

Vjerodostojnost planiranja proračuna županija, gradova i općina u razdoblju 2020. - 2022.

Prijaković, Simona

Source / Izvornik: **Osvrti Instituta za javne financije, 2024, 17, 1 - 11**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2024.136>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:030303>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-06**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

#136

14. ožujka 2024.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Vjerodostojnost planiranja proračuna županija, gradova i općina u razdoblju 2020. – 2022.

Simona Prijaković

U ovome osvrtu, na temelju podataka Ministarstva financija i prikupljenih podataka iz izglasanih proračuna hrvatskih lokalnih jedinica¹, sistematiziraju se i prikazuju osnovni podatci o planiranju i ostvarenju tih proračuna. Naglasak je pritom na odstupanjima ostvarenima od planiranih proračuna u razdoblju 2020. – 2022. jer lokalne jedinice redovito planiraju veće prihode i rashode nego što ih tijekom godine ostvare. Tijekom promatranoga razdoblja najviše su prosječno odstupali prihodi i rashodi općina, a slijede ih gradovi pa županije. Općenito su najviše odstupali prihodi i rashodi za nefinancijsku imovinu, dok su najmanje odstupali rashodi poslovanja. Dostupni su podatci o odstupanjima prihoda i rashoda tijekom 2020. – 2022. u tablici u [Excelu](#).

Vjerodostojnost planiranja proračuna (*budget credibility*) itekako je važna tema i sve prisutnija u literaturi. Tako, primjerice, Međunarodno partnerstvo za proračun (*International Budget*



Partnership – IBP) od 2018. ispituje veličinu, uzroke, razloge i posljedice odstupanja ostvarenih od planiranih proračuna na razinama država, ali i nižim razinama vlasti u državama. IBP definira vjerodostojnost planiranja proračuna kao sposobnost vlasti da ispuni vlastite ciljeve (plan) prihoda i rashoda tijekom fiskalne godine. Kada ostvarena javna potrošnja odstupa od izglasanoga proračuna, moguće su dvije situacije: nedovoljna potrošnja (*underspending*), ako je stvarna potrošnja manja od planirane, i prekomjerna potrošnja (*overspending*), ako je stvarna potrošnja veća od planirane.

Budući da nije lako ostvariti proračun točno onako kako je planiran, prihvatljivim se obično smatra do 5% odstupanja ostvarenoga od izglasanoga proračuna (PEFA, 2019). Odstupanja su često neminovna, ali je ključno da vlasti uz proračunske dokumente o izvršavanju proračuna ponude precizna obrazloženja svih odstupanja. Pri objavama izvještaja (polugodišnjih i godišnjih) o izvršenjima proračuna vlasti bi morale detaljno objasniti zbog čega je došlo do odstupanja i kako se prema tim odstupanjima namjeravaju odnositi u budućnosti, odnosno što će biti s planiranim, a neostvarenim prihodima i rashodima u budućim proračunskim razdobljima. Odstupanja proračuna mogu biti posljedica nepredviđenih okolnosti u domaćemu ili svjetskome gospodarstvu, primjerice recesija ili pandemija, ali mogu biti i posljedica nesposobnosti vlasti da realno planira prihode i rashode ili čak namjeran čin, kako bi se ostvarili neki ciljevi vlasti (primjerice, prije izbora).

Plan proračuna prikazuje iznose prihoda i rashoda koje državne, regionalne i lokalne izvršne vlasti namjeravaju ostvariti u idućoj godini, a koje odobravaju, odnosno izglasavaju njihove

predstavničke vlasti. Izvršenje proračuna ostvarenje je iznosa predviđenih planom. Vjerodostojnost je proračunskoga planiranja važna jer nakon što predstavničke vlasti izglasaju proračun, građani očekuju da ga izvršna vlast izvršava prema planu, učinkovito usmjeravajući potrošnju na planirana javna dobra i usluge te na održivi razvoj. Ako vlast ne izvršava proračun prema planu, građani se mogu zapitati zašto se to dogodilo i s čime je to povezano. Ponovljena odstupanja smanjuju povjerenje građana u sposobnost vlasti da realistično planira i ostvari proračune te da se pridržava svojih obveza.

