

*Слободан Комазец**
Београд

БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ, ЈАВНИ ДУГ И КРИЗА ФИНАНСИРАЊА ЈАВНОГ СЕКТОРА

Сажетак

Фискална политика у оквиру макроекономске политике, уз монетарну политику, у савременој економској политици постала је основна полуга изабраних циљева развоја и стабилизације. Фискални сектор својим приходима, расходима, јавним дугом, каматама на дуг, емисијом новца и кредита за покриће буџетског дефицита и др. постао је најснажнија полуга развоја, расподеле, стабилизације, али и оштрих сукоба интереса око прерасподеле буџетских средстава.

Буџет и буџетска политика у последњим годинама су у средишту интереса јавности, али и велике главобоље органа задужених за буџетску политику, посебно од почетка нове светске финансијске (и наше) кризе. Уз праћење колико држава стварно оптерећује БДП својом (углавном непроизводном и социјалном) потрошњом, па до контроверзи колико је јавна потрошња извор нестабилности привреде и непроизводно оптерећење и гушење пословног (предузетничког, привредног) сектора. Нарастање дефицита буџета у последње три године, уз праву експлозију дефицита, избацили су општи захтев за смањивањем дефицита, јавне потрошње, посебно личних и социјалних издатака, али и велике дилеме где и код којих пореских инструмената повећати приходе, а да то не угрози развој и стандард становништва.

Проблем на који овде желим да укажем јесте стварна висина дефицита консолидованог буџета, званични дефицит и систем финансирања дефицита, али и на огромне проблеме који ће настати у следећим годинама у буџетској политици. Криза јавних финансија се

* Редовни професор у пензији

кумулира већ низ година са све већим буџетским дефицитом и доминантно екстерним финансирањем буџетског дефицита.

Кључне речи: буџетски расходи, буџетски приходи, дефицит буџета, финансирање дефицита, структурни дефицит, класични дефицит, консолидовани дефицит, редовни извори финансирања дефицита, допунски извори, еластичност расхода, еластичност јавних прихода.

ФИСКАЛНА ПОТРОШЊА И ПРИВРЕДНИ РАСТ

Кретање јавних расхода, како укупно, тако и по структури, углавном се упоређује с кретањем бруто домаћег производа и односом ова два макроагрегата. Из учешћа јавних прихода и расхода и бруто производа статички се посматра оптерећење (преко пореза и других јавни прихода) бруто домаћег производа захватима за потребе јавне потрошње и притиска овог облика потрошње на укупну потрошњу, тржиште и цене. Тиме се жели сагледати колико држава оптерећује својом „непроизводном“ потрошњом бруто домаћи производ. Истовремено се жели сагледати колико јавна потрошња оптерећује пословни (предузетнички, привредни) сектор и сектор становништва. Критика „претеране“ буџетске потрошње и високих пореских захвата је и критика државне интервенције у привреди, гушења привреде и извор нестабилности (и савремене финансијске кризе).

Да погледамо на почетку основне макроодnose:

Табела 1.

ОПТЕРЕЋЕЊЕ БРУТО ДОМАЋЕГ ПРОИЗВОДА ЈАВНИМ РАСХОДИМА И ПРИХОДИМА

- износи у милијардама, консолидовани биланс јавног сектора -

	Бруто домаћи производ	Јавни расходи	Јавни приходи	Буџетски дефицит	Учешће у БДП		
					Расхода	Прихо- да	Дефи- цита
2005.	1.883,5	706,8	724,5	+17,6	37,5	38,4	+0,9
2006.	1.962,1	899,3	867,7	-31,6	45,8	44,2	-1,6
2007.	2.276,9	1.046,8	1.002,0	-44,8	45,9	42,0	-3,0
2008.	2.661,4	1.213,9	1.134,4	-70,5	45,6	42,9	-2,7
2009.	2.713,2	1.267,9	1.146,5	-121,4	46,7	42,2	-4,5
2010.	2.986,8	1.359,8	1.225,2	-134,6	45,5	41,0	-4,5
2011.	3.293,3	1.460,9	1.302,5	-158,4	44,8	39,5	-5,3

Извор: Билтен јавних финансија, Министарство јавних финансија Србије бр. 12.2011. таб. 1 и 2.

У периоду нове кризе долази до смањења учешћа јавних прихода и расхода у бруто домаћем производу, али је пад учешћа јавних прихода већи, што је довело до пораста дефицита буџета.

Да ли се ради о претераној јавној (буџетској) потрошњи и који су то облици потрошње који су постали основни генератор развојних проблема и нестабилности, покушаћемо сагледати из следећег прегледа:

Табела 2.
БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД И ТЕРЕТИ ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ
- у % -

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Реални раст БДП	5,2	3,6	5,4	3,8	-3,5	1,0	1,9
Раст БДП номинално	21,9	16,6	16,0	16,8	1,9	10,0	10,2
Пораст консолидованих јавних прихода	10,8	10,5	17,4	12,3	2,5	6,9	6,3
Пораст консолидованих јавних расхода	12,3	23,7	16,4	16,0	4,4	7,2	7,4
Учешће јавних расхода у БДП	37,5	45,8	46,0	45,6	46,7	45,5	44,8
Учешће јавних прихода у БДП	38,4	43,6	44,3	41,2	42,2	41,0	39,5
Дефицит или суфицит буџета - класични, примарни	+17,6	-31,6	-54,7	-70,5	-125,4	-134,6	-158,4
Учешће дефицита у БДП (званично)	+0,9	-1,6	-3,0	-2,7	-4,5	-4,5	-5,3

Извор: Министарство финансија Србије, Билтен јавних финансија, децембар 2008. и 2011. године.

