

BUDŽETSKI DEFICIT REPUBLIKE SRBIJE

UDC: 336.143.232(497.11)“2014/2015”
336.27(497.11)“2012/2015”

Mihailo Ćurčić¹⁷

Rezime

Prema klasičnoj ekonomskoj teoriji, budžetska ravnoteža predstavlja jedino ispravno pravilo finansiranja javnih rashoda, budući da svaki deficit uslovljava ili zaduživanje ili primarnu emisiju, što dalje vodi ka fiskalnom opterećenju u dugoročnom periodu. Međutim, moderne ekonomske teorije budžetsku ravnotežu zamenjuju privrednom ravnotežom, rastućim stopama privrednog rasta i punom zaposlenošću. Kod razvijenih zemalja, ali i kod zemalja u razvoju i nerazvijenih zemalja, neretko se vodi politika budžetskog deficita. U ovom slučaju rashodi su redovno veći od prihoda, s tim što je formirani deficit daleko veći kod zemalja u razvoju, zbog nedostatka akumulacije.

U situaciji opadanja agregatne tražnje i velike ekonomske depresije, politika budžetskog deficita nameće se kao nužan izbor i sredstvo za pokretanje privredne aktivnosti. Upravo navedene oscilacije takvih razmera, u socio-ekonomskim kretanjima, osnovni su razlog što trenutna fiskalna praksa Republike Srbije ima aktivan pristup prema budžetskom deficitu. Aktuelna problematika iz oblasti javnih finansija, između ostalog, jeste pokriće nastalog deficita nedovoljno visokim javnim prihodima, u uslovima postojećeg fiskalnog pritiska.

Ključne reči: deficit, razvoj, budžet

Uvod

U savremenim uslovima visokog fiskalnog opterećenja, politika budžetskog deficita postala je sredstvo za pokretanje privredne aktivnosti. Teorija o anticikličnoj budžetskoj ravnoteži predviđa formiranje budžetskog suficita u fazi predstojećeg prosperiteta, koji bi trebao u potpunosti da izvrši pokriće deficita, formiranog i akumuliranog u fazi depresije. Međutim, rezultati pokazuju da je suficit jako teško ostvariti, a osnovni razlog tome su stalno rastući državni rashodi, koji se ne mogu u dovoljnoj meri regulisati u fazi privrednog napretka. Otežavajuću okolnost predstavlja i nemogućnost povećanja poreza, jer države u ovom segmentu razvoja uglavnom dostižu gornju granicu fiskalnog opterećenja (Damnjanović, 2015).

Politika budžetskog deficita počiva na koncepciji ekspanzivne fiskalne politike, kojom se podstiče potrošnja i ekonomski rast, što je posebno karakteristično za period recesije. Deficit budžeta, prema tome, postaje redovna pojava, gde se kroz javni dug

¹⁷ Master ekon. Mihailo Ćurčić, Ministarstvo Odbrane, Birčaninova 5, Beograd, Srbija, e-mail: curcicmihailo@gmail.com

obezbeđuju dodatna sredstva za finansiranje javnih rashoda. Postoje različiti oblici javnog duga kao izvora za finansiranje državnih potreba. U poslednje vreme, javni dug postao je stalni izvor javnih prihoda, čija svrha nije uspostavljanje samo budžetske ravnoteže, već se koristi kao efikasan instrument sprovođenja ekonomske politike države.

1. Pojam budžetskog deficita i načini njegovog finansiranja

Prilikom definisanja, odnosno bližeg određivanja pojma budžetskog deficita, bitno je razdvojiti isti od fiskalnog deficita. Dok budžetski deficit predstavlja manjak prihoda u odnosu na rashode države, ili njene uže političko-teritorijalne jedinice, fiskalni deficit podrazumeva deficit celokupnog javnog sektora.

Pored toga, postoji razlika i u pojmovima trajnog i privremenog budžetskog deficita. Deficit koji je izazvan s namerom ostvarenja stabilizacije fiskalne politike, kontrolisan od strane državnog aparata predstavlja privremeni budžetski deficit. Trajni budžetski deficit postoji u finansijama države ili njene jedinice duži vremenski period, kao posledica predimenzionirane javne potrošnje.

Vrsta i obim posledica dejstva budžetskog deficita na makroekonomske pokazatelje, zavise od načina njegovog finansiranja. Ukoliko se finansiranje izrazito visokog budžetskog deficita vrši u dužem vremenskom periodu, to će prouzrokovati ekonomsku neravnotežu, što definitivno usporava privredni rast. U savremenoj budžetskoj politici, postoji nekoliko načina finansiranja budžetskog deficita, o čijoj primeni odlučuje najviše rukovodstvo države, odnosno njene jedinice, s tim što su neke od njih primenjivije, a neke manje popularne, s toga i neupotrebljive.

