

NAČELO PRORAČUNSKE RAVNOTEŽE U NACIONALNOM PRORAČUNSKOM SUSTAVU

Branka Vukojević¹

UDK / UDC: 336.142.3:354(497.5)

JEL klasifikacija / JEL classification: H61, H68

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 6. listopada 2016. / October 6, 2016

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 25. studenoga 2016. / November 25, 2016

Sažetak

Razvoj problematike proračuna popraćena je pojavom brojnih proračunskih načela od kojih je potrebno posebno istaknuti načelo proračunske ravnoteže, upravo zbog toga što je to načelo potaknulo oprečne stavove između predstavnika klasične ekonomske misli i keynesijanske odnosno neokeynesijanske škole. Prvi su protiv bilo kakvih suficita ili deficita u državnom proračunu, dok drugi u proračunskom deficitu vide jedno sredstvo za izlazak iz gospodarskih kriza.

U ovom radu se analizira ravnoteža u hrvatskom državnom proračunu. Istraživanje je pokazalo da postoji pozitivan korelacijski odnos između deficita proračuna i realne stope rasta BDP-a. Uz to, autorica je ustanovila da proračun RH ima karakteristike sustavnog proračunskog deficita te da u izvjesnoj mjeri odražava anticikličku gospodarsku politiku. Zbog nepovoljne slike javnih financija RH mjereno omjerom bruto duga i BDP-a i omjerom deficita državnog proračuna i BDP-a Hrvatska je bila primorana ući u Proceduru prekomjernog deficita. To znači bitno ograničavanje državne potrošnje. Uz to zahtjeva se provedba strukturnih reformi koje bi trebale državni proračun vratiti u ravnotežu bez ugrožavanja gospodarskog rasta.

Ključne riječi: Proračunska načela, deficit proračuna, Maastrihski kriteriji, procedura prekomjernog deficita

¹ Mr. sc. Branka Vukojević, Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina, Šefica porezne ispostave Ljubuški, E--mail: branka.vukojevic@tel.net.ba

1. UVOD

Proračun je osnovni financijsko-pravni akt kojim se predviđaju i odobravaju prihodi i rashodi države, obično za jednogodišnje razdoblje. On obilježava cilj i odnos državnih potreba i trebao bi poslužiti kao obvezni gospodarski plan. U proračunu se, kao u fokusu, odražava društveno-ekonomsko-politička sadržina i priroda svake države. O njemu se vodi rasprava javno u parlamentu ili nekom drugom predstavničkom organu. Predstavnički ga organ donosi u formi zakona natpolovičnom većinom, a u nekim državama 2/3 većinom. Nakon toga se javno i u cijelosti objavljuje tako da je njegov tekst pristupačan svakome. Proračun je dakle, planski akt, kojim se unaprijed prije početka traženja sredstava predviđaju državni prihodi i državni rashodi. To je državni specifikum, jer se pomoću njega financiraju državne potrebe. Za financiranje ostalih javnih potreba (obrazovanje, kultura, zdravstvo i sl.) mogu se koristiti i razni drugi financijski akti, kao što su financijski planovi, fondovi i sl.

U dugogodišnjoj proračunsko-pravnoj praksi formirala su se izvjesna pravila – načela, koja se obično primjenjuju pri izradi, izvršenju i kontroli proračuna. Zadatak ovih načela je da proračun učine racionalnim, preglednim, efikasnim i pogodnim za kontrolu. Financijsko-pravna znanost je izvršila i klasifikaciju proračunskih načela, tako da danas možemo govoriti o klasičnim – tradicionalnim proračunskim načelima i suvremenim – novim proračunskim pravilima. Klasična proračunska načela su se formirala u vrijeme liberalnog kapitalizma, u vrijeme kada je važila maksima da je najbolji proračun najmanji proračun i u vrijeme još uvijek nedovršene borbe parlamenta za subjektivna proračunska prava, pa su slijedno tome i osnovni zadaci ovih načela bili orijentirani na zaštitu parlamentarnih proračunskih prava, na potrebu ograničavanja izvršne vlasti i na potrebi efikasnije kontrole u proračunskoj potrošnji. Danas, u suvremenim društveno-ekonomskim uvjetima, antagonizam između zakonodavnog tijela i egzekutive – vlade na području proračunskih rashoda praktično ne postoji ili je pak sve manji i manji. Posljedica toga je da neke klasične proračunske maksime postupno gube u svom značaju. Njih nadopunjuju nova, temeljena na zahtjevu izvršitelja proračuna za širim pravima u vođenju financija, za većom slobodom i elastičnošću, za manjom jednoličnošću koju diktiraju klasična pravila. Proračun postaje snažan instrument ekonomske i financijske politike države, aktivni činitelj svih gospodarskih kretanja, pa je razumljivo da pod tim uvjetima stara klasična načela dobivaju novu sadržaj, a uvode se i nova fleksibilnija pravila. Tako se postupno načelo kontrole miri sa slobodom akcije kontrole diktirane planovima vlada na podizanju ekonomske, socijalne i kulturne razine u društvu. Novo geslo je: “upravi dati odriješene ruke, a zatim je kontrolirati”. Načelo slobode u rukovanju javnim sredstvima zajedno sa načelom polaganja računa – to je integracija starih i novih proračunskih načela.

U ovom radu se analiziraju proračunska načela s naglaskom na načelo proračunske ravnoteže. Rad je podijeljen na sedam dijelova uključujući uvod i zaključak. Nakon uvodnog dijela, u drugom dijelu rada se daje povijesni pregled razvoja proračuna. Treći dio se bavi pojmom i karakteristikama suvremenog proračuna. Četvrti dio daje kratak prikaz svih proračunskih načela, dok se u petom dijelu istraživanje posebno usmjerava na proračunsko načelo ravnoteže. Šesti dio posvećen je analizi karakteristika hrvatskog

državnog proračuna u pogledu njegove ravnoteže, te posljedicama njegove neravnoteže. U zadnjem dijelu rada navedena su zaključna razmatranja istraživane tematike.

2. POVIJESNI RAZVOJ PRORAČUNA

Povijesno promatrano neke elemente proračunskog načina financiranja možemo naći već u Babilonu, staroj Grčkoj i Rimu. Za vrijeme Solona u Ateni je bila obveza svih javnih dužnosnika da krajem godine podnesu financijski izvještaj o prihodima i rashodima javnih institucija. Dosta slično je bilo prakticirano i u Bagdadu, zatim na otoku Miletu, a i u starom Rimu. Svakako da ovi izvještaji nisu imali karakter današnjih proračuna, ali su nesumnjivo bili značajni za razvoj proračunske misli. U srednjovjekovnim državama je bio običaj da vladari – monarsi pri svakom novom zahtjevu za oporezivanje podnose i tzv. inventare, u kojima je bio prikazan detaljan pregled prihoda koji bi se trebali ubrati oporezivanjem, odnosno rashoda koji bi se trebali financirati iz tih prihoda. Prvi proračuni koji u dovoljnoj mjeri slične na današnje se pojavljuju tek u 15. stoljeću u gradovima, a u 17. stoljeću i u državama. Početkom 15. stoljeća se u europskim gradovima uvelike razvijaju robno-novčani odnosi, uvode se porezi ne samo kao redovan nego i kao vrlo značajan izvor javnih prihoda, povećava se broj zadataka koji se financira iz društvenog sektora, postupno se za obavljanje gradskih poslova formira i posebno gradsko tajništvo – gradska uprava, u početku na počasnoj, a kasnije na profesionalnoj osnovi, uvodi se knjigovodstvo, gradska uprava i skupštinska kontrola gradskih prihoda i rashoda, tako da izrada gradskih proračuna postaje gotovo stalna pojava.

Proračun i proračunska praksa se znatno teže uspostavlja u državama nego u gradovima. U gradovima bi se jednom uspostavljen proračun najčešće trajno zadržavao, dok to nije bio slučaj sa proračunima država. Smatra se da današnji – suvremeni proračun vodi porijeklo iz Engleske i Francuske, odnosno njihove proračunsko-pravne prakse.

