

## Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2020.

**Mihaela Bronić, Katarina Ott, Branko Stanić, Filip Badovinac**  
**Institut za javne financije, Zagreb**

*Zbivanja u 2020. negativno su utjecala na proračune hrvatskih lokalnih jedinica te su rezultirala padom prosječnih ukupnih prihoda i rastom prosječnih deficita.<sup>1</sup> U ovom osvrtu, na temelju baze podataka Ministarstva financija, sistematiziraju se i prikazuju osnovni podatci o ostvarenju proračuna lokalnih jedinica, njihovim приходima i rashodima te suficitu/deficitu u 2020. Uz pomoć ove analize i podataka koji su dostupni u **Excel** formatu, zainteresirani se mogu vrlo lako upoznati s financijskim stanjem svojih općina, gradova i županija te ga uspoređivati sa stanjem u proteklom*

---

<sup>1</sup> 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).

*godinama, ali i sa stanjem u drugim općinama, gradovima i županijama.*

S ciljem podizanja razine proračunske transparentnosti i informiranosti građana, Ministarstvo financija svake godine objavljuje podatke o ostvarenju proračuna svih lokalnih jedinica.<sup>2,3,4</sup> Kako bi se javnost što lakše snašla u tim brojnim i obimnim tablicama, u ovom osvrtu nudi se jednostavna i sistematizirana analiza ključnih financijskih podataka.<sup>5</sup> Za detaljnije analize i donošenje konačnih zaključaka, uz podatke Ministarstva financija, nužno je koristiti i druge podatke, ponajprije s mrežnih stranica lokalnih jedinica (poput obrazloženja proračuna i sl.). Kako bi se naglasilo da je pritom potrebno oprezno pristupati svim tim podacima, valja izdvojiti par uvodnih napomena.

Prvo, zbog pandemije i razarajućih potresa u Zagrebu i na Banovini 2020. su obilježili nezapamćeni pritisci na javne financije uslijed kojih su posljedično na svim razinama vlasti znatno povećani deficiti. Prema podacima [Ministarstva financija](#), u 2020. je ukupni deficit proračuna opće države, po nacionalnoj metodologiji

---

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

<sup>3</sup> U [Excel](#) formatu dostupni su financijski podatci za 2014. – 2020. i podatci o proračunskoj transparentnosti u razdoblju 2015. – 2021.

<sup>4</sup> Na mrežnim stranicama [Ministarstva financija](#) dostupni su podatci za razdoblje 1995. – 2020.

<sup>5</sup> Analiza obuhvaća prihode i rashode, bez primitaka i izdataka. Prihodi i rashodi se odnose 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. \(2009\)](#).

računskog plana, iznosio 25,4 mlrd. kn (6,8% BDP-a), a deficit proračuna lokalnih jedinica 3,2 mlrd. kn (0,9% BDP-a). Za usporedbu, 2019. je ukupni suficit proračuna opće države iznosio 641 mil. kn (0,2% BDP-a), a deficit proračuna lokalnih jedinica 1,4 mlrd. kn (0,4% BDP-a).

Drugo, zbog različitih nadležnosti za prikupljanje prihoda i pružanje javnih dobara i usluga, ne mogu se uspoređivati iznosi prihoda, rashoda, deficita/suficita 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 svojih proračuna, već i preko svojih proračunskih korisnika (vrtića, škola, muzeja, bolnica, itd.), 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 financijskog stanja lokalnih jedinica neophodna je i analiza financijskog stanja njihovih proračunskih korisnika, pravnih osoba čiji su većinski vlasnici ili suvlasnici i ustanova kojima su osnivači. No, ti podatci nisu javno dostupni pa se ova analiza temelji isključivo na proračunima lokalnih jedinica, tj. na jedinoj dostupnoj bazi podataka Ministarstva financija.

