

"

558061375*6; 903)42274236))"Милан Р. Тркља
Општина Смедеревска Паланка
Борислав Радевић²
Економски факултет Приштина – Косовска Митровица

АНАЛИЗА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: Буџет је финансијска институција која обезбеђује несметано функционисање сваке државе. Путем буџета врши се прерасподела између 30% и 50% националног дохотка. У буџету се на систематичан начин планирају републички расходи и републички приходи које ће Република Србија имати у будућем једногодишњем периоду. Класично схватање буџета заснива се на тврдњи да је буџет акт којим се предвиђају и одобравају, унапред и за одређени период времена, јавни приходи и јавни расходи државе.

Процедура приликом састављања буџета је веома сложена, постоје одређени законски прописи и правила која се морају поштовати приликом израде буџета, његовог доношења, извршења и контроле.

Данашњи велики проблем у већини земаља па и у буџету Републике Србије је хронична појава буџетског дефицита који представља окидач како унутрашње тако и спољне неравнотеже.

Кључне речи: буџет, јавни приходи, јавни расходи, буџетски дефицит, буџетски суфицит и БДП.

УВОД

Релевантност овог рада огледа се кроз важност буџета као једног од битних инструмената сваке државе као стуба фискалне и економске политике савремених држава. Буџет има вишеструко дејство почев од прикупљања републичких јавних прихода, преко наплате свих врста пореза, акциза и царина, као и финансирање државе, расподелу јавних расхода и издатака државе буџетским корисницима.

Реч буџет води порекло од старо француске речи „*bougette*” што значи кожна торба. У финансијама, термин буџет почео је да се користи преко енглеске скупштинске праксе. При излагању прихода и расхода, канцелар државне благајне (министар финансија) излазио

¹ trklja.milan@gmail.com

² borislav.radevic@gmail.com

је пред Доњи дом, са предлогом цифара, који је стајао у кожној торби. Отварање кожне торбе се називало „отварање буџета“.

Буџет се најчешће дефинише као систематски приказ (шема) прихода и расхода неке државе за одређено планско раздобље, односно за једну буџетску годину. Буџет заправо, представља правни акт који доноси највише законодавно тело у држави (парламент, скупштина) у коме се за годину дана детаљно предвиђају сви јавни приходи и сви јавни расходи, а затим се приказују и наменски распоређују по тачно и унапред утврђеној буџетској структури.

Буџет Републике Србије се више пута реafirмисао тј. мењао, од почетка 2000-те године предвиђено је ново конципирање буџетског система Србије, на основу њега донети су бројни подзаконски акти који материју буџетског система у пуној мери заокружују. Буџет се најчешће дефинише као систематски приказ (шема) прихода и расхода неке државе за одређено планско раздобље, односно за једну буџетску годину. Буџет заправо, представља правни акт који доноси највише законодавно тело у држави (парламент, скупштина) у коме се за годину дана детаљно предвиђају сви јавни приходи и сви јавни расходи, а затим се приказују и наменски распоређују по тачно и унапред утврђеној буџетској структури.

Релевантност буџета Републике Србије огледа се у постојању буџетског дефицита који представља окидач како унутрашње тако и спољне неравнотеже. Непосредни утицај светске економске кризе, која је снажно погодила Републику Србију у последњем кварталу 2008. године, на фискални сектор испољава се кроз значајан пад реалног нивоа јавних прихода и неодрживо повећање буџетског дефицита. Као једну од мера за смањење дефицита Влада Републике Србије је спровела је мере фискалне консолидације у 2014. години.

1. ПОЈАМ И НАСТАНАК БУЏЕТА

Институцији буџета, од њега настанка поклањала се, и данас се поклања, велика пажња, како у теорији тако и у пракси. О појави буџета као финансијске институције у теорији постоје различита гледишта. По једнима, буџет је настао у петнаестом веку, а по другима, у доба старих Грка и Римљана. Но без обзира на различита тумачења када се појавио буџет, по свему судећи, буџет је као финансијска институција старијег датума, али се његова функција мењала у току развоја друштва и функција државе.

Реч буџет потиче од француске речи „bouge“ и „bougette“ што

значи кожна торба. У Енглеској ова реч има исто значење као „budget”. У литератури се тврди да је овај термин настао у британској парламентарној пракси. Наиме, приликом подношења предлога буџета, министра финансија је тај предлог вадио из кожне торбе: (Дедовић, 2012: стр. 433).

