

Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2021. i 2022.

Mihaela Bronić, Katarina Ott, Simona Prijaković, Branko Stanić

U ovome osvrtu¹, na temelju baze podataka Ministarstva financija, sistematiziraju se i prikazuju osnovni podatci o ostvarenju proračuna hrvatskih lokalnih jedinica², njihovim prihodima i rashodima te

¹ Ovaj je osvrt nastao u okviru projekta „Isplati li se transparentnost? Politički i socioekonomski učinci transparentnosti proračuna lokalnih jedinica u Hrvatskoj” (IP-2019-04-8360), koji financira Hrvatska zaklada za znanost (HRZZ). Rad Simone Prijaković također financira HRZZ. Mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke autorski su i ne odražavaju nužno stajališta HRZZ-a.

² Naziv „lokalne jedinice” ovdje podrazumijeva sve županije, gradove i općine, a „lokalni proračuni” odnose se na proračune svih županija, gradova i općina.

*suficitu/deficitu za 2021. i 2022.³ Uz pomoć ove analize i podataka koji se nude u formatu **Excel**⁴ zainteresirani se mogu upoznati s financijskim stanjem svih općina, gradova i županija u te dvije godine, uspoređivati ih sa stanjem u proteklim godinama te uspoređivati svoju općinu, grad i županiju s drugima.*

S ciljem podizanja razine proračunske transparentnosti i informiranosti građana, Ministarstvo financija svake godine objavljuje podatke o ostvarenju proračuna svih lokalnih jedinica.⁵ Kako bi se javnost što lakše snašla u tim brojnim i opsežnim tablicama, u ovome osvrtu nudi se jednostavna i sistematizirana analiza ključnih financijskih podataka.⁶ Za detaljnije analize i donošenje konačnih zaključaka, uz podatke Ministarstva financija, nužno je koristiti se i drugim izvorima, ponajprije mrežnim stranicama lokalnih jedinica (na kojima se, primjerice, mogu naći

³ Rezultati prethodnih analiza objavljeni su u Ott i Bronić (2015), Ott, Bronić i Stanić (2016, 2018a, 2018b) te Ott, Bronić, Stanić i Badovinac (2020, 2021). Budući da se analiza radi skoro svake godine, ovaj se tekst neminovno djelomično preklapa s prethodnim objavama.

⁴ U formatu **Excel** dostupni su financijski podatci za 2014. – 2022. i podatci o proračunskoj transparentnosti u razdoblju 2015. – 2023.

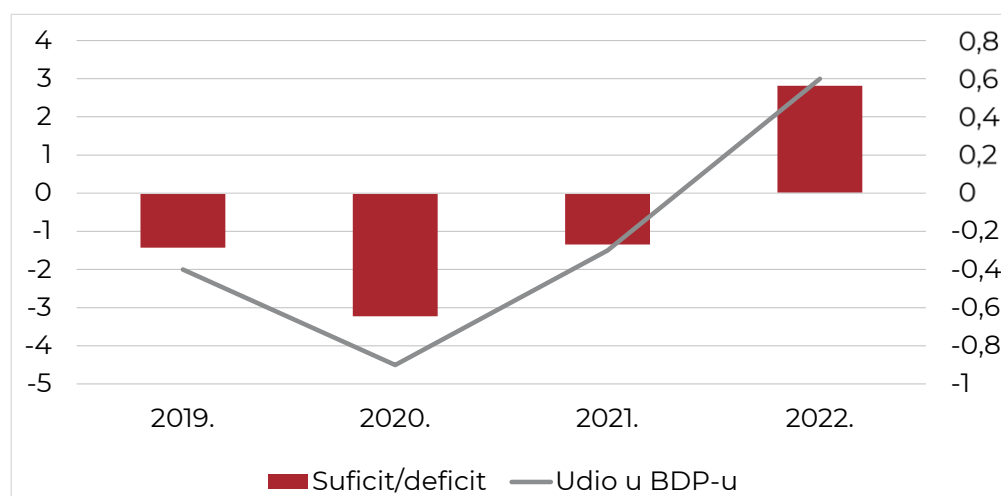
⁵ Na mrežnim stranicama **Ministarstva financija** dostupni su podatci za razdoblje 1995. – 2020., a na portalu **Financijsko izvještavanje u sustavu proračuna i Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKPMI)** za 2015. – 2022.