Radi podizanja razine proračunske transparentnosti i informiranosti građana, Ministarstvo financija svake godine objavljuje podatke o ostvarenju proračuna svih lokalnih jedinica.² Kako bi se javnost upoznala s razlikama planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda, u daljnjemu se tekstu nudi jednostavna i sistematizirana analiza ključnih financijskih podataka. Dostupni su podatci o odstupanjima prihoda i rashoda tijekom 2020. – 2022. u tablici u [Excelu](#) kako bi se zainteresirani vrlo lako mogli upoznati s odstupanjima ostvarenima od planiranih proračuna svojih županija, gradova i općina te ih uspoređivati sa stanjem u proteklim godinama, ali i sa stanjem u drugim županijama, gradovima i općinama. 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 nekoliko uvodnih napomena.

Prvo, zbog različitih nadležnosti za prikupljanje prihoda i pružanje javnih dobara i usluga, ne mogu se uspoređivati iznosi ostvarenja prihoda i rashoda svih lokalnih jedinica, već samo iznosi između

županija, iznosi između gradova i iznosi između općina. Drugo, brojne lokalne jedinice ne prikupljaju prihode i ne stvaraju rashode samo na temelju svojih proračuna već i uz pomoć svojih proračunskih korisnika (vrtića, škola, muzeja, bolnica itd.) te s pomoću pravnih osoba čiji su većinski vlasnici ili suvlasnici i ustanova kojima su osnivači. Treće, analizirano je 20 županija, 128 gradova i 427 općina³.

Odstupanje izvršenoga od planiranoga proračuna izračunato je prema formuli:

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

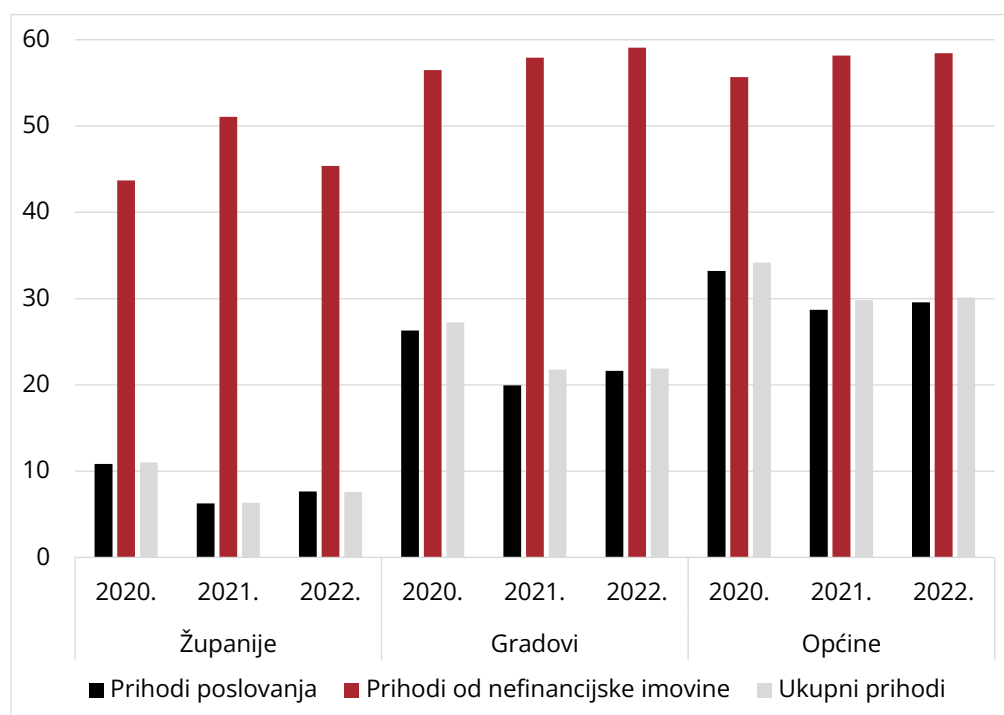
planirano se odnosi na iznos iz prvotno izglasana proračuna, dok se ostvareno odnosi na iznos iz izvještaja o godišnjemu izvršenju proračuna lokalne jedinice. Promatraju se pozitivne vrijednosti radi jednostavnosti te jer bi ostvareni proračun trebao biti jednak planiranome.