Za Englesku značajna je borba engleske građanske klase sa monarsima oko **subjektivnog proračunskog prava** (proračunsko pravo parlamenta) u kojoj se uspjelo iznuditi od kralja “Ivana Bez Zemlje” (John Lockland) izdavanje Velike povelje o slobodama (Magna Carta Libertatum – 1215. g.), po kojoj se bez pristanka oporezovanih nisu mogli uvoditi porezi². Nakon toga je parlament 1628. god., u tzv. Peticiji prava (Petition of Right) izborio pravo da odlučuje o uvođenju direktnih poreza. Međutim, Charles I. Stuart ne poštuje odredbe Peticije, te samovoljno uvodi nove poreze što dovodi do revolucije. Kralj abdicira, kasnije mu se sudi, te biva pogubljen. Vrlo brzo poslije toga, 1688. godine engleski parlament izglasava Zakon o pravima (Bill of Rights), po kojem je, između ostalog bilo normalno da kralj bez dozvole parlamenta ne može uvoditi i ubirati poreze, a nije se mogao bez privole parlamenta ni zaduživati. Što se tiče kontrole upotrebe javnih prihoda parlament je ostvaruje u punom obuhvatu (naravno izuzev dotacije kruni) tek 1834. godine, a financijskim aktom iz 1911. godine Gornji je dom izgubio

² Tudori nisu dosljedno poštivali date obveze, pa već u 15. i 16. stoljeću uvode u više navrata poreze po svom nahođenju. Još su manje poštovali proračunsko pravo parlamenta monarsi iz dinastije Stuart.

svaku ingerenciju u pogledu proračuna, nakon čega puno proračunsko pravo pripada samo Donjem domu (Lovčević, 1969).

Vrlo slično se razvijalo i proračunsko pravo u Francuskoj, ali dosta kasnije. Naime, tek je Velika francuska revolucija promovirala načelo nezakonnosti onih poreza koje nije odobrila skupština. To načelo je potvrđeno i u "Deklaraciji prava" iz 1789. godine. Što se tiče prava vezanih za upotrebu javnih prihoda treba reći da na to francuska revolucija nije obraćala pažnju. Problematika vezana za upotrebu javnih prihoda će se rješavati tek tokom Restauracije, od 1914. do 1930. godine. Za francuski proračun je taj period i inače značajan jer su u njemu poznati ministri financija, kao na primjer de Villèle, postavili francuski proračun na solidnu osnovu. Proračunsko-pravna praksa stvorena nakon francuske revolucije se velikom brzinom širila na sve dijelove Europe, pa i svijeta, tako da danas u skoro svim civiliziranim zemljama svijeta imamo u ustavima ugrađena i zagarantirana potrebna proračunska subjektivna prava parlamenta – predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo (parlament, skupština, kongres, sabor i sl.), dakle, danas samostalno i u cijelosti odlučuje o sastavljanju, donošenju i izvršenju proračuna kao i o samoj upotrebi – trošenju proračunskih javnih prihoda.

3. POJAM I KARAKTERISTIKE PRORAČUNA

Svaka država ima svoje izdatke, kao i prihode koji trebaju pokriti te izdatke. U tom smislu govorimo o proračunu jedne države. Moderno državno uređenje zahtjeva jasno definiran položaj proračuna u pravnom poretku jedne zemlje. U mnogim je ustavima unijeta definicija proračuna. Proračun predstavlja instrument kojim se iskazuju prihodi i raspoređuju sredstva - rashodi za financiranje, ustavom utvrđenih funkcija i zakonom utvrđenih obveza. U Republici Hrvatskoj proračun je pravni akt, između ostalog i zato što se njegovo donošenje odvija po proceduri predviđenoj i za druge zakone. Ono što je za proračun svojstveno jest da postoje rokovi za pripremu i njegovo usvajanje. Za ove procedure odgovorno je ministarstvo nadležno za poslove financija. Često se prilikom usvajanja proračuna usvajaju i zakoni koji su u tijesnoj vezi s proračunom. To su najčešće zakoni koji definiraju izvore prihoda proračuna.

Na proračun se laički može gledati kao na statističku kategoriju. Proračunski dokument i jest neka vrsta matematičkog dokumenta koja prikazuje plan prihoda s jedne strane i strukturu troškova s druge strane. Proračun ima karakter financijskog plana države za jednu godinu i predstavlja jednu prognozu, ali je i više od toga: odredbe proračuna su obvezujuće za državne organe na rashodnoj strani i predviđeni izdaci se ne bi smjeli prekoračivati bez rebalansa proračuna, tj. bez izmjene proračuna po istoj proceduri po kojoj je donesen.

Važnost proračuna ogleda se u velikom interesu javnosti prilikom njegovog donošenja. Poduzetnike neizravno interesira struktura prihoda koja se izravno ogleda kroz porezne propise. Proračunske korisnike kao i zaposlene u javnom sektoru interesira struktura rashoda i njihovo sudjelovanje u njemu, a sve zajedno interesira odnos između prihoda i rashoda. Pravilno koncipiran proračun može imati razvojnu funkciju, loše donesen proračun može imati posljedice i u narednim godinama. Zbog toga se proračun i usvaja zakonom.

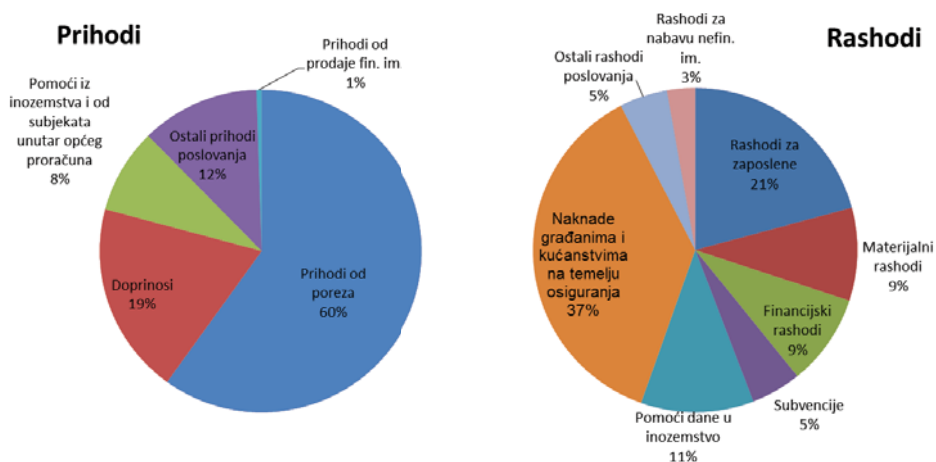
Struktura proračuna sadrži sva obilježja društveno-ekonomskih i političkih odnosa zemlje u kojoj je proračun donesen. Proračun je i zakon, jer se donosi po posebnim procedurama. Proračun kao javni akt ima zakonsku i administrativnu snagu. Financijsko pravo, u dijelu koji se odnosi na proračun, skupom normi regulira odnose onih organa čiji se zadatak vezuje za aktivnosti predviđanja, ostvarivanja i korištenja javnih prihoda. Jedan dio područja financijskog prava čini proračunsko pravo - skup propisa koji reguliraju postupak donošenja, izvršavanja i kontrole proračuna.

Proračunski prihodi jesu javni prihodi. Najveći udio u javnim prihodima imaju porezi, ponajviše porez na dodanu vrijednost (u bivšem sustavu porez na promet). Manji je dio trošarina, taksi i vlastitih prihoda države (državna imovina, profit javnih poduzeća). U određenim okolnostima veliko je učešće zajmova i kredita.