Četvrto, visoki prihodi ne moraju značiti i dobro poslovanje ili održivo upravljanje javnim financijama, jer znatan dio prihoda može dolaziti od raznih vrsta pomoći.<sup>6</sup> Zbog toga je, osim same visine, neophodno analizirati i strukturu prihoda pojedine lokalne jedinice. Jedino se

---

<sup>6</sup> Primjerice u općinama Kijevo, Ervenik, Civljane, Biskupija.

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 tekućeg poslovanja ili kapitalnih projekata? Osim toga, kad je riječ o prihodima po stanovniku, valja gledati koliki je ukupni broj stanovnika, jer često općine s najmanjim brojem stanovnika, zbog velikih iznosa pomoći, imaju i najveće prihode po stanovniku.

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

U nastavku slijedi kratka analiza.

### **Prosječni ukupni prihodi, prihodi po stanovniku te suficit/deficit**

Izdvajamo nekoliko zaključaka:

- Prosječni ukupni prihodi svih vrsta lokalnih jedinica u razdoblju 2017. – 2019. pokazuju rastući trend, koji se u 2020. nastavlja samo u županijama, dok se u gradovima i općinama 2020. ti prihodi smanjuju. Prosječni ukupni prihodi 2020. u županijama iznose 242 mil. kn, u gradovima sa Zagrebom 143 mil. kn, u gradovima bez Zagreba 86 mil. kn te općinama oko 13 mil. kn (grafikon 1).

- Slično je i s prosječnim prihodima po stanovniku, koji u 2020. bilježe porast samo u županijama, dok u općinama ostaju podjednaki, a u gradovima se smanjuju; u općinama i gradovima iznose oko 5.500 kn, a u županijama oko 1.600 kn (grafikon 2).
- Grafikon 3 prikazuje prosječne ukupne rashode koji su 2020. također porasli jedino u županijama, dok su se u gradovima i općinama zadržali na otprilike razinama iz 2019. No, prosječni rashodi po stanovniku u 2020. u županijama i gradovima su se povećali, a u općinama smanjili (grafikon 4).
- Razina prihoda po stanovniku nije se bitno promijenila. Županije već godinama imaju prosječne prihode po stanovniku manje od 3.000 kn. U više od 60% gradova i općina i dalje iznose između 3.000 i 6.000 kn, dok se broj onih s prihodima po stanovniku većim od 9.000 kn u 2020. smanjio, naročito u gradovima (grafikon 5).
- Proračuni općina u prosjeku su najuravnoteženiji, gradovi imaju najveće deficite, a županije ostvaruju suficite. Prosječni deficit gradova u 2020. je za oko 7 mil. kn veći nego što je bio 2019., a županije koje su u 2019. prosječno bile u deficitu, u 2020. su ostvarile prosječni suficit od 2 mil. kn (grafikon 6).

### **Utjecaj geografskog položaja na financijsko stanje općina i gradova**

Ova analiza još jednom ukazuje na izniman utjecaj položaja uz obalu pojedinih lokalnih jedinica na njihovo financijsko stanje.

- Među općinama s prihodima po stanovniku većim od 10.000 kn, čak 17 od njih 29 smješteno je uz more. No, s vremenom

raste i udio općina s najvećim prihodima po stanovniku koje se ne nalaze uz more (za 14% u odnosu na 2019.).

- Među općinama s prihodima po stanovniku manjim od 3.000 kn, od njih 42 samo se dvije nalaze uz more (Bilice i Dugi Rat).
- Među gradovima s najvećim prihodima po stanovniku, više od polovice (11 od 20) nalazi se uz more.

No, prilikom tumačenja financijskog stanja općina i gradova treba biti oprezan, budući da mnoge općine i gradovi u pojedinoj godini imaju visok udio državnih i/ili EU pomoći u ukupnim prihodima poslovanja. Isto tako općine i gradovi s najvećim prihodima po stanovniku koji se ne nalaze uz more imaju znatno veći udio pomoći od onih uz more. Svakako treba imati na umu da veći udio državnih i/ili EU pomoći nužno ne znači i slabiji fiskalni kapacitet lokalne jedinice. Pojedine općine i gradovi, što je pohvalno, iskorištavaju više EU sredstava od drugih pa za detaljniju analizu treba odvojeno promatrati različite vrste pomoći.

