

PROBLEM BUDŽETSKOG DEFICITA U SAVREMENIM EKONOMIJAMA

Stanulović Milana¹

Sažetak: *Višak rashoda nad prihodima u državnom budžetu predstavlja budžetski deficit. Postojanje budžetskog deficita, samo po sebi, ne predstavlja negativno stanje. Sve dok budžetski deficit omogućavaju održavanje pune zaposlenosti i dostizanje definisanih ciljeva ekonomske politike, postoji puno razumevanje za nastanak budžetskog deficita. Budžetski deficit Republike Srbije pokazao je tendenciju rasta u periodu 2005.-2014. godine, nakon čega počinje trend opadanja, kao rezultat primena mera fiskalne konsolidacije. Osim izbegavanja negativnih posledica postojanja visokog budžetskog deficita, Srbija mora održavati svoj budžetski deficit na nivou manjem od 3% BDP-a, obzirom da to predstavlja uslov za članstvo u Evropskoj uniji. Osim zemalja koje pretenduju da postanu članice ova obaveza važi i za zemlje koje su već članice, uz mogućnost kratkoročnog odstupanja u uslovima ekonomske recesije. Na ovaj način Evropska unija pokušava da ostvari fiskalnu disciplinu među članicama. Upoređivanjem budžetskih deficita razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji moguće je uočiti razmimoilaženje u visini budžetskih deficita. Naime, razvijene zemlje ostvaruju veće budžetske deficite u prvim godinama ekonomske krize, dok budžeti zemalja u tranziciji oslikavaju negativne posledice krize u kasnijim godinama. Razlog tome jesu kanali preliivanja krize, zahvaljujući kojima je kriza prvo zahvatila razvijene zemlje, a tek kasnije stigla u zemlje u tranziciji.*

Ključne reči: budžetski deficit / javni dug / ekonomska kriza / savremene ekonomije / razvijene zemlje, zemlje u razvoju

UVOD

Budžet predstavlja finansijski dokument države, u kome su iskazani javni prihodi i javni rashodi države. Ukoliko u budžetu postoji višak rashoda nad prihodima, onda postoji budžetski deficit. Postojanje manjeg i trenutnog budžetskog deficita

1 Master ekonomije, Dušana Spasića 7, Niš, e-mail: mstanulovic@gmail.com

može biti posledica cikličnih privrednih kretanja, ili privremeno povećanih državnih rashoda, i kao takav ne predstavlja veliku opasnost za ekonomiju jedne države. Međutim, kontinuirani i visok budžetski deficit sa sobom nosi brojne opasnosti, koje mogu državu uvesti u velike nestabilnosti, ukoliko ne bude finansiran na vreme i na odgovarajući način. Ukoliko se budžetski deficit jedne zemlje kumulira u dužem vremenskom periodu, on dovodi do rasta javnog duga kao posledicu. Ukoliko javni dug pređe određene granice, njegovo kasnije finansiranje biće veoma otežano, jer je najčešći način finansiranja javnog duga novo zaduživanje, koje sa sobom nosi određenu kamatu, i samim tim povećanje narednih budžetskih deficita i javnog duga u narednom periodu, tj. ostavlja se budućim generacijama. Zbog toga je problem budžetskog deficita, kao i javnog duga, gorući problem savremenih ekonomija, i to ne samo nerazvijenih i zemalja u tranziciji, već su i razvijene zemlje suočene sa ovim problemom, pogotovo u periodima recesije, kakva je zahvatila svetsku ekonomiju od 2007. godine, i još uvek traje. Obzirom na opasnosti koje sa sobom nosi budžetski deficit, on postaje značajan kriterijum ocene stanja ekonomije jedne zemlje. Visina budžetskog deficita predstavlja jedan od kriterijuma za ulazak u Evropsku uniju, kao i Evropsku monetarnu uniju, i članice su obavezne da taj kriterijum ispunjavaju i nakon pridruživanja, pri čemu se tolerišu kratkotrajna odstupanja, kao posledica cikličnih kretanja privrede.

BUDŽETSKI DEFICIT

U toku istorije ekonomske misli smenjivala su se mišljenja o neophodnosti uravnoteženja državnog budžeta. Klasična ekonomska teorija je postojanje budžetske ravnoteže smatrala ključnim pravilom vođenja državne politike, bez obzira na to u kom stanju se privreda nalazi. Već kejsijanska ekonomska teorija odbacuje ovo pravilo i politika pozajmljivanja i kreiranja novca za pokriće sve većih budžetskih rashoda postaje sve više primenjivana. U savremenim ekonomskim uslovima ustaljeno je mišljenje da sve dok budžetski deficiti omogućavaju održavanje pune zaposlenosti i dostizanje definisanih ciljeva ekonomske politike, postoji puno razumevanje za nastanak budžetskog deficita.

Najčešći razlozi nastanka budžetskog deficita su (Timušić, 2011):

- Preterana javna potrošnja,
- Veliki procenat izdvajanja iz budžeta za finansiranje potreba javnih preduzeća,
- Veliki državni aparat koji je jedan od najzanimljivijih državnih korisnika,

- Neplanska i neracionalna potrošnja,
- Finansiranje rata ili posledica elementarnih nepogoda.

Budžetski deficit može imati različite negativne posledice. Njegovo postojanje ukazuje na veće poresko opterećenje u budućnosti, vrši inflatorni pritisak i time remeti cenovnu stabilnost, dovodi do pada kreditnog rejtinga države i poskupljenja servisiranja duga.

Načini finansiranja budžetskog deficita su (Đurović-Todorović, Đorđević, 2010):

1. Direktno zaduživanje države kod centralne banke,
2. Pozajmljivanje finansijskih sredstava od suficitarnih transaktora,
3. Zaduživanje u inostranstvu,
4. Povećanje poreskih prihoda,
5. Smanjenje javnih rashoda ,
6. Prihodi od privatizacije.

