

Tereza Rogić Lugarić*

UDK 336.201:025:43

Proračun (engl. *budget*) – osnovni instrument financiranja javnih potreba. Ne postoji jedinstvena definicija proračuna; postoje brojne definicije proračuna ovisno o viđenju njegova mjesta i uloge te naglašavanja pravnog, financijskog ili nekog drugog obilježja proračuna. Tako se, primjerice, proračun vidi kao »glavni instrument financijskog upravljanja«; »dokument koji predstavlja vladin plan prihoda i rashoda za razdoblje od jedne ili više godina«; »predviđeno, planirano ponašanje«; »svojevrсно izjašnjavanje o prioritetima«; »način izbora – između alternativa manjeg i većeg značenja, temeljen na načelu učinkovitosti a radi postizanja određenih ciljeva«; »zapisnik prošlosti«; »dokument ili skup dokumenata koji se odnose na financijsko stanje i buduće planove određene organizacije, uključujući informacije o prihodima, rashodima, ciljevima i namjerama«; »mehanizam koji služi postavljanju ciljeva, mjeranju napretka u njihovu postizanju, identificiranju slabosti, kontroli i povezivanju«; »proračunom ne samo da je moguće identificirati iznose i namjene javnih rashoda nego i tijela i pojedince odgovorne za postizanje ciljeva utvrđenih samim proračunom«; »proračun je i raspodjela odgovornosti djelovanja i ostvarivanja rezultata tijela uključenih u izradu i donošenje proračuna: izvršnih i predstavničkih«, »akt kojim se procjenjuju prihodi i primitci i utvrđuju rashodi i izdatci«. Obilježja zajednička svim definicijama proračunskog dokumenta jesu: 1. proračun je javni akt; 2. brojčano uspoređuje javne prihode i javne rashode; 3. orijentacija je za buduće razdoblje i ima plansko značenje; 4. mora biti kratkoročno uravnotežen i sukladan financijskom planu; 5. brojčano je izražen program aktivnosti vlade i mjera za njihovo ostvarenje.

* Dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, viša asistentica na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Financial Law and Public Finances, Faculty of Law, University of Zagreb)

Proračun Europske unije (EU Budget) – financijski instrument u kojem se iskazuju svi prihodi i rashodi Europske unije; godišnji financijski plan sastavljen sukladno proračunskim načelima koji omogućuje »prognoze« i »odobrava«, za svaku financijsku godinu, procjenu budućih troškova, prihoda i rashoda kao i njihov temeljiti opis i opravdanje (potonji su uključeni u proračunske primjedbe); jedini centralizirani instrument provođenja fiskalne politike u okviru EU. Četiri su temeljne razlike između »klasičnih«, nacionalnih proračuna i proračuna EU: 1) u strukturi prihodne i rashodne strane; 2) proračun EU razmjerno je malen u odnosu prema gospodarstvu koje pokriva; 3) proračun EU strože je reguliran; te, s obzirom na navedeno, 4) načelo proračunske ravnoteže dosljedno se i strogo provodi, proračun EU ne smije biti u deficitu i prihodi moraju »pokriti« sve troškove, odnosno iz proračuna EU izuzeto je zaduživanje i posuđivanje sredstava korisnicima. Temeljna načela kojih bi se trebalo pridržavati prilikom provođenja proračuna EU jesu: načelo godišnje periodičnosti proračuna, načelo ravnoteže, načelo jedinstva, načelo univerzalnosti, načelo specifikacije, načelo jedinice obračuna, načelo proračunske točnosti te načelo transparentnosti. Normativna osnova proračuna EU jest Financijska regulacija, koja sadržava pravila vezana uz planiranje i izradu proračuna te uporabu EU sredstava. Potrošnja u okviru EU ograničena je samim ugovorima (iznos sredstava na raspolaganju Uniji ograničen je dogovorom zemalja članica i Parlamenta; aktualna je granica 1,23% bruto nacionalnog dohotka EU za plaćanja iz EU proračuna; usporedbe radi, 45% BND-a troši se za nacionalne, regionalne i lokalne izdatke u zemljama članicama) ali i višegodišnjim Međuinstitucionalnim sporazumom o proračunskoj disciplini i razumnoj financijskom upravljanju Europskog parlamenta, Ministarskog vijeća i Europske komisije. S obzirom na to da se pravila Ugovora u vezi s proračunoma EU nisu mijenjala od 1975., Međuinstitucionalni sporazum dopušta stanovite nužne promjene i pridonosi poboljšanju suradnje između institucija u svim pitanjima koja se tiču proračuna. Taj sporazum sadržava i višegodišnji financijski okvir, odnosno financijsku perspektivu, termin koji se uvriježio u razdoblju 1988. – 2006. Financijski okvir, odnosno perspektiva, višegodišnji je plan potrošnje koji odražava, u financijskim terminima, prioritete i ciljeve politike EU. Tim dokumentom postavljene su granice rashoda EU za određeno razdoblje, u obliku godišnjih maksimalnih iznosa (*ceillings*) obveza za glavne proračunske stavke odnosno skupine rashoda (*headings*) kao i ukupne gornje iznose plaćanja, a time je »uveđena« i proračunska disciplina. Aktualna je financijska perspektiva za razdoblje 2007. – 2013. Proračun EU ima tzv. tradicionalne vlastite prihode koji dolaze iz tri osnovna izvora: carine, di-