⁶ Analiza obuhvaća prihode i rashode, bez primitaka i izdataka. Prihodi i rashodi odnose se na poslovanje te prodaju i nabavu nefinancijske imovine (npr. zemljišta, građevinskih objekata, koncesija, prijevoznih sredstava itd.), a primitci i izdatci na financijsku imovinu, uzimanje, davanje i otplate zajmova. Detaljnije u Ott i sur. (2009).

obrazloženja proračuna). Pri donošenju zaključaka neophodno je oprezno pristupati svim tim podacima i izvorima, stoga slijedi nekoliko uvodnih napomena.

Prvo, pandemija i potresi u Zagrebu i na Banovini 2020. izazvali su nezapamćene pritiske na javne financije uslijed kojih su na svim razinama vlasti, pa tako i na lokalnim, 2020. bili znatno povećani deficiti. Ukupni je deficit lokalnih jedinica i njihovih izvanproračunskih korisnika, prema nacionalnoj metodologiji računskoga plana, u 2020. iznosio 3,2 mlrd. kn, no bio je to kratkotrajan šok jer je već u 2022. ostvaren suficit od 2,8 mlrd. kn (Grafikon 1.).⁷

Grafikon 1. Suficit/deficit lokalnih jedinica i njihovih izvanproračunskih korisnika 2019. – 2022.
(u mlrd. kn, lijeva skala, i %, desna skala)



Izvor: *Ministarstvo financija*

⁷ Svi su novčani iznosi u ovom osvrtu iskazani u kunama, jer se odnose na razdoblja prije 1. siječnja 2023.

Drugo, zbog različitih nadležnosti za prikupljanje prihoda i pružanje javnih dobara i usluga, ne mogu se uspoređivati iznosi prihoda, rashoda, suficita/deficita svih lokalnih jedinica, već samo općina s općinama, gradova s gradovima i županija sa županijama.

Treće, brojne lokalne jedinice ne prikupljaju prihode i ne stvaraju rashode samo putem proračuna već i preko svojih proračunskih korisnika (vrtića, škola, muzeja, bolnica itd.), izvanproračunskih korisnika (npr., županijske uprave za ceste) te preko pravnih osoba čiji su većinski vlasnici ili suvlasnici i ustanova kojima su osnivači. Stoga sâm proračun ne mora pokazivati cjelovito i stvarno financijsko stanje lokalne jedinice. Drugim riječima, za detaljniju analizu financijskoga stanja lokalnih jedinica neophodna je i analiza financijskoga stanja njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, pravnih osoba čiji su većinski vlasnici ili suvlasnici i ustanova kojima su osnivači.

Četvrto, visoki prihodi ne moraju značiti i dobro poslovanje ili održivo upravljanje javnim financijama jer znatan dio prihoda može dolaziti od raznih vrsta pomoći.⁸ Zbog toga je, osim same visine, nužno analizirati i strukturu prihoda pojedine lokalne jedinice. Jedino se tako mogu dobiti odgovori na brojna ključna pitanja. Koliki su, primjerice, prihodi od pomoći i koliki je njihov udio u ukupnim prihodima? Tko financira te pomoći (država i/ili EU)? Jesu li te pomoći jednokratne ili se iz godine u godinu ponavljaju? Služe li financiranju tekućega poslovanja ili kapitalnih projekata? Osim toga, kada je riječ o prihodima po stanovniku, valja gledati koliki je ukupni broj stanovnika jer često općine s najmanjim brojem

⁸ Primjerice, tijekom 2021. i 2022. u općinama Kijevo, Ervenik, Civiljane, Biskupija.