ANALIZA BUDŽETSKOG DEFICITA REPUBLIKE SRBIJE

Državni budžet Srbije je osnovni finansijski dokument državne politike, preko koga država prikupljena sredstva po osnovu javnih prihoda, od poreskih obveznika, raspoređuje za finansiranje funkcija i zadataka države, kao i realizaciju ekonomske politike (Timušić, 2011). Budžetski sistem Republike Srbije ureden je Zakonom o budžetskom sistemu.

U Republici Srbiji budžet se donosi u formi zakona. Ustavom je precizirano da se sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju iz poreza i drugih javnih prihoda. Ustavom je, takođe, definisano da Republika Srbija, autonomne pokrajine i lokalne samouprave imaju budžete u kojima moraju biti iskazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju njihove nadležnosti.

Tabela 1. Budžet Republike Srbije za 2005. i 2017.godinu

A. RAČUN PRIHODA I PRIMANJA, RASHODA I IZDATAKA	2005. godina	2017. godina
Ukupni prihodi i primanja ostvarena po osnovu prodaje nefinansijske imovine	396.099.000.000	1.092.883.504.000
Ukupni rashodi i izdaci za nabavku nefinansijske imovine	375.606.000.000	1.123.195.679.000
Budžetski suficit/deficit	20.493.000.000	-30.312.175.000
Izdaci za otplatu glavnice (u cilju sprovođenja javnih politika)	24.291.751.000	34.800.000.000
Izdaci za nabavku finansijske imovine (u cilju sprovođenja javnih politika)	2.785.700.000	3.987.825.000
Ukupan fiskalni suficit/deficit	-6.584.451.000	- 69.100.000.000

Izvor: Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu; Zakon o budžetu Republike Srbije za 2005. godinu.

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu uređeni su prihodi i primanja, rashodi i izaci budžeta Republike Srbije za 2017. godinu, njegovo izvršavanje, obim zaduživanja za potrebe finansiranja deficita i konkretnih projekata i davanje garancija, upravljanje javnim dugom, korišćenje donacija, projektnih zajmova, korišćenje prihoda od prodaje dobara i usluga budžetskih korisnika i prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava.

Poređenjem budžeta za 2005. i 2017. godinu mogu se uočiti velika odstupanja. Naime, Republika Srbija je u 2005. godini ostvarila suficit državnog budžeta, dok u 2017. ostvaruje deficit u iznosu od 30,312 mlrd. dinara. Iako je planirani budžetski deficit Srbije za 2017. godinu znatno manji nego prethodnih godina, i odražava uspešnost plana fiskalne konsolidacije, još uvek nije postignut nivo iz 2005. godine.

Prosečan budžetski deficit Republike Srbije u periodu od 2005. do 2016. godine iznosi 3,5% BDP-a. Srbija je u 2005. godini ostvarila suficit u iznosu od 1,15% BDP-a, a najveći deficit u 2014. godini, u iznosu od 6,4% BDP-a.

Tabela 2. Budžetski deficit Republike Srbije u periodu 2005.-2016.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budžetski deficit	1,15	-1,46	-1,95	-2,65	-4,46	-4,80	-4,99	-6,0	-5,7	-6,4	-4	-1,4

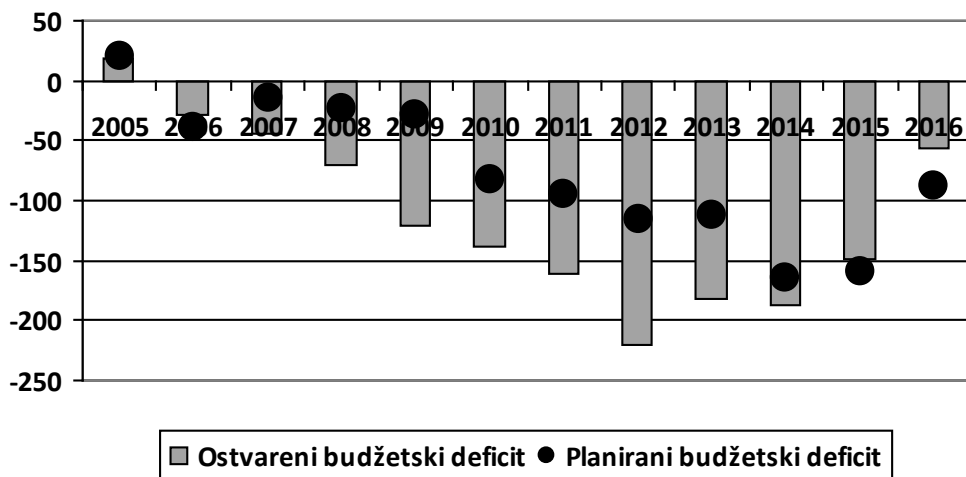
Izvor: <https://tradingeconomics.com/serbia/government-budget>

Budžetski deficit Republike Srbije pre početka ekonomske krize nalazio se na prilično niskom i zadovoljavajućem nivou. Nakon ostvarenih suficita u 2004. i 2005. godini, budžetski deficit Republike Srbije konstanto raste do 2014. godine.

U 2005. godini ostvaren je suficit u iznosu od 19.332 mil. dinara, odnosno 1,15% BDP-a, ali uz povećanje javnog duga, što je rezultat zaduživanja pred kraj godine. Međutim, već sledeće godine ostvaruje se deficit u iznosu od 1,46% BDP-a, ali u ovoj godini dolazi do smanjenja javnog duga. Objašnjenje za ovu situaciju nalazimo u privatizaciji. Naime, jedan deo prihoda od privatizacije iskorišćen je za otplatu jednog dela javnog duga. Slična situacija dešava se i u 2007. i 2008. godini. U 2009. godini rast duga i deficit su približno isti, a već 2010. godine nastaje velika razlika između rasta duga i deficita. Naime, dug raste znatno više od deficita, a deficit započinje trend naglog rasta iz godine u godinu. Mere fiskalne konsolidacije koje su stupile na snagu u oktobru 2012. godine nisu dale očekivan rezultat, te je naplata prihoda u 2013. godini bila manja od očekivane. To se pre svega odnosi na akcize na duvanske prerađevine, PDV i neporeske prihode. Obzirom na to, budžetski deficit u 2013. godini bio je veći od planiranih 3,6% BDP i iznosio je 5,7 % BDP. U 2014. godini deficit dostiže svoj rekordni nivo od 6,4% BDP-a.