### **Razlike između lokalnih jedinica**

Izdvajamo neke ključne razlike, a često i nelogičnosti, među lokalnim jedinicama pri analizi ostvarenja njihovih proračuna 2020.

- Velike su razlike između najbogatijih i najsiromašnijih općina. Općina Medulin je i u 2020. ostvarila najveće ukupne prihode (77 mil. kn), što je iznos jednak zbroju ukupnih prihoda 24 najsiromašnije općine. Ukupni prihodi deset najbogatijih općina (530 mil. kn) jednaki su zbroju ukupnih prihoda jedne četvrtine općina.
- Najveće prihode po stanovniku 2020. imaju općine Saborsko i Cviljane (iznad 26 tisuća kuna), no riječ je o općinama s izuzetno malim brojem stanovnika (387 odnosno 134) i vrlo

visokim udjelima državnih ili EU pomoći u prihodima poslovanja (46% odnosno 64%).

- Šest je općina 2020. s prihodima po stanovniku nižim od 2.400 kn (Hrašćina, Sveti Juraj na Bregu, Bedekovčina, Zlatar Bistrica, Vidovec i Dugi Rat) i s relativno niskim prosječnim udjelom državnih ili EU pomoći u prihodima poslovanja (10%).
- Čak 61% općina te 57% gradova imaju prihode po stanovniku manje od prosjeka - općina (5.449 kn), gradova (5.718 kn).
- Ukupni prihodi Grada Zagreba (7,3 mlrd. kn) jednaki su zbroju ukupnih prihoda čak 118 gradova, odnosno čine 40% ukupnih prihoda svih 128 gradova.
- Četiri grada (Komiža, Vrlika, Hrvatska Kostajnica i Klanjec) imaju ukupne prihode manje od 15 mil. kn, dok pet općina (Medulin, Matulji, Podstrana, Kostrena i Viškovo) imaju ukupne prihode veće od 50 mil. kn.
- 38 općina i 7 gradova ima prihode po stanovniku više od onih u Gradu Zagrebu (9.064 kn).
- Posebice su velike razlike u broju stanovnika po pojedinoj lokalnoj jedinici. Čak 52 općine ima manje od tisuću stanovnika (najmanje imaju Civljane 134, Kijevo 230 i Lanišće 249), dok pet općina (Viškovo, Podstrana, Nedelišće, Matulji i Brdovec) ima više od deset tisuća stanovnika (Viškovo čak gotovo 17 tisuća). S druge strane, više od polovice gradova ima manje od 10 tisuća stanovnika (gradovi Komiža, Vrlika, Legrad i Hrvatska Kostajnica čak manje od dvije tisuće).<sup>7</sup>
- Oko 44% svih lokalnih jedinica ostvarilo je suficit (13 županija, 39 gradova i 203 općine). Po suficitu su vodeće Sisačko-

---

<sup>7</sup> Prema procjeni broja stanovnika [Državnog zavoda za statistiku](#) za 2020.

moslavačka županija (24,8 mil. kn), Grad Virovitica (23,6 mil. kn) te Općina Preko (12,7 mil. kn), a po deficitu Osječko-baranjska županija (21,9 mil. kn), Grad Zagreb (531,2 mil. kn) i Općina Matulji (21,9 mil. kn).