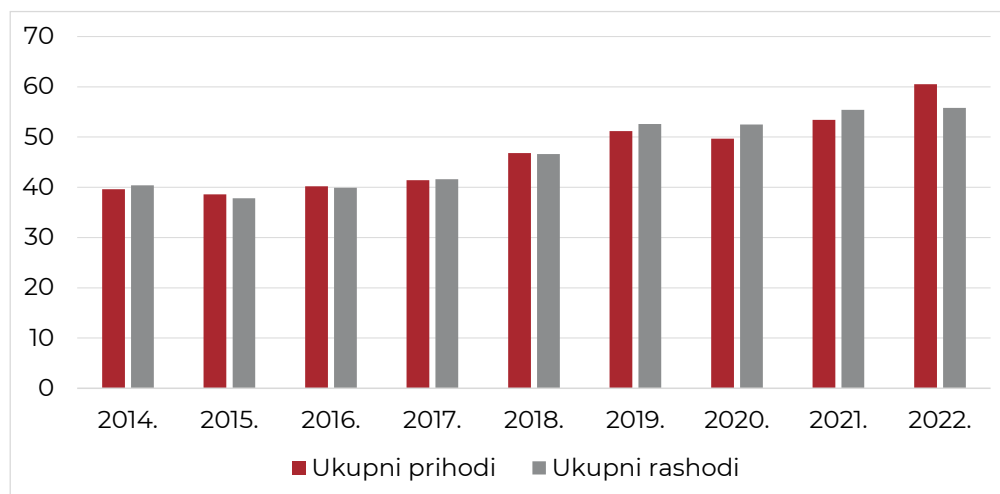
stanovnika, zbog velikih iznosa pomoći, imaju i najveće prihode po stanovniku. Jednako tako ni povremeno visoki rashodi ne moraju značiti loše poslovanje ili neodrživo upravljanje javnim financijama jer lokalne jedinice mogu, pa i moraju, ulagati u nove projekte (npr., gradnju ili održavanje škola, vrtića, lokalnih cesta, odlagališta otpada i sl.).

Peto, visoki proračunski deficit lokalne jedinice (ukupni ili po stanovniku) ne odražava nužno i lošu financijsku sliku. Za kvalitetnu ocjenu stanja lokalne jedinice neophodno je detaljnije istražiti ključne proračunske dokumente i utvrditi uzrok i način financiranja deficita. Deficit, primjerice, može nastati i zato što se lokalna jedinica zadužila kako bi financirala kvalitetan kapitalni projekt koji će u budućnosti pozitivno utjecati na lokalni razvoj i povećanje lokalnih prihoda.

Osnovna kretanja ostvarenja proračuna svih lokalnih jedinica 2014. – 2022.

U razdoblju 2014. – 2022. ukupni prosječni prihodi i rashodi svih lokalnih jedinica rastu iz godine u godinu, osim tijekom 2015. i 2020. (Grafikon 2.). Sve je veći udio gradova i općina s višim, a sve manji onih s nižim prihodima po stanovniku. Izuzevši općine koje su u čitavome tom razdoblju u prosjeku imale uglavnom uravnotežene proračune i županije koje su u prosjeku imale stalni trend rasta suficita, gradovi su se izvukli iz turbulentnih deficita i 2022. sve su vrste lokalnih jedinica u prosjeku u suficitu.

Grafikon 2. Osnovna kretanja ostvarenja proračuna svih lokalnih jedinica 2014. – 2022. (u mil. kn)



Izvor: *Ministarstvo financija*

U nastavku slijedi kratka analiza zbivanja u 2021. i 2022.

Prosječni ukupni prihodi, prihodi po stanovniku te suficit/deficit

Izdvajamo nekoliko zaključaka:

- Prosječni ukupni prihodi svih vrsta lokalnih jedinica zadnjih se godina neprestano povećavaju, pa su tako, primjerice, 2022. u odnosu na 2021. u županijama porasli 12,6 %, gradovima 14,2 %, općinama 11,7 % (Grafikon 3.).
- I prosječni prihodi po stanovniku neprestano se povećavaju. Pritom su iz godine u godinu najviši u gradovima, slijede ih općine, dok su u županijama znatno niži. Primjerice, 2022. u odnosu na 2021. u županijama su porasli 11,8 %, gradovima 12,7 %, općinama 10,8 % (Grafikon 4.).
- Rashodi (prosječni ukupni i po stanovniku) iz godine u godinu također se povećavaju, osim 2022. u općinama (grafikoni 5. i 6.).

