

# Kratka povijest rebalansâ hrvatskog državnog proračuna 1999-2009

---

**Beš, Dunja; Ott, Katarina**

*Source / Izvornik:* **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2010, 12, 1 - 7**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:856968>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-05**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

# NEWSLETTER

**Br. 50**

Kolovoz 2010.

ISSN 1333-4263

Institut za javne financije • 10000 Zagreb, Smičiklasova 21, Hrvatska  
p.p. 320; tel: (385 1) 4886 444; fax: 4819 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Dunja Beš i Katarina Ott

## Kratka povijest rebalansâ hrvatskog državnog proračuna 1999-2009.

U razdoblju 1999-2009. Hrvatska nije imala ni jednu godinu bez rebalansa državnog proračuna – bilo je 14 rebalansa u 11 godina. Pritom su gotovo redovito povećavani rashodi – i u godinama kad su rasli prihodi, ali i u godinama kad su prihodi smanjivani. Iznimka je 2009. kad su smanjivani i prihodi i rashodi, ali rashodi ipak znatno manje nego prihodi. Pri svakom rebalansu osim 2009., posebice u godinama parlamentarnih izbora, povećavani su i rashodi za zaposlene i socijalne naknade. Prečesti rebalansi ukazuju na potrebu stvaranja mehanizama za planiranje dugoročnije i vjerodostojnije fiskalne politike.

U proračunskom procesu u svim zemljama postoje manje-više iste uhodane faze – priprema, usvajanje i izvršavanje proračuna. U izvanrednim okolnostima mogući su i izvanredni koraci poput donošenja odluke o privremenom financiranju i odluke o rebalansu. Dok su odluke o privremenom financiranju i u Hrvatskoj zaista rijetke<sup>1</sup>, s rebalansima je stvar posve drukčija – u 11 go-

dina doneseno je čak 14 rebalansa, odnosno u razdoblju 1999-2009. ni jedna godina nije prošla bez rebalansa.

Nešto što bi trebalo biti izvanredno i zbog čega u dobro uređenim državama znaju padati ministri financija, pa čak i čitave vlade, u Hrvatskoj je tako normalno da se s time kalkulira već na samom početku godine, pa i sam ministar financija pri donošenju proračuna najavljuje da će se problemi rješavati rebalansom, a opozicija i mediji sredinom godine čak i prozivaju vladu zbog kašnjenja s rebalansom. Istina je da hrvatske vlade redovito pripremaju i predlažu proračune za koje se od samog početka zna da nisu ostvarivi, te da stručnjaci redovito i pravovremeno na to ukazuju – npr. Ott (2008) za proračun 2009; Bronić (2009) i Bađun (2009) za proračun 2010. Vlade su, međutim, i za te godine donosile nerealne proračune, pa su 2009. nanizale čak tri rebalansa, a 2010. je deficit predviđen za čitavu godinu ostvaren već u prvoj polovici godine. Budući da u Ministarstvu financija postoje stručnjaci koji sve to znaju jednako dobro kao i navedene autorice i koji su kadri uobličiti realan i ostvariv proračun, očito je riječ o političkim odlukama (o mogućim motivima nerealnog planiranja proračuna vidi više kod Švaljek, 2009).

U iščekivanju jednog od predstojećih rebalansa, ovaj tekst nudi povijesni pregled rebalansâ hrvatskog držav-

<sup>1</sup> Tako je, primjerice, zbog izbora krajem 2007. umjesto državnog proračuna za 2008. donesena odluka o privremenom financiranju dok se ne konstituiraju Sabor koji će donijeti državni proračun za 2008.

## Definicija rebalansa

Rebalans je izmjena proračunskih iznosa, odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na plan proračuna donesen na početku kalendarske godine. Do njega dolazi kad se tijekom proračunske godine ustanovi da su nerealno procijenjeni proračunski prihodi ili se pojave nepredviđeni rashodi. Rebalans mogu izazvati nepredviđene okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, ali može biti i posljedica nesposobnosti vlade da realno planira svoje prihode i rashode.

nog proračuna u razdoblju 1999-2009. Riječ je o preliminarnom pregledu, bez dubljih analiza koje će uslijediti u nekom idućem radu, ali bi već i sam povijesni prikaz mogao biti koristan i indikativan. Cilj mu je prikazati vremensku dinamiku rebalansâ državnog proračuna, promjene koje su pri rebalansima nastajale na prihodnoj i rashodnoj strani, vezu rebalansâ i kretanja BDP-a te utjecaj parlamentarnih izbora na rebalanse.

## Vremenska dinamika rebalansâ

Tabela 1 pokazuje posljednjih 11 godina u kojima je bilo čak 14 rebalansa državnog proračuna – svake godine po jedan, 2001. dva, a 2009. čak tri, pri čemu čak dva u jednom mjesecu (srpnju). Srpanj je očito mjesec za rebalanse, jer ih je većina donesena upravo u tom mjesecu. Činjenica da se od 2004. rebalansi ne donose krajem godine, već najkasnije u srpnju, pa i ranije, može ukazivati na pogoršanje planiranja proračunskih prihoda i rashoda, ali i na bolji nadzor izvršenja proračuna. Ipak, 2010. se neće uklopiti u taj obrazac, već će državna blagajna izdržati barem do rujna.