Термин буџет први пут је употребљен у француском законодавству 1806. године за државни буџет. Касније су га прихватиле и наука и пракса у готово свим земљама са истим значењем: (Дедовић, 2012: стр. 433).

У финансијској литератури постоје различите дефиниције буџета, али је сасвим прихватљива она која дефинише буџет као акт представничког тела којом се предвиђају и одобравају приходи и расходи друштвено-политичке заједнице за одређени период, по правилу за годину дана. Предвиђени приходи и расходи буџета треба да осигурају континуитет у финансирању јавних функција и усклађивању потрошње државе са економском политиком и могућностима: (Кањевац, 1992: стр 234). Буџет је системски и у бројкама изражен преглед државних прихода и државних расхода који обележавају циљ и однос државних потреба и има да послужи као обавезан привредни план за друштвено газдинство у будућем периоду: (Дедовић, 2012: стр. 433).

На основу изнетих дефиниција у економској теорији могу се извући његове опште карактеристике, и то: (Дедовић, 2012: стр. 433).

- буџет је бројчано упоређивање јавних прихода и расхода;
- буџет је орјентација за плански период и има плански карактер;
- буџет мора бити системски рашчлањен;
- буџет мора бити прегледан;
- буџет мора бити уравнотежен;
- буџет је бројчано изражен програм владе (земље) и израз мера за решавање државних задатака у политичкој привредној и социјалној области: (Hedtkaamp, 1968: p. 38).

Наиме, независно од дефиниције која се користи, буџет је у свакој држави основни документ, за финансирање државних и јавних функција. Да би се обезбедило финансирање државе мора да постоји посебан документ којим се утврђује финансирање свих државних, јавних, функција, као инструменте дистрибуције средстава за поједине кориснике. У зависности од начина дефинисања државе, буџет се у теорији дефинише као управни акт или закон. Док у буџетском систему Србије, буџет је закон који се припрема и усваја према процедури предвиђеној и за друге законе. Обично се буџет

припрема у усваја у заједници с другим законима који одређују изворе прихода (порески закони), или са законима којима се утврђују нове обавезе буџета: (Раичевић, 2008: стр. 351).

Буџет има вишестрике функције које се манифестују у производњи, расподели, потрошњи и штедњи итд. Утицај буџета на производњу је вишеструк, преко буџетских прихода производња се може на различите начине оптеретити, а преко расхода се може утицати на њен обим и структуру оснивањем предузећа државног сектора, субвенцијама појединим предузећима и секторима итд. Држава својим расходима, који се могу јавити у фазним видовима, може значајно да утиче на глобалну равнотежу на тржишту.

Буџетска потрошња представља значајну компоненту укупне тражње која има велики утицај на цене, а самим тим и на привредну и финансијску равнотежу земље. Због тога се буџетска политика укључује у укупну економску политику као важан инструмент за регулисање привредних токова и стабилизације: (Дедовић, 2012: стр. 434).

Буџетско финансирање је један од инструмената стабилизационе политике у привреди земље, јер се преко њега она може водити са доста успеха. Наиме, у случају када постоји потреба за вођењем антиинфлационе политике, а нарочито када је у питању инфлација тражње, буџетска политика представља значајан инструмент његовог смањења. У таквој ситуацији долази до рестрикције државне буџетске потрошње, чиме се смањује ниво тражње и спроводи се политика буџетског суфицита. Уколико се појави депресија, предузимају се супротне мере: повећавају се буџетски расходи, односно повећава тражња, што стимулативно делује на оживљавање привреде. У случају пораста трошкова и издатака привреде, који имају за последицу раст цена и неравнотежу, држава може да неутралише ову појаву смањењем фиксних обавеза привреде.

1.1. Буџет у капиталистичкој привреди

Класичан и модеран буџет. – Буџет води порекло из капиталистичког света у коме се током дужег временског периода развијао и прилагођавао друштвено политичким условима. Он је тамо све до наших дана сачувао своје првобитне карактеристике. Тек у новије доба (после другог светског рата) буџет је под утицајем економских и социјалних каузалитета добио, као финансијска институција, извесне задатке који су утицали на његову структуру, његов обим и његову улогу. Да би се уочила та промена потребно је направити разлику између класичног и модерног буџета.