Odstupanja prihoda

Prihodi poslovanja su prihodi od redovitih aktivnosti lokalnih jedinica, primjerice prihodi od poreza na dohodak, pomoći i donacije, razne pristojbe i naknade, prihodi od korištenja imovine. Prihodi od nefinancijske imovine prihodi su ostvareni prodajom stambenih i poslovnih objekata, zemljišta, prijevoznih sredstava i strateških zaliha (Ott i sur., 2009). Ukupni su prihodi zbroj prihoda poslovanja i prihoda od nefinancijske imovine.

U razdoblju 2020. – 2022. prosječna odstupanja prihoda poslovanja, prihoda od nefinancijske imovine i ukupnih prihoda najveća su u općinama, slijede gradovi pa županije (grafikon 1.).

Grafikon 1. Prosječna odstupanja prihoda, 2020. – 2022. (u %)



Izvor: autoričini izračuni

U odnosu na 2020., u 2021. se u svim lokalnim jedinicama smanjuju odstupanja prihoda poslovanja i ukupnih prihoda, a u 2022. ponovno rastu. Prosječna odstupanja prihoda od nefinancijske imovine u gradovima i općinama, u odnosu na 2020., tijekom 2021. i 2022. rastu; dok u županijama u 2021. rastu te se u 2022. smanjuju (grafikon 1.).

U cijelome promatranom razdoblju u svim lokalnim jedinicama prosječna su odstupanja prihoda poslovanja oko 28%, prosječna

odstupanja prihoda od nefinancijske imovine s 57% su najveća od svih odstupanja, a prosječna su odstupanja ukupnih prihoda oko 29%. Prihodi od nefinancijske imovine imaju vrlo malen udio u ukupnim prihodima (tijekom promatranoga razdoblja u svim lokalnim jedinicama oko 3%), stoga je slično kretanje i veličina odstupanja prihoda poslovanja i ukupnih prihoda.

Na vrlo visoka odstupanja prihoda od nefinancijske imovine može utjecati i činjenica da su lokalne jedinice prema [Zakonu o proračunu](#) obvezne planirati uravnotežene proračune, odnosno planirani ukupni prihodi i primitci moraju pokrivati planirane ukupne rashode i izdatke.⁴ Kako bi mogle planirati veće rashode, lokalne jedinice stoga planiraju veće prihode od nefinancijske imovine. Ako su im pri ostvarenju proračuna prihodi od nefinancijske imovine manji od planiranih, a rashodi veći od prihoda, onda se zadužuju. Moguće je, naravno, i da su lokalne jedinice stvarno planirale prodati, primjerice, zemljište ili građevine, ali iz nekog razloga nisu uspjeli. Vezano uz taj problem, u budućnosti bi bilo dobro istražiti i eventualne utjecaje političko-proračunskih ciklusa.

U cijelome promatranom razdoblju najviša su odstupanja ukupnih prihoda imale uglavnom općine, ali i manji gradovi, odnosno većinom lokalne jedinice s manje od 7.500 stanovnika. Ukupne su prihode najviše (čak više od 65%) precijenili Donja Voća, Biograd na Moru, Podravska Moslavina, Rugvica, Orle, Zagvozd, Dubravica, Vuka, Primorski Dolac, Pokupsko, Hrašćina te Lišane Ostrovičke. Velika odstupanja prihoda poslovanja mogu biti povezana s pomoći EU-a jer su se lokalne jedinice prijavile na natječaj te planiraju dobiti sredstva iz EU-a, ali navedena se sredstva ne ostvare ili kasni njihov primitak.

U cijelome promatranom razdoblju ukupne su prihode najrealističnije planirali Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Međimurska, Zadarska, Ličko-senjska i Zagrebačka županija, gradovi Karlovac, Križevci, Osijek i Umag – Umago te općine Voćin, Sveti Martin na Muri i Matulji (do 5%).

