

RAD PO GRUPAMA O KLJUČNIM PITANJIMA IZVRŠENJA BUDŽETA

Upravljanje gotovinom radi delotvorne implementacije budžeta

Viši zvaničnici iz Ministarstva zdravlja (MZ) su upravo odlazili nakon jednočasovnog sastanka sa ministrom finansija. G-đa Irina Tomić, viši savetnik ministra, zadržala se sa pomoćnicima ministara za budžet i trezor da razmotre odgovarajući odgovor. Nije bilo neuobičajeno da se ministarstva žale na visinu dodeljenih sredstava budžeta, ali ovog puta je bilo drugačije. Zvaničnici iz MZ nisu imali ništa negativno da kažu o apsolutnoj visini budžetskih sredstava koja su im dodeljena. Ono što im je smetalo bilo je to da stvarni iznos koji su primali konstantno nije dostizao planirani nivo. Za njih je jednako problematično bilo to da nisu imali pouzdanu procenu kada će im sredstva biti dostupna tokom godine. Planiranje u okviru ministarstva je postalo ad hoc zbog nepredviđenih smanjenja do kojih bi dolazilo tokom godine. Čak i kada su sredstva konačno puštena krajem godine, ministarstvo je smatralo da je to bilo prekasno za njihovu delotvornu upotrebu.

U dva meseca, ovo je bilo drugo ministarstvo koje je pokrenulo ovo pitanje sa Ministarstvom finansija (MF). Zvaničnici iz Ministarstva poljoprivrede (MP) su takođe došli da se žale da njihove potrebe u pogledu nabavke imaju određene periode najvećeg intenziteta u godini a da MF ne obezbeđuje dovoljna sredstva za ispunjavanje njihovih planova nabavke. Prema tvrdnjama MP, oni bi početkom godine sklapali ugovore sa dobavljačima, da bi kasnije otkrili da Trezor zadržava isplate dobavljačima zbog nedostatka sredstava. Zvaničnici ministarstva su bili svesni uputstva MF o kontrolisanju zaostalih dugova, ali nisu smatrali da su oni napravili grešku. Službenici su priznali da su frustrirani i da u izvesnom trenutku obično prestaju da šalju račune Trezoru dok ne osete da postoji nešto raspoložive likvidnosti za njihovo plaćanje.

Pomoćnik ministra za Trezor objasnio je resornim ministarstvima da im međunarodni sporazumi nalažu da fiskalni deficit za datu godinu zadrže u određenom okviru. On je objasnio da je na raspolaganju ograničena količina gotovine i da je MF odlučno da čvrsto upravlja tokovima gotovine. Dalje je govorio da će se svakog meseca sastajati poseban odbor da raspravlja o tome šta treba da budu prioriteta potrošnje za taj mesec. Ono što ne bude moglo da se plati tog meseca razmatralo bi se ponovo u narednom periodu. MF je imalo jasno utvrđen skup prioriteta; staralo se da isplaćuje plate i zarade za službenike u javnom sektoru, kamatu na dug i vrši isplate u oblasti socijalnog staranja (kao što su penzije, boračke naknade, itd.). Što se ostalih kategorija kao što su održavanje i poslovanje, one će se isplaćivati od onoga što preostane; troškovi za kapitalna ulaganja su na najnižem mestu među prioritetima. Prema podacima MF, kao rezultat ovih politika, visina zaostalih dugova je relativno zadržana pod kontrolom.

Irina se složila sa svojim kolegama da je fiskalna kontrola bitna, ali je znala i da aktuelne prakse mogu da se poboljšaju. U principu, resorna ministarstva su podnosila svoje godišnje planove nabavke MF na pregled, a Odeljenje za budžet bi za svako ministarstvo obezbeđivalo 12-mesečni kalendar limita potrošnje. U praksi su se stvarni nivoi potrošnje tokom godine značajno razlikovali od planiranih iznosa. Izvesna promena je mogla da nastane usled promena u fiskalnoj situaciji tokom godine. Međutim, to nije bio vrlo zadovoljavajući odgovor. Odeljenje za prognoziranje prihoda je radilo prilično dobro, i ona je znala da ukupni

prihodi za datu godinu gotovo uvek pristižu u planiranoj visini. Izgledalo je da je problem na strani rashoda.