jela poreza na dodanu vrijednost (primjenom jedinstvene stope na usklađenu poreznu osnovicu) i doprinosa zemalja članica temeljenog na veličini njihova bruto nacionalnog dohotka. Ostale prihode čini dohodak iz trećih zemalja za sudjelovanje u EU programima, neiskorištena sredstva iz prethodne godine, porezi koje plaća osoblje EU. Glavni rashodi sukladno aktualnoj financijskoj perspektivi jesu: (i) održivi razvoj (konkurentnost za rast i zaposlenost te kohezija za rast i zaposlenost; gotovo najvažniji rashod u aktualnoj perspektivi); (ii) zaštita i upravljanje prirodnim resursima; (iii) građanstvo, sloboda, sigurnost i pravda; (iv) EU kao globalni partner; (v) administracija; (vi) kompenzacije.

Tekući proračun (*current budget; annual operating budget*) – sadržava planirane prihode i rashode te relevantne transakcije na kapitalnoj imovini za sljedeću proračunsku godinu. Na rashodnoj strani, primjerice, uobičajeno uključuje rashode za plaće i doprinose zaposlenih; materijalne rashode (troškove održavanja imovine; troškove nabave kratkotrajne imovine); troškove vezane uz financijske transakcije (primjerice godišnje troškove kamata na kredite); po pravilu je riječ o troškovima za dobra i usluge kojih je dobit »kratkoročna«, »ograničena« na godinu za koju su nabavljeni. Također, jedan dio tekućih sredstava može biti prenesen u kapitalni proračun za pokrivanje dijela troškova kapitalnih projekata. Tekući proračun može biti različitih oblika, svaki osigurava drugačiju vrstu informacija kao podlogu za fiskalno odlučivanje. Tako, primjerice, proračun po linijskim stavkama (*line-item budget*) klasificira prihode i rashode u određene kategorije pri čemu je glavni cilj kontrola proračuna; proračun temeljen na »mjerenju učinka« (*performance budget*) vezuje prihode i rashode s opsegom poslova, a glavni je cilj pritom postizanje što veće učinkovitosti upravljanja; proračun po programima (*program budget*) vezuje prihode i rashode s javnim ciljevima, njegova je glavna svrha rješavanje određenih problema i postizanje unaprijed zadanih ciljeva.