Odstupanja rashoda

Rashodi poslovanja vezani su uz tekuće poslovanje lokalnih jedinica, a čine ih rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, socijalne naknade, subvencije, pomoći, financijski rashodi. Rashodi za nefinancijsku imovinu odnose se na dugotrajnu imovinu, primjerice rashodi neproizvedene imovine, proizvedene dugotrajne imovine, plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti te dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini (Ott i sur., 2009). Ukupni su rashodi zbroj rashoda poslovanja i rashoda za nefinancijsku imovinu.

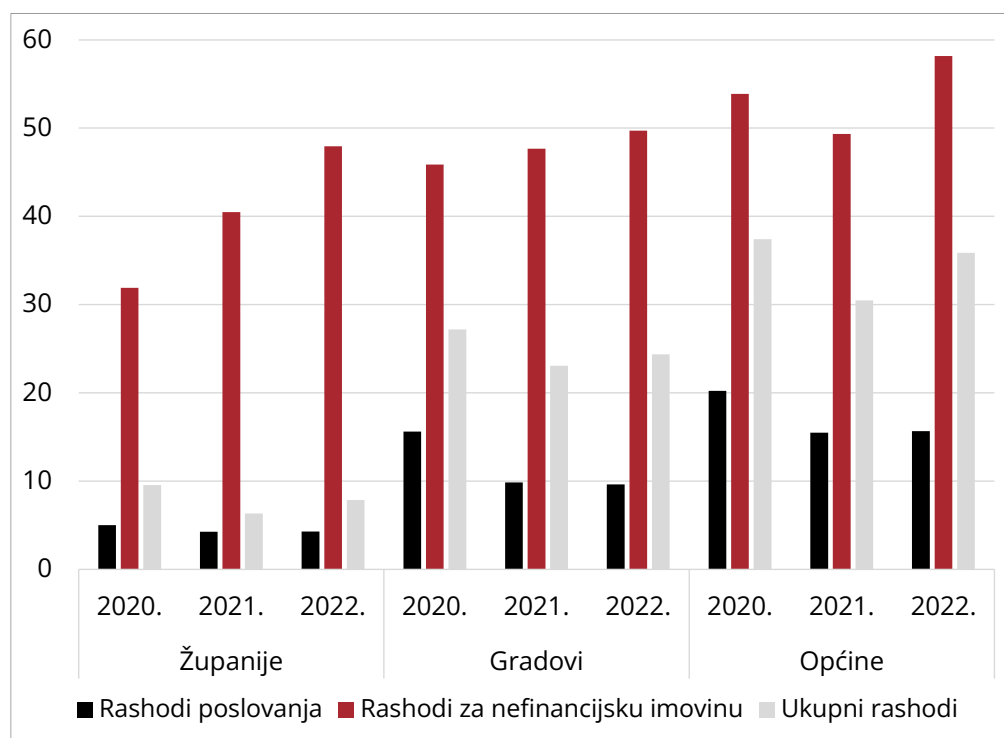
Kao i za prihode, u razdoblju 2020. – 2022. prosječna odstupanja rashoda poslovanja, rashoda za nefinancijsku imovinu te ukupnih rashoda najveća su u općinama, slijede gradovi pa županije (grafikon 2.).

U odnosu na 2020., u gradovima se tijekom 2021. i 2022. odstupanja rashoda poslovanja smanjuju, dok se u županijama i općinama u 2021. smanjuju, a u 2022. ponovno rastu. U županijama i gradovima tijekom 2021. i 2022. odstupanja rashoda financijske imovine rastu, dok se u općinama u 2021. smanjuju te u 2022. ponovno rastu. S druge strane, odstupanja se ukupnih rashoda u svim lokalnim jedinicama u 2021. smanjuju, a u 2022. ponovno rastu (grafikon 2.).

Tijekom promatranoga razdoblja u svim lokalnim jedinicama prosječno ostvareni rashodi poslovanja najmanje odstupaju od planiranih (oko 15%), dok rashodi za nefinancijsku imovinu najviše

odstupaju od planiranih (oko 52%). Stoga su prosječna odstupanja ukupnih rashoda oko 31%. U cijelome promatranom razdoblju u svim lokalnim jedinicama udio rashoda za nefinancijsku imovinu u ukupnim rashodima iznosi 31%, stoga su zbog visokih odstupanja rashoda za nefinancijsku imovinu odstupanja ukupnih rashoda mnogo veća.