Према традиционалној концепцији буџет је имао атрибуцију финансијско-административног и политичког инструмента. Његова функције, је била да у једном рачунском акту предвиди за наредни период и одобри приходе и расходе јавно правног тела. Буџет је, заправо, по конвенционалном схватању, имао за крајњи циљ да између расхода и прихода постигне равнотежу. Такав буџет је донекле значио ограничавање делатности државних органа и јавних служби. Углавном се односио на расходе који спадају у домену суверенитета: (Ловчевић, 1975: стр. 220).

- одржавање апарата доминације;
- заштите територије и
- правног поретка.

Наведени планови су чисте финансијске природе. Такав буџет није имао развијену економску улогу, иако ју је постепено добијао.

Друга функција класичног буџета је политичке природе. Искоришћујући своје „буџетско право“ наредно представништво у парламентарним режимима добило је моћ и средство да политички утиче на активност управних органа, да одређују у знатној мери правац и ритам рада управе. Потом, је постао средство контроле скупштине над управом. Не само априорним одобравањем буџетских износа за наредни период већ и прерогативом да преко завршних рачуна за истекли период одобри (или не одобри) начин на који је вођена финансијска политика од стране владе, скупштина располаже правом да утиче на ток ствари у земљи: (Ловчевић, 1975: стр. 220).

Иако је буџет модерне државе сачувао своје класичне функције инструмента, рачунско-финансијског порекла односно контроле легислативе над финансијском и општом политиком егzekутиве, данашњи буџет није више чисто административан буџет. Нови тип буџета карактерише његова економска физиономија, његова тесна веза са привредном политиком државе. Буџет је интегрисан у процес „економизације финансијске политике“.³

³ Термин је сковао још пре 4 деценије F. K. Mann (Staatswirtschaft unserer Zeit); он означава две ствари: да финансијска политика мора служити и постизању привредно-политичких и привредно финансијских циљева и да финансијска политика мора бити подређена привредној политици и привредној реформи. „Изгледа да је буџет тај домен у коме су остварене највеће измене. Прихватање дириговане привреде из основа је преобразило структуру буџета: некада прост рачун предвиђања и расхода државе, у будућности буџет ће имати да изложи целокупну економску активност и

Модерни буџет је политички и економски акт. Оно што је капиталистичка привреда преживела интеграција је државног рачуноводства са националним рачуноводством. Буџет новог типа, користећи своје елементе, постао је инструмент друштвеног интервенционизма како у друштвеном животу, тако и у привредним односима. Улога новог буџета је функционална: он регулише економску активност у земљи и доприноси повећању националног дохотка. Буџет треба да обезбеди равнотежу између финансијске и тржишне привреде: равнотежу између јавних прихода и јавних расхода, један од класичних канона ортодоксних финансија, за многе представља већ застарео принцип, јер се у периодима депресије остварује равнотежа у националној привреди „дефицитом буџета“: (Ловчевић, 1975: стр. 220). Порезима с једне стране и расходима с друге стране држава утиче на производњу и потрошњу, на инвестиције, новац цене и стандард, али цео тај процес тече преко буџета, главног центра јавне привере. Међутим, поред појаве планских инструмената у области националних рачуна, буџет остао и у новим друштвеним односима јадна од најважнијих техника финансија.

1.2. Буџет кроз историјски развој

Данашњи буџет води порекло из Енглеске и Француске, двеју држава које су током своје уставне историје отвориле пут овој установи у Европи, па и у осталом свету. Већ је истакнуто да је буџет уствари старијег датума, само је његова прошлост магловита и неизвесна (Атина, Рим).

После дуге паузе од неколико векова – пошто је у феудализму властодржалац оно мало јавних послова подмиривао средствима регала и својих домена – буџет се поново појавио као резултат борбе грађанске класе са владоцем око буџетског права (Ловчевић, 1975: стр. 222). Колевком буџетског права сматра се Велика Британија. Крупни датуми енглеске политичке су дани победа енглеских скупштинара, када су освојили право да одобравају дажбине и контролишу њихову употребу. Данашње парламентарне установе Енглеске и целог света воде порекло од енглеских краљева расипника; обуздавајући њих дошло се до буџетског права: (Ловчевић, 1975: стр. 222).

Енглеска борба за буџетска права трајала су веома дуго, од

постаће оно што је Sir William Beveridge назвао, по Bevinu, „Људским буџетом“, Duverger, M. (1963) *Finances publiques*, P.U.F., Paris, оп. цит. р. 11.

