

#143

13. svibnja 2025.

OSVRTI

Instituta za javne financije

## Proračunska vjerodostojnost pod povećalom: usporedna analiza hrvatskih i slovenskih lokalnih jedinica

**Simona Prijaković**

*Ovaj osvrt<sup>1</sup> analizira proračunsku vjerodostojnost hrvatskih i slovenskih lokalnih jedinica (gradova i općina)<sup>2</sup> u 2023., promatrajući razlike između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda. Slovenske jedinice u prosjeku preciznije planiraju proračun, s manjim odstupanjima – osobito poreznih prihoda, ukupnih rashoda i rashoda poslovanja – dok hrvatske jedinice imaju veća odstupanja, naročito rashoda za nefinancijsku imovinu, prihoda poslovanja i ukupnih rashoda. Odstupanja su izraženija u manjim i gospodarski slabijim lokalnim jedinicama. Koliko će plan i stvarnost odstupati, ovisi i o veličini i bogatstvu lokalne jedinice, ali i o politici – osobito uoči izbora, kad se često planira optimističnije. Zato je nužno osigurati transparentnije i opreznije planiranje proračuna, posebno u manjim općinama i gradovima te u politički osjetljivim razdobljima. Svi korišteni podaci, uključujući odstupanja prihoda i rashoda lokalnih jedinica u Hrvatskoj i Sloveniji te relevantne ekonomske i političke odrednice, dostupni su u [Excelu](#).*

<sup>1</sup> Ovaj je osvrt nastao u okviru *Odlazne mobilnosti* Simone Prijaković na Ekonomsko-poslovnom fakultetu Sveučilišta u Mariboru, Slovenija, financirane sredstvima Hrvatske zaklade za znanost (projekt MOBODL-2023-12-3604).

<sup>2</sup> U ovom radu pojam *lokalne jedinice* obuhvaća sve hrvatske gradove i općine te sve slovenske gradske općine i općine. Radi jednostavnosti, slovenske gradske općine smatraju se gradovima. Analizirano je ukupno 128 gradova i 428 općina u Hrvatskoj te 12 gradova i 200 općina u Sloveniji.

Vjerodostojno proračunsko planiranje ključno je za očuvanje povjerenja građana, odgovorno upravljanje javnim sredstvima te učinkovito i efikasno pružanje javnih usluga – ostvarenje ciljeva uz optimalnu upotrebu resursa. Riječ je o sposobnosti lokalnih vlasti da u fiskalnoj (kalendarskoj) godini ostvare proračunske ciljeve – prihode i rashode – u skladu s vlastitim planovima. Moguća su dva oblika odstupanja: podcjenjivanje, kada su ostvareni prihodi i/ili rashodi veći od planiranih, te precjenjivanje, kada su ostvareni prihodi i/ili rashodi manji od planiranih. Planirani proračun prikazuje prihode i rashode koje vlasti namjeravaju ostvariti u idućoj godini, dok ostvareni proračun prikazuje izvršenje tih planiranih iznosa. Vjerodostojnost planiranja iznimno je važna jer građani, nakon što predstavnička tijela izglasaju proračun, očekuju da ga izvršna vlast provede dosljedno tim odlukama – učinkovito usmjeravajući sredstva prema dogovorenim javnim uslugama i održivom razvoju zajednice. Prihvatljivim se smatra odstupanje do 5% jer je gotovo nemoguće ostvariti proračun točno onako kako je planiran (PEFA, 2019).

Da bi se javnost upoznala s razlikama između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda hrvatskih i slovenskih lokalnih jedinica, u nastavku se pruža jednostavna i sistematizirana analiza ključnih podataka za 2023. Valja napomenuti da je za donošenje cjelovitih zaključaka, uz ovdje prikazane podatke, potrebno konzultirati i dodatne izvore, ponajprije informacije dostupne na mrežnim stranicama lokalnih jedinica, kao što su obrazloženja proračuna, izvješća o izvršenju i ostali relevantni dokumenti.

Odstupanje ostvarenoga od planiranog proračuna izračunato je prema formuli:

$$\text{odstupanje} = \left| \frac{\text{planirano} - \text{ostvareno}}{\text{planirano}} \right|.$$

Planirani iznosi odnose se na vrijednosti koje su predstavničke vlasti izglasale i koje su objavljene u proračunu za iduću godinu (u ovom slučaju 2023.), dok ostvareni iznosi potječu iz izvještaja o godišnjem izvršenju proračuna za 2023.<sup>3</sup> Budući da bi ostvareni proračun trebao biti što bliži planiranome, promatra se apsolutna vrijednost odstupanja – dakle, samo veličina razlike, bez obzira na to je li iznos bio veći ili manji od planiranog.

<sup>3</sup> Podaci o ostvarenju proračuna preuzeti su sa stranica Ministarstva financija Republike Hrvatske (*Ostvarenje proračuna JLP(R)S za 2023.*) i Ministarstva financija Republike Slovenije (*Izvješće o prihodima i rashodima općina za 2023.*). Podaci o izglasanom proračunu preuzeti su sa službenih mrežnih stranica lokalnih jedinica.