Tabela 1: Rebalansi po mjesecima 1999-2009.

|                    | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|--------------------|---|----|-----|----|---|----|-----|------|----|---|----|-----|
| 1999.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2000.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2001.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2002.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2003.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2004.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2005.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2006.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2007.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2008.              |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |
| 2009. <sup>a</sup> |   |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |

<sup>a</sup> u srpnju su bila dva rebalansa

Izvor: Narodne novine

## Kretanje i promjene ukupnih prihoda i rashoda

Tabela 2 prikazuje kretanje ukupnih prihoda i rashoda koji su u promatranom razdoblju narasli gotovo dva i pol puta. O razlozima bujanja državnog proračuna pisano je već u više navrata, pa se taj problem ovdje neće elaborirati, nego će se pokušati prikazati promjene ukupnih prihoda i rashoda nakon rebalansâ.

Tabela 2: Ukupni prihodi i rashodi državnog proračuna 1999-2009. (u mlrd. kuna)

|                    | Prihodi |          |           | Rashodi |          |           |
|--------------------|---------|----------|-----------|---------|----------|-----------|
|                    | Plan    | Rebalans | Izvršenje | Plan    | Rebalans | Izvršenje |
| 1999.              | 49,0    | 47,9     | 46,4      | 49,0    | 49,3     | 48,9      |
| 2000.              | 47,0    | 44,0     | 44,6      | 48,3    | 50,7     | 50,7      |
| 2001. <sup>a</sup> | 49,7    | 54,2     | 53,5      | 49,7    | 58,1     | 57,8      |
| 2002.              | 70,2    | 70,2     | 69,9      | 73,3    | 72,9     | 73,4      |
| 2003.              | 75,3    | 75,3     | 74,9      | 77,9    | 77,9     | 79,1      |
| 2004.              | 79,7    | 82,5     | 80,7      | 83,4    | 85,3     | 84,8      |
| 2005.              | 86,6    | 85,9     | 85,9      | 89,8    | 89,8     | 89,7      |
| 2006.              | 94,5    | 95,4     | 95,6      | 97,9    | 98,3     | 97,9      |
| 2007.              | 103,8   | 109,0    | 108,8     | 107,1   | 111,9    | 111,1     |
| 2008.              | 115,9   | 118,4    | 116,1     | 118,4   | 121,2    | 118,6     |
| 2009. <sup>b</sup> | 124,6   | 111,2    | 110,6     | 127,0   | 120,5    | 120,2     |

<sup>a</sup> iznos drugog rebalansa

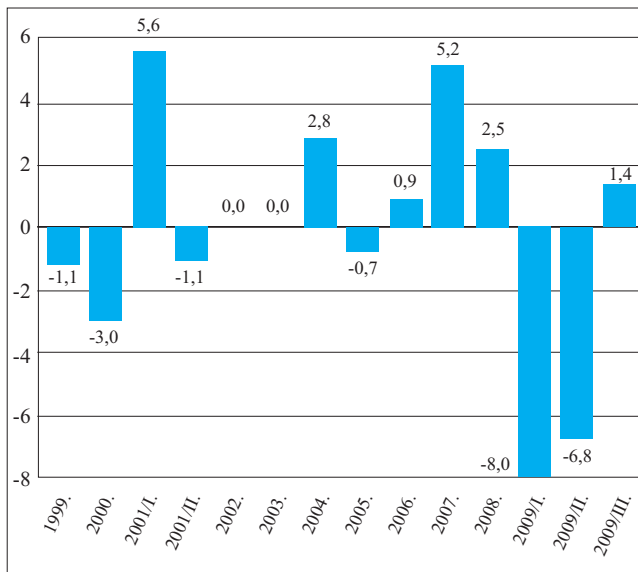
<sup>b</sup> iznos trećeg rebalansa

Izvor: Narodne novine

Rebalansima izazvane promjene ukupnih prihoda, prikazane u grafikonu 1, prilično jasno ukazuju na postojanje tri podrazdoblja – 1999-2001. s velikim oscilacijama, zatim povoljno razdoblje 2002-08, te dramatičnu 2009. Ministarstvo pritom valja pohvaliti što je 2002. i 2003. ispravno procijenilo ukupne prihode, pa ih nije trebalo rebalansirati. Kako je i za očekivati, promjene prihoda mogu se dosta dobro povezati i s kretanjem BDP-a, o čemu više u daljnjem tekstu.