Буџетска потрошња се у годинама нове кризе спорије повећава у односу на номинални (инфлационирани) раст бруто домаћег производа. Исто се односи и на консолидоване јавне приходе. Учешће јавних расхода и прихода се у последње три године снижава у бруто домаћем производу.

Оптерећење бруто производа у нашој економији у односу на друге државе ЕУ није веће, напротив, ниже је. Међутим, основни је проблем спор економски раст, при чему се ефекти инфлације не одражавају на јавни сектор обзиром на то да је реални годишњи пораст расхода и прихода испод номиналног раста БДП.

Класични (примарни) дефицит се у годинама кризе одржава на нивоу од 4,3-4,5% бруто домаћег производа, мада се у маси из године у годину повећава, тако да је настао проблем његовог финансирања.

Овде се ради о консолидованом (укупном) буџету. Да погледамо ове односе у Републичком буџету (класични буџет државе), који се углавном најчешће истиче у јавним расправама.

Табела 3.
ПРИХОДИ, РАСХОДИ И ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- промене у % -

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Номинални раст БДП	21,9	16,5	16,0	16,8	1,9	10,0	10,1
Годишњи раст прихода буџета	10,8	10,5	17,3	12,3	0,7	8,6	4,6
Годишњи раст расхода (%)	12,3	20,7	16,6	13,6	6,3	9,8	6,9
Учешће расхода Републичког буџета у БДП	37,0	27,0	27,1	26,3	27,5	27,4	26,6
Учешће прихода Републичког буџета у БДП	37,7	25,1	25,4	24,4	24,1	23,8	22,6
Дефицит Републичког буџета (милијарде динара)	+8,2	-35,6	-38,1	-50,8	-90,5	-108,0	-132,5
Учешће дефицита у БДП (%)	+0,8	-1,8	-1,7	-1,9	-3,4	-3,6	-4,0

Извор: Министарство финансија Србије, Билтен јавних финансија, децембар 2008. и 2011. године.

Класични буџет државе, уз све критике које се у последње време упућују на буџетску потрошњу и истицање потреба за реформом јавног сектора (јавних финансија), не може се запазити да представља велики фискални терет. Проблем је изразито слаб реални раст привреде, ниска пореска база, мали јавни приходи за финансирање јавних расхода Републичког буџета.

Да видимо сада каква је динамика бруто домаћег производа, јавних прихода и расхода Републичког буџета и да ли се фискални терет повећава или смањује. Ово посебно из априорних ставова да је „фискални терет“ претерано високи да је потребна фискална консолидација, односно „реформа јавног сектора“ (мада се при томе и не зна на шта се то односи).

Динамика годишњег пораста јавних прихода и расхода је мања у односу на годишњи раст номиналног (инфлационираног) бруто домаћег производа. Ова тенденција је посебно изражена у годинама нове кризе, при чему је пораст прихода мањи од пораста јавних расхода. То је довело до кумулирања дефицита буџета, снижавању учешћа јавних прихода и расхода у бруто домаћем производу (код прихода са 37,7% на 22,6%, а код расхода са 37% на 26,6%).

Ово указује на неколико токова:

- 1) Ефикасност наплате јавних прихода осетно опада,
- 2) Јавни расходи се аутономно понашају у односу на домаћи бруто производ, што води експлозивном ширењу допунског финансирања буџетских расхода,
- 3) Буџетска контрола је значајно ограничена, а тиме и ефикасност усмеравања средстава.

То се јасно види из структуре и динамике буџетских расхода.

СТРУКТУРА ЈАВНИХ РАСХОДА И ЕЛАСТИЧНОСТ НА КОМПРЕСИЈУ ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ

Полазећи од става да је јавна потрошња предимензионирана и да „гуши“ привреду и развој заговара се смањење јавне потрошње и дефицита јавног сектора, уз већу ефикасност у прикупљању јавних прихода.

Да погледамо структуру јавних расхода у неколико последњих година (године кризе) када долази до њиховог наглог повећања.

Табела 4.
СТРУКТУРА ЈАВНИХ РАСХОДА И ЊИХОВА ЕЛАСТИЧНОСТ
- износи у милијардама динара -

	2008.	2009.	2010.	2011.	Стопа раста			
					Номинално		Реално	
					2010.	2011.	2010.	2011.
1. Текући расходи	1.089	1.154	1.224	1.325	6,0	8,2	-4,3	-2,6
Расходи за запослене	293	302	308	343	1,9	11,3	-8,1	4,3
Куповина роба и услуга	181	186	203	216	9,1	6,8	-1,2	-0,6
Плаћање камата	16	22	34	48	54,5	31,0	44,2	18,1
Субвенције	78	63	78	80	23,8	2,5	13,5	-4,5
Социјални трансфери	497	556	579	609	4,1	5,1	-6,2	-5,3
- у томе:								
Пензије	331	387	394	423	1,8	7,3	-8,5	-2,3
Накнаде за незап.	17	19	22	18	15,8	-20,0	5,5	-28,0
Остали трансфери домаћин.	143	142	159	163	98	-3,7	-0,5	-6,6
Остали текући расходи	23	25	23	32	-8,0	38,1	-18,3	24,4
2. Капитални расходи	106	93	105	111	12,9	5,8	2,6	-4,7
3. Нето буџетске позајмице	19	20	30	25	50,0	-17,0	39,7	-24,3
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.214	1.268	1.360	1.461	7,2	7,4	-3,1	-3,2

Извор: Билтен јавних финансија, Министарство јавних финансија Србије бр. 12. таб. 1 и 2.