Odstupanja su često neminovna, no ključno je da lokalne vlasti uz proračunske dokumente o izvršavanju proračuna ponude precizna obrazloženja svih odstupanja. Pri objavi izvještaja o godišnjem izvršenju proračuna lokalne vlasti trebale bi detaljno objasniti razloge odstupanja prihoda i/ili rashoda te naznačiti kako će se prema tim odstupanjima odnositi u budućnosti, odnosno što će biti s planiranim, a neostvarenim prihodima i rashodima u narednim proračunskim razdobljima. Odstupanja mogu biti posljedica nepredviđenih okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, primjerice recesije ili pandemije. No, mogu biti i rezultat nesposobnosti vlasti da realno planira prihode i rashode ili, pak, namjernih aktivnosti usmjerenih na ostvarenje određenih političkih ciljeva, primjerice uoči izbora.

U nastavku se analiziraju odstupanja prihoda i rashoda lokalnih jedinica, identificiraju osnovne razlike te razmatraju potencijalne ekonomske i političke odrednice odstupanja, uz zaključne napomene.

### **Odstupanja prihoda u 2023.**

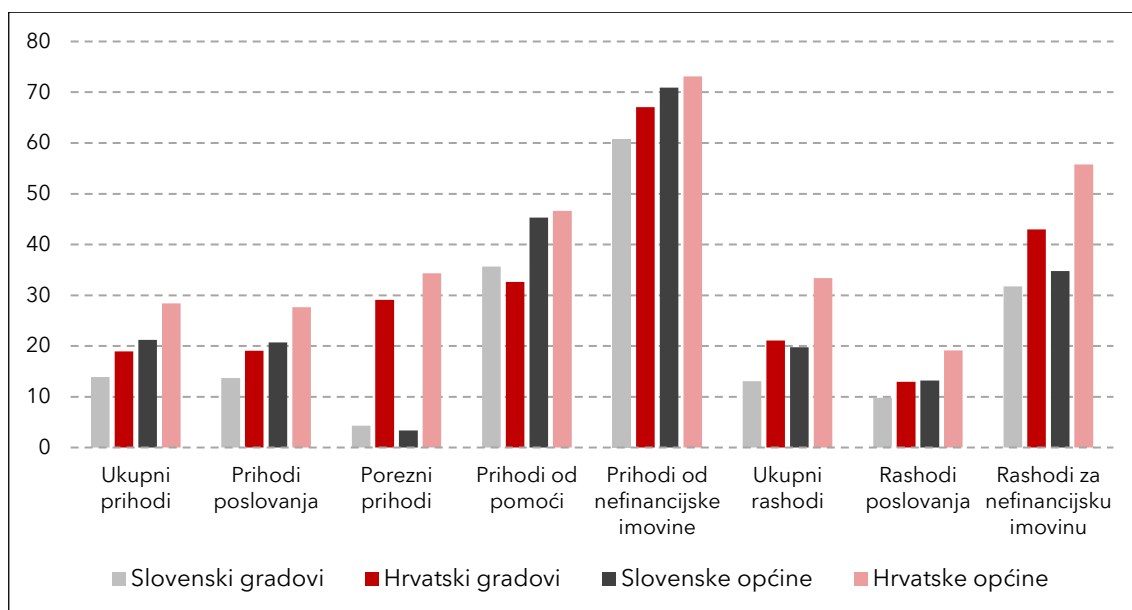
Ukupni prihodi lokalnih jedinica čine zbroj prihoda poslovanja i prihoda od nefinancijske imovine. Prihodi poslovanja obuhvaćaju prihode od redovitih aktivnosti, poput poreznih prihoda, pomoći i donacija, raznih pristojbi i naknada te prihoda od korištenja imovine. Prihodi od nefinancijske imovine<sup>4</sup> ostvaruju se prodajom stambenih i poslovnih objekata, zemljišta, prijevoznih sredstava i strateških zaliha (Ott i sur., 2009). Unatoč razlikama u računskim planovima dviju država, moguće je usporediti dva pojedinačna konta ukupnih prihoda – porezne prihode<sup>5</sup> i prihode od pomoći<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Prihodi od nefinancijske imovine u Hrvatskoj vode se na konto 7 – Prihodi od prodaje nefinancijske imovine, a u Sloveniji na konto 72 – Prihodi od kapitala (slov. *Kapitalski prihodki*).

<sup>5</sup> Porezni prihodi u Hrvatskoj vode se na konto 61 – Prihodi od poreza, a u Sloveniji na konto 70 – Prihodi od poreza (slov. *Davčni prihodki*).