Na rashodnoj stani, koja također uglavnom proizlazi iz materijalnih zakona, koriste se dvije podjele. Prva je administrativna, odnosno po državnim institucijama kao nositeljima rashoda (skupština, ministarstva, agencije, sudovi, zdravstvo, prosvjeta, itd.), a druga po ekonomskim funkcijama (plaće i socijalna davanja za zaposlenike, materijalni troškovi, investicije, otplata dugova, subvencije, proračunska pričuva, itd.).

Proračunski rashodi imaju funkciju financiranja redovnih izdataka države, koji su potrebni za nesmetano funkcioniranje države, kao i drugih obveza države. Najveća izdavanja jesu za financiranje obrane (vojske), zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje i druge koji spadaju u kategoriju proračunskih korisnika. Također, proračun može imati i drugačije izdatke, kao što su kapitalne investicije države, poticaji i subvencije u raznim područjima (uglavnom gospodarstvu), vraćanje zajmova, procesiranje kamata, očuvanje dugoročne stabilnosti zemlje i slično. Pojednostavljena struktura proračunskih prihoda i rashoda proračuna opće države u RH za 2016. dana je na slici 1.

Slika 1: Struktura proračunskih prihoda i rashoda RH za 2016.



Izvor: Izrada autorice na osnovu podataka sa web stranica Ministarstva financija RH (<http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina>, pristupljeno: 07.09.2016.)

Osnovne karakteristike proračuna su sljedeće:

- **Proračun je administrativni akt, koji se po svojoj prirodi svrstava u zakonske akte.** Proračun se svrstava među zakone, najprije zbog svoje forme, dok se po svom sadržaju svrstava u administrativne akte. Proračun kao plan predlaže administrativni organ, ali ga donosi zakonodavni organ. Njegova priprema, postupak donošenja, postupak izvršenja, sve se to odvija po zakonskim procedurama. Suvremeno proračunsko pravo je podijeljeno na dva područja: subjektivno i objektivno proračunsko pravo. Subjektivno proračunsko pravo vezano je za parlament kao najviše narodno predstavničko tijelo. Objektivno proračunsko pravo je skup propisa tehničke prirode vezane za pripremu, donošenje, usvajanje i izvršenje proračuna, kao i za procese njegove kontrole.
- **Proračun je financijski instrument** koji vrijedi za razdoblje od jedne fiskalne godine, a koja se najčešće poklapa s kalendarskom godinom. Proračun kao financijski instrument ima svoju relaciju u odnosu na bilancu - završni račun. Bilanca je pregled izvršenja proračuna u prethodnom razdoblju. Bilanca ima jednakost između prihoda i rashoda, dok to u proračunu ne mora biti slučaj. Naime, proračun može imati proračunski suficit ili deficit, zavisno od odnosa prihoda i rashoda. Međutim, bilanca daje prihode na jednoj strani i njihov utrošak na drugoj. Sve ono što je ušlo u državnu kasu kao prihod mora biti iskazano kao rashod na drugoj. Postoje i proračunske pozicije koje služe za izradu bilance. Država putem proračuna precizno određuje strukturu rashoda u narednoj proračunskoj godini. Pored toga, država planira - predviđa visinu javnih prihoda po raznim oblicima. Ovo se radi na temelju projekcije iz prethodnih godina i izmijenjenih uvjeta poslovanja u narednom razdoblju.
- **Proračun je instrument ekonomske politike** zbog toga što odnos i veličina javnih prihoda i rashoda u mnogome utječe na makroekonomsku stabilnost jedne zemlje. Proračun može na dva načina služiti kao instrument ekonomske politike. Prvo, iz proračuna se mogu izravno financirati izdaci poput regionalnog ekonomskog razvoja ili različitih subvencija. Odnos izdavanja u korist razvoja, znanstvenog istraživanja može doprinijeti dugoročnom ekonomskom jačanju. Drugo, struktura proračuna može imati razvojni karakter. Kapitalne investicije i javni radovi klišeji su ekonomskog razvoja. Veći rashodi od prihoda zahtijevaju povećanje poreza i nameta gospodarstvu. Zahtjevi za manjim porezima kratkoročno otežavaju izvršenje proračuna, međutim bržim gospodarskim rastom proračun se bolje puni. Kreatori ekonomske politike i proračuna moraju voditi računa o tome.
- **Proračun je politički akt** jer je pod utjecajem političkih prilika u zemlji tako da se njegovo donošenje i trošenje proračunskih sredstava gleda kroz prizmu političkih odnosa. Postoji i povratna sprega, kada loše funkcioniranje proračuna može imati političke posljedice. Također, državna politika i njena instrumentalizacija zahtjeva određena sredstva koje je potrebno iskazati u proračunu.

Proračun donosi ekonomske učinke na više načina. S jedne strane ubiranje proračunskih prihoda smanjuje privatne investicije i uopće gospodarsku aktivnost, a s druge strane rashodi pozitivno utječu na gospodarstvo, kako kroz potrošnju države, tako i kroz usluge koje ona pruža (pravni sustav, osobna sigurnost, novac, itd.). Proračun utječe i samom svojom veličinom. Stajalište mnogih ekonomista je da privatni akteri produktivnije koriste novac nego država pa da je bolje da je sudjelovanje državne potrošnje u društvenom proizvodu što manje. Postojanjem deficita ili suficita u proračunu utječe se na gospodarstvo zbog toga što postojanje i financiranje deficita može imati za posljedicu inflaciju, a suficit obično predstavlja kočnicu ekonomskoj aktivnosti pa je većina ekonomista stoga naklonjena uravnoteženom proračunu.

4. PRORAČUNSKA NAČELA

Daljnja izlaganja o proračunskim načelima zasnivat će se na podjeli – grupiranju koje je izvršio njemački prof. Fritz Neumark. Profesor Neumark dijeli ih u dvije grupe i to statičku i dinamičku. Statička proračunska načela obuhvaćaju pravila – principe koji se odnose na materijalnu sadržinu proračuna, dok se dinamička načela tiču proračunskog postupka – faze u sastavljanju, utvrđivanju i izvršenju proračuna.

U statička proračunska načela ubrajamo načelo proračunske potpunosti, načelo proračunskog jedinstva, načelo proračunske realnosti i načelo proračunske preglednosti – jasnoće. U dinamička proračunska načela ubrajamo načelo proračunske specijalizacije, načelo prethodnog proračunskog odobrenja, načelo jednogodišnjosti proračuna, načelo javnosti i načelo proračunske ravnoteže.

U nastavku će se u najkraćim crtama iznijeti karakteristike statičkih i dinamičkih načela, a u narednom poglavlju iscrpno će se objasniti načelo proračunske ravnoteže.

Načelo proračunske potpunosti – univerzalnosti, općenitosti sastoji se u zahtjevu da u proračun budu uneseni svi rashodi javno-pravnih kolektiviteta i to u potpunosti i onako kako se smatra da će se realizirati. Da bi se ovo načelo provelo u praksi treba sve prihode i sve rashode u proračun unositi u punim – bruto iznosima bez odbitaka, prebijanja i sl. Nasuprot tome postoji i neto proračun kod kojeg se iznosi prihoda i rashoda prvo međusobno dijelom ili u potpunosti prebijaju (kompenziraju), pa se tek potom njihova salda unose u proračun. Ova metoda se, primjerice, primjenjuje kod državnih poduzeća kod kojih se u proračun unose samo pozitivna i negativna salda. Kako kod izrade neto proračuna dolazi do gubitka uvida i kontrole mnogih stavki prihoda i rashoda to omogućava neracionalno trošenje sredstava pa se izrada neto proračuna postupno napušta u praksi.

Načelo proračunskog jedinstva zahtijeva da svi prihodi i svi rashodi svih javnopравnih kolektiviteta budu prikazani u jednom jedinom financijsko-pravnom aktu – proračunu. Klasična financijska nauka je inzistirala na ovom načelu iz više razloga: zbog veće proračunske preglednosti, zbog mogućnosti racionalnije i produktivnije proračunske potrošnje, iz razloga ekonomičnosti – manji administrativno-tehnički rad i režijski troškovi uz veće mogućnosti uspješnije i potpunije proračunske kontrole. Svi prihodi i rashodi su iskazani u jednom jedinom aktu, vidljivi su, takoreći, kao na dlanu,

pa su prema tome i pogodniji za kontrolu, mnogo pogodniji nego kada bi se prihodi i rashodi razdvojili na više separatnih računa – proračuna.