Krajem 2014. godine započet je trogodišnji program fiskalne konsolidacije sa ciljem da se obuzda nekontrolisani rast javnog duga, a javne finansije usmere ka održivom putu. Planirani rezultati ovog programa, između ostalog, bili su umanjenje deficita sa 6,4% BDP-a u 2014. godini na 3,8% BDP-a u 2016. godini. Iako smo tek na početku treće (i poslednje) godine koju ovaj plan obuhvata, već sada je evidentno da su postavljeni fiskalni ciljevi ispunjeni, pa i nadmašeni. Naime, budžetskim planom za 2017. godinu je predviđeno da će deficit opšte države iznositi 1,7% BDP-a, što je za oko 750 mln evra manji deficit u odnosu na prvobitan plan (Petrović, Brčerević, Minić, 2017, dostupno na: [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20-%20KBF%202017%20\(SRB\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20-%20KBF%202017%20(SRB).pdf)).

Slika 1. Republika Srbija - planirani i ostvareni budžetski deficit 2005-2016, u mlrd. dinara.



Izvor: Petrović, Brčerević i Minić, 2017, obrada autora

Suprotno ustaljenom mišljenju da su dobri fiskalni rezultati rezultat mera štednje iz inicijalnog plana fiskalne konsolidacije 2015.-2017., Fiskalni savet ističe mišljenje da je uzrok tih rezultata, ustvari, neplanirano snažan rast javnih prihoda. Naime, ostvareni rezultati moraju biti praćeni odgovarajućim strukturnim reformama u budućem periodu (pre svega reformama u javnim i državnim preduzećima), jer u suprotnom ostvareni rezultati mogu biti poništeni u kratkom roku.

Poređenjem planiranih i ostvarenih budžetskih rezultata može se primetiti da sa otpočinjanjem velike ekonomske krize, 2009. godine, osim povećanja budžetskog deficita, povećana je i razlika između planiranih i ostvarenih rezultata. Budžetski deficit Republike Srbije pokazao je tendenciju rasta u periodu krize, ali i senzitivnost na sprovedene mere fiskalne konsolidacije u cilju ublažavanja efekata krize na budžet. Mere fiskalne konsolidacije iz 2012. godine dale su male, ali ipak nedovoljne rezultate, dok su mere fiskalne konsolidacije u periodu 2014.-2017. godine dale i više od očekivanih rezultata. Međutim, kao što je već navedeno, da bi se ovaj napredak nastavio, i konačno stiglo do ponovnog ostvarenja suficita državnog budžeta, neophodne su strukturne reforme, pre svega u javnim i državnim preduzećima, kao podrška održanju ove pozitivne tendencije. U suprotnom, ovaj pozitivan rezultat neće biti održiv na duži rok.

PRILAGOĐAVANJE BUDŽETSKOG DEFICITA REPUBLIKE SRBIJE U CILJU ISPUNJENJA KRITERIJUMA PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI

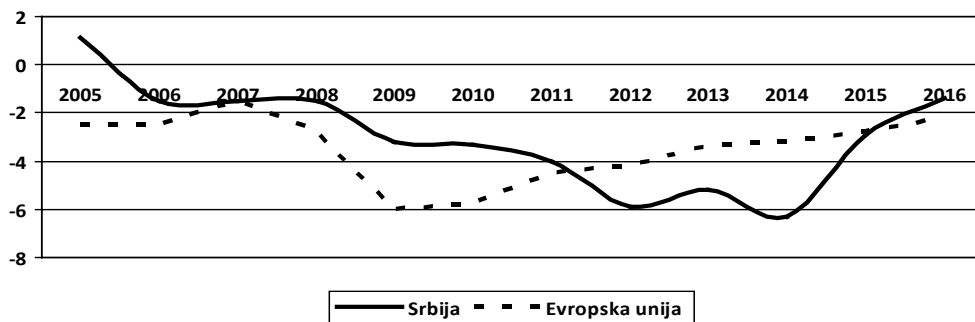
Pristup fiskalne harmonizacije pretpostavlja da integracija zahteva prethodno ustanovljavanje pravila o funkcionisanju fiskalnog sistema i profilisanja fiskalnih politika, u formi zakonom obavezujućih propisa za sve države članice (Lovre, Jotić, 2013).

Pridruživanje Evropskoj uniji uslovljeno je ispunjivanjem Mاستriških kriterijuma konvergencije, koji, između ostalog, propisuju maksimalan iznos budžetskog deficita od 3% BDP.

Stanje u fiskalnom sistemu Republike Srbije u periodu 2000.-2008. godine beleži trend poboljšanja. Fiskalni deficit 2000. godine iznosio je 3% BDP-a, i samim tim tada je ispunjavao jedan od Mاستriških kriterijuma, a 2005. godine je bio zabeležen suficit u budžetu. Međutim, sa otpočinjanjem svetske ekonomske krize fiskalni deficit Republike Srbije beleži rast i u 2014. godini dostiže rekordnih 6,4% BDP-a. U periodu 2014.-2016. godine budžetski deficit Republike Srbije ponovo opada, i u 2016. godini iznosi 1,4 % BDP-a.

Na prihodnoj strani budžeta Republike Srbije glavni pravac u harmonizaciji sa fiskalnim pravilima Evropske unije treba da bude povećanje ubiranja prihoda sve većim uključivanjem sive ekonomije u formalne tokove. U poređenju sa Evropskom unijom, kao i drugim zemljama u tranziciji, poresko opterećenje u Srbiji je umereno. Međutim, značajna razlika javlja se u strukturi poreza u ukupnim poreskim prihodima. Na rashodnoj strani budžeta, u smislu harmonizacije, promena se treba usmeriti ka promeni strukture potrošnje. Javna potrošnja u Republici Srbiji je veoma visoka, i u 2012.godini iznosila je čak 50% BDP.

Slika 2. Budžetski deficit Srbije i Evropske unije u periodu 2005.-2016.