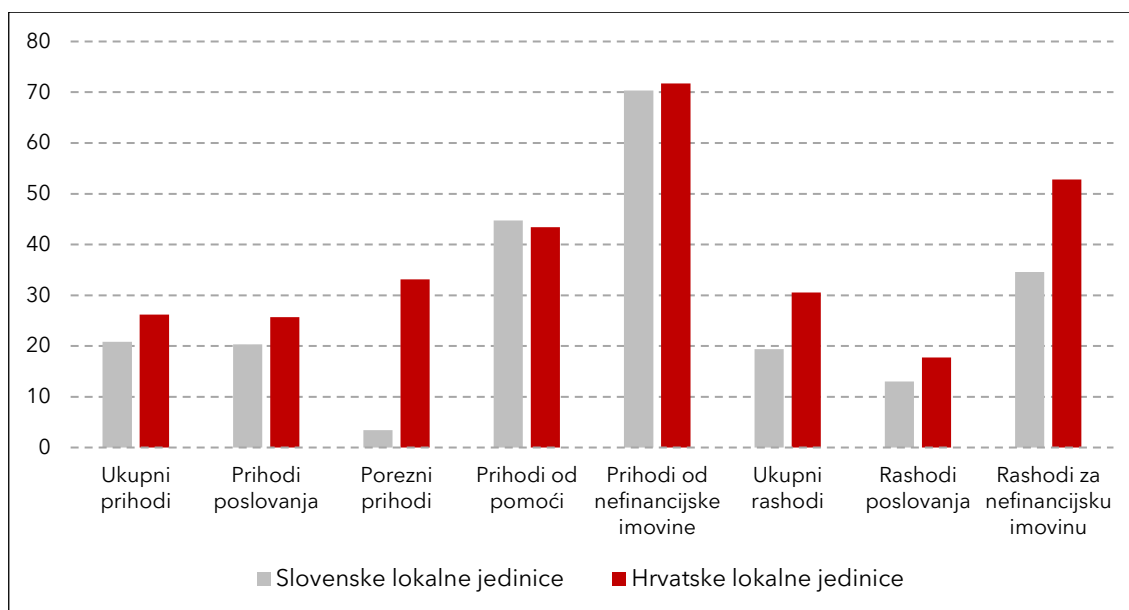
<sup>6</sup> Prihodi od pomoći u Hrvatskoj vode se na konto 63 – Pomoći od inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, a u Sloveniji na dva konta: 74 – Prihodi od transfera (slov. *Transferni prihodki*) i 78 – Sredstva primljena iz EU-a (slov. *Prejeta sredstva iz EU*).

**Grafikon 1.** Prosječna odstupanja slovenskih i hrvatskih gradova i općina, 2023. (u %)

Izvor: izračuni autorice

Najviše su odstupali prihodi od nefinancijske imovine te prihodi od pomoći (Grafikon 1.), i to ponajprije u općinama, a potom u gradovima. Kretanja prihoda poslovanja bila su slična kretanju ukupnih prihoda jer prihodi od nefinancijske imovine, u prosjeku, čine tek 2,5% ukupnih prihoda lokalnih jedinica.

U svim hrvatskim lokalnim jedinicama najviše prosječno odstupaju prihodi od nefinancijske imovine (72%), od pomoći (43%) i porezni prihodi (33%), dok najmanje odstupaju ukupni prihodi i prihodi poslovanja (26%) (Grafikon 2.). U svim slovenskim lokalnim jedinicama najveća su prosječna odstupanja prihoda od nefinancijske imovine (70%), od pomoći (45%), ukupnih prihoda (21%), prihoda poslovanja (20%), a najmanja su odstupanja poreznih prihoda (3%). Prihodi od nefinancijske imovine imaju vrlo malen udio u ukupnim prihodima lokalnih jedinica – 3% u Hrvatskoj i 1,5% u Sloveniji – stoga njihova odstupanja ne utječu značajno na ukupna odstupanja prihoda.

**Grafikon 2.** Prosječna odstupanja svih slovenskih i hrvatskih lokalnih jedinica, 2023. (u %)

Izvor: izračuni autorice

Visoka odstupanja prihoda od nefinancijske imovine mogu se djelomično objasniti zakonskom obvezom lokalnih jedinica, u skladu sa **Zakonom o proračunu** (u Hrvatskoj) i **Zakonom o javnim financijama** (u Sloveniji), da planiraju uravnotežene proračune, odnosno da ukupni planirani prihodi i primitci pokrivaju planirane rashode i izdatke<sup>7</sup>. Također, odstupanja mogu biti posljedica prakse u kojoj lokalne jedinice, radi planiranja većih rashoda, projiciraju veće prihode od nefinancijske imovine nego što ih stvarno mogu ostvariti, čime formalno zadovoljavaju zakonsku obvezu uravnoteženja proračuna. Ako tijekom godine prihodi od nefinancijske imovine budu niži od planiranih, a rashodi ostanu visoki, lokalne jedinice moraju se zadužiti da bi uskladile proračun. Naravno, moguće je i da su lokalne jedinice doista planirale prodaju, primjerice zemljišta ili građevina, ali da te transakcije zbog različitih razloga (npr. nepovoljnih tržišnih uvjeta) nisu bile realizirane.

Velika odstupanja prihoda od pomoći mogu biti povezana s neizvjesnošću oko dobivanja sredstava iz fondova EU-a. Premda se lokalne jedinice prijavljuju na natječaje, planirana sredstva često se ne realiziraju ili kasne, što dovodi do odstupanja između planiranih i ostvarenih prihoda.

<sup>7</sup> Primitci i izdatci pojmovi su koji se koriste u računu financiranja, primitci za sredstva koja ulaze na taj račun na temelju prodaje financijske imovine, naplate dugova i zajmova, a izdatci za sredstva koja izlaze s toga računa zbog nabave financijske imovine, zaduživanja i otplata zajmova (Ott i sur., 2009).

## Odstupanja rashoda u 2023.

Ukupni rashodi lokalnih jedinica sastoje se od rashoda poslovanja i rashoda za nefinancijsku imovinu. Rashodi poslovanja odnose se na tekuće poslovanje, a obuhvaćaju rashode za zaposlene, materijalne rashode, socijalne naknade, subvencije, pomoći i financijske rashode. Rashodi za nefinancijsku imovinu<sup>8</sup> odnose se na ulaganja u dugotrajnu imovinu, primjerice rashode za neproizvedenu imovinu, proizvedenu dugotrajnu imovinu, plemenite metale i ostale pohranjene vrijednosti te dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini (Ott i sur., 2009).