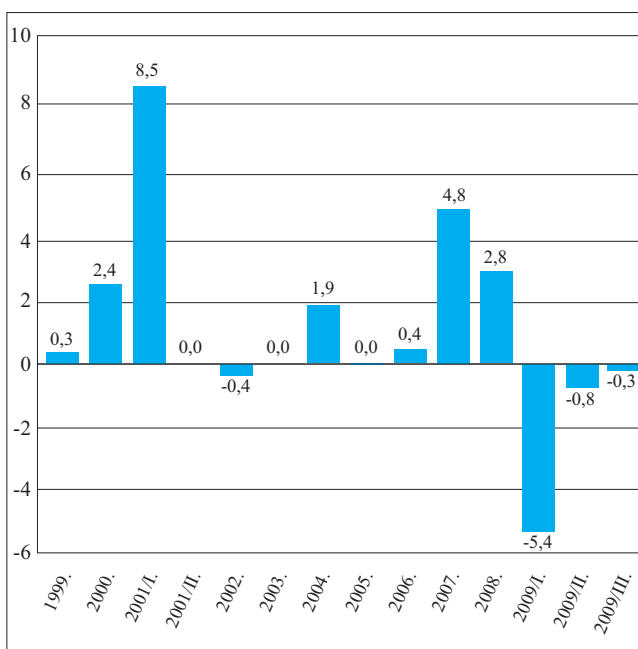
Rebalansima izazvane promjene ukupnih rashoda, prikazane u grafikonu 2, ukazuju na postojanje samo dva različita razdoblja – 1999-2008. kad su rashodi povećavani (osim 2002. kad su neznatno smanjeni i 2003. kad su ispravno procijenjeni), te naglog smanjivanja rashoda 2009. Očito je da rashodi nisu povećavani samo u godinama kad su povećavani prihodi, već i u godinama kad su prihodi smanjivani (npr. 1999., 2000), odnosno povećavani su više od povećanja prihoda u godinama povećanja prihoda (npr. 2001) te su smanjivani manje od smanjenja prihoda (npr. 2009).

*Grafikon 1: Promjene ukupnih prihoda, rebalansi 1999-2009. (u mlrd. kuna)*



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

*Grafikon 2: Promjene ukupnih rashoda, rebalansi 1999-2009. (u mlrd. kuna)*

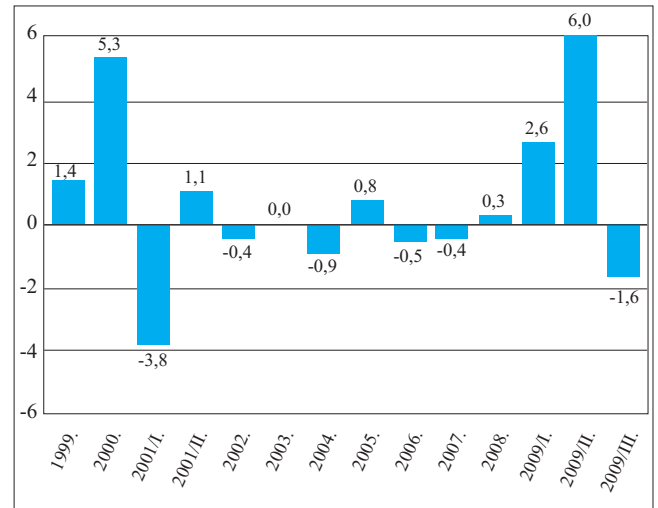


Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

Rebalansom izazvane promjene ukupnih prihoda i rashoda odrazile su se, naravno, i na promjene proračunskog salda. Hrvatski državni proračun svih tih godina bio je u deficitu i nijedan rebalans to nije promijenio. Deficit proračuna rebalansima je povećan u pet od jedanaest godina – zbog smanjenja prihoda i povećanja rashoda, zbog povećanja rashoda većeg od povećanja prihoda ili zbog manjeg smanjenja rashoda od smanje-

nja prihoda. Grafikon 3 opet pokazuje tri podrazdoblja: velike oscilacije 1999-2001., relativno stabilno razdoblje 2002-08. i turbulentnu 2009.

*Grafikon 3: Promjene proračunskog deficita, rebalansi 1999-2009. (u mlrd. kuna)*



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

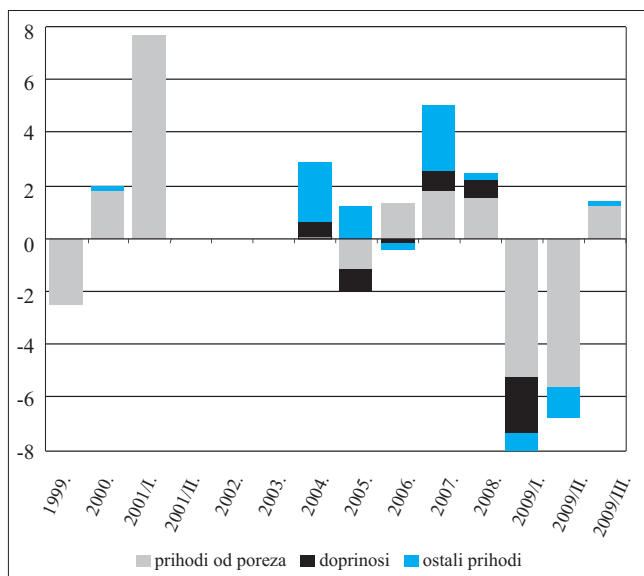
## Struktura promjena prihoda

Budući da prihodi poslovanja čine više od 99% ukupnih prihoda, oni su prikazani prvi, potom porezni prihodi i doprinosi.

