | K113106 Ulaganja u postrojenja i opremu | 25.000,00 | 25.000,00 | 25.000,00 | |

| | | | | | |
|--|---|---|----------|-----------|-----------|
| | | K116101 Ulaganje u sustav za rano otkrivanje požara na području otoka Raba | 7.000,00 | 7.000,00 | 7.000,00 |
| | 2.1.3. Provođenje soc. Skrbi za najugroženije skupine stanovnika | K240701 Rekonstrukcija zgrade | 0,00 | 20.000,00 | 20.000,00 |

Izvor: Druge izmjene i dopune plana razvojnih programa grada Raba za 2021. godinu s projekcijama za 2022. i 2023. godinu, čl. 1.

Kako je vidljivo iz tablice 7., grad Rab ima 2 osnovna strateška cilja, a to su održivi razvoj lokalnog gospodarstva i zaustavljanje negativnih demografskih procesa i razvoj ljudskih potencijala. Unutar prvog strateškog cilja, održivi razvoj lokalnog gospodarstva, postoje 2 prioriteta koja se provode kroz 4 mjere: integrirano urbanističko planiranje, unaprijeđenje i izgradnja turističke infrastrukture, izgradnja i uređenje sportske infrastrukture te izgradnja i unaprijeđenje komunalne infrastrukture. Kroz strateški cilj održivog razvoja lokalnog gospodarstva planirano je ukupno 11 projekata za koje je u periodu od 2021.-2023. godine osigurano 40.375.519,59 kuna proračunskih sredstava.

Strateški cilj broj 2, zaustavljanje negativnih demografskih procesa i razvoj ljudskih potencijala ostvaruje se kroz 1 prioritet i 3 mjere: unapređenje postojećeg obrazovnog sustava i usklađenje s tržišnim potrebama, razvoj efikasne lokalne samouprave i provođenje socijalne skrbi za najugroženije skupine stanovnika. Kroz strateški cilj zaustavljanja negativnih demografskih procesa i razvoj ljudskih potencijala planirano je ukupno 18 projekata za koje je u periodu od 2021.-2023. godine osigurano 20.768.920,00 kuna proračunskih sredstava.

Kako je vidljivo, planirani razvojni programi grada Raba uglavnom se odnose na izgradnju i unaprijeđenje postojeće nfrstrukture i jačanje raznih dimenzija kvalitete života na otoku. Projekti koji su planirani u promatranom periodu nisu projekti koji kratkoročno mogu donijeti veliko povećanje prihoda otoka (npr. povećanje plaća ili prihoda od samostalnih djelatnosti) te se stoga može zaključiti kako ni u narednom periodu neće doći do većeg smanjenja proračunskog deficita.

Zaključak

Proračun ili budžet danas predstavlja osnovno sredstvo planiranja i trošenja javnih sredstava prikupljenih od građana određene države i/ili jedinice regionalne i lokalne samouprave. U većini modernih zemalja, proračunski procesi i načela propisani su zakonski, a u Republici Hrvatskoj proračun je propisan Zakonom o proračunu (Narodne novine br. 144/21) koji se preslikava na pravne akte jedinica lokalne i regionalne samouprave te zahtijeva poštivanje određenih procesa i načela. Donošenje proračuna za jedinicu lokalne uprave i samouprave – grad Rab propisano je Statusom grada Raba, a kao osnovna tijela prilikom planiranja, odobrenja i izvršenja proračuna postavljeni su gradonačelnik grada Raba koji proračun predlaže i Gradsko vijeće (s 13 zastupnika) koje proračun odobrava kako bi se omogućilo nesmetano funkcioniranje ove jedinice lokalne samouprave.

Analizom proračuna za period 2017.-2020. godine utvrđeno je kako grad Rab iz svojih prihoda ne uspijeva pokriti sve svoje rashode te proračunski deficit raste iz godine u godinu. Pad prihoda u pravilu je veći od pada rashoda za promatrane godine što sugerira i to da grad Rab nema kontrolu nad svojim troškovima, odnosno da ih ne može racionalizirati. Najveću prihodovnu stavku čini prihod od poreza i doprinosa iz plaća. Ova stavka može rasti ili padati obzirom na broj osoba u radnom odnosu na području grada Raba te je stoga nju nešto teže za isplanirati. S rashodovne strane, najveću stavku rashoda predstavlja rashod od nabave ostalih građevinskih objekata koja je najvjerojatnije vezana za razvojne projekte uređenja javnih površina na području grada Raba. Uspoređujući planirani i izvršeni proračun također je vidljivo kako grad Rab ne uspijeva napraviti realni proračun koji je moguće izvršiti. Prihodi su postavljeni nerealno visoko, dok rashodi ne prate pad prihoda kada se taj pad u odnosu na plan dogodi. Zbog sve većeg jaza između prihoda i rashoda, ali i zbog proračunskog deficita iz prethodnih godina, deficit se svake godine povećava sve više i više.