Najviše su prosječno odstupali rashodi za nefinancijsku imovinu, pa ukupni rashodi, pri čemu su odstupanja izraženija u općinama (Grafikon 1.). Odstupanja rashoda poslovanja manja su od odstupanja ukupnih rashoda jer rashodi za nefinancijsku imovinu u prosjeku čine 32% ukupnih rashoda u svim promatranim lokalnim jedinicama.

U svim hrvatskim lokalnim jedinicama najveća su prosječna odstupanja rashoda za nefinancijsku imovinu (53%) i ukupnih rashoda (31%), dok su najmanja odstupanja rashoda poslovanja (18%) (Grafikon 2.). Jednako kao u Hrvatskoj, i u slovenskim lokalnim jedinicama najveća su prosječna odstupanja rashoda za nefinancijsku imovinu (35%) i ukupnih rashoda (19%), dok su najmanja odstupanja rashoda poslovanja (13%). Budući da rashodi za nefinancijsku imovinu imaju znatan udio u ukupnim rashodima – 30% u Hrvatskoj i 37% u Sloveniji – njihova odstupanja snažno utječu na ukupna odstupanja rashoda.

Visoka odstupanja rashoda za nefinancijsku imovinu mogu biti posljedica planiranja kapitalnih projekata koji bi u budućnosti trebali pozitivno utjecati na lokalni razvoj. Međutim, ostvareni iznosi često odstupaju od planiranih, primjerice zbog rasta cijena materijala i usluga ili drugih nepredviđenih okolnosti.

U usporedbi s hrvatskim lokalnim jedinicama, slovenske jedinice u prosjeku pokazuju manja odstupanja između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda. U Sloveniji su najmanja odstupanja poreznih prihoda, a u Hrvatskoj rashoda poslovanja. U Sloveniji porezni prihodi snažno pridonose ukupnoj stabilnosti prihoda, dok u Hrvatskoj njihova odstupanja ipak donekle umanjuju stabilnost ukupnih prihoda. U objema zemljama najveća su odstupanja prihoda od pomoći, prihoda od nefinancijske imovine i rashoda za nefinancijsku imovinu.

---

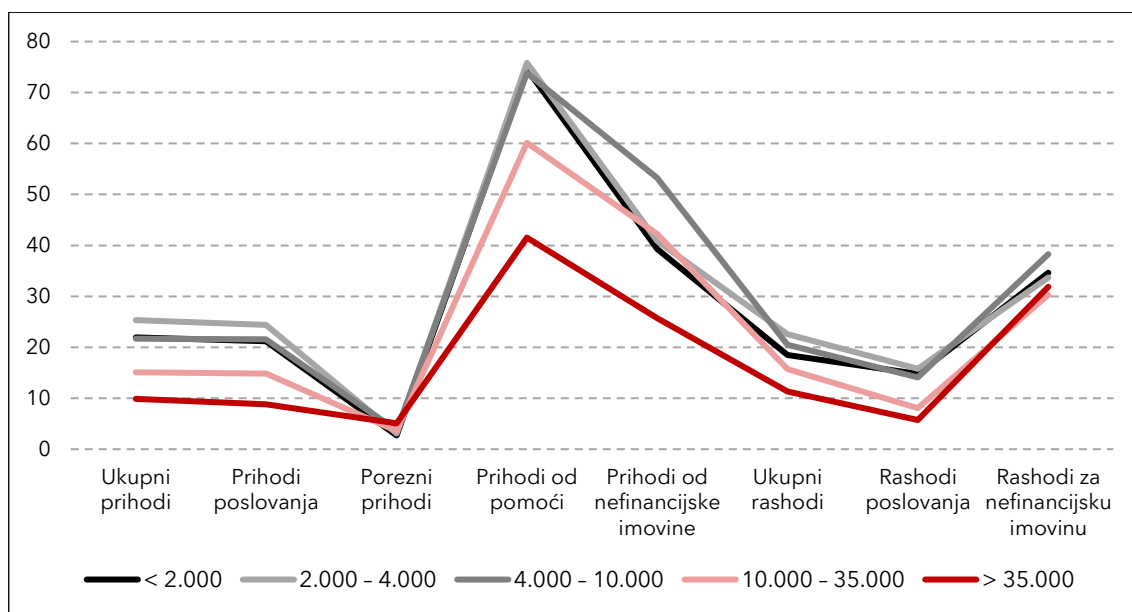
<sup>8</sup> Rashodi za nefinancijsku imovinu u Hrvatskoj vode se na kontu 4 – Rashodi za nabavu nefinancijske imovine, a u Sloveniji na kontu 42 – Investicijski rashodi (slov. *Investicijski odhodki*).

## Razlike među lokalnim jedinicama s obzirom na odstupanja prihoda i rashoda u 2023.

Od 768 promatranih lokalnih jedinica, samo njih 126 imalo je odstupanja ukupnih prihoda manja od 5% (26% slovenskih i 13% hrvatskih), dok je svega 78 jedinica imalo odstupanja ukupnih rashoda manja od 5% (12% slovenskih i 10% hrvatskih jedinica).