почетка XIII до краја XVII века. Ту разликујемо две етапе: једна се односи на приходе друга на расходе. У првој етапи енглески перови изнудили су од краља Јована без Земље признавање да се без пристанка опорезиваних неможе наплаћивати ниједан порез. Али Тјудори нису поштовали дате обавезе, већ у XVI веку уводе порезе на своју руку. Монарси из династије Стјуарта још мање поштују права парламента. Парламент великим отпором доводи до изгласавања чувене „Петиције права из 1295. године“ којом се прокламује као незаконит сваки порез који није он одобрио: (Ловчевић, 1975: стр. 222).

У другој етапи је издејствовао право да контролише трошење прихода. Ова борба није била толико оштра као поводом одобравања прихода. Парламент је најпре добио право да решава о војним расходима. Тек много касније 1295. године, Парламент је стекао пуну контролу над цивилним расходима, тако да сада има право да разматра редовно о свим војним и цивилним расходима.

Последња етапа ове еволуције је финансијски акт из 1295. године, када је горњи дом изгубио сваку ингеренцију у погледу буџета. Отуда пуно буџетско право припада само Доњем дому.

На сличан начин развијало се буџетско право у Француској, али много касније. Тек је Револуција прокламовала начело незаконитости оних пореза који није одобри представничко тело. Тај принцип потврђен је у „дирекцији права 1789. године“. Заправо, током читавог раздобља Револуције на употребу прихода није се обраћала пажња. Питање претходног одобрења решено је тек за време Реставрације у периоду од 1814-1830. године. За француски буџет тај период је од битног значаја и у њему су познати министри финансија *Baron Louis i de Villèle*, поставили француски буџет на солидној основи на којој и данас почива.

Велике земље на Западу САД последње су добиле прави буџет, тек у трећој деценији прошлога века „200 година после Енглеске и 100 година после Француске“: (Ловчевић, 1975: стр. 222). До тада је владао велики неред у буџетској привреди. За разлику од наведених држава, предлог буџета у САД није потицао од управних органа већ од Конгреса. Наиме, буџетска иницијатива налазила се у рукама великог броја комисија, од којих је свака била надлежна за поједине делове буџета. Постојао је велики број нацрта буџета између којих није било координације. Тек је велика буџетска реформа из 1921. године приближила устројство америчке буџетске технике европском шаблону.

Из поређења историјског развоја буџетског института у наведеним државама могу се издвојити неке заједничке особине: уска веза између генезе буџета и еволуције парламентаризма. У Великој Британији, Француској и САД, у различитим временским раздобљима, парламентарни систем се учврстио онда када је парламент прогласио као незаконит сваки порез, таксу и царину коју су добили у његову сагласност. Друга битна карактеристика огледа се у томе што право да одлучује о приходима и расходима парламенти нису усагласили истовремено, још дуги низ година власници су самовољно располагали припадајућим приходима, контрола скупштине над расходима дошла је каније од права изгласавања. И последња трећа карактеристика односи се на одговарајуће приходе, а потом и расходе, скупштине су обезбедиле право да сваке године буду сазиване ради доношења буџета.

1.3. Традиционална буџетска правила

Структура сваког буџета условљена је применом извесних традиционалних правила по којима се буџети састављају и извршавају, која се односе на њихову спољашњу страну, на форму, било на њихову материјалну садржину. Сваки буџет, да би одговорио својој намени, што значи предвидео приходе и расходе у сагласности са планираним општим интервенцијама у одређеној години, мора бити састављен, а затим извршен, сходно извесним правилима техничке природе. Овако је у пракси и законодавству свих земаља, исти је случај и са нашим буџетом. Ови постулати нормирани су у разним правним актима (негде и у уставима) али у првом реду у важећем органском закону о буџетском систему, код нас и у привредним плановима друштвено-политичке заједнице.

Буџети су данас јавни, потпуни и годишњи, да би могли постићи онај „вечити идеал буџетских докумената: прегледност и рационалност“. Буџетске максиме постоје не само ради контроле над извршиоцима буџетских овлашћења него због сређености и спровођења реда и равнотеже у националној привреди. Они обавезују поред националне и законодавну власт нпр. „принцип равнотеже обавезује и законодавца“.

Буџет као друштвени феномен не стагнира, он се унапређује са друштвом, буџетска начела се мењају. Структура буџета се модернизује, то је несумњива његова карактеристика у данашњем времену.