Prihodi poslovanja su, kao što prikazuje grafikon 4, kvalitetno planirani samo 2002. i 2003. kada ih uopće nije trebalo mijenjati, ali su rebalansom 2001. drastično povećani, a rebalansima 2009. drastično smanjeni; i u svim ostalim godinama su poprilično odstupali od planiranih. Pritom su u svim godinama (osim 2004) najznačajnije mijenjani prihodi od poreza koji ionako čine oko 60% ukupnih prihoda poslovanja. Osim 2009. – kada su rebalansom drastično smanjeni – doprinosi nisu značajno mijenjani. U analizi strukture promjene prihoda poslovanja, posebno je zanimljiva stavka „ostali prihodi poslovanja”. Premda ostali prihodi – uglavnom od kamata, dividendi, raznih naknada i slično – čine samo 5% ukupnih prihoda poslovanja, upravo su njihove promjene značajno utjecale na rebalanse od 2004. nadalje. Te godine su ostali prihodi rebalansom povećani preko 80%, a značajno su mijenjani i u godinama koje su uslijedile – povećani 2004., 2005., 2007., te smanjeni 2009. Utvrđivanje razloga tolikih promjena stavke „ostali prihodi” zavređuje detaljniju i dublju analizu koja nadilazi opseg ovoga rada.

Grafikon 5 prikazuje kako rebalansima mijenjani porezni prihodi čine glavninu (60%) prihoda poslovanja. Oni su bili dobro planirani jedino 2002., pa ih tada nije

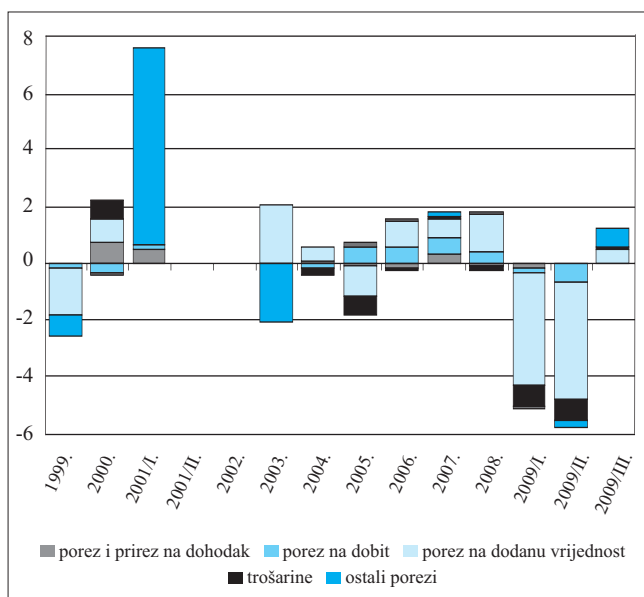
Grafikon 4: Promjene prihoda poslovanja, rebalansi 1999-2009. (u mlrd. kuna)



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

trebalo ni mijenjati. Najznačajnije odstupanje od plana dogodilo se 2001. kada su značajno povećani, te 2009. kada su još značajnije smanjeni. Pritom iznenađuju značajna odstupanja ostalih poreza koji čine tek 0,2% ukupnih prihoda od poreza i doprinosa. Njihovo povećanje 2001. i smanjenje 2003. čini itekako značajan dio rebalansa. Najznačajniji izvor poreza – PDV – izrazito je bio smanjen 1999. i još izrazitije 2009., ali je dosta odstupao i u gotovo svim ostalim godinama. Osim 2005., redovito je ubirano više prihoda nego što je bilo planirano.

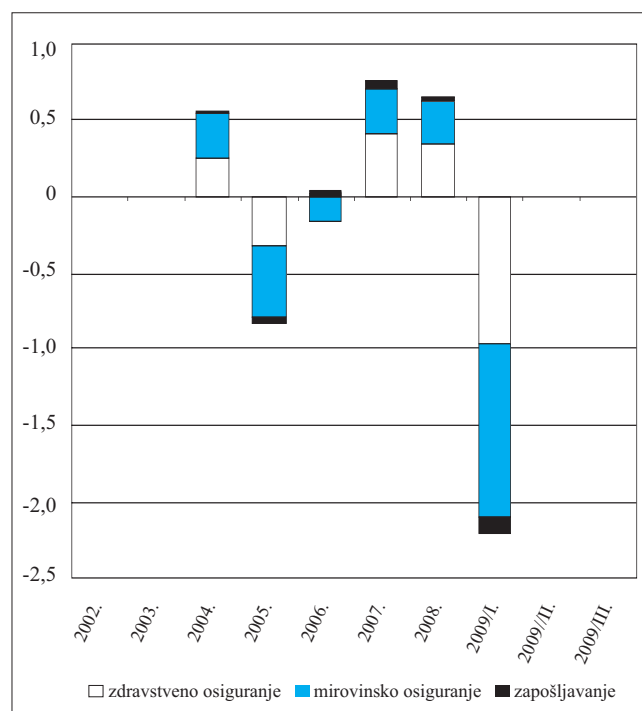
Grafikon 5: Promjene prihoda od poreza, rebalansi 1999-2009. (u mlrd. kuna)