Prosječni rashodi po stanovniku iz godine u godinu najviši su u gradovima, slijede ih općine, dok su u županijama znatno niži.

- Razina prosječnih prihoda po stanovniku nije se bitno promijenila. U županijama već godinama iznose manje od 2.000 kn, no u gradovima i općinama prosječno su bitno viši (Grafikon 4.). Zadnjih se nekoliko godina ipak smanjuje udio općina i gradova s prihodima manjim od 6.000 kn, a raste udio onih s prihodima višim od toga iznosa (Grafikon 7.).
- Proračuni općina u prosjeku su najuravnoteženiji, dok je situacija s gradovima i županijama bitno drukčija. Županije su od deficita 2019. prešle u stalno rastući suficit, dok su gradovi jedini krizu 2020. prošli s deficitom, da bi u 2022. ostvarili suficit. U razdoblju 2019. – 2021. Grad Zagreb ostvarivao je velike deficite, a u 2022. veliki suficit, što je znatno utjecalo na prosječan suficit/deficit gradova (Grafikon 8.).

Utjecaj geografskoga položaja na financijsko stanje općina i gradova

Ova analiza još jednom ukazuje na izniman utjecaj položaja uz obalu.

- Među općinama s prihodima po stanovniku većima od 10.000 kn, u 2022. čak 57 od njih 63 smješteno je uz more (2021. bile su 42 od 45).
- Među općinama s prihodima po stanovniku manjim od 3.000 kn, u 2022. od njih devet samo se jedna nalazi uz more (Pojezerje), a 2021. bile su 4 od 30 (Dugi Rat, Karojba, Dicmo i Škabrnja).

- Među gradovima s prihodima po stanovniku većima od 10.000 kn, u 2022. čak 19 od 22 nalazi se uz more (2021. bilo ih je 14 od 16).

No pri tumačenju financijskoga stanja općina i gradova treba biti oprezan jer mnogi znaju u pojedinoj godini imati visok udio državnih i/ili pomoći EU-a u ukupnim prihodima poslovanja. Isto tako općine i gradovi s najvećim prihodima po stanovniku koji se ne nalaze uz more često imaju znatno veći udio pomoći od onih uz more. Svakako treba imati na umu da veći udio državnih i/ili pomoći EU-a nužno ne znači i slabiji fiskalni kapacitet lokalne jedinice jer neke od njih, što je pohvalno, iskorištavaju više sredstava EU-a od drugih, pa bi za detaljniju analizu trebalo proučiti i različite vrste pomoći.

Razlike između lokalnih jedinica

Izdvajamo neke ključne razlike, a često i nelogičnosti u ostvarenjima 2021. – 2022.

- Razlike između najbogatijih i najsiromašnijih općina stvarno su velike. Općina Medulin ostvarila je najveće ukupne prihode i u 2021. (82,4 mil. kn) i u 2022. (98,2 mil. kn), a iznos iz 2022. jednak je zbroju ukupnih prihoda 26 najsiromašnijih općina. Ukupni prihodi devet najbogatijih općina u 2022. (622 mil. kn) jednaki su zbroju ukupnih prihoda jedne četvrtine, odnosno 107 općina.
- Najveće prihode po stanovniku (više od 20.000 kn) 2021. imale su općine Perušić i Bale-Valle, no 2022. nijedna nije dostigla te brojeve, a najviši iznos ostvarila je općina Karlobag (više od 19.000 kn).