U Sloveniji lokalne jedinice s manjim brojem stanovnika u pravilu imaju veća odstupanja u većini kategorija, osobito kod prihoda od pomoći i prihoda od nefinancijske imovine (Grafikon 3.). Lokalne jedinice s više od 35.000 stanovnika imaju najmanja odstupanja u gotovo svim vrstama prihoda i rashoda. Odstupanja su najveća kod prihoda povezanih s kapitalnim ulaganjima (prihodi od pomoći i prihodi od nefinancijske imovine), a najmanja kod stabilnih izvora prihoda, kao što su porezni prihodi.

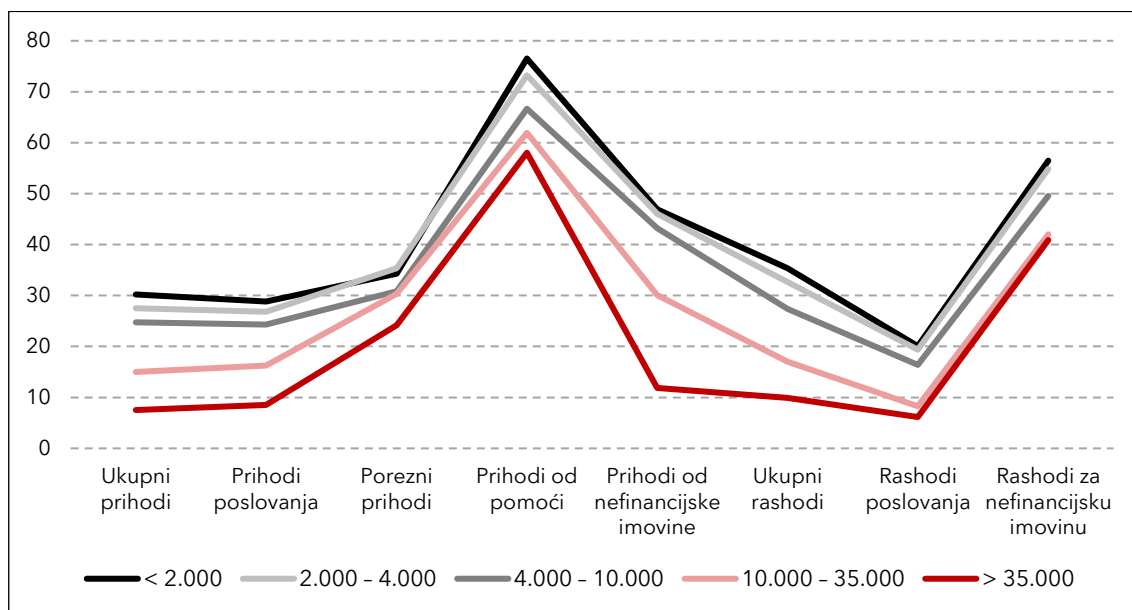
**Grafikon 3.** Prosječna odstupanja prihoda i rashoda u slovenskim lokalnim jedinicama prema broju stanovnika, 2023. (u %)



Izvor: izračuni autorice

U Hrvatskoj najveća odstupanja imaju najmanje lokalne jedinice, osobito prihoda od pomoći, prihoda od nefinancijske imovine i rashoda za nefinancijsku imovinu, dok gradovi s više od 35.000 stanovnika ostvaruju najmanja odstupanja u svim kategorijama prihoda i rashoda (Grafikon 4.).

**Grafikon 4.** Prosječna odstupanja prihoda i rashoda u hrvatskim lokalnim jedinicama prema broju stanovnika, 2023. (u %)



Izvor: izračuni autorice

Ti obrasci ukazuju na izazove u realnom proračunskom planiranju, posebno kod manjih lokalnih jedinica, koje se često suočavaju s većom neizvjesnošću u ostvarivanju planiranih prihoda i rashoda. Istodobno, naglašavaju potrebu za većom preciznošću u procjenama proračunskih stavki i za transparentnim obrazlaganjem svih značajnijih odstupanja.

### Što oblikuje odstupanja u proračunskom planiranju?

Na razlike u odstupanjima ostvarenih od planiranih prihoda i rashoda lokalnih jedinica mogu utjecati različiti ekonomski i politički čimbenici, što potvrđuju i prethodna istraživanja.<sup>9</sup> Od ekonomskih čimbenika najčešće se ističu broj stanovnika, dohodak po stanovniku, fiskalni kapacitet, stopa nezaposlenosti i proračunski saldo. U prosjeku slovenske lokalne jedinice imaju više stanovnika, viši dohodak po stanovniku, jači fiskalni kapacitet i nižu stopu nezaposlenosti nego hrvatske, što može pridonijeti njihovoj većoj sposobnosti preciznoga proračunskog planiranja. Manje i gospodarski slabije jedinice, koje su učestalije u Hrvatskoj, suočavaju se s većom neizvjesnošću prihoda i rashoda, što može rezultirati većim odstupanjima.

<sup>9</sup> Vidi npr. Benito, Guillamón i Bastida (2015), Boukari i Veiga (2018), Jorge, Cerqueira i Furtado (2023).

Na vjerodostojnost proračunskog planiranja mogu utjecati i politički čimbenici, od kojih su neki navedeni u nastavku.