Načelo proračunske točnosti zahtijeva da se što je moguće više realno, točno predvide prihodi i rashodi u proračunu tako da na kraju godine ne bude velikih odstupanja između planirane visine prihoda i na toj osnovi planiranih rashoda s jedne strane, i stvarno ostvarenih, prikupljenih javnih prihoda i na toj osnovi izvršenih javnih rashoda, s druge strane. Planiranje se u praksi vrši primjenom **automatsko-iskustvene metode** predviđanja po kojoj se za osnovu proračunskog planiranja uzimaju prihodi i rashodi ostvareni u prethodnim godinama; **direktne metode** predviđanja proračunskih prihoda i rashoda po kojoj praktično svako javnopravno tijelo sudjeluje u predviđanju svojih prihoda i rashoda; te primjenom **metode komparacije** po kojoj se proračunski prihodi i rashodi uvećavaju, rjeđe smanjuju, zavisno od predviđanja porasta, odnosno pada BDP-a i realnog nacionalnog dohotka u narednim godinama, i to onako kako su predviđeni u općim gospodarskim planovima.

Načelo proračunske preglednosti – jasnoće zahtijeva da prihodi i rashodi u proračunu budu klasificirani – sistematizirani na jedinstven način u cijeloj zemlji i to prema izvorima, a rashodi prema namjeni trošenja. Sistematiziranje – grupiranje javnih prihoda i rashoda treba vršiti po unaprijed utvrđenoj nomenklaturi, tako da su svi oni, zavisno od potrebe, pogodni za statističku obradu i praćenje, komparaciju po užim političko teritorijalnim jedinicama, za parlamentarnu kontrolu i sl.

Načelo proračunske specifikacije – specijalizacije ili načelo proračunskog detaljiziranja zahtijeva da u proračunu proračunski prihodi i proračunski rashodi budu detaljno prikazani i to, kako po vrstama i visinama prihoda, tako i po visinama i namjenama trošenja javnih rashoda. Poštovanjem načela specijalizacije omogućava se usklađivanje državnih financija – državnih prihoda sa ekonomskom snagom – gospodarskom moći zemlje.

Načelo prethodnog proračunskog odobrenja zahtijeva da proračun, prije nego se počne izvršavati, prethodno bude odobren od nadležnog zakonodavnog organa. To je sasvim logičan zahtjev ako se ima na umu da je proračun planski akt, akt predviđanja prihoda i rashoda, pa bi prema tome bilo sasvim nelogično i nesvršishodno izvršavati proračun, tj. ubirati prihode i vršiti rashode, koji još nisu ni doneseni. To bi, uostalom, bilo i protivno proračunskom pravu parlamenta, jer bi se na taj način predstavničko tijelo dovodilo pred svršen čin, tj. ne bi više odobravalo proračun nego bi ustvari prihvaćalo izvještaj o financijskom poslovanju egzekutive. Donošenje proračuna, prema tome, mora prethoditi njegovom izvršavanju, tako da se niti jedan prihod, niti jedan rashod ne može ubrati ni potrošiti prije nego što se proračun ne odobri od strane parlamenta.

Načelo godišnjosti proračuna zahtijeva da se proračun, s obzirom da je to planski akt, donosi i izvršava u određenom vremenskom razdoblju, najčešće za godinu dana. Rijetki su slučajevi u financijskoj praksi da proračuni traju dulje ili kraće od godinu dana. Nekih izuzetaka ipak ima, na primjer dvogodišnji proračuni 1934. u Francuskoj, imale su ga ranije i neke njemačke države, a primjenjuje se dijelom i u nekim sjeverno-američkim državama.

Načelo javnosti zahtijeva da proračun u suvremenim državama bude dostupan javnosti. Velikan francuskih financija Gaston Jéze je s tim u vezi rekao da su “političke slobode i suverenitet naroda samo riječi bez smisla ako financije ne govore najvažnije stvari”. Priopćavanje proračuna javnosti je značajno ne samo sa političkog nego i sa ekonomskog aspekta jer su na taj način mnogo veći izgledi, zbog pritiska javnosti, za realnije i točnije proračunsko planiranje.

5. NAČELO PRORAČUNSKE RAVNOTEŽE

Ovo načelo zahtijeva da prihodi i rashodi u proračunu budu u ravnoteži – ekvilibriju, tj. da se proračunski rashodi podmiru odgovarajućim proračunskim приходima. Ako su prihodi veći od rashoda pojavljuje se proračunski suficit i obrnuto, ako su rashodi veći od prihoda javlja se proračunski deficit. I jedno i drugo su slučajevi narušavanja proračunske ravnoteže.

Klasična financijska znanost, što i dan danas ima izuzetan značaj, posebno za zemlje u razvoju, inzistira na proračunskoj jednogodišnjoj ravnoteži. Proračunska ravnoteža, to jednostavno i razumljivo načelo, proglašeno je za apsolutni ideal, za “zlatno pravilo” koje treba poštovati iz političkih i iz ekonomskih razloga. Iz političkih razloga zato što ono obvezuje izvršnu i zakonodavnu vlast da budu suzdržljivi u raspolaganju rashodima, da proračunsku potrošnju drže u racionalnim granicama koje dopuštaju odobrene dažbine kao jedina kočnica neobuzdanom širenju državnih funkcija. Ekonomski gledano, ravnoteža je osnova društvenog kredita, jer da država privuče strane kapitala ili da ih odvrati od sebe, ništa ne utječe tako sigurno kao njene proračunske perspektive. Osim toga, proračunska ravnoteža osigurava stabilnost domaće valute i zaštita njene kupovne snage i time otklanja teške poremećaje koji u financijama i u čitavom gospodarstvu mogu ostaviti neuravnoteženi proračuni, a posebno u slučaju njihovog kroničnog deficita. Naime, kronični deficiti vode, po učenju klasičara, velikim državnim zaduženjima. Velika državna zaduženja izazivaju, s druge strane, neproduktivnu potrošnju države i dovode do učinka istiskivanja (Crowding out effect) – privatni poduzetnici imaju na raspolaganju manje novca na financijskim tržištima. Državni dugovi, zbog povećanja anuitetskih obveza, povećavaju državne rashode iz financijskih razloga, a sve to pogoduje porastu stope fiskalnog opterećenja. Kronično veliki deficiti su posebno štetni za ubrzanje a i za samo nastajanje inflacijskih procesa velikih dimenzija, tj. za nastajanje galopirajuće inflacije s izuzetno visokim porastom cijena na jednoj strani i socijalnom bijedom i bankrotima na drugoj strani. Strah društvenih masa od negativnih inflatornih efekata je jedan od najjačih razloga koji govore u prilog održavanja ravnoteže u proračunu (Lovčević, 1969).

Pristalice klasnih – ortodoksnih financija su i protiv velikih suficita u proračunu, s obzirom da ovi izazivaju deflatorne tendencije u privredi i pad proizvodnje, pad cijena, pad zaposlenosti, neiskorištenost proizvodnih kapaciteta, nezainteresiranost za nove investicije i sl. Osim toga, veliki suficiti izazivaju nepotrebno fiskalno opterećenje ili pak pojavu neizmirenih državnih rashoda. Zbog toga treba proračun uvijek biti uravnotežen, a između dva zla, suficit ili deficit, bolji je suficit ali umjerenog nivoa. S tim u vezi

poznati francuski teoretičar – klasičar P. L. Beaulieu kaže da “ukupni godišnji rashodi ne trebaju prelaziti ukupne godišnje prihode, neka su čak nešto ispod njih, kako bi se omogućilo postupno olakšanje nacionalnog opterećenja” (Chand, 2008). Proračunski višak, suficit u malom iznosu je, dakle, i poželjan naročito u slučajevima pojavljivanja neočekivanih izvanrednih rashoda.