Номинални раст јавних расхода у последњих неколико година није довољан да осигура и реалан раст. Реални раст показује пад готово код свих облика јавних расхода од 3,1% до 3,5% годишње. Изузетно је високо повећање расхода за плаћене камате како номинално, тако и реално. Расходи за запослене у 2011. показују и номинални и реални раст.

Табела 5.
ЕЛАСТИЧНОСТ ЈАВНИХ РАСХОДА И МОГУЋНОСТИ
РЕСТРИКТИВНЕ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ
- износи у милијардама динара -

	2010.	%	2011.	%
Нееластични јавни расходи	613	45,0	654	44,7
Камата на зајмове	34	2,5	45	3,0
Социјални трансфери	579	42,5	609	41,7
Релативно еластични	491	36,2	534	36,5
Расходи за запослене	308	22,8	343	23,4
Субвенције	78	5,6	80	5,6
Капитални расходи	105	7,6	111	7,5
Високо еластични у вођењу фискалне политике	256	18,8	273	18,6
Куповина роба и услуга	203	14,9	216	14,7
Остали текући расходи	23	1,6	32	2,2
Нето буџетске позајмице	30	2,3	25	1,7
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.360	100	1.461	100

Извор: Билтен јавних финансија, Министарство јавних финансија Србије бр. 12. таб. 1 и 2.

Структура јавних расхода у погледу вођења веће ефикасности фискалне политике, посебно у погледу смањења јавних расхода, веома је неповољна. На нееластичне расходе отпада готово 45%, а на релативно еластичне (који својим ограничавањем погађају привредни раст, инвестиције и запосленост) одлази 36,5% свих расхода. На високо еластичне и оперативне у вођењу експанзивне или рестриктивне фискалне политике отпада око 19% свих расхода. У погледу „кресања“ јавних расхода могућности фискалне политике су доста ограничене, уколико се не жели угрозити њена стимулативна или подстицајна политика у укупној политици стимулисања економског раста.

КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС ДРЖАВЕ И ДВОСТРУКИ БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ

У истраживању буџетске потрошње и дефицита најчешће се полази од Републичког буџета, што је изразито ограничавајући приступ у изучавању укупног фискалног терета или фискалне пресије. Републички буџет јесте доминантан у укупним јавним приходима и расходима, али он не показује стварни терет јавног сектора и буџетски дефицит кога треба финансирати. На тај начин се у ствари замагљује висина стварног дефицита јавног сектора. Консолидовани биланс државе је прави показатељ терета јавног сектора (јавних прихода и расхода) и формираног консолидованог буџетског дефицита. Из наведеног разлога се даје класичан буџет (редовни јавни приходи и расходи државе), а затим укупан или консолидовани биланс јавног сектора (који укључује друге јавне расходе и изворе финансирања дефицита). Наша шема биланса држава редовне јавне приходе и расходе сматра за консолидован биланс (што није тачно) и одваја га од његовог допунског дела (отплата главнице домаћим кредиторима и отплата главнице страним кредиторима, као и набавка финансијске имовине). Из наведеног се не може сагледати стварни буџетски дефицит и систем његовог финансирања (по изворима).

Из наведени разлога дајемо класични (званични) буџетски дефицит и консолидовани буџетски дефицит.

Табела 6.

КОНСОЛИДОВАНИ И КЛАСИЧНИ БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ - Званични и стварни, у милијардама динара -

	Званични (класични) или примарни дефицит	Други расходи – секундарни дефицит	Стварни (консолидовани) дефицит јавног сектора	Учешће дефицита у БДП	
				Класични дефицит	Консолидовани дефицит
2005.	+17,7	32,4	-14,7	-	-1,2
2006.	-31,6	58,2	-89,8	-1,6	-4,6
2007.	-44,8	38,8	-83,6	-1,9	-3,6
2008.	-70,5	44,8	-115,3	-2,6	-4,3
2009.	-121,4	197,3	-381,7	-4,5	-11,7
2010.	-134,6	256,6	-391,2	-4,5	-13,0
2011.	-158,4	308,4	-466,8	-4,8	-14,1

Већ од 2006. године јавља се стални буџетски дефицит, са тенденцијом све већег годишњег повећања. Званични дефицит у 2009.

години износио је 121,4 милијарде динара или 4,5% БДП. Међутим, када се укључе сви издаци из буџета (редовни и други јавни издаци) дефицит се повећава на 381,7 милијарди динара, што чини 11,7% бруто домаћег производа. Методолошки се из буџета издвајају отплате главнице домаћим и страним кредиторима (и набавка финансијске имовине), што замагљује стварни дефицит и висину буџетске потрошње у БДП. Ови расходи износе у 2010. години ни мање ни више већ 257 милијарди динара, а у 2011. години 308,4 милијарде. То даје укупан дефицит у 2010. од 391,2 милијарди динара, а у 2011. години 466,8 милијарди (14,1% БДП). Мањак редовних прихода у буџету је све већи, тако да држава мора тражити додатне изворе средстава, односно додатно се задуживати.