Grafikon 2. Prosječna odstupanja rashoda, 2020. – 2022. (u %)



Izvor: autoričini izračuni

Do vrlo visokih odstupanja rashoda za nefinancijsku imovinu možda dolazi zbog toga što lokalne jedinice planiraju kapitalne projekte koji bi u budućnosti trebali pozitivno utjecati na lokalni razvoj, međutim iz nekih se razloga, primjerice zbog rasta cijena materijala i usluga, ostvareni iznos uvelike razlikuje od planiranoga.

U cijelome promatranom razdoblju najviša odstupanja uglavnom imaju općine, ali i manji gradovi, odnosno lokalne jedinice s manje od 7.500 stanovnika, primjerice Donja Voća, Podravska Moslavina, Biograd na Moru, Podravske Sesvete, Zagvozd, Rugvica, Hrašćina, Dragalić, Vuka, Pokupsko, Orle, Dubravica, Sokolovac i Antunovac (više od 65%).

Ukupne rashode najrealističnije su, s odstupanjima manjim od 5%, planirali Šibensko-kninska, Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska, Međimurska, Zadarska, Virovitičko-podravska, Dubrovačko-neretvanska, Ličko-senjska i Požeško-slavonska županija, gradovi Zagreb, Prelog, Virovitica i Ozalj te općine Hlebine i Marijanci.

Zaključak

Iznesena analiza navodi na sljedeće zaključke:

- najveća prosječna odstupanja prihoda i rashoda imaju općine, zatim gradovi pa županije; većina lokalnih jedinica planira veće prihode i rashode nego što ih tijekom godine ostvare, pa bi za njih valjalo izvidjeti je li problem u nedostatku administrativnoga osoblja sposobnoga za kvalitetno planiranje proračuna, planiraju li se namjerno viši prihodi kako bi se mogli planirati i viši rashodi ili se radi o nekim drugim razlozima;
- najmanje odstupaju rashodi poslovanja, a najviše prihodi i rashodi za nefinancijsku imovinu u svim lokalnim jedinicama (iznad 50%);
- u odnosu na 2020., tijekom 2021. prosječna se odstupanja prihoda poslovanja, ukupnih prihoda, rashoda poslovanja i ukupnih rashoda smanjuju te se u 2022. povećavaju (osim kod gradova, gdje se u 2022. odstupanja rashoda poslovanja

smanjuju), vjerojatno zbog pandemije, no razloge bi vrijedilo detaljnije proučiti;

- zanimljivo bi bilo pratiti vjerodostojnost proračunskoga planiranja tijekom dužega razdoblja kako bi se analizirali političko-proračunski ciklusi.

Valja se nadati da 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 javnost da se uključi u proračunski proces i pokuša utjecati na realnije planiranje proračuna lokalnih jedinica, kako bi se izbjegla velika odstupanja i mogućnost za manipulaciju proračunom;
- ukazati lokalnim jedinicama na važnost kvalitetnoga proračunskog planiranja i potrebu ostvarivanja što uravnoteženijih proračuna (na što ih uostalom i **Zakon o proračunu** obvezuje) te na potrebu kvalitetnoga obrazlaganja građanima svih odstupanja ostvarenih od planiranih proračuna, uz informiranje o koracima koji će se poduzeti za ispravljanje prethodnih odstupanja.

¹ Naziv „lokalne jedinice” ovdje podrazumijeva sve županije, gradove i općine, a „lokalni proračuni” odnose se na proračune svih županija, gradova i općina.

² Na mrežnim stranicama [Ministarstva financija](#) dostupni su podatci za razdoblje 1995. – 2020. Na portalu [Financijsko izvještavanje u sustavu proračuna i Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika \(RKPMI\)](#) dostupni su financijski podatci za 2021. – 2024.

³ Općina Šestanovac isključena je iz analize zbog nedostupnosti potpunih izglasanih proračuna.

⁴ 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).