- Dok je 2021. čak 30 općina imalo prihode po stanovniku niže od 3.000 kn, 2022. bilo ih je samo osam. U objema su godinama najniže prihode imale općine Đurmanec i Orehovica (2021. čak manje od 2.500 kn).
- Otprilike dvije trećine gradova i općina ostvaruju prihode po stanovniku niže od prosjeka općina (5.949 kn) i gradova (6.603 kn) u 2021. te općina (6.594 kn) i gradova (7.440 kn) u 2022.
- Ukupni prihodi Grada Zagreba (9,1 mlrd. kn) 2022. bili su jednaki zbroju ukupnih prihoda čak 119 gradova s najnižim ukupnim prihodima, odnosno činili su više od dvije trećine ukupnih prihoda svih 128 gradova u 2022. Slični su omjeri bili i 2021., samo s nižim iznosom (8 mlrd. kn)
- S ukupnim prihodima manjim od 20 mil. kn 2021. bilo je deset gradova, a 2022. samo četiri (Vrlika, Čabar, Klanjec i Stari Grad). Na drugoj se strani nalaze bogate općine – pet općina u 2021. i 11 u 2022. ima ukupne prihode veće od 50 mil. kn. U 2022. ističu se Medulin (98,2 mil. kn), Podstrana (78,7 mil. kn), Viškovo (74,9 mil. kn), Kostrena (69,4 mil. kn) i Matulji (66,8 mil. kn).
- Godine 2022. 39 općina i 12 gradova imalo je prihode po stanovniku više od onih u Gradu Zagrebu (11.832 kn). Slično je bilo i 2021. (36 općina i 11 gradova).
- Lokalne jedinice posebice se razlikuju po broju stanovnika. U 2022. čak je 57 općina imalo manje od tisuću stanovnika (najmanje – Civljane 173, Kijevo 271 i Lanišće 273), dok je pet općina (Viškovo, Nedelišće, Podstrana, Matulji i Brdovec) imalo više od deset tisuća stanovnika (Viškovo čak više od 16 tisuća). S druge je strane više od polovine gradova (71) imalo manje od 10

tisuća stanovnika (Komiža, Vrlika, Hrvatska Kostajnica i Vis čak manje od dvije tisuće).⁹

- Više od dvije trećine lokalnih jedinica 2022. ostvarilo je suficit (16 županija, 78 gradova i 295 općina). Najviše suficite (u mil. kn) ostvarili su vodeći gradovi Zagreb (1.132,4), Rijeka (146,2) i Split (101,9), Istarska županija (58,5) te Općina Medulin (23,1). Po visini deficita (u mil. kn) ističu se Grad Varaždin (47,3), Osječko-baranjska županija (36,6) te Općina Privlaka (u Zadarskoj županiji) (9,3).
- Kada je riječ o suficitu po stanovniku 2022., među gradovima apsolutno vodi Hrvatska Kostajnica (11.730 kn), a slijede Komiža (6.151 kn) i Novalja (5.857 kn). Među općinama vode Brtonigla-Verteneglio (8.635 kn), Fažana-Fasana (5.958 kn) i Gola (5.645 kn). Najveće deficite po stanovniku imali su gradovi Vis (4.865 kn) i Orahovica (4.210 kn) te općine Privlaka (u Zadarskoj županiji) (4.354 kn) i Zadvarje (4.198 kn). Kao što je naprijed istaknuto, županije imaju vrlo uravnotežene proračune, pa se nijedna ne ističe ni po suficitu ni po deficitu po stanovniku.