Каква је финансијска конструкција на нивоу Републичког буџета да ли је овде ситуација повољнија?

Табела 7.
ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА И СИСТЕМ
ФИНАНСИРАЊА
- износи у милијардама динара -

	Примарни дефицит	Секундарни дефицит	Укупан дефицит	Финансирање дефицита по изворима				Укупно
				Домаће задужив.	Страно задуж.	Приватиз.	Прилив од датих кредита	
2005.	+8,2	-25,8	-17,6	5,4	11,8	31,1	-	48,3
2006.	-35,6	-52,3	-87,9	19,6	5,2	150,8	-	175,6
2007.	-38,2	-36,0	-74,2	1,0	2,2	39,2	-	42,4
2008.	-50,8	-42,0	-92,8	9,3	0,8	26,2	2,5	38,8
2009.	-90,5	-142,2	-234,8	205,6	3,8	14,2	-	223,6
2010.	-108,0	-246,2	-354,2	290,6	41,3	3,8	1,0	336,7
2011.	-132,5	-293,9	-426,4	331,6	125,8	3,1	1,1	461,6

Извор: Билтен јавних финансија, Министарства финансија Србије, бр. 12. 2011.

Из наведених разлога јављају се све веће тешкоће у финансирању укупне буџетске потрошње (расхода), а посебно све већег буџетског дефицита (класичног и консолидованог облика). Класични дефицит перманентно расте у маси и у учешћу у БДП. То се посебно запажа код консолидованог дефицита обзиром на допунске изворе финансирања (инострани и домаће) који доводе до наглог раста каматних расхода и отплата дугова.

Табела 8.
**ФИНАНСИРАЊЕ КОНСОЛИДОВАНОГ БУЏЕТСКОГ
 ДЕФИЦИТА**
 - износи у милијардама динара -

	Консолидо- вани дефи- цит буџета	Финансирање дефицита				Укуп- но
		Прива- тизација	Домаће зadu- жив.	Страно зaduжив.	Отпла- та датих кредита	
2005.	-14,7	43,5	9,1	11,8	-	64,4
2006.	-89,8	157,9	27,1	10,6	-	195,6
2007.	-83,6	49,8	5,7	6,2	-	61,7
2008.	-115,3	37,5	15,5	6,2	11,5	70,7
2009.	318,7	37,9	243,2	6,7	1,9	289,7
2010.	-391,2	6,5	304,8	70,6	1,3	383,2
2011.	-466,8	5,1	344,5	155,1	1,2	505,9

Извор: Билтен јавних финансија, бр. 12, таб. 1. и 2.

Ово се односи пре свега на домаће кредите код пословних банака, инострано задуживање, а по могућности продајом (приватизацијом) преосталих јавних предузећа. Других извора нема, осим директне емисије новца код централне банке, што је најгори облик дефицитарног финансирања и директан извор инфлације. Како је „саниран“, бар привремено, буџетски дефицит у 2011. години? Приватизацијом је „намакнуто“ 5,1 милијарда динара, домаћим банкарским кредитима 344,5 милијарди и иностраним задужењем 155,7 милијарди. Донација није било. То износи укупно 506 милијарди динара, односно 4,8 милијарди евра или 6,3 милијарде долара. Без задуживања већ би настала буџетска криза и прави слом јавног финансирања. Држава, која је очито врло растрошна, са оволиким стварним буџетским мањком (разликом између буџетских расхода и прихода) настоји поред домаћег и страног задуживања (не зна се који је гори облик, мада је то, ипак, страног задуживање за покриће јавне потрошње), настоји да преко емисије тромесечних и шестомесечних државних записа прикупи додатна средства. Дуг државе по овом основу нарастао је на крају 2009. године на 102 милијарде динара, а крајем 2010. на 151 милијарду и крајем 2011. године 260 милијарди динара.¹⁾

1) Експлозиван пораст емисије државних записа за финансирање буџетског дефицита јасно је приказан у Билтену јавних финансија, изд. Министарство финансија Србије, бр. 12, 2011. табела на страни 35 и 36.

Допунски извори могу бити само привремено решење, прелазни период, да се спречи банкрот државе и буџетска инсолвентност, што значи немогућност извршавања буџетских обавеза према великом броју корисника.

Проблеми су проистекли из погрешне монетарне, фискалне и спољнотрговинске политике, односно укупне развојне политике, а посебно погубне и промашене приватизације – с уништавањем националне производње, запослености и здравог развоја. Проблем се заострио у 2009. години, док се посебно испољио у 2010. и 2011. години, јер је скоро дошло до „границе пуцања“ буџета и несолвентности државе. Наиме, изостају приходи од приватизације, инострано задуживање је све теже и неповољније због светске финансијске и банкарске кризе, задуживање код наше централне банке искључено, а код пословних банака све теже, скупо и доста ограничено. Због тога долази до захтева да се смањи јавна потрошња (која је врло нееластична наниже) и да се повећају порески приходи (ПДВ на пример, неке акцизе и слично).

Због све веће незапослености (у привредном сектору је у последњих десет година број запослених смањен за 545 хиљада), мањих уплата доприноса и све већег броја пензионера, није неочекивано да доприноси за ПИО покривају пензије 2001. године са 66%, у 2008. години 58,7% и у 2011. години свега 51%. Остало су трансфери из других средстава буџета. Сада се чак предлаже и смањење доприноса на зараде за социјално осигурање и смањење пореза. Расходи за пензије у расходима републичког буџета износили су 2004. године 34%, у 2009. години 45% и 48% у 2011. години.