Poslije velike ekonomske krize klasično učenje o proračunskoj ravnoteži doživljava korjenite izmjene kroz radove J. M. Keynesa i Neokejnzijanaca. Proračun nije više samo okvir političkih ovlaštenja državne uprave. On postaje i vrlo značajan ekonomsko-politički instrument. Napušta se “zlatno pravilo” – ideal, proračunska ravnoteža, a na njegovo mjesto dolazi proračunski deficit. Proračunski deficit, dugo smatran smetnjom u privrednom razvoju, postaje u novim uvjetima, u uvjetima krize i nezaposlenosti ideal – stup novih financija. Postaje poželjan kako sa ekonomsko-političkog tako i sociopolitičkog aspekta. Štednja u državnim financijama, nekad poželjna i vrlina, sada postaje nepoželjna. Tablica 1 sadrži komparativni pregled proračunskih deficita u odnosu na BDP odabranih zemalja.

Tablica 1: Komparativni pregled proračunskih deficita odabranih zemalja u % od BDP-a

	2000	2005	2010	2013	2014	2015
EU 28	:	-2.5	-6.4	-3.3	-3.0	-2.4
Belgija	-0.1	-2.6	-4.0	-3.0	-3.1	-2.6
Bugarska	-0.5	1.0	-3.2	-0.4	-5.4	-2.1
Češka	-3.5	-3.1	-4.4	-1.3	-1.9	-0.4
Danska	1.9	5.0	-2.7	-1.1	1.5	-2.1
Njemačka	0.9	-3.4	-4.2	-0.1	0.3	0.7
Irska	4.9	1.6	-32.3	-5.7	-3.8	-2.3
Grička	-4.1	-6.2	-11.2	-13.0	-3.6	-7.2
Španjolska	-1.0	1.2	-9.4	-6.9	-5.9	-5.1
Francuska	-1.3	-3.2	-6.8	-4.0	-4.0	-3.5
Hrvatska	:	-3.9	-6.2	-5.3	-5.5	-3.2
Italija	-1.3	-4.2	-4.2	-2.9	-3.0	-2.6
Litva	-3.2	-0.3	-6.9	-2.6	-0.7	-0.2
Mađarska	-3.0	-7.8	-4.5	-2.6	-2.3	-2.0
Nizozemska	1.9	-0.3	-5.0	-2.4	-2.4	-1.8
Austrija	-2.0	-2.5	-4.4	-1.3	-2.7	-1.2
Poljska	-3.0	-4.0	-7.5	-4.0	-3.3	-2.6
Portugal	-3.2	-6.2	-11.2	-4.8	-7.2	-4.4
Slovenija	-3.6	-1.3	-5.6	-15.0	-5.0	-2.9
Slovačka	-12.0	-2.9	-7.5	-2.7	-2.7	-3.0
Finska	6.9	2.6	-2.6	-2.6	-3.2	-2.7
Švedska	3.2	1.8	0.0	-1.4	-1.6	0.0
Velika Brit.	1.2	-3.5	-9.6	-5.6	-5.6	-4.4

Izvor: Izrada autorice na osnovu podataka s web stranice EUROSTAT-a (<http://ec.europa.eu/eurostat/>, pristupljeno: 07.09.2016)

Tablica 1 pokazuje kako su gotovo sve zemlje u gotovo svim odabranim godinama ostvarivale proračunski deficit koji je u 2010. u Irskoj dosegnuo čak nevjerojatnih 32,3% BDP-a. Proračunski deficit postaje pravilo ne samo za zemlje u razvoju nego i za visoko razvijene zemlje (Belgija, Francuska, Nizozemska, Finska, itd.). Neke zemlje kao što je to Grčka su zbog kroničnog visokog proračunskog deficita danas u ozbiljnim gospodarskim problemima.

Novo shvaćanje o proračunskoj politici vodi porijeklo iz razdoblja Neokejnzijanske revolucije i njihove nove ekonomske uloge države (Duverger, 1963). Njihovi protagonisti su prije svega A. Hansen i A. Lerner. U radovima ovih (Hansen, 1941; Hansen, 1953, Lerner, 1943), a i mnogih drugih Neokejnzijanaca (John Hicks, Franco Modigliani i Paul Samuelson) dominantna orijentacija je umjesto proračunske ravnoteže, ekonomska ravnoteža u kojoj će novac očuvati svoju stabilnost. Deficit u novoj proračunskoj strategiji nije više rak-rana nego sredstvo za oživljavanje gospodarstva. U teoriji pokrića izmijenjena je uloga deficitnog financiranja javnih zajmova, emisija novca bez pokrića, visoka kreditna nepokrivena ekspanzija i sl. Uloga deficitnog financiranja se ne zaustavlja na investicionoj potrošnji nego se produžava na cjelokupnu proračunsku potrošnju, transferne rashode i ostale javne rashode i izdatke za dotacije, regrese, itd. Na mjesto "paralelnih, uravnoteženih financija klasičnih liberalnih ekonomista, po kojima u periodu opadanja cijena i povećanja nezaposlenosti države, isto kao i pojedinci, trebaju ograničavati svoju gospodarsku djelatnost da bi u razdoblju konjunktura, zajedno sa privatnim poduzećima povećale svoju aktivnost, dolaze funkcionalne financije. Nove funkcionalne financije, radi otklanjanja negativnih efekata u privredi, propagiraju i provode politiku suprotnih smjerova, tzv. "anticikličnu politiku", što znači da će u periodima gospodarske depresije kada je privatna aktivnost u privredi najmanja, suprotno "paralelnim financijama" povećavati državne, javne rashode i obratno, u fazi prosperiteta, konjunktura smanjiti javne rashode. Prema tome, suprotno klasičnim paralelnim financijama stalo se na gladište da proračun treba biti sa deficitom u periodu depresije i suficitom u vremenu ekspanzije u privredi (Lovčević, 1969). Proračunsku ravnotežu treba uspostaviti na dulji vremenski period, na period trajanja gospodarskih ciklusa, a to je obično period od 7 do 10 godina.

Ciklična shvaćanja proračunske ravnoteže, poznatije kao teorija **cikličnih proračuna** u literaturi po prvi put razrađuju švedski ekonomisti G. Myrdal (1939) i E. Lindahl (1935). Ciklični proračuni su bili i praktično korišteni. Švedska ih je uvela 1937., Belgija 1959., a bili su u primjeni i u Finskoj, Švicarskoj i nekim drugim manjim zemljama. Međutim, neke veće koristi ti proračuni nisu pokazali, jednostavno iz razloga što bi se u fazama ekspanzije proračunski suficiti najčešće koristili za neproduktivne svrhe. Nisu se, dakle, ostavljali u tzv. "egalizacijske fondove" za pokriće proračunskih deficita za vrijeme depresije.

U okviru suvremenijih shvaćanja proračunske ravnoteže valja spomenuti i teoriju **sustavnog proračunskog deficita**, kao i **teoriju stabilizacijskih proračuna**. Teoriju sustavnog proračunskog deficita, u literaturi poznata i pod imenom teorija kompenzacijskih proračuna, daju i razrađuju američki ekonomisti – Neokejnzijanci A. Lerner i A. Hansen. Deficit je po njima normalan i stalan instrument ekonomske politike, in-

strument koji treba doprinijeti punoj zaposlenosti svih proizvodnih faktora u privredi (Hansen, 1941). Ovi teoretičari dozvoljavaju mogućnost da se ponekad u fazi prosperiteta pojavi i proračunski suficit, ali je on, po njima, prolazna i sporedna kategorija. Normalan je, dakle, proračunski deficit (deficit spending), stalnog, permanentnog karaktera, jer samo takav deficit osigurava ostvarenje pune zaposlenosti i doprinosi povećanju opće gospodarske aktivnosti, porastu nacionalnog dohotka i, jednom riječju, općem blagostanju zemlje.