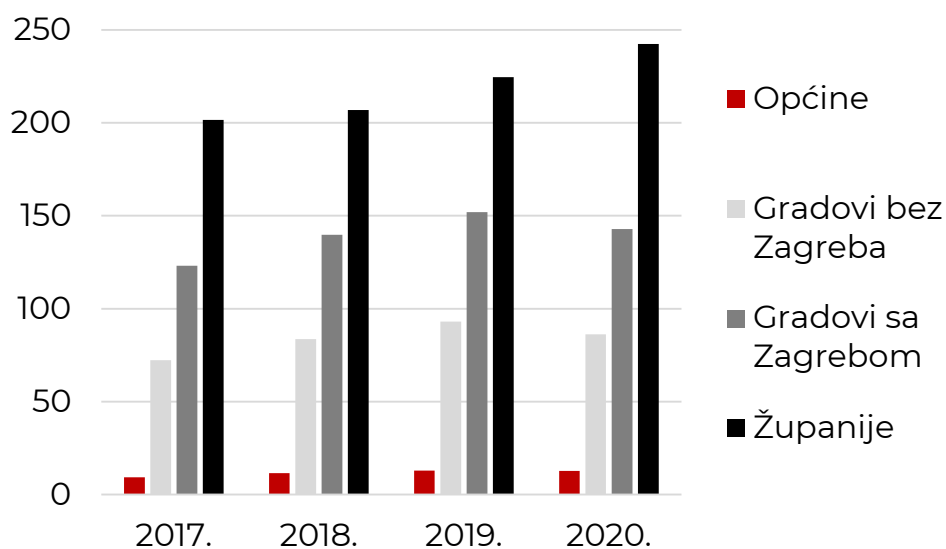
## Zaključak

Ukratko, zbivanja tijekom 2020. (posebice pandemija i njene posljedice) negativno su utjecala na proračune lokalnih jedinica i rezultirala su padom prosječnih ukupnih prihoda i rastom prosječnih deficita. Valja se nadati kako će ova kratka analiza:

- potaknuti javnost da dodatno prouči bogate baze podataka Ministarstva financija i svojih lokalnih jedinica te 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 njihove proračunske korisnike te godišnja financijska izvješća svih pravnih osoba u (su)vlasništvu lokalnih jedinica kao i ustanova koje su one osnovale, s objašnjenjima obuhvata, metodologije, lomova u nizovima podataka i redovnim ažuriranjem tih baza;
- biti korisna u neophodnim reformama za ostvarivanje funkcionalne i održive lokalne samouprave, posebice sada kad se taj cilj nameće i **Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2025.**