Kapitalni proračun (*capital budget*) – planski izlaže troškove budućih kapitalnih projekata te predviđene prihode za njihovo financiranje. Kapitalni proračun predstavlja dugoročni plan, obično za razdoblje od pet godina, »nabave« ili obnavljanja dugotrajne imovine (imovine uporaba koje se proteže na veći broj godina, najčešće 30 do 50 uz prikladno održavanje; primjerice ceste, sustav vodoopskrbe, odvodnje, javne zgrade). Upravo se dugovječnost imovine kao i iznos potrebnih rashoda vidi jednim od glavnih razloga za odvajanje tekućeg od kapitalnog proračuna. Treća važna razlika je način financiranja tih rashoda. Na tom se tragu kapitalnim pro-

računom naznačuju i mogući izvori financiranja spomenutih projekata; vlastitim prihodima, zaduživanjem, dotacijama ili drugim izvorima sredstava. Uobičajeno se ističu dva temeljna pristupa financiranju kapitalnih projekata: plati odmah (*pay-as-you-go*) i plati po uporabi (*pay-as-you-use*). Prvi pristup obilježava financiranje kapitalnih projekata iz tekućih proračunskih prihoda; iz tekuće godine ili uštedenih iz prethodnih godina. U drugom slučaju, kapitalni se projekti financiraju zaduživanjem. Kapitalni proračun može pridonijeti znatno boljem planiranju rashoda te biti iznimno važno sredstvo upravljanja s obzirom na to da njime i vlada i javnost stječu »predodžbu« o budućim infrastrukturnim potrebama, prioritetima ulaganja, ali i o troškovima. No istodobno uz kapitalni proračun odnosno praksu njegova strogo odvajanja od tekućeg proračuna vežu se i određene negativna obilježja; tako se ističe da kapitalni proračun može biti korišten kako bi se smanjila stvarna kretanja proračunskog deficita i duga; također moguća je i praksa označivanja sve većeg dijela proračuna kapitalnim kako bi se željeno trošenje prikazalo manje skupim. Sama izrada kapitalnog proračuna uobičajeno se odvija u pet koraka; prvi korak je »inventura« postojeće kapitalne imovine države ili lokalne jedinice (ova vrsta informacija je značajna jer pomaže »identificirati« potrebe obnove, zamjene ili proširenja imovine); drugi je korak izrada investicijskog plana (izrađivanjem investicijskog plana zapravo se uspoređuje sadašnje stanje imovine i razine javnih usluga sa željenom razinom javnih (lokalnih) usluga i dobara, glavni »proizvod« ove faze jest popis kapitalnih investicijskih projekata odnosno kada bi trebali početi i završiti); slijedi (treći korak): izrada višegodišnjeg investicijskog plana (raspored vremena i troškova potrebnih za sve predviđene kapitalne projekte, njime se naznačuju i svi dodatni troškovi koji eventualno izlaze iz petogodišnjeg razdoblja odnosno razdoblja za koje se izrađuje kapitalni proračun); četvrti je korak izrada financijskog plana (najspornija faza jest financijska analiza lokalnih sposobnosti i mogućnosti financiranja kapitalnih projekata; procjena lokalnih financijskih sposobnosti ovisi i o razini tekućih rashoda, financijskim odnosima s višim razinama vlasti, zaduženosti lokalnih jedinica) te peti, posljednji korak: izvršavanje kapitalnog proračuna.

Sudionički (participativni) proračun (*participatory budgeting*) – podrazumijeva (relativno noviju) praksu uključivanja građana u izradu (po pravilu lokalnih) proračuna; svatko zainteresiran može se uključiti bilo pojedinačno bilo kroz različite udruge (primjerice udruge građana). Četiri su glavna obilježja takvog proračuna. Prva je zastupljenost stanovnika svakog područja lokalne jedinice u procesu odlučivanja. Drugo je odgo-

vornost lokalnih dužnosnika za proračun prethodne godine te predviđene prihode i rashode za tekuću godinu. Treće je transparentnost proračuna koja se postiže izravnim sudjelovanjem građana te otvorenim sustavom glasovanja. Četvrto obilježje je nepristranost, pravičnost proračuna uporabom kvantitativnih čimbenika pri prosudbi prioritetnosti pojedinih zah-tjeva za financiranje. Sudionički proračun može poboljšati komunikaciju i dijalog između lokalne/gradske vijećnice i građana; omogućuje stanovnicima svojevrsni nadzor nad godišnjom alokacijom kapitalnih troškova te odlučivanje o lokalnim pitanjima – poboljšanju cesta, parkova i srodnima. Također pridonosi socijalnoj uključenosti, omogućujući i najsiromašnijim građanima glas u proračunskom odlučivanju, te jača udruge iz susjedstva (gradskih četvrti, mjesne samouprave). Proces primjene i provođenja proračunskih odluka može biti vremenski dugotrajan, dijelom i zbog potrebe upoznavanja građana s djelovanjem cijelog sustava i procesa. Pored toga i broj ljudi koji sudjeluje često je vrlo mali i nije uvijek reprezentativan (nisu uvijek zastupljeni najmlađi ili najsiromašniji dijelovi stanovništva). Jedna od prvih lokalnih jedinica koja je uvela sudionički proračun jest Porto Alegre (Brazil).