- U hrvatskim lokalnim jedinicama politička rascjepkanost, mjerena indeksom rascjepkanosti,<sup>10</sup> manja je nego u slovenskim. Drugim riječima, hrvatske su vlasti politički homogenije, što bi teoretski trebalo olakšati donošenje odluka i pridonijeti realnijem proračunskom planiranju. No, u praksi manja rascjepkanost može biti povezana s većim proračunskim odstupanjima – zbog slabijeg političkog nadzora, smanjene transparentnosti i mogućnosti planiranja u svrhu političke koristi.
- Zastupljenost žena na izvršnim funkcijama nešto je veća u Sloveniji (14%) nego u Hrvatskoj (11%), a udio žena u lokalnim vijećima iznosi 33% u Sloveniji i 28% u Hrvatskoj. Neka istraživanja sugeriraju da veća zastupljenost žena na vlasti korelira s odgovornijim upravljanjem i većom pažnjom na transparentnost, što može smanjiti odstupanja u planiranju proračuna (Cuadrado-Ballesteros, Guillamón i Ríos, 2022).
- Visoka stopa reizbora političara – 73% u Hrvatskoj i 68% u Sloveniji – može stvoriti poticaje za optimistično ili pristrano planiranje proračuna u predizbornim razdobljima, čime se narušava realnost planiranih stavki i povećava vjerojatnost većih odstupanja između planiranih i ostvarenih iznosa.

Ekonomski i politički čimbenici opisani u analizi djeluju istodobno i međusobno su povezani, zajednički oblikujući vjerodostojnost proračunskog planiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj i Sloveniji. Razumijevanje tih utjecaja ključno je za oblikovanje učinkovitijih javnih politika usmjerenih na veću proračunsku transparentnost i preciznije planiranje – osobito u manjim i osjetljivijim sredinama.

## Zaključno

Analiza odstupanja planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda lokalnih jedinica u Hrvatskoj i Sloveniji za 2023. pokazuje da slovenske jedinice u prosjeku planiraju proračun vjerodostojnije od hrvatskih. Najveća odstupanja prisutna su kod prihoda od pomoći i prihoda od nefinancijske imovine, osobito u manjim jedinicama s manje od 2.000 stanovnika. U Sloveniji su najmanja odstupanja poreznih prihoda, a u Hrvatskoj rashoda poslovanja. Na razlike u odstupanjima djeluju i ekonomski i politički čimbenici, npr. veći broj stanovnika, viši dohodak, jači fiskalni kapacitet i niža

---

<sup>10</sup> Rascjepkanost lokalnog vijeća izračunata je pomoću Herfindahlovog indeksa prema formuli:  $\sum_{i=1}^n \frac{S_i^2}{S^2}$ , gdje je  $S_i$  broj vijećnika stranke  $i$  u lokalnom vijeću;  $i$  je broj stranaka u lokalnom vijeću; a  $S$  je ukupan broj vijećnika u lokalnom vijeću. Indeks poprima vrijednosti od 0 do 1 (1 znači da svi vijećnici pripadaju stranci političara na vlasti).

nezaposlenost povezani su s manjim odstupanjima, dok politička stabilnost i manja rascjepkanost vlasti olakšavaju preciznije planiranje proračuna. Visoka stopa reizbora političara u objema državama sugerira i mogući utjecaj političkih motiva na optimistično proračunsko planiranje, osobito u predizbornim razdobljima.

Preporuke nositeljima politika:

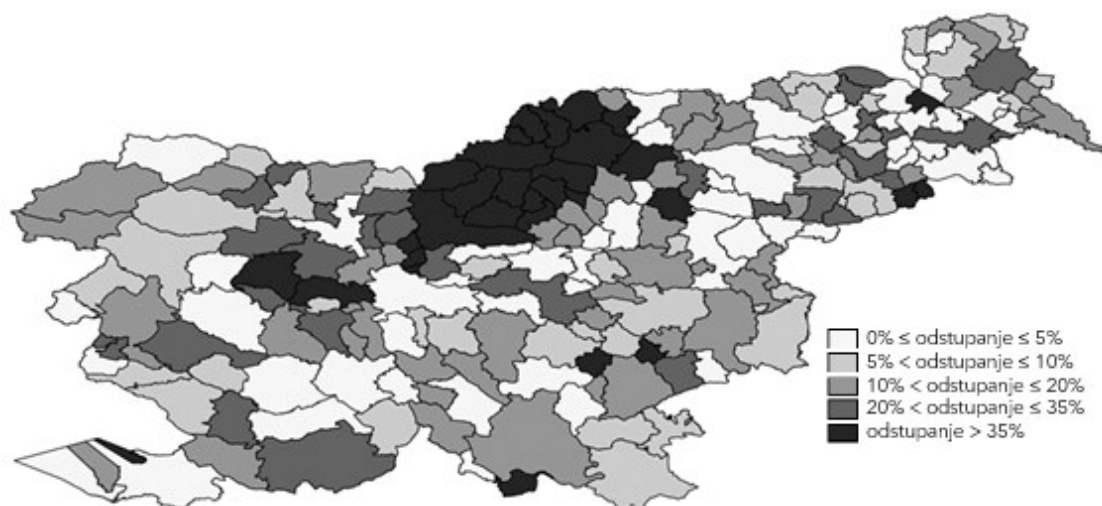
- **povećati transparentnost proračuna** (lokalne vlasti)  
Lokalne vlasti trebale bi redovito i jasno obrazlagati odstupanja između planiranih i ostvarenih proračunskih stavki te informirati građane o razlozima i posljedicama tih odstupanja, primjerice u izvještajima o godišnjem izvršenju proračuna.
- **poboljšati realnost planiranja** (lokalne vlasti, u suradnji s državnim tijelima)  
Pri izradi proračuna lokalne vlasti trebale bi koristiti realne i konzervativne procjene prihoda i rashoda, osobito kod stavki izloženih tržišnim i gospodarskim rizicima, uz tehničku podršku i smjernice Ministarstva financija.
- **jačati fiskalnu odgovornost** (državna tijela i neovisne institucije)  
Potrebno je razviti sustave za praćenje i ocjenjivanje vjerodostojnosti planiranja proračuna, primjerice objavljivanjem neovisnih izvješća ili uspostavom javnih baza podataka o odstupanjima, pod nadzorom državnih tijela ili nezavisnih istraživačkih institucija.
- **upozoriti na rizike predizbornog planiranja** (državna nadzorna tijela, javnost i mediji)  
Potrebno je ojačati nadzor nad proračunskim dokumentima u predizbornim godinama te osigurati javno izvještavanje o potencijalno nerealnim planiranjima. U tom procesu važnu ulogu trebaju imati i mediji, koji svojim istraživačkim radom mogu doprinijeti otkrivanju i sprječavanju politički motiviranih odstupanja.
- **uložiti u kapacitete manjih lokalnih jedinica** (državna tijela, županije i regionalne agencije)  
S obzirom na veću izloženost manjih lokalnih jedinica proračunskim odstupanjima, potrebno im je pružiti tehničku, savjetodavnu i financijsku podršku pomoću posebnih državnih programa, županijskih inicijativa i aktivnosti regionalnih razvojnih agencija. Ta analiza dodatno otvara pitanje dugoročne fiskalne i administrativne održivosti malih lokalnih jedinica, čije je učinkovito funkcioniranje ključno za vjerodostojno proračunsko planiranje i pružanje javnih usluga.