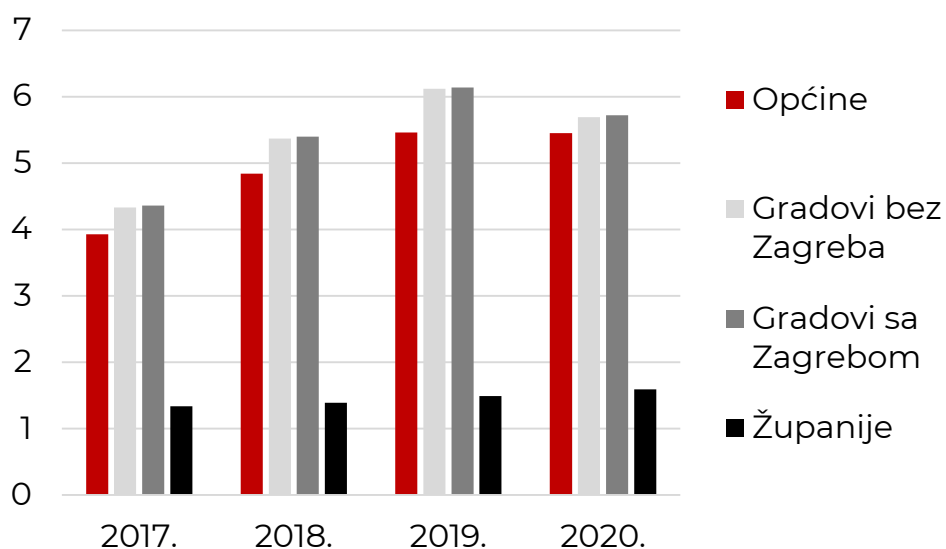


**Grafikon 1. Prosječni ukupni prihodi 2017. – 2020. (u mil. kn)**



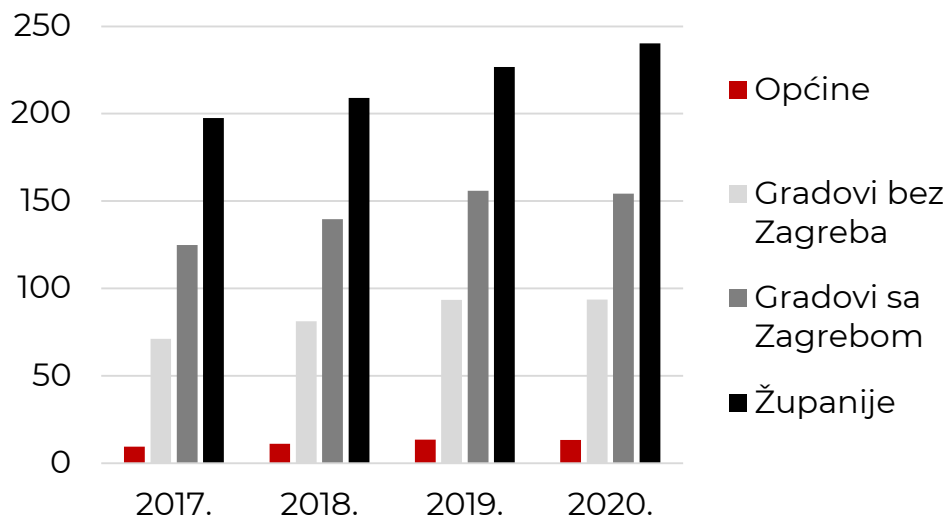
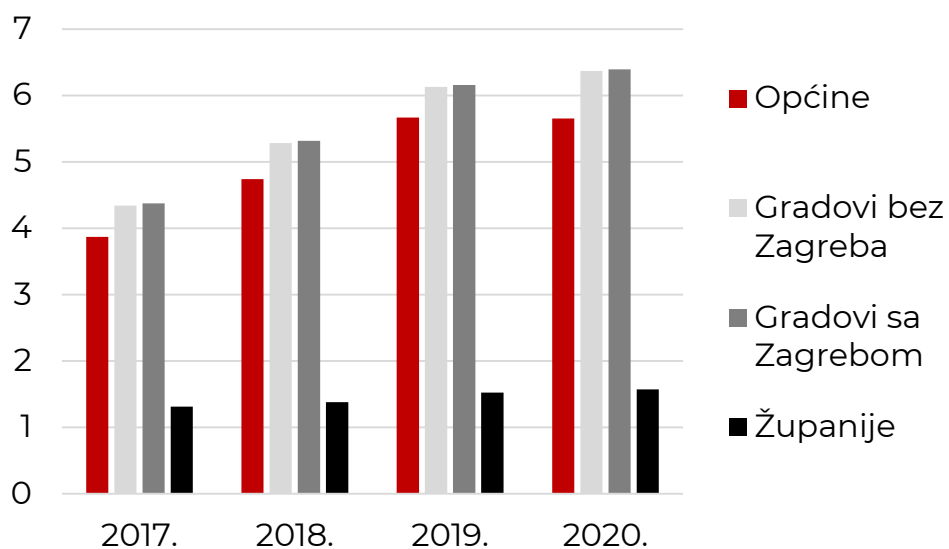
Izvor: *Ministarstvo financija*