Proračunsko pravo (*budget law*) – dio financijskog prava koji sadržava propise vezane s pravom predstavničkog tijela da donosi proračun te nadzire njegovo izvršavanje (*subjektivno proračunsko pravo*) kao i propise tehničke prirode koji se odnose na sastavljanje, donošenje, izvršavanje i kontrolu proračuna (*objektivno proračunsko pravo*). U okviru subjektivnog proračunskog prava moguće je razlikovati *apsolutno i relativno proračunsko pravo*. *Apsolutno* subjektivno proračunsko pravo je pravo predstavničkog tijela da samostalno i u cijelosti odlučuje o donošenju, izvršavanju i nadzoru trošenja proračunskih sredstava; ako je pravo odlučivanja predstavničkog tijela u tim pitanjima ograničeno, riječ je o *relativno* subjektivnom proračunskom pravu. Suvremene države, po pravilu, obilježava apsolutno pravo predstavničkih tijela u odnosu prema proračunu. Povijesno, nastanak proračunskog prava veže se uz prvi ustavni akt u svijetu kojim se ograničava apsolutistička vlast engleskog kralja Veliku povelja o slobodama (Magna charta libertatum, 1215.). Glavno pitanje koje je rezultiralo spomenutim dokumentom je pitanje kraljevih ovlasti za oporezivanje. U tom se smislu naglašava da Magna charta nije zaslužna za nastanak cjelokupnog proračunskog sustava; njezin je glavni doprinos u uspostavljanju kraljeve odgovornosti plemstvu za njegove prihodne aktivnosti. Sljedeći važni dokumenti u razvoju proračunskog prava jesu Peticija o pravu (1628.) i posebice Zakon o pravima (1688.) kojim zakonodavna vlast prelazi u ruke

Parlamenta. No, u tom vremenu briga za javne rashode i način odnosno namjenu njihova trošenja bila je od manje važnosti nego pravo uvođenja i ubiranja poreza. Tek postupno zakonodavna tijela stječu ovlasti vezane i uz proračunske rashode (u literaturi se to naziva »drugom« fazom u sustavu upravljanja rashodima). Tako je, primjerice, u Engleskoj (a i u drugim zemljama) tek u 18. odnosno 19. stoljeću Parlamentu predstavljen cjelovit proračunski dokument, dakle ne samo prihodna nego i rashodna strana proračuna, čime zapravo Parlament stječe pravo odobravati proračun u cjelini, a upravljanje rashodima postaje sastavni dio proračunskog ciklusa.

Proračunska načela (*budgetary principles*) – pravna pravila kojih se treba pridržavati pri sastavljanju, donošenju, izvršavanju i kontroli proračuna. Nastanak proračunskih načela posljedica je dugotrajnih nastojanja parlamenta da ograniči pravo vladara, prvotno prava uvođenja poreza i drugih nameta, a potom i utvrđivanja namjene njihova trošenja. Proračunska načela moguće je podijeliti u dvije osnovne skupine: *klasična i suvremena proračunska načela*. Potonja su svojevrsna dopuna, pa i zamjena za klasična proračunska načela, a njihov je nastanak vezan s promjenom uloge i položaja proračuna u financiranju javnih rashoda suvremenih država. Stoga se danas na proračunska načela ne gleda kao na isključiva i nepromjenjiva, nego kao na podložna stalnim preispitivanjima, provjerama i eventualnim promjenama i prilagodbama. *Klasična proračunska načela* čine *formalno statična proračunska načela* ili načela koja se odnose na sadržaj i oblik proračuna (načelo jedinstva proračuna, načelo potpunosti, načelo preglednosti) te *dinamična materijalna proračunska načela* ili načela koja se odnose na sastavljanje i izvršavanje proračuna (načelo specijalizacije, načelo točnosti, načelo prethodnog odobrenja, načelo ravnoteže, načelo javnosti, načelo periodičnosti). Hrvatskim Zakonom o proračunu (NN 87/08) naglašena su načela jedinstva i točnosti proračuna; jedne godine; uravnoteženosti; obračunske jedinice; univerzalnosti; specifikacije; dobrog financijskog upravljanja i transparentnosti (čl. 4.).