Teoriju stabilizacijskih proračuna također daju i razrađuju Neokejnzijanci, međutim, ona je manje revolucionarna te znatno bliže klasičnoj teoriji proračunske ravnoteže. Istina, i teorija stabilizacijskih proračuna zanemaruje godišnju proračunsku ravnotežu, te se zalaže za cikličnu višegodišnju ravnotežu, ali za razliku od teoretičara cikličnih proračuna, nju treba postići prvenstveno primjenom automatskih mjera fiskalne politike, primjenom tzv. ugrađenih stabilizatora (built-in stability, built-in flexibility), a ne primjenom mjera diskrecijske fiskalne politike. U automatske mjere fiskalne politike treba ubrojiti: progresivne poreze, automatske transferne rashode, pomoći poljoprivrednicima i sl.

6. RAVNOTEŽA U HRVATSKOM DRŽAVNOM PRORAČUNU

U Hrvatskoj je donošenje državnog proračuna jedan od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Hrvatski državni proračun na prijedlog Ministarstva financija donosi Hrvatski sabor. Državnom proračunu prethode Vladine Smjernice ekonomske i fiskalne politike iz kojih se mogu iščitati osnovne odrednice proračuna za trogodišnje razdoblje. Tablica 2 sadrži osnovne podatke koji omogućavaju analizu ravnoteže u hrvatskom državnom proračunu.

Tablica 2 ukazuje na niz nepovoljnih trendova u hrvatskom državnom proračunu. Naime, u cijelom promatranom razdoblju ostvaruje se deficit koji se kreće od 2,1% BDP-a u 2001. pa sve do visokih 7,8% u kriznoj 2011. Postavimo li u korelacijski odnos deficit po BDP-u sa realnom stopom rasta BDP-a može se primijetiti da postoji pozitivan smjer korelacije (koeficijent korelacije $R=0,621$) između ove dvije varijable. Pozitivan korelacijski odnos indicira i grafikon na slici 2. Sve to ukazuje da proračun opće države RH ima karakteristike sustavnog proračunskog deficita (deficit je stalno prisutan) te u izvjesnoj mjeri odražava anticikličku politiku (deficit je još veći u periodima gospodarske depresije u kojoj je smanjenje privatne gospodarske aktivnosti jednim dijelom kompenzirana povećanom gospodarskom aktivnošću države, a što još više produbljuje deficit). Osnovni problem hrvatskog državnog proračunskog deficita nije u njemu samom nego u činjenici da se ostvarivao visok deficit (viši od 3%) i u razdobljima relativno visokog rasta BDP-a (vidi tablicu 2, razdoblje od 2002. do 2006.).

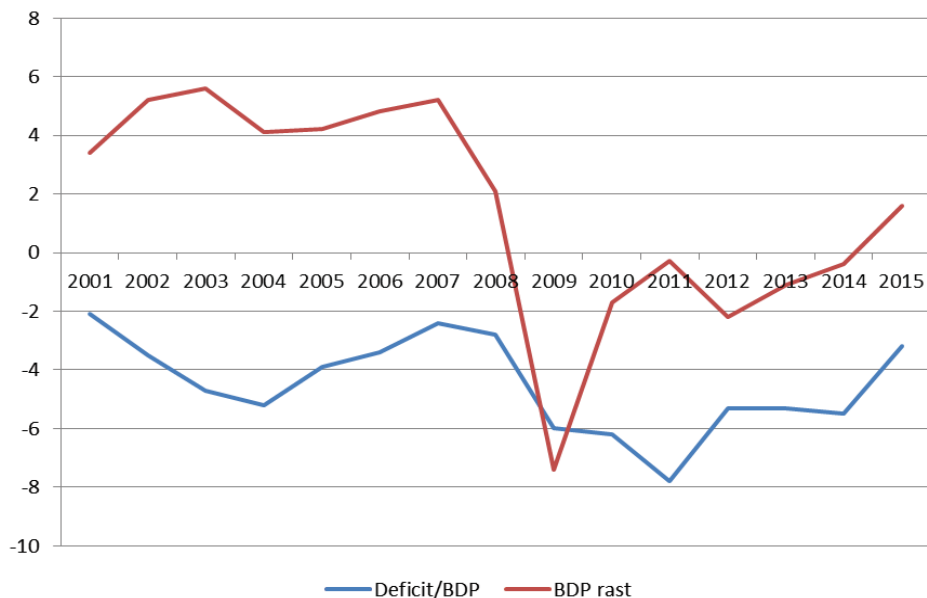
Tablica 2: Osnovne karakteristike hrvatskog državnog proračuna u razdoblju 2001. – 2015. te realna stopa rasta BDP-a

	Rashodi	Prihodi	Deficit	Def./BDP (%)	Bruto dug	Kamate	Dug/BDP (%)	BDP rast (%)
2001	11.777,4	11.235,9	-541,5	-2,1	:	:	:	3,4
2002	13.641,6	12.648,0	-993,6	-3,5	10.356,3	505,2	36,6	5,2
2003	14.460,1	13.024,7	-1.435,3	-4,7	11.587,6	548,3	38,1	5,6
2004	15.748,5	14.009,3	-1.739,2	-5,2	13.216,4	646,7	40,4	4,1
2005	16.591,6	15.184,5	-1.407,1	-3,9	15.120,5	710,4	41,3	4,2
2006	18.192,3	16.830,8	-1.361,4	-3,4	15.572,1	756,7	38,9	4,8
2007	19.751,2	18.677,2	-1.074,0	-2,4	16.595,0	818,9	37,7	5,2
2008	21.522,0	20.192,4	-1.329,6	-2,8	18.701,5	944,4	39,6	2,1
2009	21.448,9	18.745,3	-2.703,5	-6,0	22.201,4	1.047,1	49,0	-7,4
2010	21.361,8	18.575,3	-2.786,5	-6,2	25.909,2	1.149,0	58,3	-1,7
2011	21.829,5	18.322,2	-3.507,2	-7,8	28.752,4	1.363,6	65,2	-0,3
2012	20.659,7	18.326,6	-2.333,1	-5,3	30.904,1	1.508,1	70,7	-2,2
2013	20.776,0	18.474,0	-2.302,0	-5,3	35.515,3	1.526,6	82,2	-1,1
2014	20.700,6	18.332,6	-2.368,0	-5,5	37.109,4	1.501,6	86,5	-0,4
2015	20.593,5	19.187,3	-1.406,2	-3,2	37.924,7	1.566,2	86,7	1,6

Napomena: Prihodi, rashodi, deficit, bruto dug i iznos kamata su dani u mil. EUR, a deficit, udio bruto duga u BDP-u i rast BDP-a su izraženi u postotku.

Izvor: Izrada autorice na osnovu podataka s web stranice EUROSTAT-a (<http://ec.europa.eu/eurostat/>, pristupljeno: 07.09.2016.) i izračun autorice