Izvor: <https://tradingeconomics.com/serbia/government-budget>

U prvoj godini posmatranog perioda (2005.) Srbija ostvaruje suficit državnog u iznosu od 1,15 % BDP-a, dok Evropska unija ostvaruje deficit u iznosu od 2,5% BDP-a. Budžetski deficit Evropske unije je u 2006. godini bio neznatno viši od budžetskog deficita Republike Srbije, dok u 2007. godini dolazi do izjednačenja. U periodu 2007.-2011. godine budžetski deficit Evropske unije znatno je viši od deficita Republike Srbije. Zatim, u periodu 2011.- 2015.godine dolazi do preokreta, i budžetski deficit Republike Srbije biva veći od deficita Evropske unije, da bi 2016.godini ponovo došlo do približavanja.

Uočljiva je tendencija razmimoilaženja budžetskih rezultata Srbije i Evropske unije, pri čemu Evropska unija dostiže najviše nivoe budžetskog deficita u periodu ekonomske krize, dok Srbija u tom periodu ostvaruje znatno niže deficite u poređenju sa prosekom EU.

ANALIZA BUDŽETSKOG DEFICITA EVROPSKE UNIJE

Evropskoj uniji monetarna politika je centralizovana, a fiskalna politika decentralizovana, dakle ona ostaje u odgovornosti vlada država članica. Dakle, fiskalni položaj Evropske unije predstavlja zbir fiskalnih položaja zemalja članica. Održavanje fiskalne discipline u decentralizovanom fiskalnom sistemu predstavlja značajan izazov za zemlje članice EU. Osim uređenja odnosa postojećih članica, neophodno je utvrditi smernice za zemlje koje pretenduju da postanu članice EU. Među zemljama Evropske unije glavnu ulogu u diskusiji između centralne monetarne i decentralizovane fiskalne politike ima Evropska monetarna unija (Vuković, 2008).

Obzirom na decentralizovanu fiskalnu politiku, kao i na to da postoji veliki broj učesnika, tj. zemalja članica, neophodno je uspostavljanje određenih pravila, radi lakše koordinacije fiskalnih, a pre svega budžetskih politika zemalja članica Evropske unije.

Ova pravila definisana su u Mاستriškim kriterijumima konvergencije, zatim Paktu o stabilnosti i rastu i Evropskom fiskalnom paktu.

Mاستriški kriterijumi konvergencije definisani su ugovorom iz Mاستrihta koji je potpisan 1992. godine. Oni predstavljaju kriterijume koje su članice EU morale da ispune kako bi pristupile Evropskoj monetarnoj uniji. Ti kriterijumi, između ostalog, određuju da budžetski deficit ne sme biti veći od 3% BDP-a, a javni dug od 60% BDP-a.

Mاستriški kriterijumi, dakle, sadrže monetarne i fiskalne zahteve. Definisanje gornje granice budžetskog deficita i javnog duga čine fiskalne zahteve i njihov cilj je uspostavljanje fiskalne discipline u zemljama članicama.

Postavlja se pitanje, da li zemlje mogu da ispune ove kriterijume, pristupe EMU i u narednim godinama nemaju obavezu održavanja budžetskog deficita i javnog duga u datim granicama? Ovo pitanje rešeno je uvođenjem Pakta o stabilnosti i rastu.

Pakt je uveden usvajanjem Rezolucije Evropskog saveta u Amsterdamu 1997. godine. Pakt je usvojen kako bi zemlje članice nastavile da sprovode razumnu budžetsku politiku, definisanu Mastroškim kriterijumima, i nakon ulaska u EMU.

Osnovni cilj Pakta je sprečavanje prekomernih deficita, radi obezbeđivanja fiskalne discipline zemalja članica. Prema Paktu, zemlje članice se obavezuju da će svoja srednjoročna salda budžeta dovesti u ravnotežu ili čak suficit. Na taj način ostavlja se dovoljno prostora zemljama da se suoče sa cikličnim privrednim fluktuacijama, i definiše se da ciklični deficiti, koji bi se u tom slučaju pojavili, ne bi smeli biti veći od referentne vrednosti 3% bruto domaćeg proizvoda (BDP).

Implementacija Pakta o stabilnosti i rastu počiva na dva stuba (Grujić Kalkan, 2013):

1. Na principu multilateralnog nadzora budžetskih pozicija i
2. Na procedurama u slučaju prekomernih deficita

Nadzor budžetskih pozicija obuhvata rani sistem upozoravanja i kratkoročni nadzor.

Rani sistem upozoravanja odnosi se na srednjoročne projekcije budžetskih pozicija i njime se u ranoj fazi prepoznaju eventualne prepreke u ostvarenju ciljeva Pakta o stabilnosti i rastu. U okviru njega sadržana je obaveza prezentacije godišnjih programa stabilnosti zemalja članica EMU i planova konvergencije ostalih članica EU. Na osnovu datih podataka u programu, Evropski savet donosi odluku da li konkretna zemlja može održati budžetski deficit u propisanoj granici od 3% BDP. Ukoliko je odluka Saveta negativna, zemlja mora pristupiti revidiranju planova, kako bi u ponovljenom postupku dobila pozitivnu ocenu.

Kratkoročnim nadzorom proveravaju se trenutne budžetske pozicije na osnovu polugodišnjih izveštaja, i tom prilikom Evropska komisija donosi odluku o tome da li postoji preterani deficit i da li je budžetska politika adekvatna za održavanje deficita u propisanoj granici od 3% BDP. U slučaju negativnog mišljenja Komisija obaveštava Savet koji donosi konačno mišljenje. Pri donošenju mišljenja Savet uzima u obzir i olakšavajuće činjenice, kao što su privredna recesija, prirodne katastrofe, i sl., uz čije bi se uvažavanje mogao, konkretnoj zemlji, dozvoliti deficit veći od propisane granice od 3% BDP.