Proračunski ciklus (*budget cycle*) – sastoji se od četiriju faza. To su: 1) priprema i izrada proračuna, 2) donošenje proračuna, 3) njegovo izvršavanje, 4) »vrednovanje« proračuna odnosno utvrđivanje kako je proračun ostvaren (izradom zaključnog računa proračuna). U prvoj i trećoj fazi odgovornost je na izvršnim tijelima, dok je u drugoj i četvrtoj svojevrsni naglasak na predstavničkom tijelu. Trajanje jednog proračunskog ciklusa razlikuje se u pojedinim proračunskim sustavima, primjerice u Hrvatskoj proračun-

ski ciklus traje približno 27–28 mjeseci (9 mjeseci faza izrade i donošenja, 12 mjeseci faza izvršavanja proračuna, 6–7 mjeseci faza vrednovanja proračuna). U financijskoj teoriji mišljenje je da podjela proračunskog ciklusa u pojedine faze pridonosi odgovornosti vlade. Naime, model ciklusa omogućuje sustavu prihvatiti i odgovoriti na nove informacije što, istodobno, omogućuje vladi biti odgovornom, u svakom trenutku, za sve svoje postupke. Premda se sama shema proračunskog ciklusa naizgled čini jednostavnom, treba imati u vidu da se u svakom trenutku istodobno odvija nekoliko proračunskih ciklusa. Oni se preklapaju (npr. za proračun iduće godine započinje faza izrade i donošenja, dok je istodobno postojeći proračun u fazi izvršavanja, a prethodni u fazi vrednovanja). Posebno je složeno odlučivanje u proračunskom procesu, posebice u fazi izrade proračuna koja ponekad započinje bez sustavnih i cjelovitih podataka (tako inicijativa za izradu proračuna za iduću godinu u Republici Hrvatskoj započinje u travnju tekuće godine, dok je još važeći proračun u fazi izvršavanja pa ne postoje cjeloviti podaci o tome kako je proračun uistinu ostvaren, pri čemu treba imati na umu da je i proračun za prethodnu godinu još u fazi vrednovanja).

Zaključni račun proračuna, godišnji obračun proračuna, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna (*annual account*) – njegovo donošenje posljednja je faza proračunskog ciklusa. To je javni akt kojim se utvrđuje kako je proračun uistinu ostvaren. Početak odnosno ustaljivanje prakse izrade zaključnog računa seže u 16. i 17. stoljeće. S obzirom na to da je to vrijeme obilježeno visokom razinom nacionalnog duga, posebice u Velikoj Britaniji, parlament postavlja pitanje prikladnosti cjelokupnog proračunskog i računovodstvenog sustava, ponajprije dijela vezanog uz zaduživanje. Rezultat tih napora tri su ključna događaja; jedan od njih je sporazum o vladinoj obvezi podnošenja godišnjeg, završnog računa o tome kako su proračunska sredstva utrošena, dok se drugi odnosi na sustav nadzora; dogovoreno je da nadzor nad godišnjim računom provodi posebno, neovisno tijelo, kao i da završni račun mora odobriti predstavničko tijelo odnosno njegovi odbori. Između završnog računa i proračuna primjetne su određene srodnosti; zaključni račun donosi se po istom postupku, uz sudjelovanje istih tijela, u istom pravnom obliku kao i proračun. Zaključni račun proračuna obvezatno se objavljuje u službenim glasilima. Najvažnija razlika između zaključnog računa i proračuna je u tome što zaključni račun sadržava, pored podataka o planiranim prihodima i rashodima, i podatke o stvarno ostvarenim prihodima i rashodima. Izrada završnog računa proračuna može se temeljiti na dva načela: načelu proračunske i načelu