## Dodatak

Prikaz karata svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj i Sloveniji s prikazom odstupanja ukupnih prihoda i rashoda. Kategorije odstupanja su:

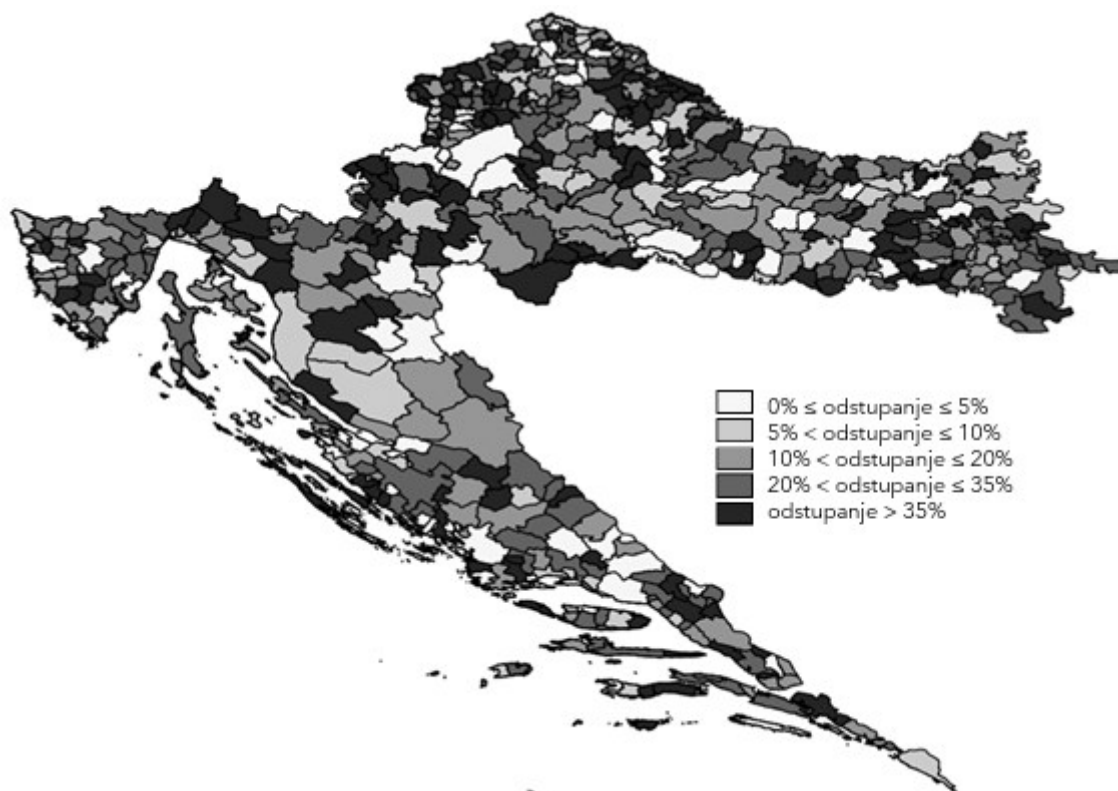
- odstupanje unutar prihvatljivih granica:  $0 \leq \text{odstupanje} \leq 5\%$
- blago odstupanje:  $5 < \text{odstupanje} \leq 10\%$
- umjereno odstupanje:  $10 < \text{odstupanje} \leq 20\%$
- značajno odstupanje:  $20 < \text{odstupanje} \leq 35\%$  i
- vrlo veliko odstupanje:  $\text{odstupanje} > 35\%$ .