Међинародни институт за јавне финансије одржао је у Базелу 1949. године, свој редовни састанак којом се приликом део

свога рада посветио изучавању структуре и технике савременог буџета. Дискутовало се о класичним буџетским начелима: Тркља, 2015: стр. 17-20). Конгрес је у закључку, после анализиране праксе у низу земаља, утврдио да, иако се у погледу структуре буџета нису десиле неке револуционарне промене, иако класична начела задржавају своју трајну вредност, ипак се код њих могло констатовати извесно прилагођавање новим условима у друштву, развоју привреде и финансијама.

2. БУЏЕТСКИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Буџет Републике Србије се више пута рефирмисао тј. мењао. Почетком 2000-их година, предвиђено је ново концепирање буџетског система и буџетске политике Србије. Почетком 2002. године усвојен Закон о буџетском систему⁴ Србије.

Закон о буџетском систему представља један од најзначајнијих прописа којим је уређена област јавних финансија. За правно уређење финансирања јавних потреба, Република Србија је у оквиру реформе система и политике јавних финансија извршила измене и допуне у буџетском систему.⁵ На основу њега донети су су бројни подзаконски акти који материју буџетског система у пуној мери заокружују. Међу овим подзаконским актима посебно треба напоменути усвајање Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.⁶

Буџетски систем Републике Србије сачињава: (Ђуровић - Тодоровић, Ђорђевић, 2010: 283-284).

1. буџет Републике;
2. буџет Аутономне покрајне;
3. буџет града Београда;
4. буџети градова – постоје 23 града;
5. буџети општина – постоје 150 општина;⁷

⁴ Службени гласник РС бр. 9/02. и 87/02.

⁵ Службени гласник РС бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, исправка 108/13 и 142/14.

⁶ Службени гласник РС бр. 92/02, 64/03, 125/03, 58/04, 63/04, 85/04, 99/04, 117/04, 137/04.

⁷ Закон о територијалној организацији Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 129/07.

6. финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања – постоје 3 организације социјалног осигурања.⁸

Интегритет буџетског система Републике Србије се обезбеђује: (Раичевић, 2008: стр. 371).

- заједничком правном основу тј. законом о буџетском систему;
- јединственом буџетском класификацијом;
- употребом јединствене документације за израду нацрта буџета и финансијских планова;
- јединственим системом буџетског рачуноводства;
- јединственим критеријумима за буџетску контролу и ревизију;
- преносом статистичких података са једног нивоа буџета на други и
- принципа на којима се заснива буџетски поступак.

Закон о буџетском систему представља један од најзначајнијих реформских прописа којим се на нови начин уређује област јавних финансија у Србији: (Поповић, Павловић, 2002: стр. 7). Законом о буџету Републике Србије уређује се планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике и буџета територијалне аутономије и локалне самоуправе. Законом о буџету, такође, се уређује и издавање гаранције Републике, локалним властима и организацијама обавезног социјалног осигурања итд.

Закон о буџетском систему увео је и новине у категоријални апарат. Неке од категорија сасвим су нове: трезор, директни и индиректни корисници буџетских средстава, квота итд.: (Раичевић, 2008: 371).

Битан сегмент реформисања јавних финансија везан је, у оквиру реформисања буџетског система, за одређивање класификација према којима се евидентирају јавни приходи и јавни расходи (јавна и буџетска потрошња) буџетске класификације. Разликују се следеће врсте јавних расхода: (Раичевић, 2008: 371).

1. према нивоима јавне потрошње;
2. према корисницима буџета;
3. према функцијама и
4. према економским класификацијама.

⁸ Које су припојене Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Међународни монетарни фонд (GSF класификација) презентује следеће врсте јавних расхода: (Раичевић, 2008: 371).

1. економску;
2. организациону;
3. функционалну и
4. класификацију према рачуноводственим фондовима.

Да би се испоштовали претходно наведени захтеви и да би се обезбедило стандардно класификовање и приказивање података о приходима и расходима јавног карактера донет је Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем: (Раичевић, 2008: 371-372).

2.1. Обим и структуре буџета Републике Србије

Један од главних циљева, уједно и најтежи проблем са којим се суочава фискална политика сваке савремене државе, па и Републике Србије, јесте најпре постизање буџетске равнотеже, а затим и њено одржавање. Стога, главни принцип фискалне политике треба да буде фискална одговорност и дисциплина. Нови Закон о изменама и допунама закона о буџетском систему Републике Србије управо као један од главних принципа уводи и појам фискалне одговорности.