Табела 9.

**НЕЕЛАСТИЧНОСТ РАСХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У
КОНЦЕПЦИЈИ СНИЖАВАЊА ЈАВНИХ РАСХОДА
- износи у милијардама динара -**

	ПЕНЗИЈЕ	ЈАВНИ ПРИХОДИ	ЈАВНИ РАСХОДИ
Пензије, јавни приходи и расходи	422,8	744,8	877,3
Учешће пензија	-	56,7%	48,1%
Камате	40,3	-	-
Учешће камате	-	5,5%	4,0%
УКУПНО	463,1	62,2%	52,7%
ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА ²⁾	86,6	11,6%	9,9%
НЕЕЛАСТИЧНИ (ФИКСНИ) РАСХОДИ	549,7	73,8%	62,6%

*Подаци се односе на 2011. годину

- 2) Права из социјалног осигурања у нашој анализи односе се на следеће облике расхода: накнаде за боловања које исплаћује РЗЗО, накнаде незапосленима које исплаћује Национална служба за запошљавање, отплату дуга пензионерима, накнаде за децу и по-

Ако се пензијама додају и камате на дугове (које се морају платити) и друга права из социјалног осигурања тада се нееластични облици буџетских расхода пењу на око 74% у буџетским приходима и 63% у расходима буџета. Даље снижавање пензија и других социјалних расхода није могуће очекивати (мада су у годинама када су замрзнуте и обрачунаване по новој методологији реално пале у 2009. години за 6,1%, 2010. години 7,1% и 2011. години 5,2%).

Један запослени у привредом сектору (а како и колико ради – друго је питање) издржава 1,7 пензионера, једног незапосленог и два млада из популације до 15 година старости. То је 4,7 издржавана на једног запосленог који нешто ствара. Некада је однос био потпуно обрнут. Ако је број пензионера порастао за осам година за око 560 хиљада, а број незапослених у привреди за 545 хиљада, то је нови милион издржаваног становништва.³⁾

Табела 10.
ФИНАНСИРАЊЕ ПЕНЗИЈА ДОПРИНОСИМА
- износи у милијардама динара -

	Пензије	Друга права из социјалног осигурања	Социјална помоћ и трансфери	Доприноси	Учешће доприноса у финансирању	
					Пензије	Укупни социјални расходи
2005.	186,1	99,5	285,6	135,7	72,5	47,5
2010.	394,0	185,2	579,2	236,0	59,8	40,7
2011.	422,8	186,1	608,9	256,5	60,6	42,1

Доприноси учествују са све мањим процентом у покрићу пензија и других социјалних права. Овај проценат код пензија пада са 72,5% из 2005. на 60,6% у 2011. години, а код укупних социјалних расхода са 47,5% на свега 42,1%. Порески и други јавни приходи морају да покривају све већи део социјалних издатака државе.

Дефицит буџета и терет јавне потрошње веома јасно се могу сагледати из њиховог кретања у односу на бруто домаћи производ, а посебно кумулативног кретања камата и отплата на дугове и учешћа у јавним расходима, приходима и бруто домаћем производу.

родницу, накнаде ратним војним инвалидима, накнаде за породилско одсуство, накнаде за становање из буџета.

- 3) Само 26% приватника уплаћују порезе и доприносе у предвиђеном року, а само 18% послодавца на време исплаћује зараде запосленим. За 18% запослених плате касне више од три месеца. Велики део исплата иде „на руке“, сива економија онемогућава фискалну консолидацију и реално смањење дефицита јавног сектора.

Учешће примарног дефицита у бруто домаћем производу се стално повећава, што је случај и код консолидованог дефицита. Њихово учешће у јавним расходима и приходима се повећава, тако да представљају све већи терет у јавним финансијама.

Табела 11.
БУЏЕТСКИ ТЕРЕТ И ДЕФИЦИТ – КОНСОЛИДОВАН
БИЛАНС ЈАВНОГ СЕКТОРА
- износи у милијардама динара -

	2008.	2009.	2010.	2011.	2011. корекција
БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД	2.661	2.713	2.987	3.359*	3.286
ГОДИШЊИ ПРИРАСТ	394	52	274	372*	309
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.214	1.268	1.360	1.420	1.420
Камата	16	23	34	48	48
Отплате	45	197	256	338	338
КАМАТЕ И ОТПЛАТЕ	61	220	290	386	386
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.143	1.137	1.225	1.303	1.303
БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ	-71	-121	-135	-142	-158
УКУПАН БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ	-115	-328	-391	-483	-467
УЧЕШЋЕ ЗВАНИЧНОГ ДЕФИЦИТА					
- У бруто домаћем производу	2,7	4,5	4,5	4,5	4,8
- У јавним расходима	5,8	10,3	9,9	10,0	11,2
- У јавним приходима	6,2	6,5	10,2	8,9	21,2
УЧЕШЋЕ УКУПНОГ ДЕФИЦИТА					
- У бруто производу	4,8	11,7	13,0	14,1	14,2
- У јавним расходима	9,5	25,9	28,8	34,0	32,9
- У јавним приходима	10,1	28,8	31,9	37,1	35,8
УЧЕШЋЕ КАМАТА И ОТПЛАТА:					
А. Камата					
- У БДП	0,6	0,8	1,1	1,4	1,5
- У јавним приходима	1,4	2,0	2,8	3,8	3,8
- У прирасту БДП	4,1	44,2	12,4	12,9	15,5
Б. Отплате					
- У БДП	1,7	7,3	8,6	10,1	10,3
- У јавним приходима	3,5	17,3	20,9	30,5	30,5
- У прирасту БДП	11,4	379,0	93,4	91,0	109,4
Ц. Камате и отплате:					
- У БДП	2,3	9,1	9,7	11,5	12,7
- У јавним приходима	5,3	19,3	23,7	30,3	30,3
- У прирасту БДП	15,5	61,5	105,8	103,9	124,9

* Подаци БДП Министарства финансија Србије. Реална процена је нижа и износи: 3.286 милијарде, прираст од 309 милијарди, у односу на 372 милијарде по процени Министарства финансија.