Izračun na osnovi podataka iz Narodnih novina

Prihodi od doprinosa su također vrlo značajni jer čine oko 35% ukupnih prihoda poslovanja; grafikon 6 prikazuje kako su mijenjani rebalansima u razdoblju 2002-09. Prihodi od doprinosa bili su dobro procijenjeni 2002. i 2003. te ih nije trebalo rebalansirati. U razdoblju 2004-08. odstupali su od planiranih, ali ne tako drastično kao 2009. Na korekcije prihoda od doprinosa u svim su godinama utjecali prije svega doprinosi za mirovinsko, a zatim i zdravstveno osiguranje, dok su promjene prihoda od doprinosa za zapošljavanje bile zanemarljive, što je i očekivano s obzirom da oni čine tek oko 5% ukupnih prihoda od doprinosa.

Grafikon 6: Promjene prihoda od doprinosa, rebalansi 2002-09. (u mlrd. kuna)



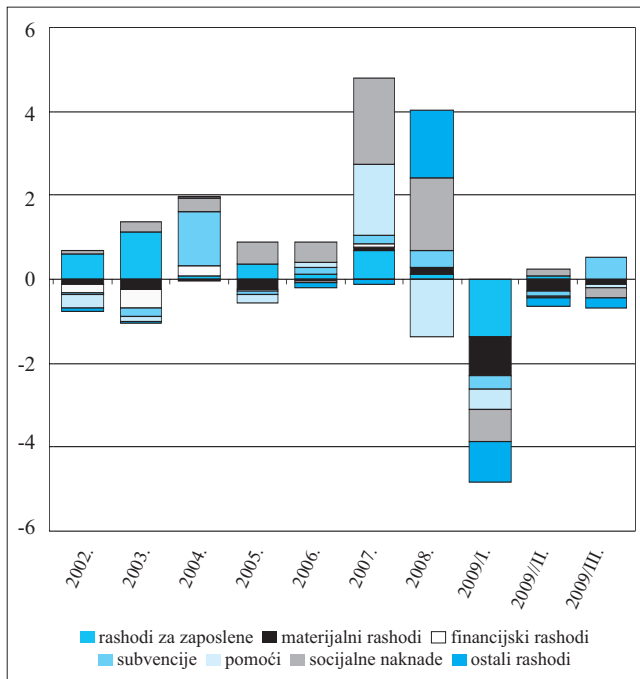
Izračun na osnovi podataka iz Narodnih novina

## Struktura promjena rashoda

Kako su rashodi uvijek bili značajan poticaj rebalansima, slijedi struktura rebalansima izazvanih promjena rashoda. Gotovo je nemoguće uspoređivati strukturu rashoda u razdobljima do i nakon 2002., pa se ovdje analizira razdoblje 2002-09.

Zanimljivo je da su u tom razdoblju posebno značajan udio u promjenama imali različiti prijenosi i pomoći izvanproračunskim korisnicima (vidi grafikon 7), no daljnji tekst će se ipak usredotočiti na promjene vezane uz socijalne naknade i rashode za zaposlene, jer oni čine oko 70% ukupnih rashoda poslovanja.

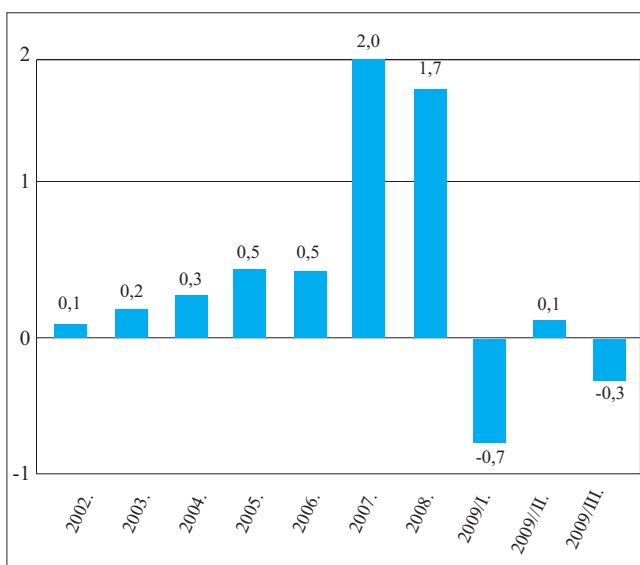
Grafikon 7: Struktura promjene rashoda poslovanja, rebalansi 2002-09. (u mlrd. kuna)



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

Grafikon 8 prikazuje stalan uzlazni trend povećanja promjena socijalnih naknada u razdoblju 2002-08, posebice 2007. i 2008., te njihov pad 2009.