računske godine. Sukladno *načelu proračunske godine*, zaključni račun proračuna sadržava prihode i rashode ostvarene odnosno izvršene u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca proračunske godine. U zaključni račun ne ulaze prihodi i rashodi koji se eventualno odnose na tu godinu, ali nisu stvarno nastali odnosno izvršeni u toj proračunskoj godini. Prema *načelu računske godine*, u zaključni račun proračuna unose se *svi prihodi i rashodi koji se odnose na tu godinu*, bez obzira na to jesu li oni i stvarno ostvareni odnosno izvršeni. U današnjim proračunskim sustavima, po pravilu, preteže izrada zaključnog računa po *načelu proračunske godine*. Glavnim argumentom u prilog potonjem načelu drži se doprinos proračunskoj disciplini te učinkovitijoj kontroli predstavničkih tijela. Posebnu pak važnost godišnji obračun proračuna ima kao svojevrsan oblik naknadne, političke kontrole proračuna koju obavlja predstavničko tijelo nad radom izvršnih tijela u fazi izvršavanja proračuna. Izglasavanjem godišnjeg obračuna proračuna u predstavničkom tijelu daje se pozitivna ocjena radu vlade pa i formalna razrješenica kojom se potvrđuje da se vlada pridržavala utvrđene politike u vođenju financijske aktivnosti države.

Proračunska godina (*budget year*) – razdoblje za koje se donosi proračun. Proračunska godina traje, po pravilu, jednu godinu, premda ima i drugačijih praksa; primjerice jedan broj saveznih država u SAD (njih 20) ima dvogodišnji proračun (*biennial budget, two-year budget*) u kojem faza izvršavanja proračuna traje 24 mjeseca. Jedan od važnijih argumenata u prilog dvogodišnjem proračunu jest što se njime »ostavlja« veći prostor za niz rutinskih pitanja (u jednogodišnjem pristupu tijela su stalno u različitim fazama preklapajućih proračunskih ciklusa) odnosno moguće i više vremena za dublje analize vladinih aktivnosti. S druge strane glavni mu je prigovor, istodobno jedan od glavnih razloga pretežitosti jednogodišnjih proračunskih sustava, što može otežati brz odgovor na novonastale okolnosti. Proračunska godina po pravilu se poklapa s kalendarskom godinom (1. siječnja – 31. prosinca), premda postoje i drugačija rješenja: primjerice u SAD proračunska godina na središnjoj (federalnoj) razini traje od 1. listopada do 30. rujna, a u većini saveznih država proračunska godina traje od 1. srpnja do 31. lipnja; u saveznoj državi New Yorku od 1. travnja do 31. ožujka; saveznoj državi Texasu od 1. rujna do 31. kolovoza. U Velikoj Britaniji i Japanu proračunska godina započinje 1. travnja, a završava 31. ožujka.

Privremeno proračunsko financiranje (*temporary budget, continuing resolution*) – uvodi se ako proračun nije donesen na vrijeme, iz političkih ili