Неопходностовог правног подухвата се огледа у томе што фискална политика у великој мери утиче на привредна кретања, али и својим одлукама, донесеним од стране органа власти, утиче и на јавне приходе, примања, издатке и јавне расходе, као и на акумулацију јавне имовине. Због наведеног, успостављање принципа фискалне одговорности представља веома значајан допринос у циљу нормирања и регулисања принципа којима ће се руководити креатори економске политике, у сфери јавних финансија.

Одговорно фискално управљање дефинисано је кроз неколико принципа: посебно се истичу принципи правичности (који подразумева да се у обзир узме утицај фискалне политике на садашње, али и на будуће генерације) и принцип одговорности (управљање јавном имовином и обавезама, природним ресурсима и фискалним ризицима, треба да се спроводи у правцу одржавања фискалне стабилности и одрживости), као и принцип стабилности (спровођење фискалне политике не треба да произведе нагле промене у кретањима макроекономских и фискалних индикатора). Поред ових принципа, у Закону су наведени још и принципи одговорности Владе Народној скупштини, односно скупштини локалне власти у спровођењу и извршењу фискалне политике, као и

принцип транспарентности који подразумева јасно дефинисане задатке и одговорности државних органа у вези са управљањем фискалном политиком. Акцент се ставља на обезбеђивање ажурних финансијских и нефинансијских информација које се тичу управљања фискалном политиком. Посебан допринос овог закона се огледа у формирању органа који треба да прати спровођење фискалне политике, а то је Фискални савет: (Тмушић, 2011: 353).

Јавност нема ни увид, ни утицај на затворени буџет. У Србији је у току формирање мреже невладиних организација које се обучавају за надгледање и оцењивање буџета. Поштовање и примена законских рокова је једна од слабијих страна постојећег система. Учесталост прекорачења рокова говори о томе да је реч о правилу, а не о изузетку. Закон о буџетском систему, на пример, одређује стриктне рокове у којима се одвијају поједине буџетске радње, и усвајања закона о буџету.

2.2. Детерминанте обима и структура буџета Републике Србије

Буџет Републике Србије је законски акт у којем приходи и расходи морају да буду уравнотежени. Буџет се састоји од Општег и Посебног дела. Општи део буџета (билансни део) садржи укупан обим прихода и расхода, сталну и текућу резерву као и обавезе органа у извршењу буџета. Посебни део буџета садржи детаљан распоред средстава (расхода) по носиоцима и наменама, а корисници средстава могу преузимати обавезе до износа средстава која су обезбеђена у буџету.

Да би се могли планирати појединачни изворни приходи непходно је најпре утврдити тзв. „порески биланс“. Овај биланс треба да садржи број обвезника, пореску основицу, пореску стопу и предвиђена ослобођења и олакшице. Код појединих облика пореза, такса и накнада где то није могуће учинити, врши се процена прихода на основу прихода који су остварени у претходној години, односно претходном периоду. Уколико изворни приходи не могу да покрију расходе, утврђује се дефицит буџета која мора бити покривен задуживањем Републике Србије. Уколико се буџет не може покрити задуживањем врши се смањивање расхода, како би се упоставила равнотежа између прихода и расхода.

Биланс Републике Србије обухвата све изворне и друге приходе који треба да обезбеде измиривање државних и других функција. По обиму најважнији приходи су порез на доходак грађана и порез на промет. У билансу расхода највећа ставка су средства

намењена остваривању законом утврђених права (јавне службе, социјална заштита, дечја заштита, борачко-инвалидска заштита и др.), а затим средства која се издвајају за класичне државне функције: зараде запослених, материјални трошкови, посебне намене и друго: (Бараћ, 2005: 98).

У многим земљама па и у Србији постоји тренд раста фискалног дефицита. За привредни раст је од битног значаја ефикасно управљање јавним дугом и буџетским дефицитом. Један од циљева фискалне политике у наредном периоду јесте свођење дефицита на одрживи ниво. Одрживи ниво фискалног дефицита одређен је могућностима финансирања и одрживом нивоу јавног дуга. Ефекти глобалне финансијске кризе снажно су погодили Републику Србију у последњем кварталу 2008. године. Фискална позиција Србије током 2009. године, погоршана је значајним смањењем прихода који би уз висок обим и неповољну структуру јавне потрошње проузроковали значајно повећање фискалног дефицита и јавног дуга: (Тркља, 2015: 72).