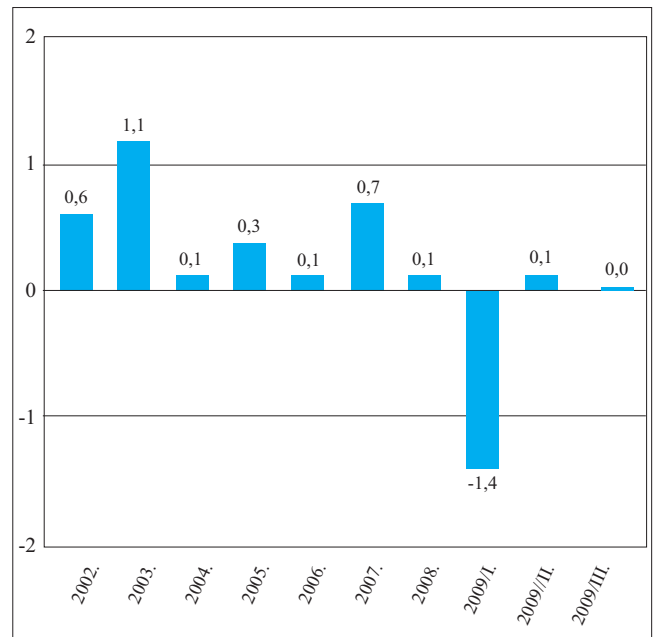
Grafikon 8: Promjene socijalnih naknada, rebalansi 2002-09. (u mlrd. kuna)



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

Slično je i s rashodima za zaposlene (grafikon 9) koji su pri rebalansima povećavani u čitavom razdoblju 2002-08, da bi se smanjili tek 2009.

Grafikon 9: Promjene rashoda za zaposlene, rebalansi 2002-09. (u mlrd. kuna)



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina

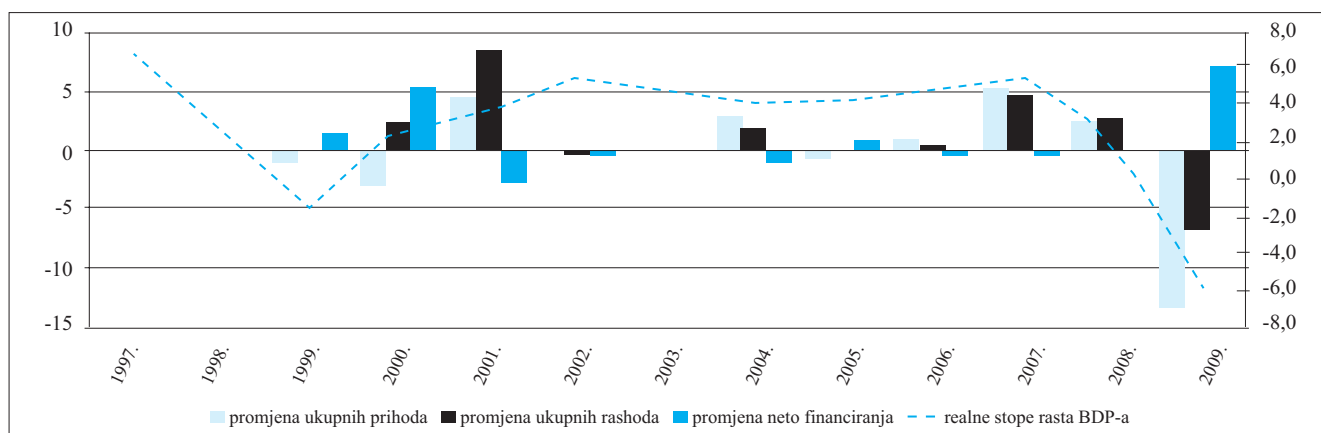
## Kretanje BDP-a i rebalansi

Grafikon 10 već na prvi pogled ukazuje na utjecaj kretanja gospodarske aktivnosti iskazane stopom rasta BDP-a, posebice u 2009. kad je nagli pad gospodarske aktivnosti izazvao čak tri rebalansa i veliki porast deficita državnog proračuna, te relativno male rebalanse i češće smanjivanje nego povećavanje deficita u prosperitetnom razdoblju 2002-06. Začuduje ipak izrazito nerearno planiranje proračuna za 2007. kad su u razdoblju kontinuiranog rasta BDP-a u tolikoj mjeri podcijenjeni i prihodi i rashodi. Slično se dogodilo i 2008. iako u nešto manjoj mjeri. Također su loše planirani proračuni i za 2000. kad se gospodarstvo počinje oporavljati ali se rebalansom značajno smanjuju prihodi, povećavaju rashodi te drastično povećava deficit, kao i 2001. kad povećanje prihoda i drastično povećanje rashoda itekako odstupaju od realnih gospodarskih kretanja. U daljnjem bi istraživanju valjalo proučiti preciznost procjena BDP-a te u obzir uzeti i kvalitetu ostalih makroekonomskih pokazatelja relevantnih za izradu proračuna.