Само плаћене камате на кредите коришћене у финансирању буџетског дефицита крећу се од 1,1% до 1,5%, бруто домаћег про-

извода, што је у неким годинама веће од годишњег пораста бруто домаћег производа. Ако се томе додају и отплате доспелих кредита то се пење на 12,7% у бруто домаћем производу, а у прирасту БДП на готово 125%. Омча финансијских обавеза се стеже. Отплате се морају: а) репрограмирати или б) узимати нови кредити да би се сервисирали стари доспели кредити (уз нови раст каматног оптерећења). Даља компресија домаће потрошње није могућа јер је доста опала и угрожава стандард становништва и развој.

Кумулирање дефицита буџета праћено је сталним растом јавног дуга, а тиме и терета отплата главнице и камата.

Да погледамо ове токове у 2012. години.

Табела 12.
ЈАВНИ ДУГ ДРЖАВЕ СРБИЈЕ – ДОСПЕЋЕ ОБАВЕЗА
- износи у милијардама динара -

	Главница	Камата	Укупно
Државне ХОВ продате на домаћем тржишту	255,4	27,9	283,3
Обвезнице старе девизне штедње	35,1	-	35,1
Лондонски клуб	5,9	4,6	10,5
Париски клуб	7,2	5,0	12,2
ИБРД	6,4	4,5	10,9
ЕУРОБОНД	-	5,4	5,4
Домаће комерцијалне банке	-	2,0	2,0
Социете генерал банка	-	1,3	1,3
ЕИБ зајмови	-	1,2	1,2
Остали	49,0	7,3	56,3
УКУПНО	359,0	59,2	418,2

Извор: Закон о буџету 2012.

Огромне обавезе из јавног дуга доспевају у 2012. години. Од 418,2 милијарде динара на отплате дугова одлази 359 милијарди (у томе домаћим кредитима 309 милијарди и страним кредиторима 38,8 милијарди). На камату отпада 59,2 милијарде (домаћим кредиторима 29,8 милијарди и страним 26,4 милијарде) и камата на дате гаранције 2,8 милијарди динара).

Држава се већ у 2011. задужила преко записа око 400 милијарди динара, уз каматну стопу од 7,25% што је изузетно високо оптерећење. Пројектовани раст БДП од 0,5% није у стању да покрије

само обавезе из камате. Криза јавног сектора и финансијска криза се озбиљно продубљује.

Аутономни раст јавног дуга уз све мањи прилив редовних јавних извора у републичком буџету (порези и доприноси) доводе до пораста његовог учешћа у бруто домаћем производу у 2012. години на 51%. Постоји опасност (према оцени Фискалног савета) да јавни дуг порасте у 2015. години на 60%, мада је законска граница 45%.

Истраживање природе и карактера дефицита буџета и експлозивно повећање јавног дуга, који воде у кризу јавног сектора и система јавног финансирања није могућа без анализе структуре и понашања јавних прихода и система и извора финансирања јавног сектора.

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ЈАВНОГ СЕКТОРА И ДЕФИЦИТА – ПРИМАРНИ И ДОПУНСКИ ДЕФИЦИТ

Да ли се формира и проводи адекватна фискална (пореска) политика, структура и динамика јавних прихода која би могла да покрије све веће расходе? Да ли опада фискални капацитет паралелно с опадањем стопе привредног раста и порастом незапослености или је ефикасност наплате пореза значајно опала, односно порасла „сива економија“ (избегавање плаћања пореза).

Допунски извори финансирања односе се на кредите домаћих банака, кредите код иностраних банака (задуживање) приходе од приватизације и наплаћене отплате од датих кредита (прилив).

Велики је проблем у јавном финансирању што се у односу на редовне јавне приходе учешће допунских повећано је са 6,1% из година пре кризе на 39% у 2011. години, уз тенденцију даљег погоршања. Тешко је водити у таквим односима осмишљену фискалну и пореску политику, јер држава све више зависи од позајмљених средстава банака и на финансијском тржишту. Шта се догађа са јавним финансијама ако држава у 2012. години пусти на тржиште записе од 304 милијарде динара уз камату од 11,3-14,2%, а на кредите код комерцијалних банака од 6% до 10%. Истовремено се на међународно тржиште пуштају еврообавезнице (евробонд) од 1,4 милијарде долара уз камату од 7,5%, и то у ситуацији када је новац на иностраном тржишту све скупљи. Дакле, низак привредни раст

(0,5%) праћен је све већом каматом на иностраним тржиштима (у Италији је на еврообвезнице камата преко 7%). Два негативна паралелна тока воде ка резултанти – пораст јавног дуга и каматног терета, пораст дефицита буџета, успоравање привредне активности и све веће тешкоће у покривању дефицита, односно сервисирању јавног дуга државе.