Stvoreni deficit moguće je smanjiti racionalizacijom troškova i većim приходima, ali i razvojnim projektima koji u dogladno vrijeme mogu donijeti uvećane prihode (projekti vezani za povećano zapošljavanje npr. ili projekti vezani uz imovinu koja se može davati u najam). Pregledom razvojnih programa, može se ustvrditi kako su razvojni programi grada Raba usmjereni na izgradnju i unaprjeđenje postojeće infrastrukture i jačanje raznih dimenzija kvalitete života na otoku što znači da se u kratkoročnom periodu ne može očekivati značajnije smanjenje proračunskog deficita. To može značiti jedino to da će grad Rab, ukoliko želi smanjiti svoj deficit morati planirati svoj proračun puno realnije ali i osmisliti načine povećanja svojih ostalih prihoda te racionalizirati svoje troškove stavljajući sve nepotrebne troškove na čekanje.

Bibliografija

Barač, Mirela. "Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije." *Pravni vjesnik* 28, br. 1 (2012): 207-223., <https://hrcak.srce.hr/85463> (pristupljeno 11.05.2023)

Bratić, Vjekoslav. "Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske." *Anali Hrvatskog politološkog društva* 7, br. 1 (2010): 123-143., <https://hrcak.srce.hr/64018> (pristupljeno 17.05.2023.)

Druge izmjene i dopune plana razvojnih programa grada Raba za 2021. godinu s projekcijama za 2022. i 2023. godinu. Službene novine Primorsko – goranske županije, 2021, broj 32, <http://www.sn.pgz.hr/default.asp?Link=odluke&id=44102> (pristupano 19.05.2023)

Grad Rab. *Godišnje izvješće o izvršenju proračuna 2017.-2020.*, <https://www.rab.hr/proracun/> (pristupljeno 19.05.2023.)

Odluka o ustrojstvu gradske uprave grada Raba. Službeno glasilo Primorsko-goranske županije, 2015, br. 19, <https://www.rab.hr/wp-content/uploads/2022/02/Odluka-o-ustrojstvu-gradske-uprave-Grada-Raba.pdf> (pristupljeno 17.05.2023)

Proračun. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje.* Leksikografski zavod Miroslav Krleža 2021, <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=50685> (pristupljeno 11.05.2023.)

Statut grada Raba. Službeno glasilo Primorsko-goranske županije, 2021, br. 4, <http://www.sn.pgz.hr/default.asp?Link=odluke&id=42829> (pristupljeno 16.05.2023)

Vukojević, Branka. "Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu." *Poslovna izvrsnost* 10, br. 2 (2016): 241-258., <https://hrcak.srce.hr/170764> (pristupljeno 11.05.2023)

Zakon o proračunu. Narodne novine, 2020, br. 144., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_12_144_2457.html (pristupljeno 14.05.2023)

Popis ilustracija

| | |
|---|----|
| Tablica 1. Izvršeni proračuni Grada Raba za period 2017-2020. godine..... | 13 |
| Tablica 2. Prihodi grada Raba za period 2017.-2020. godine sukladno ekonomskoj klasifikaciji prihoda..... | 14 |
| Tablica 3. Rashodi grada Raba za period 2017.-2020. godine sukladno ekonomskoj klasifikaciji rashoda..... | 17 |
| Tablica 4. Planirani i izvršeni proračun grada Raba za period 2017. i 2018. godine..... | 20 |
| Tablica 5. Planirani i izvršeni proračun grada Raba za period 2019. i 2020. godine..... | 22 |
| Tablica 6. Analiza poštivanja proračunskih načela za grad Rab za period 2017.-2020. godine | 23 |
| Tablica 7. Plan razvojnih programa grada Raba za period 2021.-2023. | 25 |