## Utjecaj izbora na rebalanse

Uobičajene su, a često i argumentirane tvrdnje o utjecaju predizbornih kampanja na povećanje državnih rashoda. Premda je u promatranom razdoblju održano devet različitih vrsta izbora – parlamentarnih, predsjedničkih i lokalnih – ovdje se zasad promatraju samo parlamentarni izbori (2000., 2003. i 2007.) jer se pretpostavlja

Grafikon 10: Realne stope rasta BDP-a 1997-2009. (desna skala, %) i rebalansi 1999-2009. (lijeva skala, mlrd. kuna)



Izračun na temelju podataka iz Narodnih novina; za BDP izvor DZS.

da oni mogu najviše utjecati na planiranje i izmjene državnog proračuna.

## O rebalansima u drugim zemljama

Vrlo je teško uspoređivati učestalost i veličinu rebalansa među različitim državama, jer odlučivanje o proračunu, pa i mogućnost pojave rebalansa ovisi o brojnim čimbenicima. Primjerice, ne mogu se uspoređivati okolnosti u državama s parlamentarnim, predsjedničkim ili vestminsterskim sustavom, a značajno se razlikuju i prakse u Americi i Europi, nordijskim i nenordijskim zapadnoeuropskim te srednjoeuropskim državama. Ipak, već površnim *googlanjem* može se ustanoviti da je za razliku od Hrvatske, primjerice Irska u razdoblju 1996-2010. imala samo jedan rebalans proračuna i to 2009.

Ako se na engleskom jeziku u *Google* ukuca rebalans proračuna za 2010., pojavit će se podaci o rebalansima i to za prilično „sumnjive” zemlje: Nepal, Kenija, Zimbabve, Uganda, Nigerija, Sudan, Haiti, te Rumunjska, Srbija, Bugarska, Makedonija i, naravno, Hrvatska.

Prvi parlamentarni izbori u obrađenom razdoblju održani su početkom siječnja 2000., pa nisu mogli utjecati na rebalans te godine, nego eventualno na rebalans 1999. I zaista, unatoč nužnom smanjenju prihoda u odnosu na planirane – koji su na koncu bili čak i niži od onih predviđenih rebalansom – rashodi su rebalansom povećani, a onda u izvršenju smanjeni. I deficit je te godine značajno povećan. Prijenosi izvanproračunskim korisnicima su povećani za čak 2,2 mlrd. kuna, dok je većina ostalih stavki rashoda bila smanjena.

Parlamentarni izbori 2003. održani su krajem studenog. Ukupna masa prihoda i rashoda se te godine nije rebalansom mijenjala, ali su rebalansom značajno povećani

ni rashodi za zaposlene i socijalne naknade, dok su svi ostali rashodi poslovanja smanjeni. Na koncu je izvršenje pokazalo promjene – nešto niže prihode i znatno više rashode od planiranih. Rashodi za zaposlene rebalansom su povećani najviše baš 2003. (vidi grafikone 1 i 2).

I 2007. su parlamentarni izbori održani krajem studenog. Rebalansom su te godine značajno povećani i prihodi i rashodi (vidi grafikone 1 i 2). Premda su izvršenja na kraju bila nešto niža od rebalansom predviđenih, bila su ipak znatno viša od prvotno planiranih. Rashodi za zaposlene te su godine rebalansom doživjeli drugo najveće povećanje u promatranom razdoblju (prvo je bilo također izborne 2003), dok su socijalne naknade povećane kao nikad dotad i nikada poslije (vidi grafikone 8 i 9). U daljnjem istraživanju valjalo bi detaljnije proučiti i zbog čega su te godine povećane pomoći za čak 1,7 mlrd. kuna dok su se u većini ostalih godina promatranog razdoblja redovito smanjivale ili ostajale iste (vidi grafikone 7).<sup>2</sup>

Samo tri godine predstavljaju premlen uzorak da bi se sve ove promjene u izbornim godinama mogle samo tako pripisati izborima, ali se radi o svakako indikativnim podacima koji zaslužuju dodatne analize.

## Zaključak

Ovo je prije svega pregledni rad bez velikih i čvrstih zaključaka, čije bi donošenje zahtijevalo znatno dublje istraživanje i analizu. Brojne su prepreke i ograničenja donošenju konkretnijih zaključaka. Promatrano razdoblje je prilično kratko, a istovremeno bremenito raznim metodološkim i sustavnim promjenama koje nije

<sup>2</sup> Pomoći ili dotacije su bespovratni prijenosi sredstava međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama, financijskim institucijama i poduzećima. Česte su pomoći državnog proračuna lokalnim proračunima. Mogu biti tekuće (za tekuće rashode) i kapitalne (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenske i nenamjenske.

uvijek moguće ispravno uspoređivati. Izvanproračunski korisnici su uključivani i isključivani iz državnog proračuna, mijenjali su se njihovi izvori prihoda, pa su doprinosi za mirovinsko osiguranje 2001. uključeni u proračunske prihode, a isplate mirovina u proračunske rashode; slijedile su i transakcije Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje; Hrvatske autoceste su 2008. izašle iz proračuna; mijenjale su se porezne stope, osnovice i odbici, uvođeni su novi porezi; vraćan je dug umirovljenicima, itd. Ovaj rad – koliko je god bilo moguće – pokušava ponuditi samo usporedive podatke. Navedene promjene su, naravno, utjecale i na rebalans, ali to ne opravdava rebalans. Tako krupne promjene ne bi se, naime, smjele donositi preko noći, nego bi se trebale planirati tako da u godinama koje slijede ne izazivaju takve potrebe na prihodnoj i rashodnoj strani koje će zahtijevati donošenje rebalansa.