Povećanje poreskih prihoda ne nalazi pozitivan odjek u društveno-ekonomskoj sferi države, zbog dodatnog opterećenja poreskih obveznika, ali i zbog istovremenog umanjenja akumulativne vrednosti privrede. Smanjenje javnih rashoda, takode, ne nalazi praktičnu primenu, jer bi u ovom slučaju opšte smanjenje sredstava odobrenih na korišćenje krajnjim budžetskim korisnicima, imalo kontraproduktivne konsekvence (Trklja, 2015). Zbog toga se, među načinima finansiranja budžetskog deficita, po svojoj primenljivosti, ističu:

- *Monetarizacija duga* (prodavanje obveznica centralnoj banci, uz mogućnost podizanja kredita),
- *Kapitalizacija duga* (prodavanje državnih HoV na tržištu kapitala, radi pokrića budžetskog deficita),
- *Javni dug* (domaće i inostrano zaduživanje radi pokrića javnih rashoda),
- *Transfer kapitala* (pokloni i pomoći),
- *Privatizacija u privredi* (nakon završetka procesa privatizacije, ovaj vid prihoda prestaje da postoji).

Nominalni rast javnog duga direktno podstiče inflaciju i potrošnju, ali postoji i suprotno delovanje. Naime, inflacija obezvređuje i masu plaćenih kamata na državne obveznice, što otežava stvaranje novih zajmova – stimulisanih kamatnom politikom.

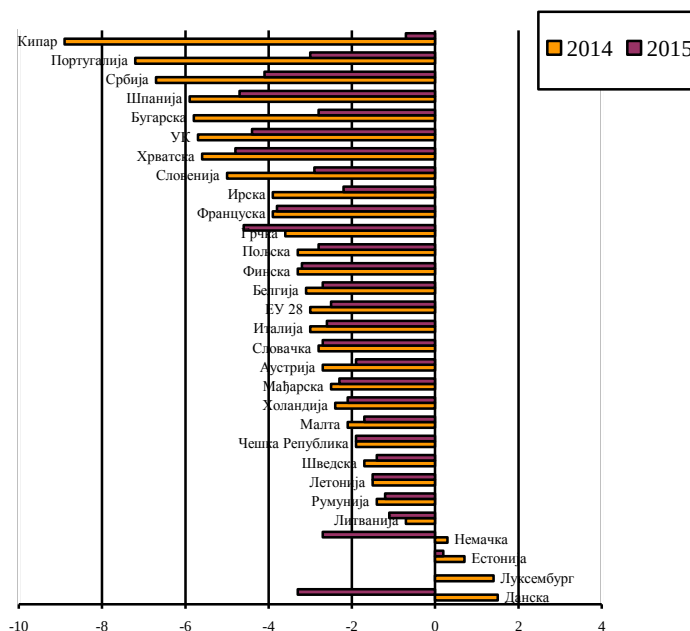
Enormni rast javnog duga dovodi do neravnoteže ekonomskih i finansijskih odnosa. Dug se najčešće pokriva državnim obveznicama, tako da one postaju najunosnije investicije (Milojević et al., 2007)

2. Budžetski deficit Republike Srbije u poređenju sa zemljama EU

Ekonomski oporavak evro zone i EU se nastavlja umerenim tempom, potpomognut povoljnim okolnostima, kao što su niska cena nafte i drugih sirovina, relativno slab evro i mere monetarne politike, uključujući i kvantitativno popuštanje od strane Evropske centralne banke. S druge strane negativno utiču spoljni faktori, pre svega usporavanje svetske trgovine, te privrede Kine i drugih zemalja u razvoju. Neizvesnost na spoljnom planu odnosi se i na moguće podizanje referentne kamatne stope u SAD. Spoljni faktori, ipak, ne bi trebalo da značajnije uspore očekivani oporavak zemalja EU koji će biti vođen, pre svega, privatnom potrošnjom i investicijama. Rast bruto domaćeg proizvoda EU je procenjen na 1,9% u 2015. godini, a u naredne dve godine se očekuje rast od 2% i 2,1% (Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, 2015)

Deficit u zemljama EU (EU 28) u 2014. godini iznosio je u proseku 3% BDP, što je u skladu sa ranije projektovanim deficitom. Na osnovu mera fiskalne konsolidacije, zajedno sa očekivanim postepenim ekonomskim oporavkom očekuje se dalje smanjenje deficita u zemljama EU (EU 28) tokom 2015. i 2016. godine, na nivo od 2,5% i 2% BDP, respektivno.