Ukoliko je konačno mišljenje Evropskog saveta negativno, pristupa se *proceduri u slučaju prekomernog deficita*. Savet prvo daje određene preporuke za smanjenje deficita konkretnoj zemlji članici, kojih bi trebalo da se pridržava u naredna četiri meseca. Ukoliko se članica ne pridržava tih preporuka, Savet propisuje konkretne mere za smanjenje deficita koje članica treba implementirati u roku od mesec dana. Ukoliko se članica ne pridržava zadatih mera, pristupa se uvođenju sankcija. Sankcije uključuju informisanje javnosti o neposlušnosti u slučaju izdavanja državnih obveznica, reviziju kreditne politike od strane Evropske investicione banke, obavezu deponovanja beskamatnog depozita u određenom iznosu i nametanje raznih novčanih kazni.

Nakon utvrđivanja konkretnih mera, pre implementacije istih, članici se daje još dva meseca vremena da deficit dovede u zahtevane granice. Ukoliko zemlja to ne uradi u datom roku, sankcije nastupaju trenutno.

Prvi slučaj pokretanja mera pakta zabeležen je 2000. godine u slučaju Irske, kada je Savet izdao tzv. rano upozorenje. U toj godini Irska je ostvarila čak suficit od 4,7% BDP-a. Među prvim zemljama koje su prekršile pravila Pakta o stabilnosti i rastu bile su upravo neke od najvećih članica EMU Nemačka i Francuska.

U 2002. godini Francuska i Nemačka ostvaruju deficit od 3,3% BDP-a, odnosno 3,8% BDP-a, osim njih budžetski deficit iznad propisanih 3% BDP ostvaruju i Grčka, Italija i Portugalija. Početkom 2003. godine učinjeni su prvi koraci u okviru takozvane procedure preteranih deficita u Nemačkoj i Francuskoj. Međutim, ove zemlje nikada nisu sankcionisane iako njihov budžetski deficit nije doveden u okvire propisane Paktom o stabilnosti i rastu. Umesto toga, Savet je stavio Pakt u „mirovanje“. Ova situacija ukazala je na nedostatke Pakta, nakon čega se pristupilo redizajniranju Pakta o stabilnosti i rastu.

Pakt o stabilnosti i rastu revidiran je 2005. godine. Zadržani su osnovni elementi Pakta (budžetski deficit do 3% BDP i javni dug do 60% BDP), ali je uvedena veća fleksibilnost za prelazak utvrđenog deficita u periodima recesije. Redizajnirani Pakt zadržava i princip kaznenih mera, pri tom nastojeći da se izbegnu situacije u kojima bi se te kazne primenjivale. Drugim rečima, pristupa se jačanju pravila u ex ante pre nego u ex post rokovima.

Evropski fiskalni pakt, kao svojevrsna dopuna Pakta o stabilnosti i rasta, stupio je na snagu 01.januara 2013. godine. Evropski fiskalni pakt propisuje stroža budžetska pravila za zemlje potpisnice, kao i automatske sankcije za one koji ih krše. Po odredbama ovog pakta, nacionalni budžeti moraju biti uravnoteženi ili u plusu, strukturni deficiti ne smeju preći granicu od 0,5% BDP, a javni dug može iznositi najviše 60% BDP.

BUDŽETSKI DEFICIT EVROPSKE UNIJE

Na osnovu fiskalne politike Evropske unije, budžetski deficit zemalja članica ne sme prelaziti 3% BDP-a, što dozvoljava odstupanja u slučaju recesije. Prosečan deficit Evropske unije prelazi ovu granicu u periodu 2009.-2013. godine, što predstavlja posledicu recesije, a od 2014. godine budžetski deficit EU beleži pad, što ukazuje na oporavak od recesije.