Česti rebalansi državnog proračuna, te velika povećanja i smanjenja prihoda, rashoda i deficita, upućuju na nerealno planiranje i nedovoljno vođenje računa o realnim gospodarskim kretanjima. Godina 2009. bila je pogubna i za zemlje koje inače uzorno vode svoje javne financije, pa bi se dio lošeg planiranja mogao i oprostiti, ali učestali i brojni rebalansi u relativno stabilnim godinama su zabrinjavajući. Naravno, i 2009. se mogla znatno bolje planirati jer je u doba pripreme proračuna već bilo jasno da će se zbog recesijom uzrokovane smanjene potrošnje smanjiti i prihodi od poreza i doprinosa. Daljnja bi istraživanja trebala pokazati je li riječ o ne-realnom planiranju, nedovoljnom vremenu za detaljne analize, prikriivanju stvarnog stanja državnih financija ili nečemu što je analitičarima zasad nepoznato.

Posebice začuđuju velike izmjene relativno malih stavki poput „ostalih prihoda poslovanja”, „ostalih poreza” i slično. Nejasno je kako može postojati takva nepreciznost u planiranju prihoda od carina i dividendi da u tako značajnoj mjeri utječe na rebalans državnog proračuna.

Trajno rastući rashodi – ta najbolnija točka hrvatskog državnog proračuna – ovdje su promatrani isključivo po ekonomskoj klasifikaciji: prihodi po vrstama (porezi, pomoći, itd.), a rashodi po ekonomskoj namjeni (nakede zaposlenima, socijalne nakede, itd.). U daljnjem bi istraživanju trebalo u obzir uzeti i neke druge klasifikacije, npr. rashodi organizacijski (po ministarstvima, državnim uredima, fondovima, itd.), a zbog povećavanja socijalnih naknada pri svakom rebalansu, upravo bi one trebale biti predmetom posebnog istraživanja.

Budući da je istraživanje pokazalo i vezu između rebalansa državnog proračuna i ciklusa parlamentarnih izbora, odnosno značajna povećanja rashoda u razdoblju

uoči izbora, i s tom bi činjenicom planeri proračuna trebali računati, kad se već političari sami ne mogu obuzdati. Premda se za neplanirana predizborna povećanja socijalnih naknada, rashoda za zaposlene i razne pomoći (dotacije) općenito optužuje vlada, ministar financija trebao bi biti fiskalno odgovoran i ne popuštati takvim pritiscima. U njegovim je rukama državna riznica iz koje se obavljaju sva plaćanja, pa bi upravo on morao grčevito braniti doneseni proračun. Ukoliko je u vladi u tome onemogućen, uvijek mu preostaje mogućnost ostavke.

Kratka povijest rebalansâ hrvatskog državnog proračuna ukazuje na loše planiranje javnih financija koje se očito vode stihijski, od danas do sutra. S takvom praksom treba prestati, stvaranjem mehanizama za dugoročnije i vjerodostojnije fiskalne politike, pri čemu valja:

- izbjegavati krupne i nagle promjene u proračunskom sustavu bez pravovremenog planiranja njihovih učinaka na proračunske prihode, rashode i posljedični saldo;
- poboljšati kvalitetu procjena makroekonomskih pokazatelja relevantnih za izradu proračuna;
- preciznije planirati sve, pa i najmanje prihode i rashode;
- usredotočiti se na kvalitetnije planiranje rashodne strane proračuna koja je stalni generator rebalansa, posebice na stalno rastuće socijalne nakede i rashode za zaposlene;
- donijeti kvalitetni zakon o fiskalnoj odgovornosti i njegovim provođenjem onemogućiti povećavanje rashoda u predizbornim razdobljima.

Ove su preporuke usmjerene isključivo na kvalitetu planiranja proračuna kako bi se izbjegle potrebe rebalansa i omogućila stabilna fiskalna atmosfera i ne ulaze u suštinske fiskalne probleme previsokih rashoda, poreza, deficita i javnog duga.

## Literatura

**Bađun, M., 2009.** “Mirovinski sustav i prijedlog državnog proračuna za 2010. godinu” [online]. *Aktualni osvrt*, br. 15. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/15.pdf>].

**Bronić, M., 2009.** “Prijedlog državnog proračuna za 2010. godinu – Održavanje socijalnog mira” [online]. *Aktualni osvrt*, br. 14. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/14.pdf>].

**Ott, K., 2008.** “Da se smrzneš” [online]. Dostupno na: [<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Kolumne/KatarinaOtt/tabid/136/View/Details/ItemID/45748/ttl/Da-se-smrznes/Default.aspx>].

**Švaljek, S., 2009.** “Projekcija prihoda državnog proračuna u Hrvatskoj: zašto nastaju greške?” *Privredna kretanja i ekonomska politika*, (119), 53-68.