Zaključak

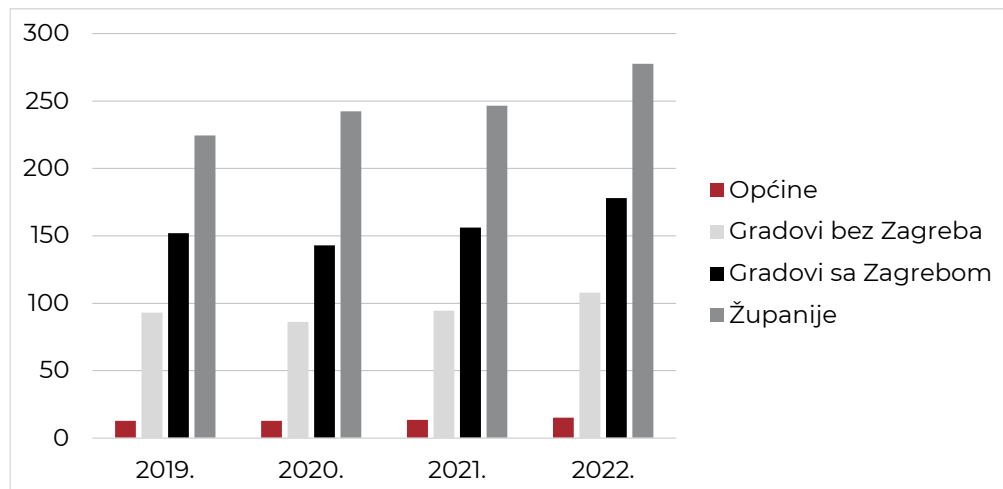
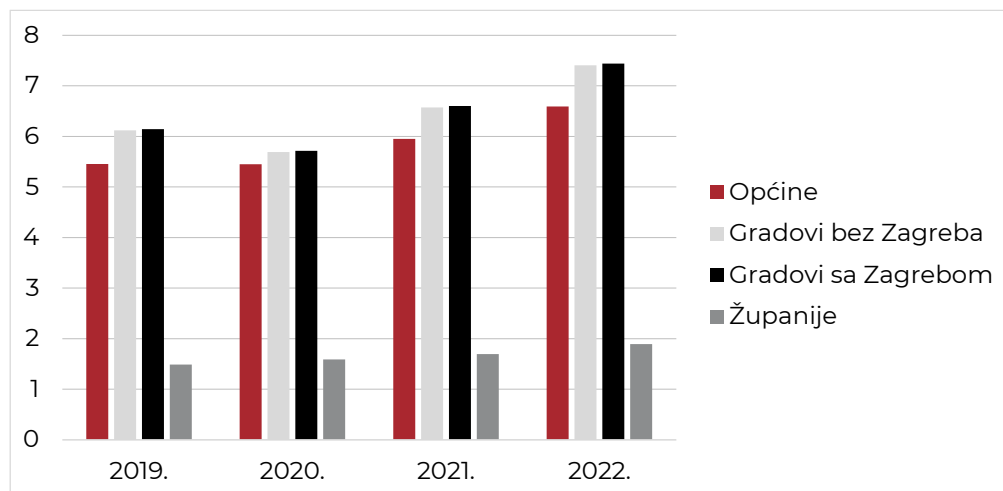
U razdoblju 2019. – 2022. ukupni su se prihodi i rashodi lokalnih jedinica povećavali, osim tijekom 2020. zbog pandemije. U promatranome razdoblju očito je da i prihodi i rashodi, kako ukupni tako i po stanovniku, svih vrsta lokalnih jedinica rastu (osim ukupnih rashoda i rashoda po stanovniku u općinama 2022.). Nadalje, sve je veći udio gradova i općina s višim, a sve manji onih s nižim prihodima po stanovniku. Izuzevši općine koje su u čitavome tom