Tabela 3. Budžetski deficit zemalja EU u periodu 2005.-2016., izražen u % BDP-a

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
<i>EU (28zemalja)</i>	-2.5	-1.6	-0.9	-2.5	-6.6	-6.4	-4.6	-4.3	-3.3	-3.0	-2.4	-1,7
<i>EU (27zemalja)</i>	-2.5	-1.6	-0.9	-2.5	-6.6	-6.4	-4.5	-4.2	-3.3	-3.0	-2.4	-1,7
<i>Evrozona (19)</i>	-2.6	-1.5	-0.6	-2.2	-6.3	-6.2	-4.2	-3.6	-3.0	-2.6	-2.1	-1,5
<i>Evrozona (18)</i>	-2.6	-1.5	-0.6	-2.2	-6.3	-6.2	-4.2	-3.6	-3.0	-2.6	-2.1	-1,6
<i>Belgija</i>	-2.8	0.2	0.1	-1.1	-5.4	-4.0	-4.1	-4.2	-3.1	-3.1	-2.5	-2,6
<i>Bugarska</i>	1.0	1.8	1.1	1.6	-4.1	-3.1	-2.0	-0.3	-0.4	-5.5	-1.6	0,0
<i>Češka</i>	-3.1	-2.3	-0.7	-2.1	-5.5	-4.4	-2.7	-3.9	-1.2	-1.9	-0.6	0,6
<i>Danska</i>	5.0	5.0	5.0	3.2	-2.8	-2.7	-2.1	-3.5	-1.0	1.4	-1.3	-0,9
<i>Nemačka</i>	-3.4	-1.7	0.2	-0.2	-3.2	-4.2	-1.0	0.0	-0.2	0.3	0.7	0,8
<i>Estonija</i>	1.1	2.9	2.7	-2.7	-2.2	0.2	1.2	-0.3	-0.2	0.7	0.1	0,3
<i>Irska</i>	1.6	2.8	0.3	-7.0	-13.8	-32.1	-12.6	-8.0	-5.7	-3.7	-2.0	-0,6
<i>Grička</i>	-6.2	-5.9	-6.7	-10.2	-15.1	-11.2	-10.3	-8.9	-13.1	-3.7	-5.9	0,7
<i>Španija</i>	1.2	2.2	1.9	-4.4	-11.0	-9.4	-9.6	-10.5	-7.0	-6.0	-5.1	-4,5
<i>Francuska</i>	-3.2	-2.3	-2.5	-3.2	-7.2	-6.8	-5.1	-4.8	-4.0	-3.9	-3.6	-3,4
<i>Hrvatska</i>	-3.9	-3.4	-2.4	-2.8	-6.0	-6.2	-7.8	-5.3	-5.3	-5.4	-3.4	-0,8
<i>Italija</i>	-4.2	-3.6	-1.5	-2.7	-5.3	-4.2	-3.7	-2.9	-2.9	-3.0	-2.7	-2,4
<i>Kipar</i>	-2.2	-1.0	3.2	0.9	-5.4	-4.7	-5.7	-5.6	-5.1	-8.8	-1.2	0,4
<i>Letonija</i>	-0.4	-0.6	-0.6	-4.3	-9.1	-8.7	-3.3	-1.0	-1.0	-1.6	-1.3	0,0
<i>Litvanija</i>	-0.3	-0.3	-0.8	-3.1	-9.1	-6.9	-8.9	-3.1	-2.6	-0.7	-0.2	0,3
<i>Luksemburg</i>	0.1	2.0	4.2	3.4	-0.7	-0.7	0.5	0.3	1.0	1.4	1.4	1,6
<i>Mađarska</i>	-7.8	-9.3	-5.1	-3.6	-4.6	-4.5	-5.5	-2.3	-2.6	-2.1	-1.6	-1,8
<i>Malta</i>	-2.6	-2.5	-2.2	-4.2	-3.3	-3.2	-2.5	-3.7	-2.6	-2.0	-1.3	1,0
<i>Holandija</i>	-0.3	0.2	0.2	0.2	-5.4	-5.0	-4.3	-3.9	-2.4	-2.3	-2.1	0,4
<i>Austrija</i>	-2.6	-2.6	-1.4	-1.5	-5.4	-4.5	-2.6	-2.2	-1.4	-2.7	-1.1	-1,6
<i>Poljska</i>	-4.0	-3.6	-1.9	-3.6	-7.3	-7.3	-4.8	-3.7	-4.1	-3.5	-2.6	2,4
<i>Portugalija</i>	-6.2	-4.3	-3.0	-3.8	-9.8	-11.2	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2	-4.4	-2,0
<i>Rumunija</i>	-0.8	-2.1	-2.8	-5.5	-9.5	-6.9	-5.4	-3.7	-2.1	-1.4	-0.8	-3,0
<i>Slovenija</i>	-1.3	-1.2	-0.1	-1.4	-5.9	-5.6	-6.7	-4.1	-15.1	-5.4	-2.9	-1,8
<i>Slovačka</i>	-2.9	-3.6	-1.9	-2.4	-7.8	-7.5	-4.3	-4.3	-2.7	-2.7	-2.7	-1,7
<i>Finska</i>	2.6	3.9	5.1	4.2	-2.5	-2.6	-1.0	-2.2	-2.6	-3.2	-2.7	-1,9
<i>Švedska</i>	1.8	2.2	3.3	1.9	-0.7	-0.1	-0.2	-1.0	-1.4	-1.5	0.3	0,9
<i>Ujedinjeno Kraljevstvo</i>	-3.2	-2.8	-2.7	-5.2	-10.1	-9.5	-7.5	-8.2	-5.6	-5.7	-4.3	-3

Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>

U posmatranom periodu nema većih odstupanja u prosečnom budžetskom deficitu između Evropske unije i Evrozone. Najveći deficit ostvaruje Irska u 2010. godini, u iznosu od čak 32,1% BDP-a. Sve zemlje članice Evropske unije, osim sedam članica (Bugarska, Češka, Estonija, Hrvatska, Malta, Poljska i Rumunija), prijavile su državne intervencije u kontekstu finansijske krize u periodu do 2007. do 2014. godine. Ove intervencije ostvarile su uticaj na budžetski suficit/deficit zemalja članica u toku finansijske krize.

U 2013. godini porast deficita bio je značajno veliki u Grčkoj i Sloveniji zbog rekapitalizacije banaka. Uticaj na povećanje deficita u Grčkoj, u iznosu od 10,6% BDP, u ovoj godini, ostvaren je uglavnom usled povećanja kapitala za četiri systemske banke. Uticaj na deficit u Sloveniji, u iznosu od 10,4% BDP, ostvaren je pretežno zbog injekcija kapitala u banke.

U 2013. godini uticaj državnih intervencija na deficit u Irskoj, Luksemburgu i Ujedinjenom Kraljevstvu je bio negativan u poređenju sa pozitivnim uticajem iz 2012 godine. U Danskoj je pozitivni uticaj bio blago umanjen u poređenju sa 2012 godinom. U sedam zemalja (Belgija, Nemačka, Španija, Francuska, Letonija, Austrija i Portugalija) uticaj u 2013. bio je negativan, ali manje nego u 2012., ili se promenio od negativnog na pozitivni. U posmatranom periodu, od 2007.-2013., najznačajniji porast deficita usled državnih intervencija u finansijskim institucijama, bio je u Irskoj. U nekim zemljama članicama EU (Danska, Francuska, Italija, Luksemburg, Mađarska i Švedska) budžetski deficit u posmatranom periodu, je blago smanjen zahvaljujući državnim intervencijama.

BUDŽETSKI DEFICIT RAZVIJENIH ZEMALJA

Kao posledica velike ekonomske krize, budžetski deficit je u porastu i u razvijenim zemljama. One takođe pristupaju fiskalnoj konsolidaciji radi smanjenja deficita i izbegavanja njegovog daljeg porasta, a kao posledicu i porasta javnog duga. Većina zemalja Evropske unije prekršila je pravilo Pakta o stabilnosti i razvoju o maksimumu budžetskog deficita od 3% BDP-a, što ukazuje na neophodnost preduzimanja mera radi njegovog dovođenja u prihvatljive granice i izbegavanja posledica koje sa sobom nosi preveliki deficit.

Prosečan budžetski deficit Grčke u periodu 2005.-2016. iznosi 8,04% BDP-a, pri čemu Grčka ostvaruje suficit državnog budžeta u 2016. godini, u iznosu od 0,7% BDP-a, a najveći deficit u posmatranom periodu, u 2009. godini, u iznosu od 15,10% BDP-a.