Табела 13.
**КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС ДРЖАВЕ – ИЗВОРИ
 ФИНАНСИРАЊА ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ**
 - износи у милијардама динара -

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
1. ТЕКУЋИ ПРИХОДИ	995	1.140	1.140	1.216	1.298
1.1. Порески приходи	870	1.000	1.000	1.056	1.131
Порез на доходак грађана	116	136	133	139	150
Порез на добит	30	39	31	33	38
ПДВ	265	302	297	320	342
Акцизе	99	110	135	152	170
Царине	57	65	48	44	38
Остали порески приходи	33	36	37	46	44
Доприноси	270	313	319	323	347
1.2. Непорески приходи	125	140	139	159	167
2. КАПИТАЛНИ ПРИХОДИ	5	2	-	2	2
3. ДОНАЦИЈЕ	1	2	6	7	3
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.002	1.143	1.137	1.225	1.303
II ДРУГИ И НЕРЕДОВНИ ДОПУНСКИ ПРИХОДИ	62	71	328	383	506
УЧЕШЋЕ ДРУГИХ (ДОПУНСКИХ) ПРИХОДА	6,1%	6,2%	28,6%	31,3%	38,8%

Извор: Билтен јавних финансија, Министарство финансија Србије бр 12.2011.
табела 1.

Да видимо понашање јавних прихода и појединих облика прихода и динамику привредне активности (БДП), али и пореску пресију и промене основних облика прихода буџета.

Табела 14.
ЕФИКАСНОСТ И ДИНАМИКА
ПРИВРЕДНЕ АКТИВНОСТИ
И ЈАВНИХ ПРИХОДА
- годишње промене у %
- консолидовани биланс -

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	Структура у 2011.
Бруто домаћи производ (номин.)	11,6	16,3	1,9	10,0	10,1	-
БДП – реално	5,4	3,8	-3,5	1,0	1,9	-
Јавни приходи – укупно	15,5	14,0	-1,0	7,7	6,3	100
Текући јавни приходи (А)	14,8	14,5	0,0	6,6	7,1	99,6
Порески приходи (А1)	15,2	14,9	0,0	5,6	7,1	86,7
Порез на доходак грађана	-3,0	15,3	-2,3	4,5	7,9	11,5
Порез на добит	50,0	30,0	-21,0	6,4	15,1	2,9
ПДВ	17,7	13,9	-1,7	7,7	6,8	26,2
Акцизе	13,7	14,0	22,7	12,5	11,8	1,3
Царине	26,6	14,0	-26,2	-8,4	-23,7	2,9
Доприноси	16,8	15,9	1,9	1,2	7,0	26,6
Непорески приходи (А2)	14,6	12,0	-1,0	14,3	5,0	13,3

Извор: Билтен јавних финансија, Министарство финансија Србије бр 12.2011. таб. 1.

У годинама финансијске кризе (2008-2011. година) јавни приходи знатно спорије расту у односу на номинални раст бруто домаћег производа. Чак и у условима да су ове стопе раста годишње изједначене због различите масе БДП и јавних прихода, дошло би до опадања учешћа јавних прихода у БДП. Од 2009. настао је прелом у јавном сектору и његовом функционисању. Сви облици јавних прихода (осим акциза) имају спорији раст од финансијске снаге друштва (БДП). Највећи пад прихода запажа се код царина (око 20 милијарди динара или 34%) и укупних пореских прихода.

Таква кретања, а пре свега успоравање и пад привредне активности, мали прираст бруто домаћег производа, неефикасност наплате пореза и доприноса, воде финансијској кризи јавног сектора. Да ли је могуће сервисирати јавни дуг државе у наредним годинама, а према већ презузетим обавезама?

Табела 15.
СЕРВИСИРАЊЕ ЈАВНОГ ДУГА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (ДРЖАВЕ)
- у милионима евра -

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
СПОЉНИ ДУГ ДРЖАВЕ	358,3	493,8	549,4	569,6	587,6
Главница	170,1	299,6	361,2	388,3	407,4
Доспела камата	188,2	194,2	188,2	181,3	180,2
УНУТРАШЊИ ДУГ	2.167,5	2.287,8	4.510,9	5.391,8	6.438,8
Главница	2.059,6	2.149,2	4.063,3	5.046,7	6.027,0
Доспела камата	107,9	138,6	447,6	345,1	411,8
ДРЖАВНИ ЗАПИСИ	-	3.215,6	3.961,5	4.931,3	6.964,1
Главница за наплату	-	3.029,6	3.702,1	4.599,4	5.560,1
Доспела камата	-	186,0	259,4	331,9	404,0
ДОСПЕЛЕ УКУПНЕ ОБАВЕЗЕ	2.529,7	4.145,4	4.948,2	5.961,3	7.026,3
УЧЕШЋЕ ОБАВЕЗА ДРЖАВЕ У БДП	5,8%	8,7%	12,6%

Са годишњим растом бруто домаћег производа у 2010. години од 1% (и учешћа обавеза из јавног дуга од 5,8% у БДП) није могуће сервисирати јавни дуг из прираста бруто домаћег производа. Односи у 2011. и 2012. се нагло погоршавају тако да се створила омча финансијских обавеза која може да се „олабави“ само врло динамичним привредним растом и великим растом запослености. Криза јавног финансирања је само рефлекс развојне и финансијске кризе привредног сектора.