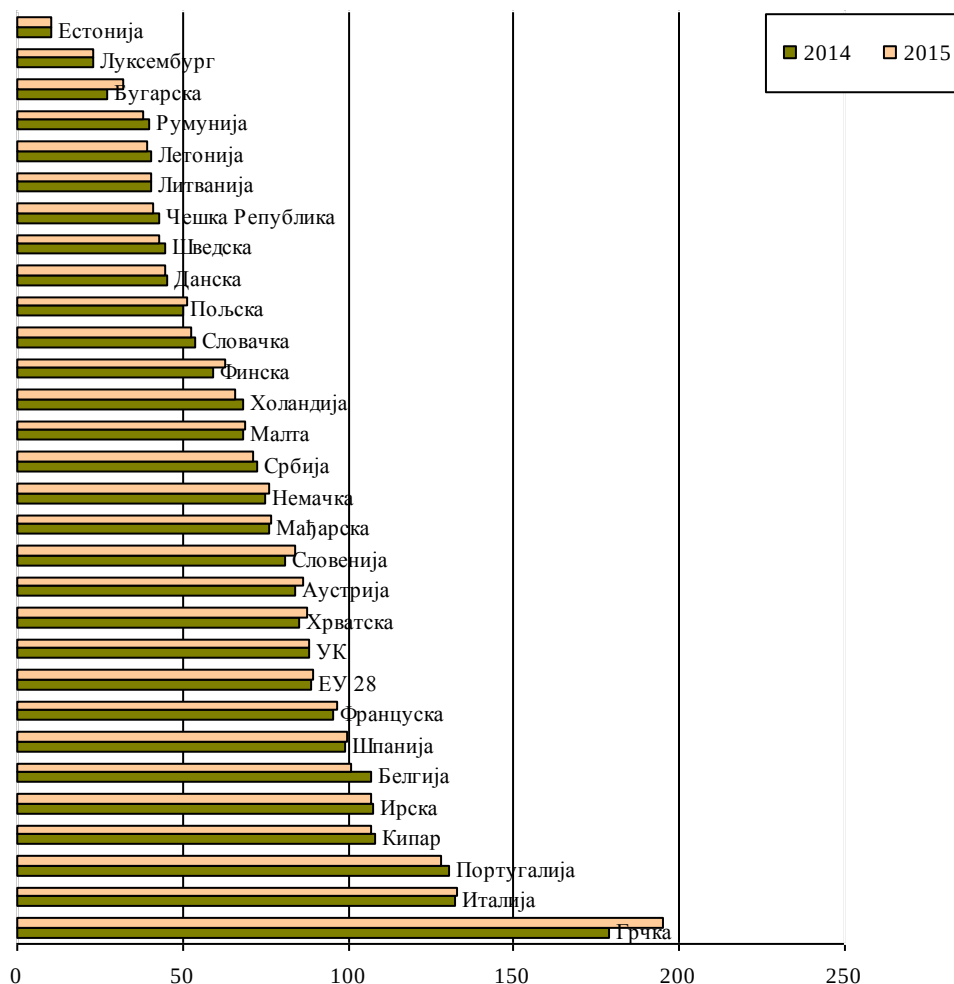
Grafik 1. Budžetski deficit u Srbiji i zemljama EU (% BDP) u 2014. i 2015. godini



Izvor: Report on Public Finances in EMU, European economy, European Commission, 2015.

Smanjene potrebe za finansiranjem deficita uticale su na smanjenje učešća duga u BDP u gotovo svim zemljama EU. Učešće duga u BDP (EU 28) u 2014. godini iznosilo je 88,6%. Projekcije za naredni period ukazuju na minimalni pad odnosa duga i BDP i to 87,8% u 2015. godini i 87,1% u 2016. godini. Smanjenje deficita će se nastaviti i u narednom periodu i posledično smanjenje učešća duga u BDP.

Grafik 2. Javni dug u Srbiji i zemljama EU (% BDP) u 2014. i 2015. godini



Izvor: Report on Public Finances in EMU, European economy, European Commission, 2015.

Prilikom analiziranja prethodno prikazanih statističkih podataka, bitno je napomenuti da je nivo budžetskog deficita dozvoljen ugovorom iz Maastrichta¹⁸ -3% bruto domaćeg proizvoda, odnosno 60% bruto domaćeg proizvoda kada je u pitanju javni dug zemlje.

3. Stanje javnog duga Republike Srbije

Prema Zakonu o javnom dugu, kao pravnom osnovu zaduživanja Republike Srbije, javni dug čine sve direktne obaveze Republike po osnovu zaduživanja, kao i garancije izdate od Republike za zaduživanje javnih preduzeća i lokalnih vlasti.