formalnih razloga, prije početka godine na koju se odnosi. Trajanje privremenog financiranja po pravilu je ograničeno; uobičajeno je rješenje prva tri mjeseca nove proračunske godine. Najčešće se primjenjuju dvije metode privremenog financiranja: (i) metoda proračunskih dvanaestina (osnova je proračun posljednje godine, dakle tekući proračun) i (ii) metoda akontacije (predstavničko tijelo odobrava akontacije odnosno proračunske kredite temeljem prijedloga proračuna). Sukladno hrvatskom Zakonu o proračunu, privremeno financiranje može trajati najdulje tri mjeseca, a obavlja se metodom proračunskih dvanaestina odnosno razmjerno prihodima proračuna prethodne godine, ostvarenim u istom razdoblju, a najviše do jedne četvrtine ukupno ostvarenih proračunskih prihoda. Odluku o privremenom financiranju u Republici Hrvatskoj donosi Hrvatski sabor odnosno donose je predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Proračunski suficit (*budget surplus*) – odraz neravnoteže u proračunu; stanje u proračunu kad proračunski prihodi premašuju proračunske rashode, tj. postoji višak proračunskih prihoda od poreza i ostalih izvora financiranja nad proračunskim izdacima. Proračunski prihodi mogu premašiti rashode ili zbog razdoblja nepredviđenog prosperiteta ili zbog pogrešnih predviđanja rashoda. Potonje upućuje na pitanje cjelokupnog sustava planiranja proračuna, ponajprije poštovanja načela točnosti i realnosti na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna. S jedne strane moguće je da su porezni obveznici više opterećeni porezima nego što je potrebno; s druge strane nastali višak može biti rezultat odustajanja od, po pravilu, kapitalnih (investicijskih) rashoda, zbog njihova nepravovremenog planiranja i izvršavanja. Poseban problem je pitanje o uporabi viška: njime se može ili smanjiti postojeće oporezivanje (primjerice smanjivanjem poreznih stopa) ili smanjiti razina zaduživanja (otplaćivanjem novih dugova ili pak financiranjem »prijašnjih« dugova; primjerice otkupljivanjem obveznica). U prvom slučaju raspodjela dobiti sukladna je raspodjeli smanjenog tereta oporezivanja; u drugom slučaju dobitnici su budući porezni obveznici koji će plaćati manje poreze u budućnosti. Treća mogućnost je uporaba viška za određene namjene, financiranje novih rashoda radije nego za smanjivanje sadašnjeg ili budućeg tereta oporezivanja. Dakle, odluka o raspodjeli viška može biti distribucijska i politička. Jedna od mogućnosti je upotrijebiti sredstva viška za tzv. »fondove za kišne dane«, koji mogu biti iskorišteni tijekom godine kad prihodi opadaju. Zakonskim odredbama može biti propisano da se sredstva u spomenute fondove izdvajaju kad prihodi rastu kao i da se mogu koristiti samo kada prihodi padnu ispod određenog postotka.

Proračunski deficit (*budget deficit*) – stanje u proračunu kad su proračunski rashodi veći od proračunskih prihoda, tj. dolazi do prekoračenja proračunskih izdataka nad proračunskim primitcima od poreza, naknada i pristojbi koje uvode i ubiru javna tijela a koje se financira novim zaduživanjem. Zaduživanje je alternativa oporezivanju kao izvoru financiranja javnih izdataka. Zaduživanje znači niže (tekuće) poreze za obveznike u godini u kojoj je deficit nastao, ali istodobno i nužnost većih budućih poreznih prihoda namijenjenih otplati kamata umjesto, primjerice, financiranju javnih dobara. U slučaju višegodišnjeg proračunskog deficita, sadašnje generacije poreznih obveznika zapravo prebacuju teret oporezivanja za javne usluge i dobra kojima se koriste na buduće generacije obveznika; deficit može sniziti standard življenja budućih generacija utječući na smanjivanje investicija i niži gospodarski rast. I deficit upućuje na narušavanje proračunskih načela, ponajprije načela ravnoteže proračuna. Mjerenje proračunskog deficita (i suficita) često je složeno zbog postojanja posebnih izvanproračunskih fondova (tzv. *off budget*). Razlikuju se *jedinstveni* odnosno *fiskalni deficit* i *proračunski deficit*. Proračunski deficit obuhvaća razliku između prihoda i rashoda proračuna središnje države, a jedinstveni ili fiskalni deficit obuhvaća razliku između svih rashoda i prihoda, proračunskih i izvanproračunskih. Riječ je o deficitu cjelokupnog javnog sektora (proračuna, izvanproračunskih fondova, javnih poduzeća, središnje banke i drugih subjekata u vlasništvu države). Taj deficit uobičajeno se uzima najboljim pokazateljem ukupnog iznosa sredstava koje vlada mora »pozajmiti« u svakoj godini. Primjetna je praksa mjerenja deficita kao udjela u bruto društvenom proizvodu (BDP) umjesto promatranja apsolutnih iznosa deficita. U literaturi je moguće naći i pojam *deficita visoke zaposlenosti*, riječ je o strukturnoj neravnoteži između rashoda i prihoda koja se pojavljuje čak i pri razini visoke zaposlenosti u gospodarstvu.