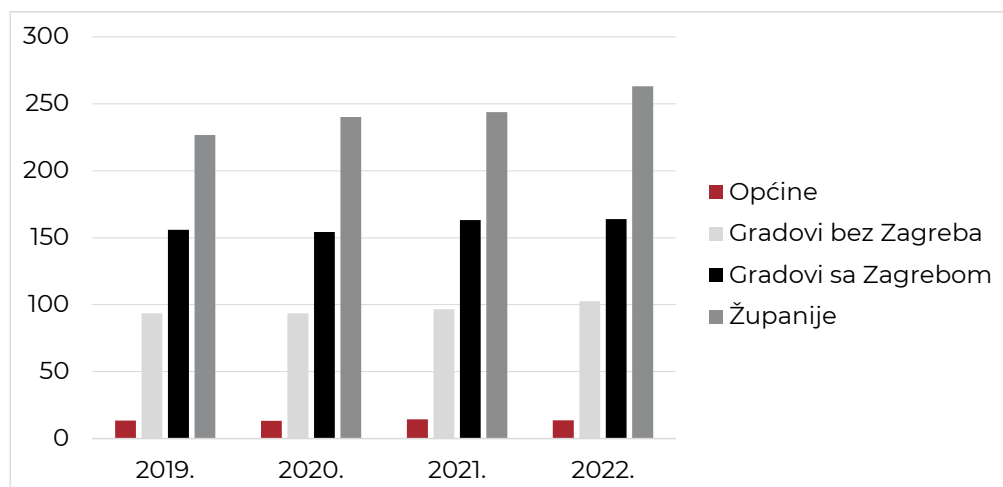
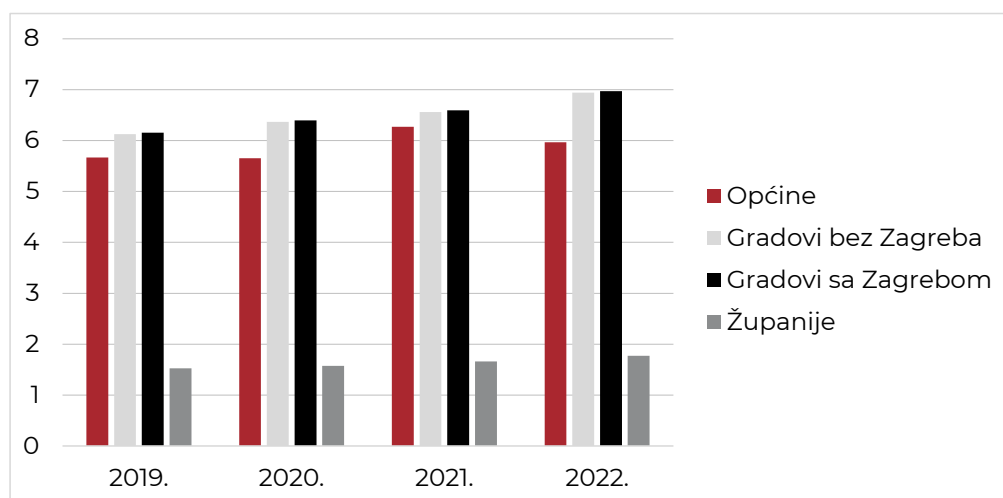
⁹ Prema procjeni broja stanovnika [Državnoga zavoda za statistiku \(DZS-a\)](#) za 2022.

razdoblju u prosjeku imale uglavnom uravnotežene proračune i županije koje su u prosjeku imale stalni trend rasta suficita, gradovi su se izvukli iz turbulentnih deficita i 2022. sve su vrste lokalnih jedinica u prosjeku u suficitu.

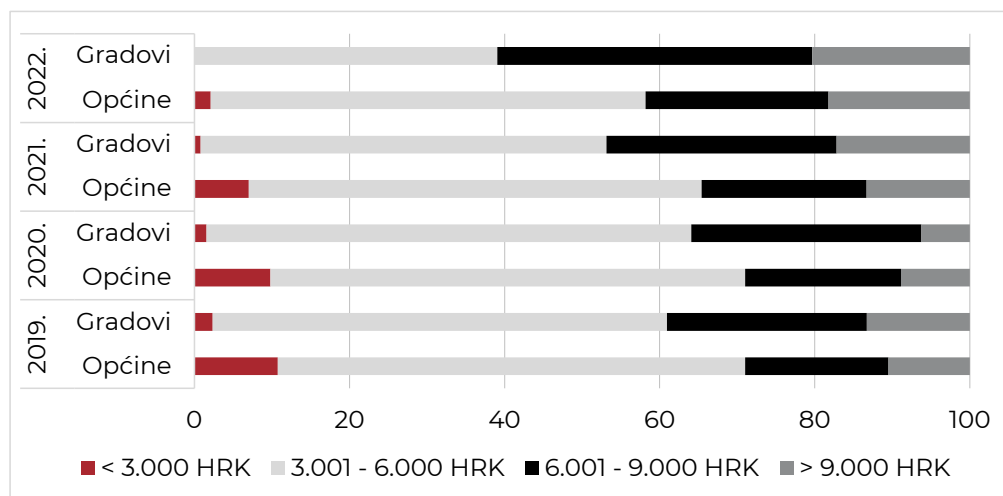
Valja se nadati kako će ova kratka analiza:

- potaknuti javnost da dodatno prouči bogate baze podataka Ministarstva financija i svojih lokalnih jedinica te da se detaljnije informira o prikupljanju i trošenju novca iz lokalnih proračuna
- potaknuti Ministarstvo financija da, uz podatke koje već objavljuje, počne objavljivati i strojno čitljive baze proračuna lokalnih jedinica koje uključuju i godišnja financijska izvješća svih pravnih osoba u (su)vlasništvu lokalnih jedinica kao i ustanova koje su one osnovale, s objašnjenjima obuhvata, metodologije i lomova u nizovima podataka te redovitim ažuriranjem tih baza
- navesti Ministarstvo financija da unaprijedi portal na kojemu se objavljuju lokalni proračuni 2015. – 2022., **Financijsko izvještavanje u sustavu proračuna i Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKPI)**, tako da omogući preuzimanje proračuna svih lokalnih jedinica i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika odjednom za sve godine, jer se trenutno može preuzimati samo svaka lokalna jedinica, odnosno svaki (izvan)proračunski korisnik pojedinačno
- biti korisna u nužnim reformama za ostvarivanje funkcionalne i održive lokalne samouprave, posebice sada kada se taj cilj nameće i **Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2025.**

Grafikon 3. Prosječni ukupni prihodi 2019. – 2022. (u mil. kn)Izvor: *Ministarstvo financija***Grafikon 4. Prosječni prihodi po stanovniku* 2019. – 2022. (u tis. kn)**Izvor: *Ministarstvo financija** Broj stanovnika prema *DZS-u*.

Grafikon 5. Prosječni ukupni rashodi 2019. – 2022. (u mil. kn)Izvor: *Ministarstvo financija***Grafikon 6. Prosječni rashodi po stanovniku* 2019. – 2022. (u tis. kn)**Izvor: *Ministarstvo financija** Broj stanovnika prema *DZS-u*.

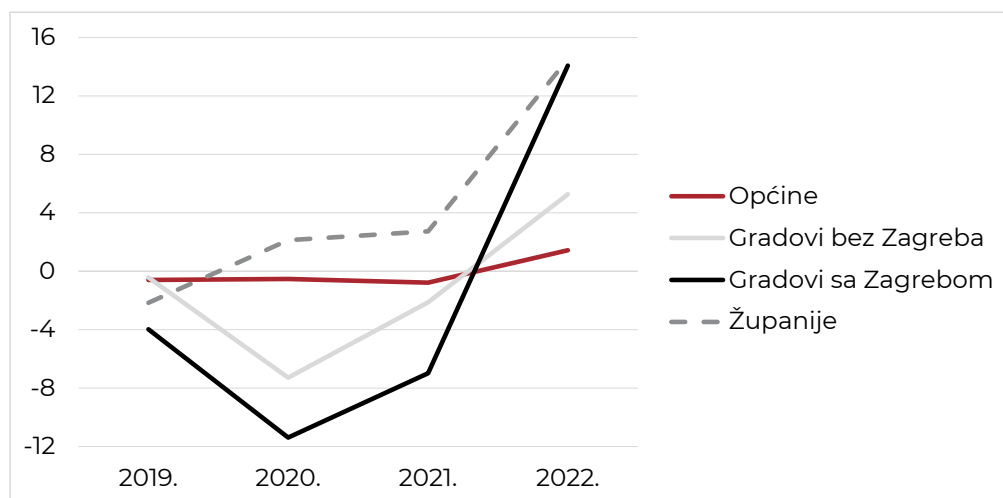
Grafikon 7. Distribucija prihoda po stanovniku za gradove i općine
2019. – 2022. (u %)



Izvor: *Ministarstvo financija*

* Broj stanovnika prema *DZS-u*.

Grafikon 8. Prosječni suficit/deficit 2019. – 2022. (u mil. kn)



Izvor: *Ministarstvo financija*

* Broj stanovnika prema *DZS-u*.