Republika se može zaduživati u domaćoj i stranoj valuti, radi finansiranja budžetskog deficita, deficita tekuće likvidnosti, refinansiranja neizmirenog duga, za finansiranje investicionih projekata, kao i za izvršavanje obaveza po datim garancijama. Odredbama Zakona o javnom dugu naznačeno je da javni dug predstavlja bezuslovnu i neopozivu obavezu Republike Srbije u odnosu na otplatu glavnice, kamate i ostalih pripadajućih troškova.

Analizirajući moguće strategije zaduživanja, model Svetske banke MTDS ukazuje da struktura zaduživanja koja se zasniva na hartijama od vrednosti emitovanim u dinarima i evrima predstavlja najbolju opciju sa aspekta troškova (rizika). Model u kome su analizirane strategije zaduživanja pokazuje da u situacijama kada se mogu obezbediti koncesionalni izvori finansiranja treba iskoristiti ta sredstva, jer se na taj način smanjuju troškovi finansiranja uz prihvatljiv rizik, čime se ostvaruje osnovni cilj upravljanja javnim dugom.

Fiskalna strategija predviđa kretanje javnog duga u narednom periodu do 2018. godine ispod nivoa od 80% BDP sa jasnom tendencijom smanjenja nakon 2016. godine na nivo od 75,9% BDP na kraju 2018. godine, pri čemu u skladu sa Smernicama upravljanja javnim dugom definisanim od strane Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, u okviru Strategije upravljanja javnim dugom vrši stres-scenario analiza uticaja promene deviznog kursa domaće valute u odnosu na valute u kojima je denominovan javni dug Republike Srbije.¹⁹

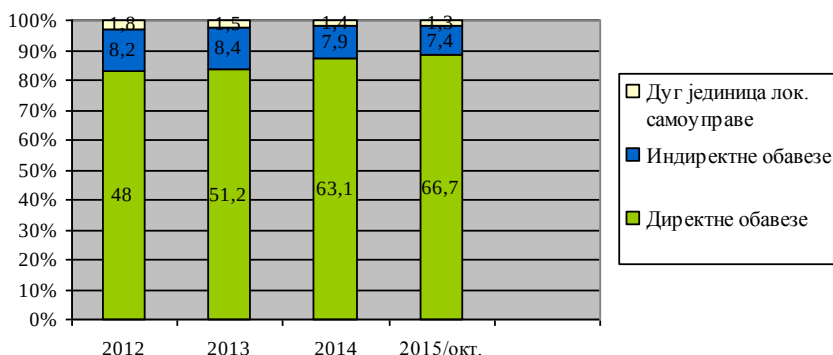
Na kraju oktobra 2015. godine ukupno stanje javnog duga je iznosilo 2.988,9 mlrd dinara, odnosno 75,4% BDP. Od toga se na direktne obaveze odnosilo 2.643,7 mlrd dinara, na indirektne obaveze 294,3 mlrd dinara, dok se 49,3 mlrd dinara odnosi na

¹⁸ Ugovor o Evropskoj uniji ili Maastrichtski ugovor, potpisan je u Maastrichtu (Holandija), 7. februara 1992. godine, a stupio je na snagu 1. novembra 1993. godine. NJime je stvoren novi politički entitet – EU. Maastrichtski ugovor nastao je nakon raspada Sovjetskog Saveza (1991) i ujedinjenja zapadne i istočne Nemačke. U njemu, Evropska unija je opisana kao entitet sačinjen od tri „stuba“: (1) Tri postojeće Evropske zajednice: Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju; (2) Sistem spoljne i bezbednosne politike; (3) Pravosuđe i unutrašnja politika.

¹⁹ Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, Vlada Republike Srbije, 2015. godina

negarantovani dug jedinica lokalne vlasti i 1,6 mlrd dinara na negarantovani dug Fonda za razvoj Republike Srbije i JP „Putevi Srbije”²⁰ (videti Grafik 3.)

Grafik 3. Učešće javnog duga u BDP



Izvor: Fiskalna strategija za 2016. godinu, sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu

U 2015. godini ukoliko se posmatra rast javnog duga prema valutama u kojima je originalno denominovan, primetan je najveći rast dela javnog duga denominovanog u dinarima, što je bio osnovni izvor finansiranja budžetskog deficita. Javni dug denominovan u američkim dolarima za prvih deset meseci 2015. godine povećan je za svega oko 100 mil. američkih dolara, u celosti po osnovu projektnih zajmova, dok je javni dug denominovan u evrima porastao za nešto više od 170 mil. evra (videti Tabelu 2.)