* * *

Буџет државе је ушао у буџетску кризу која ће се заострити у следећим годинама због ниске стопе привредног раста, релативно све мањих прихода и тешког и спорог смањивања јавних расхода (због високе нееластичности наниже). Ово остаје један од најтежих проблема у наредном периоду.

Буџетски дефицит и терет јавног сектора су у последњим годинама изузетно повећани у односу на финансијску и развојну моћ привреде и сектора становништва. Преоријентација на кредитно финансирање јавних расхода и буџета (допунско финансирање) доводи до огромног терета камата на дугове и отплата доспелих обавеза. Учешће плаћених камата у току године у бруто домаћем производу је веће од годишњег прираста бруто производа. Ако се

томе додају и отплате тада настаје фаза у којој је маса камата и отплата већа од масе додатног годишњег бруто производа. Треба јасно пратити и примарни и секундарни дефицит јавног сектора, обзиром да је овај други облик постао доминантан и који се мора финансирати новим задужењем на финансијском тржишту. Треба посебно истакнути да је годишња динамика раста јавних расхода и прихода испод стопе номиналног раста бруто домаћег производа и да је све теже финансирање јавног сектора, чиме је угрожено његово нормално функционисање (са бројним јавним функцијама).

Прави, дугорочни, пут изградње здравих јавних финансија је нагло оживљавање привредне активности, пораст запослености, пораст извоза, оштра селекција увоза, селективно кресање буџетских расхода, ограничавање буџетске потрошње у бруто домаћем производу у корист оживљавања производних инвестиција. У ту стратешку функцију развоја треба укључити другачију (стимулативну) монетарно-кредитну, фискалну, спољнотрговинску политику и политику расподеле. То је потпуно другачији концепт и стратегија развоја и стабилизације у односу на постојеће. Даље „крпљење“ овог система и покривање све већег дефицита јавног сектора води, коначно, његовој деструкцији и слому система јавног финансирања.

ЛИТЕРАТУРА

- Богоев, Ксенте: *Фискална политика*, Скопље 1964.
- Buchanan, M.J.: *Public Debt and Capital Formation*, S. Francisco, Cal. 1996.
- Група аутора: *Јавне финансије – Савремена фискална теорија и политика*, БПШ, Београд, 2008.
- Група аутора. *Функционалне јавне финансије*, Јантар, Београд, 1998.
- Lerner, A.: *Fiscal Theory and Policy*, Homewood, 2004.
- MMF, *Government Financial Statistics*, Yearbook, 1990-2009. godina.
- Мусgrave, Р.: *Теорија јавних финансија, научна књига*, Београд, 1973.

- Министарство финансија Србије: *Билтен јавних финансија*, бр. 12, 2000.
- Народна банка Србије: *Статистички билтен* бр. 12, 2005. и бр. 2, 2012.
- Народна банка Србије: *Извештај о јавном дугу*, фебруар 2010. и 2011.
- Народна банка Србије: *Извештај о инфлацији*, 2009-2012. године.
- Перић, А.: *Јавна потрошња и привредна равнотежа*, Економска мисао, бр. 2, 1978.
- Потић, М.: *Терет јавних дугова*, Берза бр. 7, 1995.
- Радосављевић, С.: *Буџетски дефицит и јавни зајмови као инструменти економске политике*, Финансије, бр. 5-6, 1990.
- Раичевић, Б.: *Фискални систем и фискална политика Србије у новим условима*, Економска мисао, бр. 1, 1991.
- Савин, Д.: *Фискална политика и буџетски дефицит*, МАП, Институт економских наука, Београд, бр. 11, 1998.
- Стиглицз, Ј.: *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд, 2004.
- Живковић, Н.: *Јавни дуг и буџетско дефицитарно финансирање*, Финансије, бр. 9-10, 1994.

Slobodan Komazec

**BUDGET DEFICIT, DEBT CRISIS
AND FINANCING OF PUBLIC SECTOR**

Resume

Fiscal policy in the framework of macroeconomic policy, along with monetary policy, in the contemporary economic policy has become the main lever of the development and stabilization. The fiscal sector with its incomes, expenditures, public debt, interests, money emission and loans to cover the budget deficit, etc.. has become the most powerful engine of development, distribution, stabilization

as well as source of sharp conflicts of interest in the field of budgetary resources allocation.

Budget and budget policy in recent years are of major interest to the public, but also a major headache for the authorities responsible for budget policy, especially since the beginning of the new world financial (and ours) crisis. With monitoring how much states actually burdening GDP with theirs (mostly non-productive and social) consumption, to the controversy how much the public spending is a source of economic instability and unproductive burden as well as the strangling business (entrepreneurship, economic) sector. The growth of the budget deficit in the last three years, along with an explosion of the deficit, launched a general request for deficit reduction, reduction of public spending, especially personal and social expenditures, as well as the great dilemmas where and by which tax instruments to increase revenues, but not to undermine the development and living standards.

The problem that I want to point out here is the actual amount of the deficit of the consolidated budget, official deficit and system of deficit financing, as well as the enormous problems that will arise in the coming years in budgetary policy. The crisis of public finances is cumulated for a number of years with a growing budget deficit and the dominant external financing of the budget deficit.

Keywords: budget expenditures, fiscal revenues, the budget deficit, deficit financing, the structural deficit, the classic deficit, the consolidated deficit, regular sources of financing the deficit, additional sources, expenditure flexibility, flexibility of public revenue.