**Grafikon 2. Prosječni prihodi po stanovniku\* 2017. – 2020. (u tis. kn)**

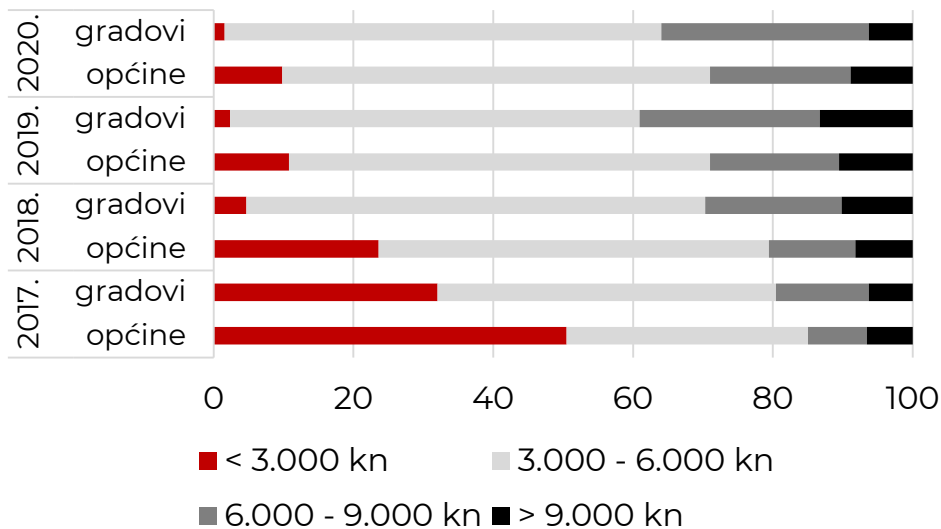


Izvor: *Ministarstvo financija*

\*Broj stanovnika prema *DZS-u*.

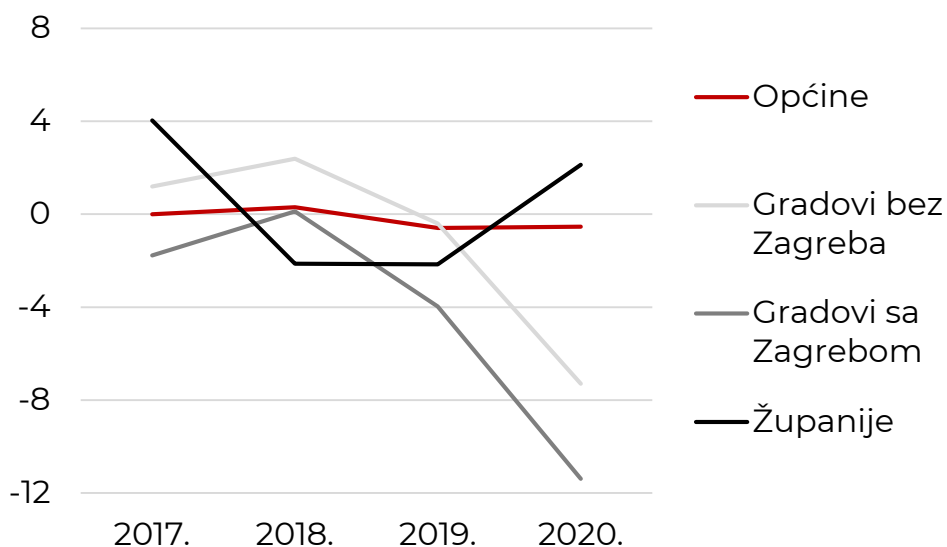
**Grafikon 3. Prosječni ukupni rashodi 2017. – 2020. (u mil. kn)**Izvor: *Ministarstvo financija***Grafikon 4. Prosječni rashodi po stanovniku\* 2017. – 2020. (u tis. kn)**Izvor: *Ministarstvo financija*\*Broj stanovnika prema *DZS-u*.

**Grafikon 5. Distribucija prihoda po stanovniku za gradove i općine 2017. – 2020. (u %)**



Izvor: *Ministarstvo financija*

**Grafikon 6. Prosječni suficit/deficit 2017. – 2020. (u mil. kn)**



Izvor: *Ministarstvo financija*