Tabela 4. Budžetski deficit Grčke u periodu 2005.-2016., u % BDP-a

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Budžetski deficit	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,9	-13,1	-3,7	-5,9	0,7

Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>

Od ulaska u evrozonu 2001. godine, Grčka beleži visoke iznose budžetskih deficita, preko definisanog iznosa od 3% BDP-a. Od početka velike ekonomske krize 2007.-2008. Grčka ostvaruje jako velike deficite, i u tom periodu ona ostvaruje svoj rekordno veliki deficit u 2009. godini.

Budžetski deficit Grčke je iznad propisanog kriterijuma od 3% BDP-a u svim posmatranim godinama, osim u 2016. godini. Između 2004. i 2005. došlo je do malog smanjivanja deficita u budžetu Grčke, međutim u narednim godinama deficit raste, sve do 2009., kada dostiže svoj maksimum u iznosu od 15,7% BDP-a, što je ujedno i najveći deficit Grčke u ovom veku. Od 2011. deficit počinje da se smanjuje, međutim i dalje znatno premašujući granicu od 3% BDP-a, da bi konačno u 2016. godini Grčka ostvarila suficit u iznosu od 0,7% BDP-a.

Prosečan budžetski deficit Velike Britanije u periodu 2005.-2016. iznosi 5,65% BDP-a, pri čemu je najmanji deficit ostvaren u 2007. godini, u iznosu od 2,7% BDP-a, a najveći deficit ostvaren je u 2009., u iznosu od 10,1% BDP-a.

Tabela 5. Budžetski deficit Velike Britanije u periodu 2005.-2016.

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Budžetski deficit	-3,2	-2,8	-2,7	-5,2	-10,1	-9,5	-7,5	-8,2	-5,6	-5,7	-4,3	-3

Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>

Budžetski deficit Velike Britanije, kao uostalom i svih zemalja, pod uticajem ekonomske krize započeo je trend rasta od 2008. godine, da bi već u 2009. bio dupliran u odnosu na prethodnu godinu, i iznosio čak 10,1% BDP-a. Velika Britanija je pristupila fiskalnoj konsolidaciji i merama štednje, koje počinju da daju efekte, pa je deficit u 2013. godini iznosio 5,6%, skoro upola manje nego 2009. godine.

Vlada Velike Britanije objavila je plan, u 2014. godini, po kome se očekuje da započete mere fiskalne konsolidacije prouzrokuju smanjenje budžetskog deficita na 4,2% u 2015./2016., a u 2018./2019. se očekuje manji suficit u iznosu od 0,2% BDP-a. Na osnovu posmatranih podataka, evidentno je da ove mere daju i više od

očekivanih rezultata, obzirom da je već u 2016. godini ostvaren deficit u iznosu od 3% BDP-a.

BUDŽETSKI DEFICIT ZEMALJA U TRANZICIJI

Zemlje u tranziciji karakterišu velike ekonomske nestabilnosti, što kao ostatak prethodnog sistema, što kao trend koji se javlja privremeno u periodu tranzicije. Zbog toga visok budžetski deficit se smatra jednom od karakteristika zemalja u tranziciji. Zanimljivo je to da sa početkom ekonomske krize razvijene zemlje ostvaruju veće budžetske deficite u odnosu na deficite zemalja u tranziciji. To može ostaviti pogrešan utisak da je ekonomska kriza ostavila veće posledice na budžete razvijenih zemalja. Međutim, razlog tome jesu kanali uvoza, izvoza, itd., koji u ovoj situaciji služe za preliivanje krize. Naime, kriza je počela u SAD-u, i putem ovih kanala se prvenstveno prelila na razvijene zemlje sa kojima SAD ostvaruje ekonomsku saradnju. Stoga, uticaj krize na budžetske deficite zemalja u tranziciji najčešće je vidljiv u godinama u kojim budžetski defciti razvijenih zemalja već pokazuju tendenciju opadanja.

Prosečan budžetski deficit Makedonije u periodu 2005.-2016. iznosi 2,3% BDP-a. Makedonija u 2006. godini ostvaruje suficit u budžetu u iznosu od 0,6% BDP-a, a rekordno visok deficit u 2014. godini, u iznosu od 4,2% BDP-a.

Tabela 6. Budžetski deficit Makedonije u periodu 2005.-2015., u % BDP-a

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budžetski deficit	-1,3	-0,6	0,6	-0,9	-2,6	-2,4	-2,5	-3,8	-3,8	-4,2	-3,5	-3

Izvor: <https://tradingeconomics.com/macedonia/government-budget>

Makedonija, iako je zemlja u tranziciji, svoj budžetski deficit održava već određeni niz godina, u odgovarajućim granicama. Limitiranjem budžetskog deficita on se zadržao u određenim okvirima, međutim Vlada Makedonije je popustila fiskalnu politiku poslednjih godina, i kao posledica tome budžetski deficit se uvećao na 4,2% u 2014. godini, iako beleži manji pad u 2015. i 2016. godini.

U poslednjih par goduina, budžetski deficit Makedonije, kreće se oko 3% BDP-a, iako u 2013., 2014. i 2015. prelazi tu granicu.

Prosečan budžetski deficit Crne Gore u periodu 2005.-2016. iznosi 2,58% BDP-a, pri čemu je najviši deficit dostigla 2015. godine, u iznosu od 8,1% BDP-a, a najveći suficit državnog budžeta u 2007. godini, u iznosu od 6,6% BDP-a.

Tabela 7. Budžetski deficit Crne gore u periodu 2005.-2016., u % BDP-a

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budžetski deficit	-1,6	3,4	6,6	0,5	-4,4	-3,6	-4,2	-5,9	-3,9	-2,8	-8,1	-7

Izvor: <https://tradingeconomics.com/montenegro/government-budget>

Sanacija krize u Crnoj Gori, u periodu od 2008. pa na dalje, izazvala je fiskalno prilaodavanje koje je uzrokovalo pojavu fiskalnog deficita četiri godine za redom i udvostručilo nivo državnog duga.