Табела бр. 1: Буџет Републике Србије у периоду од 2005-2014. године (у млрд. динара)

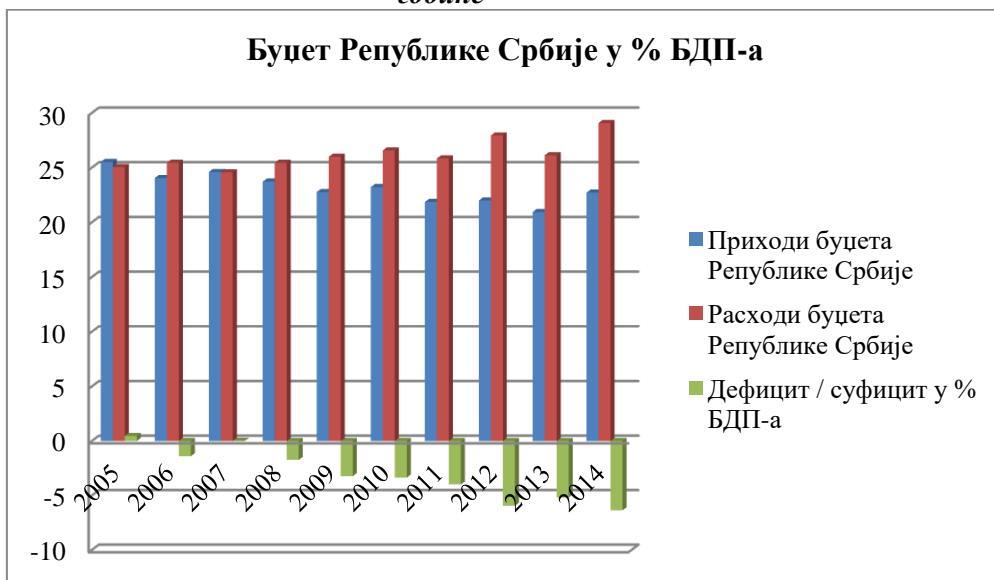
Године	Укупни приходи	Укупни расходи	Суфицит/дефицит
	1	2	3=1-2
2005.	446.934,8	438.803,5	8.131,4
2006.	494.139,2	522.861,3	-28.722,0
2007.	579.454,2	578.878,6	665,7
2008.	651.272	698.771,0	-47.498,3
2009.	655.995	748.640,3	-92.645,3
2010.	712.225,1	815.148,5	-102.923,4
2011.	744.761,2	880.567,1	-135.806,0
2012.	788.505,0	1.001.630,5	-213.125,5
2013.	812.080,7	1.012.997,9	-200.917,3
2014.	881.083,1	1.127.944,7	-246.861,4

Извор: Министарство финансија Републике Србије, Београд, Билтен јавних финансија за месец јануар 2015. године
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-125-web.pdf> [27.06.2015.]

На основу поратака из табеле бр. 1 може се уочити да је највећи буџетски дефицит Република Србија забележила у 2014. години, док је суфицит забележен у 2005. години. Фискална неравнотежа била је резултат експанзије јавне потрошње и убрзаног раста зарада које су се повећавале изнад темпа раста бруто домаћег производа. Брз раст зарада и јавне потрошње, као и нагла кретања експанзије, допринела су високом спољнотрговинском дефициту и инфлацији.

Финансирање буџетског дефицита је један од најважнијих задатака економске политике коју је Влада Републике Србије предузела мерама фискалне консолидације. Осим смањења расхода дефицит ће се највише покрити задуживањем код међународних финансијских институција склапањем аранжманаса ММФ-ом из предострожности итд.

Дијаграм бр. 1: Буџет Републике Србије у периоду од 2005-2014. године



Извор: Тркља, М. (2015) Компаративна анализа структуре буџета изабраних земаља, Мастер рад, Економски факултет Ниш, 73.

На основу слике може се уочити да је у периоду од 2005. до 2008. године постојала мала разлика између расхода и прихода.

Међутим, појавом глобалне финансијске кризе у 2009. години расходи бележе бржи раст док су приходи благо опали што је директно утицало на повећање буџетског дефицита који у 2014. години чини око 6,4% БДП-а.