Tabela 2. Javni dug Republike Srbije u periodu od kraja 2012. – 31.10.2015. godine

rb	Valuta	2012	2013	2014	2015
1	RSD (mlrd)	2.073,9	2.369,0	2.808,2	2.988,9
2	EUR (mil)	18.236,8	20.664,5	23.216,0	24.750,3
3	USD (mil)	24.065,3	28.498,4	28.233,0	27.185,7

Izvor: Fiskalna strategija za 2016. godinu, sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu

Prema podacima od 31. oktobra 2015. godine, najveći deo javnog duga Republike Srbije je i dalje denominovan u valuti evro i iznosi 40,2%. Zatim su najviše zastupljeni američki dolar sa 32,5% i dinar sa 22,2%. Ostatak duga je denominovan u specijalnim pravima vučenja 3,9% i ostalim valutama 1,2%

²⁰ Isto.

Zaključak

Prema postojećim načelima fiskalne odgovornosti, ukoliko ukupni javni dug Republike Srbije prevaziđe granicu od 45% bruto domaćeg proizvoda, Vlada u saradnji sa Upravom za javni dug Ministarstva finansija u obavezi je da napravi predlog mera kojima će javni dug smanjiti ispod pomenute granice, odnosno vratiti ga u prihvatljive i održive okvire.

Mere fiskalne konsolidacije usvojene krajem 2012. godine u određenoj meri su ublažile negativan trend konstantnog rasta javnog duga i budžetskog deficita, međutim, nisu ga i zaustavile. Visok nivo sive ekonomije, koja negativno utiče na budžetski deficit i uslove poslovanja i investiranja, u znatnoj meri je posledica neefikasnog mehanizma kontrole, utvrđivanja i naplate poreza i drugih javnih prihoda.

Prema fiskalnoj strategiji Republike Srbije za 2016. godinu, sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, zaustavljanje rasta javnog duga, ostaje glavni cilj fiskalne politike što podrazumeva dalju primenu mera fiskalne konsolidacije u 2016. i 2017. godini. Neophodno prilagođavanje u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu, podrazumeva dalje strukturno fiskalno prilagođavanje od 0,75% BDP.

Zbog svega navedenog, odabir načina finansiranja budžetskog deficita bitno se usložava, zbog postojećih ograničenja, s obzirom da je, u uslovima manje razvijene privrede i uprošćene finansijske strukture, stalno veća tražnja za finansiranjem budžetskog deficita. Upotreba „budžetskog deficita“ u makroekonomiji jedne zemlje, mora biti u koordinaciji sa upotrebom drugi instrumenata fiskalne politike, gde se neretko akcenat stavlja na usaglašavanje monetarne i fiskalne politike. Kombinovanjem instrumenata navedenih politika, podstiče se borba protiv nezaposlenosti uz tendenciju rasta.

Literatura

1. Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu, Vlada Republike Srbije, 2015. godina;
2. Damnjanović R. 2015. Budžetska politika u makroekonomskoj stabilizaciji i razvoju. Oditor;
3. Trklja M., BizInfo, Volumen 6, broj 2, 2015. godina;
4. Milojević I, Ignjatijević S, Đorđević D. Ekonomske teorije održanja budžetskog deficita. Ekonomija – Teorija i praksa, Godina VII, broj 2.

BUDGET DEFICIT OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Mihailo Ćurčić²¹

Abstract

According to classical economic theory, the budget balance represents the only correct rule of financing public expenditure, since each deficit causes or borrowing, or the primary issue, which further leads to the fiscal burden in the long term. However, modern economic theory budget balance replace the economic balance, increasing the rates of economic growth and full employment. In developed countries, but also in developing countries and developing countries, often there is a policy of budget deficit. In this case expenses were regularly exceed revenues, with what is formed deficit far higher in developing countries due to lack of accumulation.

In a situation of declining aggregate demand and great economic depression, the policy of budget deficit is imposed as a necessary choice and the means to launch economic activity. The above fluctuations of such magnitude, the socio-economic trends are the main reason why the current fiscal practice of the Republic of Serbia has an active approach towards budget deficit. Current problems of public finance, among other things, are not sufficiently cover the deficit higher public revenues, in terms of the current fiscal pressure.

Key words: deficit, development, budget

Rad primljen: 03.02.2016.

Rad prihvaćen: 05.04.2016.

²¹ Mihailo Ćurčić, M.A., Ministry of Defense, Birčaninova no. 5, Belgrade, Serbia, E-mail: curcicmihailo@gmail.com