Od proglašenja nezavisnosti Crna Gora je ostvarivala suficite državnog budžeta. Međutim, ekonomska kriza dovela je do pojave deficita i u Crnoj Gori, i on je već u 2009. godini iznosio 4,4% BDP-a. Nakon ove godine Crna Gora ostvaruje deficite, u sličnim iznosima, i dostiže maksimalan deficit u 2015. godini.

ZAKLJUČAK

Budžetski deficit predstavlja aktuelan problem svih savremenih ekonomija, kako nerazvijenih, tako i ekonomija u tranziciji i razvijenih zemalja. Zemlje u tranziciji povezuju se sa znatnim ekonomskim nestabilnostima, između ostalog i sa visokim budžetskim deficitima. Međutim, u poslednjim godinama i razvijene zemlje su te koje ostvaruju visoke budžetske deficite, često kršeći dozvoljene granice utvrđene od strane međunarodnih institucija, radi očuvanja svetske ekonomije. Zanimljivo je to, da u godinama ekonomske krize, razvijene zemlje ostvaruju veće deficite državnih budžeta, od zemalja u tranziciji. To se javlja kao posledica aktuelne recesije. Ekonomska kriza, započela je u SAD-u, i počela da se preliiva, preko uvoza, izvoza i drugih kanala, i na druge ekonomije. U Evropi prvo je zahvatila Zapadnu Evropu, a kasnije se preliiva i na Istočnu. U tome se nalazi odgovor na pitanje zašto je budžetski deficit razvijenih zemalja Zapadne Evrope veći u prvim godinama ekonomske recesije. Razlog tome što su se razvijene zemlje u prvim godinama nalazile u najdubljij krizi, i poslednjih par godina njihovi deficiti beleže trend pada, iako još uvek nisu dostigli željene granice, i to predstavlja znak oporavka. Dok talas krize koji je prouzrokovao visoke deficite u razvijenim zemljama tek kasnije u zemlje u tranziciji, među kojima je i naša zemlja. I iako se čini da zemlje u tranziciji ostvaruju manje deficite, oni imaju trend rasta, pa će najdublja kriza, iz koje se razvijene zemlje trenutno oporavljaju, ove zemlje tek zahvatiti.

THE PROBLEM OF BUDGETARY DEFICIT IN MODERN ECONOMIES

Stanulovic Milana

Abstract: *A surplus of expenditure over revenues in the government budget is called a budgetary deficit. Budgetary deficit, in itself, is not a negative thing. If the budgetary deficit allows full employment and helps reaching economic policy goals, there is full understanding for having a budgetary deficit. Budgetary deficit of the Republic of Serbia has shown an increasing tendency in the period 2005-2016. After this period, budgetary deficit has started to decrease as a result of fiscal consolidation measures. Besides avoiding the negative consequences of a budgetary deficit, Serbia has to maintain its budgetary deficit at a level below 3% of GDP, because that is a requirement for joining the European Union. This also applies to countries which are already members of the EU, but they have the right to short term deviations during the economic crisis. The European Union uses these rules to maintain fiscal discipline. By comparing budgetary deficits of the developed and developing countries, we can see a big difference in levels of deficits. Developed countries have higher deficits in the first years of economic recession, while the developing countries' budgets show economic crisis consequences in the subsequent years. The reasons for that lie in crisis overflow channels, thanks to which the developed countries were the first to experience crisis, and only later it affected the developing countries, too.*

Key words: *budgetary deficit / public debt / economic crisis / modern economies / developed countries / developing countries*

LITERATURA

1. Bajec, J., (1993) *Obaranje hiperinflacije i kontrola budžetskog deficita*, Beograd, Ekonomska politika
2. Cvetanović, S., *Makroekonomija* (2012), Autor, Niš
3. Đurović Todorović, J., Đorđević, M., (2010), *Javne finansije*, Niš, Ekonomski fakultet
4. European commition statistics (2017, Maj 15). Preuzeto sa: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>
5. Fiskalna strategija za 2017. godinu, sa projekcijama za 2018. i 2019. godinu (2017, jun 20). Preuzeto sa: <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-mislje->

- nja/2016/Ocene%20budzeta%20za%202017%20i%20Fiskalne%20strategije%20za%20period%202017-2019.pdf
6. Gruić Kalkan, M., (2013) Fiskalna pravila u Evropskoj uniji i stabilizacija, *Financing*, 1(13), 1-9
 7. Lovre, I., Jotić, J., (2013) Fiskalni sistem Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, *Škola biznisa*, 10(3), 171-183
 8. Milovanović, S., Lanić, S., Carić, M., (2010) *Makroekonomija – elementi privrednog sistema*, Novi Sad, Školska knjiga
 9. Ocena predloga Zakona o budžetu za 2017. godinu i fiskalne strategije za period 2017-2019 (2017, jun 20). Preuzeto sa: <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2016/Ocene%20budzeta%20za%202017%20i%20Fiskalne%20strategije%20za%20period%202017-2019.pdf>
 10. Petrović, Brčerević, Minić, (2017) *Fiskalna konsolidacija i privredni rast 2015-2017: plan, ostvarenja i pokretači*. Preuzeto sa: [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20-%20KBF%202017%20\(SRB\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20-%20KBF%202017%20(SRB).pdf)
 11. Timušić, M., (2011) Mesto budžeta u javnim finansijama Srbije, *Godišnjak FPN* 5(5) 347-357,
 12. Trading economics (2017, Maj 15). Dostupno na: <https://tradingeconomics.com/>
 13. Vuković, M., (2008) Fiskalna pravila Evropske unije kao smernice kreatorima fiskalne politike u Srbiji – kratak osvrt, *Škola biznisa*, 4(3), 39-42
 14. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2005. godinu (2017, Jun 30). Preuzeto sa: http://www.mfin.gov.rs/download/pdf/zakoni/sektor_budzeta/Zakon%20o%20budzetu%20Republike%20Srbije%20za%202005.%20godinu,%2019.11.2004.pdf
 15. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017.godinu (2017, Jun 20). Preuzeto sa: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2016/budzet%202017/Zakon%20o%20budzetu%202017.pdf>