Irina je u Trzoru uvek dobijala informaciju da oni vrše opsežno planiranje tokova gotovine, ali ona zapravo nikada nije imala neposredan uvid u to. Kako bi se moglo prepoznati da li je to planiranje zaista delotvorno ili ne? Podaci potrebni za pravljenje dobrog plana nalazili su se po raznim odeljenjima MF. Nije postojao informacioni sistem finansijskog upravljanja koji ih je sve sakupljao na istom mestu. Stoga bi pravljenje bilo kakve sveobuhvatne projekcije priliva i odliva gotovine zapravo značilo rad koji bi obuhvatio sva odeljenja. Ali, posle kratkog perioda koji je provela u MF, Irina je znala da su mnoga odeljenja (uključujući Trezor, Odeljenje za dugove i Odeljenje za prihode) naginjala nezavisnom radu i nisu međusobno komunicirala.

Irina je znala da su neke od pritužbi MZ opravdane. Isplate koje vrši Trezor nisu se uvek poklapale sa onim što je Odeljenje za budžet ranije odobrilo. Do trenutka usklađivanja visina preuzetih finansijskih obaveza od strane Odeljenja za budžet, to je veoma remetilo sposobnost MZ da do kraja realizuje aktivnosti koje su bile planirane na početku godine. U nekim slučajevima, neizvesnost i otkazivanja su povećavala cenu njihove nabavke. Spoljni partneri su nekoliko puta izražavali zabrinutost u pogledu toga da MZ treba da se više pobrine za efikasnost i delotvornost rashoda.

Fiskalna disciplina i kontrola tokova gotovine bili su najviši prioriteti za sve vreme koje je Irina provela u MF. Ovo je pokazalo izvestan uspeh; MF je za svaku od poslednje tri godine ostvarilo svoj fiskalni cilj. Ali, da li je postojala mogućnost da je MF, u pokušaju da kontroliše mesečne nivoe gotovine, žrtvovalo neke druge ekonomske koristi? Kada je, pre dve godine, Irina počela da radi u MF, razgovarala je sa ministrom o korišćenju kratkoročnih dužničkih instrumenata za ujednačavanje nivoa rashoda tokom cele godine. U to vreme, on je brinuo da bi to otvorilo vrata prekomernoj potrošnji i izložilo riziku dogovoren ciljni deficit.

Ono što je takođe ljutilo MZ bilo je to da bi na kraju godine videli iz godišnjeg izveštaja da im je budžet bio smanjen dok je drugim ministarstvima finansiranje povećano. MZ je tvrdilo da se njihov obećani nivo finansiranja smanjuje u Trezoru zbog takozvanih "hitnih" potreba ili drugih neplaniranih aktivnosti nekoliko moćnih ministarstava. Odeljenje za budžet je odobrilo izvestan nivo preuzetih obaveza, ali bi se u međuvremenu pojavili novi prioriteti i Trezor bi odgovorio odlaganjem plaćanja za ministarstva kao što su Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo poljoprivrede.

Stavite se u Irinin položaj i razmotrite sledeća pitanja:

1. Koji je odgovarajući stepen predvidljivosti koji MF treba da ponudi resornim ministarstvima o nivoima finansiranja (npr. mesečno, tromesečno, polugodišnje)? Kako MF i resorna ministarstva mogu zajedno da delotvorno rade da bi razvili smislene maksimume preuzetih obaveza i realne planove tokova gotovine?
2. Koji su neki od mogućih razloga što se finansiranje MZ smanjuje neplaniranim rashodima drugih ministarstava? Koji bi koraci mogli da se preduzmu da se smanji pritisak na Trezor da reaguje na "hitne situacije"?

3. Koja pitanja treba da uzme u obzir ministar kada odlučuje da li da nastavi sa praksom mesečnog racionisanja gotovine? Kojim alternativama raspolaže za postizanje i predvidljivosti i fiskalne discipline?
4. Koji su neki od glavnih izazova pri sačinjavanju opsežnog i realnog plana tokova gotovine?