**Slika 1.** Odstupanja ukupnih prihoda u Sloveniji, 2023.

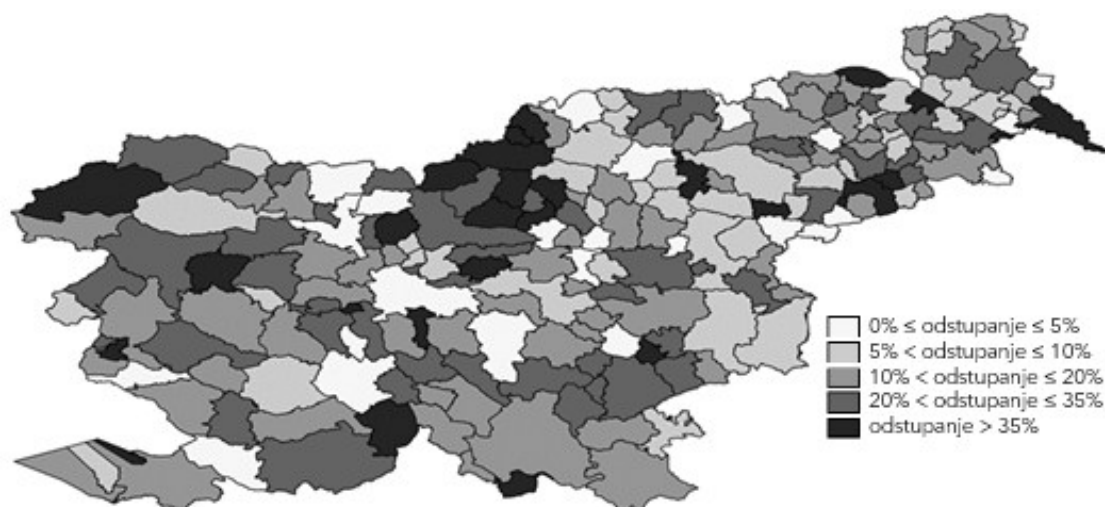


Izvor: izrada autorice

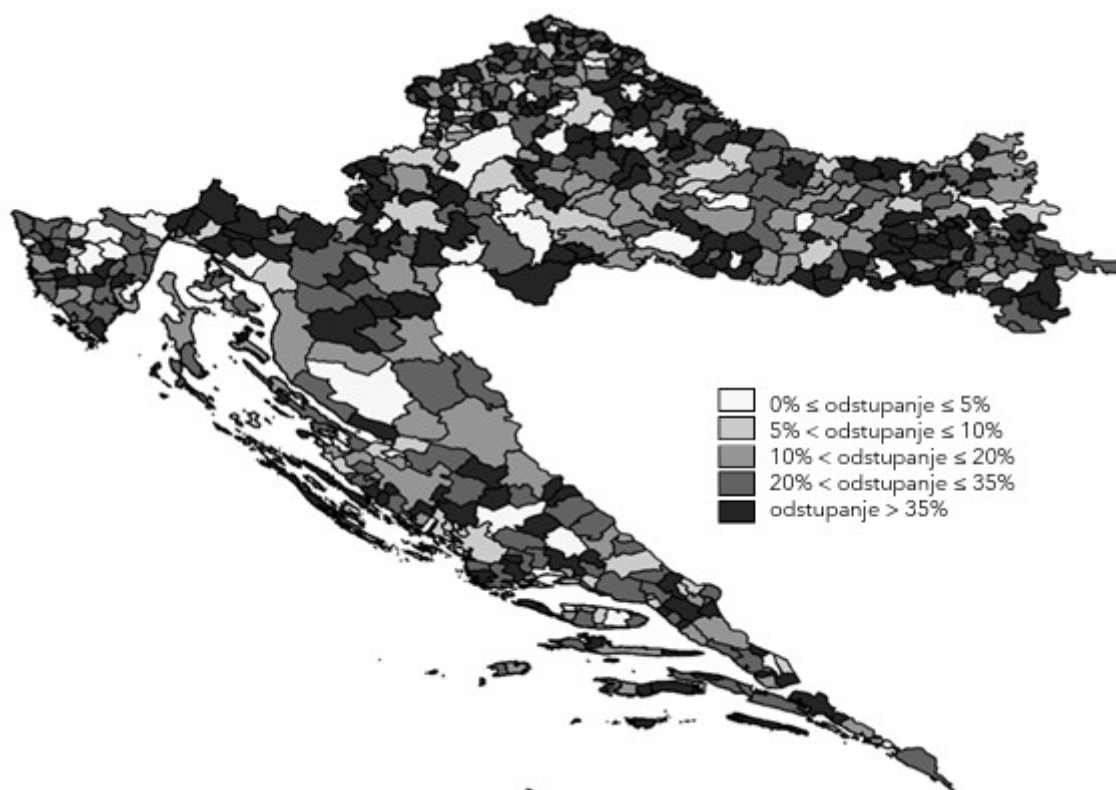
**Slika 2.** Odstupanja ukupnih prihoda u Hrvatskoj, 2023.



Izvor: izrada autorice

**Slika 3.** Odstupanja ukupnih rashoda u Sloveniji, 2023.

Izvor: izrada autorice

**Slika 4.** Odstupanja ukupnih rashoda u Hrvatskoj, 2023.

Izvor: izrada autorice