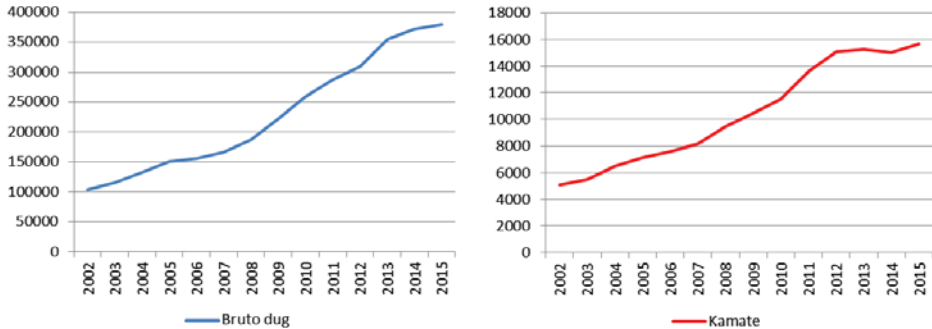
Tablica 2 ukazuje na niz nepovoljnih trendova u hrvatskom državnom proračunu. Naime, u cijelom promatranom razdoblju ostvaruje se deficit koji se kreće od 2,1% BDP-a u 2001. pa sve do visokih 7,8% u kriznoj 2011. Postavimo li u korelacijski odnos deficit po BDP-u sa realnom stopom rasta BDP-a može se primijetiti da postoji pozitivan smjer korelacije (koeficijent korelacije $R=0,621$) između ove dvije varijable. Pozitivan korelacijski odnos indicira i grafikon na slici 2. Sve to ukazuje da proračun opće države RH ima karakteristike sustavnog proračunskog deficita (deficit je stalno prisutan) te u izvjesnoj mjeri odražava anticikličku politiku (deficit je još veći u periodima gospodarske depresije u kojoj je smanjenje privatne gospodarske aktivnosti jednim dijelom kompenzirana povećanom gospodarskom aktivnošću države, a što još više produbljuje deficit). Osnovni problem hrvatskog državnog proračunskog deficita nije u njemu samom nego u činjenici da se ostvarivao visok deficit (viši od 3%) i u razdobljima relativno visokog rasta BDP-a (vidi tablicu 2, razdoblje od 2002. do 2006.).

Slika 2: Kretanje deficita opće države RH u odnosu na BDP i realne stope rasta BDP-a

Izvor: Izradila autorica na osnovu podataka iz tablice 2

Izvjesne probleme konstantnog proračunskog deficita ogledaju se u podacima bruto duga koji nezaustavljivo raste. Unatoč tome što je u razdoblju od 2002. do 2006. bruto dug bio relativno nizak, zbog visokih deficita u vrijeme „dobrih“ godina on počinje prebrzo rasti. Sve veća zaduženost države neminovno dovodi do smanjenja kreditnog rejtinga, a što onda uzrokuje i poskupljenje novog duga (rast kamatne stope po kojoj se država može zadužiti) na tržištu novca. Rast glavnice i kamatne stope dovodi do toga da vrlo brzo raste i iznos kamata koji država treba svake godine platiti. Usto, u pojedinim godinama pojavljuje se problem procesu reprograma duga. Sve navedeno znači da visoko zadužene zemlje³ postaju previše ovisne o „raspoloženju“ kreditnih agencija i stanju na financijskim tržištima. Slika 3 prikazuje rast bruto duga i rast kamata u hrvatskom državnom proračunu.

³ Ovdje se misli na dug opće države a ne na vanjski dug zemlje (dug države, stanovništva, poduzeća i banaka prema inozemstvu).

Slika 3: Kretanje bruto duga i iznosa godišnjih kamata opće države RH

Izvor: Izradio autor na osnovu podataka iz tablice 2

Podaci pokazuju da je rast bruto duga u analiziranom periodu (2002. do 2015.) bio po stopi od 10,5% godišnje, a rast godišnjih kamata na glavnici duga po stopi od 9,09% godišnje. Udio kamata u rashodima opće države je u 2015. dosegnuo 7,6 posto, a omjer bruto duga i BDP-a 86,7%.

Nadalje, izračuni omjera duga i BDP-a i omjera deficita i BDP-a pokazuju da Hrvatska ne ispunjava niti jedan od dva Maastrichtska kriterija u svezi državnih financija za uključivanje u Europsku monetarnu uniju (EMU). Naime po tim kriterijima pokazatelj održivosti državnih financija definiran je umjerenim proračunskim deficitom. Komisija Europske unije ispituje proračunsku disciplinu na temelju sljedećih dvaju kriterija. Udio proračunskog deficita opće države u bruto domaćem proizvodu (BDP) ne smije prelaziti 3% na kraju prethodne financijske godine. Ako nije tako, dopušta se da deficit privremeno bude iznad (ali još uvijek blizu) razine od 3%. Udio bruto duga opće države u BDP-u ne smije prijeći 60% na kraju prethodne financijske godine. Ako nije tako, udio mora pokazivati tendenciju značajnog smanjivanja i mora se zadovoljavajućom dinamikom približavati referentnoj vrijednosti.

Hrvatska je ulaskom u EU potpisala i Pakt o stabilnosti i rastu koji predstavlja okvir za koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika članica EU. On se sastoji od preventivne i korektivne poluge. Preventivni dio zahtijeva da države članice postignu i održavaju srednjoročan proračunski cilj koji se definira u programima konvergencije ili stabilnosti. S druge strane, korektivnu polugu instrumenta predstavlja postupak u slučaju prekomjernog deficita (Excessive Deficit Procedure, EDP). Ovim postupkom ispravlja se prekomjerni deficit koji nastaje ukoliko se prekrši jedno ili oba ranije navedena pravila.

Vijeće Europske unije donijelo je 21. siječnja 2014. odluku o postojanju prekomjernog deficita za Hrvatsku i postavilo rok za korekciju do kraja 2016. godine⁴. U okvi-

⁴ Uz Hrvatsku, u proceduri prekomjernog deficita trenutno se nalazi još 11 država članica. Od 28 zemalja članica njih 26 je dosad bilo u EDP-u. Jedino Estonija i Švedska to nisu nikada bile.

ru procedure prekomjernog deficita Hrvatska mora, sukladno preporukama Europske komisije i Vijeća EU, usvojiti i provesti mjere koje bi trebale rezultirati ispravljanjem prekomjernog deficita i duga te njihovim dovođenjem u predviđene granice. U slučaju ne udovoljavanja preporukama može doći do suspenzije korištenja sredstava fondova EU⁵.

Zbog svega navedenog Hrvatska nažalost nema previše prostora za eventualno daljnje vođenje ekspanzivne fiskalne politike visokog proračunskog deficita već će biti primorana nominalno smanjiti rashodovnu stranu za 2016. za tri do četiri milijarde kuna. To smanjenje bi se trebalo nastaviti i u 2017. kako bi se u 2018. dostigao cilj smanjenja deficita. Usto, Hrvatska je krajem 2010. usvojila i Zakon o fiskalnoj odgovornosti (stupio na snagu od 1. siječnja 2011.) koji također bitno ograničava državnu potrošnju i ograničava proračunski deficit.

Za što bezbolnije postizanje ciljeva propisanih u EDP-u Hrvatska treba što prije provesti strukturne reforme koje bi omogućile da se tijekom 2017. i 2018. deficit sam po sebi automatski smanji. Pri tom se misli na reforme u zdravstvu, sustavu subvencija, socijalnih rashoda i davanja za plaće. Ukoliko Hrvatska provede prave mjere moglo bi doći do poboljšanja kreditnog rejtinga, a to znači smanjenje rizika zemlje, smanjenje troškova investiranja za poduzetnike zbog niže kamatne stope, te manje kamatne stope za refinanciranje državnog duga. Pokrene li se novi ciklus neto investicija, one bi mogle pokrenuti gospodarski rast što bi dodatno poboljšalo sliku državnih financija kroz pokazatelje odnosa bruto duga i BDP-a i odnosa deficita proračuna i BDP-a.

7. ZAKLJUČAK

Na kraju izlaganja o počelu proračunske ravnoteže može se zaključiti da je proračun vrlo složena kategorija sa svojim bitnim ekonomskim, političkim, socijalnim i pravnim obilježjima. Povijesno promatrano razvoj problematike proračuna popraćena je pojavom i razvojem brojnih proračunskih načela od kojih je potrebno posebno istaknuti načelo proračunske potpunosti, načelo proračunskog jedinstva, načelo proračunske realnosti, načelo proračunske preglednosti – jasnoće, načelo proračunske specijalizacije, načelo prethodnog proračunskog odobrenja, načelo jednogodišnjosti proračuna, načelo javnosti i načelo proračunske ravnoteže. Navedena načela su grupirana u dvije kategorije: u statička i dinamička načela.