ЗАКЉУЧАК

Буџет као један од елемената фискалне политике (важнији елементи су његови саставни делови и буџетска политика), у њему се састају рачуноводствене, комбинаторичке, економске вештине како би креирале политику јавне потрошње и друштвеног опорезивања за наредну фискалну годину. У свету и код нас владају различита мишљења и приступи у формирању буџета, али главно опредељење је да се буџет формира на основу рачуна прихода и расхода и рачуна финансирања, који би требао да помогне у финансирању буџетског дефицита, или усмеравања средстава која су остварена буџетским суфицитом.

У Републици Србији, можемо из претходних величина и бројки закључити, да се углавном водила експанзивна фискална политика, која би требала да доведе до подстицаја економије. Међутим, широки државни апарат својом повећаном потрошњом не може да надомести недостатак главног елемента у развоју једне економије а то је конкуренција. Порески систем и буџет у том домену могу да ураде много, пре свега кроз поменуту пореску конкуренцију, али и кроз подстицаје конкуренцији и државним инвестицијама у не профитабилне пројекте.

Анализом буџета Републике Србије може се истаће да су забележени већи расходи од прихода чиме је остварен буџетски дефицит који се сваке године увећавао. Буџет Републике Србије највећи је фонд којим држава располаже за вођење политике у корист грађана. Пошто је буџет план владе како ће трошити јавна средства да би удовољила јавним потребама, информације о буџету морају бити јавно доступне, и на тај начин ће грађани бити упућени да ли влада односно држава ово ради одговорно и квалитетно. Транспарентност буџета први је корак и први услов за оцењивање одговорности поступака и праксе владе у трошењу новца њених грађана. До сада стручна јавност сматра да српски буџет још није довољно транспарентан. Највећи проблемне транспарентности буџета Србије је невероватна чињеница да у целом посматраном периоду није постојао јавни завршни рачун буџета, иако је то

предвиђено законом а обавеза је Владе и Скупштине Републике Србије.

ЛИТЕРАТУРА

- Бараћ, С. (2005) *Организација банкарства*, Београд: Универзитет Сингидунум.
- Дедовић, М. (2012) *Монетарне и јавне финансије*, Пећ – Лепосавић: Висока економска школа струковних студија.
- Duverger, M. (1963) *Finances publiques*, Paris: P.U.F.
- Ђуровић – Годоровић, Ј. Ђорђевић, М. (2010) *Јавне финансије*, Ниш: Економски факултет.
- Кањевац, М. (1992) *Финансије*, Београд: Савремена администрација.
- Ловчевић, Ј. (1975) *Институције јавних финансија*, Београд: друго измењено издање, Службени лист СФРЈ.
- Матејић, М. (1978) *Финансије*, Београд.
- Поповић, Д. Павловић, М. (2002) *У преговору Закона о Буџетском систему*, Службени гласник бр. 7.
- Раичевић, Б. (2008) *Јавне финансије*, Београд: Економски факултет.
- Тмушић, М. (2011) *Место буџета у Јавним финансијама Србије*, Београд: Факултет политичких наука.
- Годоровић, М. (1930) *Наука о финансијама*, Београд: књига I и II, Гоце Кон.
- Тркља, М. (2015) Компаративна анализа структуре буџета изабраних земаља, Мастер рад, Ниш: Економски факултет.
- Hedtkamp, G. (1968) *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Berlin.
- <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten-125-web.pdf> (27.06.2015.).
- Закон о буџетском систему, Службени гласник РС бр. 9/02. и 87/02.
- Закон о буџетском систему, Службени гласник РС бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, исправка 108/13 и 142/14.
- Закон о буџетском систему, Службени гласник РС бр. 92/02, 64/03, 125/03, 58/04, 63/04, 85/04, 99/04, 117/04, 137/04.
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 129/07.

Milan R. Trklja
Borislav Radević

SUMMARY
ANALYSIS OF THE BUDGET OF THE REPUBLIC OF SERBIA

The budget is a financial institution that provides a smooth functioning of the state. Through budget redistributes between 30% and 50% of national income. In the budget in a systematic manner the republican expenditures and revenues of the Republic that Serbia will have in the future one-year period. The classic understanding of the budget based on the assumption that the budget is an act which provides for and granted, unaperd and for a certain period of time, the public revenues and public expenditures of the state.

The procedure in the preparation of the budget is very complicated, there are certain laws and rules that must be followed when drafting the budget, its enactment, execution and control.

Today's a big problem in most countries and even in the budget of the Republic of Serbia is a chronic occurrence budget deficit, which is the trigger both internal and external imbalances.