Konkretno, što se tiče načela proračunske ravnoteže može se zaključiti da ono ima izuzetan značaj te da su se u znanstvenoj teoriji i praksi po tom pitanju javljala različita stajališta. Tako pristalice klasične financijske znanosti inzistiraju na proračunskoj jednogodišnjoj ravnoteži koja ima, po njima, niz pozitivnih ekonomskih i političkih efekata (obuzdava rast državnog aparata, privlači strane investicije, pridonosi stabilnosti

⁵ Primjer je Mađarska, kojoj je tijekom 2011. i 2012. zbog nepoduživanja potrebnih mjera za smanjenje proračunskog manjka bio privremeno onemogućen pristup sredstvima strukturnih fondova EU. Kazne za članice Europske monetarne unije za nepoduživanje odgovarajućih mjera i nepoštovanje preporuka su financijske kazne u iznosu do 0,2% BDP-a.

domaće valute, obuzdava inflaciju, itd.). Oni smatraju da kronični deficiti vode visokom zaduživanju države prilikom čega pribavljeni novac često završi u neproduktivnoj potrošnji te uzrokuje tzv. Crowding out efekt. Rastom glavnice državnoga duga opterećuju se proračuni budućih razdoblja, što pak može dovesti do daljnjeg rasta poreznih opterećenja gospodarstva i stanovništva. U takvim uvjetima, ovisno o politici monetarne vlasti, može doći do samopodržavajuće galopirajuće inflacije s vrlo negativnim posljedicama.

Klasičari su i protiv velikih suficita u proračunu, s obzirom da ovi izazivaju deflatorne tendencije u privredi i pad proizvodnje, pad cijena, pad zaposlenosti, neiskorištenost proizvodnih kapaciteta, nezainteresiranost za nove investicije i sl. Osim toga, veliki suficiti izazivaju nepotrebno fiskalno opterećenje ili pak pojavu neizmirenih državnih rashoda. Zbog toga, prema klasičarima, proračun treba uvijek biti uravnotežen, a između dva zla, suficit ili deficit, bolji je suficit ali umjerenog nivoa.

S druge strane pristalice keynesovog učenja vide u proračunskom deficitu alat za izlaz iz gospodarskih kriza. Naime, u vrijeme pada gospodarske aktivnosti, pada zaposlenosti i deflacije dobro je da se smanjena potrošnja i investicije od strane poduzeća i stanovništva kompenziraju deficitarnom potrošnjom i investicijama od strane države. Suficit državnog proračuna jedino je poželjan u vrijeme prebrze gospodarske ekspanzije koja sa sobom nosi prijeteći rast inflacije. Na taj način bi se tzv. anticikličkom politikom mogle otkloniti negativne posljedice gospodarske depresije.

Uz ova dva temeljna shvaćanja potrebno je spomenuti i teoriju cikličnih proračuna (razvijani od strane švedskih ekonomista), teoriju sustavnog proračunskog deficita, te teoriju stabilizacijskih proračuna (koje razrađuju američki ekonomisti – neokeynesijanci).

Analiza ravnoteže u hrvatskom državnom proračunu je pokazala postojanje pozitivnog korelacijskog odnosa između deficita proračuna i realne stope rasta BDP-a. To znači da proračun RH ima karakteristike sustavnog proračunskog deficita (deficit je stalno prisutan) te da u izvjesnoj mjeri odražava anticikličku politiku (deficit je još veći u periodima gospodarske depresije u kojoj je smanjenje privatne gospodarske aktivnosti jednim dijelom kompenzirana povećanom gospodarskom aktivnošću države). Zbog politike stalno visokih deficita i u razdobljima relativno visokog rasta BDP-a, dug opće države je narastao toliko da je počeo bitno utjecati na smanjenje kreditnog rejtinga zemlje, na rast kamatnih stopa zbog uvećanog rizika zemlje, a samim time i na pojavu ozbiljnih problema u procesu reprograma državnog duga i visokih troškova za isplatu kamata. Naime, rast bruto duga je od 2002. do 2015. bio po stopi od 10,5% godišnje, a rast godišnjih kamata na glavicu duga po stopi od 9,09% godišnje. Udio kamata u rashodima opće države je u 2015. dosegnuo 7,6 posto, a omjer bruto duga i BDP-a 86,7%.

Uzevši u obzir navedeni omjer bruto duga i BDP-a, te deficite državnog proračuna koji su redovito od 2009. godine pa do danas bili bitno iznad 3% BDP-a, sasvim je jasno da Hrvatska ne ispunjava Maastrichtske kriterije, te da je bilo neminovno da već početkom 2014. uđe u tzv. Proceduru prekomjernog deficita. Sada se očekuje od Hrvatske da u sljedećih nekoliko godina donese i provede mjere koje bi trebale rezultirati isprav-

ljanjem prekomjernog deficita i duga te njihovim dovođenjem u predviđene granice. To, kao i doneseni zakon o fiskalnoj odgovornosti iz 2011. bitno ograničava prostor za eventualno daljnje vođenje ekspanzivne fiskalne politike visokog proračunskog deficita.

Na kraju se može zaključiti da provedba strukturnih reformi (reforme u zdravstvu, sustavu subvencija, socijalnih rashoda i davanja za plaće, i sl.) treba omogućiti Hrvatskoj da svoj rast počinje više temeljiti na rastu privatnih investicija, neto izvoza i domaće potrošnje, a manje na rastu državne potrošnje. Ukoliko se u tome uspije i ukoliko se ostvari ubrzanje gospodarskog rasta, automatski će doći i do smanjenja omjera bruto duga i BDP-a kao i omjera deficita državnog proračuna i BDP-a. Poboljšanje slike državnih financija moglo bi doprinijeti poboljšanju kreditnog rejtinga, smanjenju rizika zemlje, a time bi došlo do i smanjenja kamatnih stopa, kako za poduzetnike, tako i za samu državu.

LITERATURA:

1. Alvin H. (1953). *A Guide to Keynes*. New York: McGraw-Hill Book.
2. Alvin, H. (1941). *Fiscal Policy and Business Cycles*. New York.
3. Chand, S., N., (2008). *Public Finance*, Atlantic Publishers & Dist
4. Duverger, M. (1963). *Finances publiques*, PUF, Paris.
5. Lerner, A., P. (1943). *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, 10(1)
6. Lindahl, E., (1935). *The Problem of Balancing the Budget*, Ekon Tidsk.
7. Lovčević, J. (1969). *Institucije javnih finansija*, knjiga III., Beograd.
8. Myrdal, G., (1939). *Fiscal Policy in the Business Cycle*. *The American Economic Review*, vol 21, no 1.

PRINCIPLE OF EQUILIBRIUM IN NATIONAL BUDGET SYSTEM

*Branka Vukojević*⁶

Summary

The development of the budget issues is accompanied by the emergence of numerous budgetary principles, of which the principle of budgetary balance should be specially emphasized. That is because this principle led to differing opinions between representatives of classical economic thought and Keynesian or neoknesian school. The first are against any surplus or deficit in the state budget, while others in the budget deficit see a means of exit from the economic crisis.

In this paper the balance in the Croatian state budget is analysed. The research has shown that there is a positive correlation between the budget deficit and the real rate of GDP growth. In addition, the author found that the Croatian budget has the characteristics of systematic budget deficit and, to a certain extent, it reflects the anti-cyclical economic policy. Due to the unfavourable image of public finance measured by gross debt to GDP ratio and by budget deficit to GDP ratio, Croatia was required to enter the excessive deficit procedure. This will significantly limit the government spending. Furthermore, the implementation of structural reforms are required, which should return the state budget back into the balance without compromising the economic growth.

Key words: *Budgetary principles, budget deficit, Maastricht criteria, excessive deficit procedure.*

JEL classification: *H61, H68*

⁶ M.Sc. Branka Vukojević, The Tax Administration of the Federation of Bosnia and Herzegovina, head of the tax office of Ljubuski, Bosnia and Herzegovina, E-mail: branka.vukojevic@tel.net.ba