

## Izjava predsjednika Senata za Jutarnji program Radio televizije Crne Gore

Poznata je činjenica da Predlog zakona o budžetu za 2021 godinu nije usvojen do kraja decembra prethodne godine. U tim okolnostima Vlada Crne Gore iskoristila je pravo, da se do donošenja godišnjeg zakona o budžetu, javna potrošnja finansira tako što se potrošačkim jedinicama mjesečno odobravaju sredstva do iznosa 1/12 stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini. Pretpostavljam da odlaganje pripreme i usvajanja Predloga zakona o budžetu za kraj prvog kvartala 2021 godine od strane Vlade, prije svega motivisano je novim programskim pristupom u budžetiranju. Napomenuo bih, da je u prethodnom periodu postojao razrađen programski koncept budžetiranja, ali bez indikatora kao mjerljivih ciljeva koji bi omogućili sagledavanje rezultata efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti. Znam da je ovo zahtjevan projekat, jer se programskim budžetiranjem izdaci primarno klasifikuju po programima i aktivnostima, utvrđuju operativni ciljevi svakog programa, a indikatori učinka se ustanovljavaju za svaki program i aktivnost. Svakako da koncept budžetiranja, zasnovan na programskom pristupu, predstavlja značajan napredak u sistemu javnih finansija.

Isto tako ukazao bih na potencijalne rizike, koji bi mogli formalno i suštinski usporiti implementaciju Godišnjeg zakona o budžetu za 2021 godinu. Svakako da red koraka, kojim je trebalo obezbjediti dobru sistemsku platformu za implementaciju programskog budžeta sa indikatorima, u najkraćem može se sažeti kroz sljedeće:

- Prije donošenja budžeta za 2021. godinu uputno je bilo razmatrati Predlog zakona o završnom računu budžeta za 2019 godinu sa Izvještajem Državne revizorske institucije. Razmatranje ovog dokumenta stvara osnovu za bolje planiranje i pripremu godišnjeg zakona o budžetu, jer je skupštinska procedura i rasprava od ključne važnosti kada je u pitanju realizacija prepurka datih od strane Državne revizorske institucije. Isto tako podaci u Završnom računu su indikativna osnova za procjenu izvršenja u 2020 godini i planiranje finansijskih tokova u 2021 godini.
- Postoji tehnička neusklađenost organskog Zakona o budžetu sa novom organizacionom strukturom Vlade, te u formalnom smislu može biti dovedena u pitanje nadležnost i odgovornost kod izvršavanja budžeta. Ova tehnička pitanja trebalo je riješiti prije usvajanja godišnjeg zakona o budžetu, a posebno ako se imaju u vidu strateške odrednice organskog Zakona o budžetu koje se odnose na fiskalnu usklađenost. Vlada nije pripremila fiskalnu strategiju u skladu sa predviđenom procedurom, ali su predložene Revidirane smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period 2021 – 2023 godine. Ne ulazeći u suštinu Revidiranih smjernica, mnogo važnije pitanje je: da li se može zahtjevan projekat programskog budžetiranja implementirati bez fiskalne strategije ako znamo da su programski indikatori u funkciji fiskalne strategije koju usvaja Skupština.
- Novi sistem programskog budžetiranja podsjeća na budžet sa nultom bazom, kada se programi iz prethodnog perioda u cijelini zamjene novim programskim rješenjima. Uvažavajući činjenicu da se budžet u prvom kvartalu tekuće godine realizuje kroz formu privremenog finansiranja koje je zasnovano na budžetskoj strukturi iz prethodne godine, ostaje otvoreno pitanje: kako će izvršenje

budžeta po staroj programskoj strukturi biti evidentirano i implementirano u novoj programskoj strukturi? Ministarstvo će se suočiti sa dodatnom teškoćom rasknjižavanja već potrošenog u potpuno novom konceptu budžetiranja.

- Isto tako postoji mogućnost da Skupština ne usvoji budžet do kraja prvog kvartala i da se privremeno finansiranje nastavi u aprilu i eventualno u maju. Tada se već dovodi u pitanje cjelishodnost novog koncepta programskog budžetiranja jer je veliki dio sredstava alociran i potrošen po programskoj šemi iz prethodne godine. To može ugroziti relevantnost indikatora uspostavljenih novim budžetskim konceptom.
- Ukoliko se godišnji zakon o budžetu ne usvoji u ovoj godini, Vlada bi i dalje koristila pravo finansiranja 1/12 stvarnih izdataka iz prethodne godine. Privremeno finansiranje stvara prostor za diskrecionu potrošnju, osobito ako imamo u vidu da naslijeđena struktura budžeta iz 2020 godine dozvoljava korišćenje enormno visokih iznosa iz tekuće budžetske rezerve. Ovaj scenario takođe nosi i potencijalni rizik od nelikvidnosti budžeta, jer se Država u toku fiskalne godine može zaduživati do nivoa utvrđenog godišnjim zakonom o budžetu države. Postojanje fiskalne rezerve koja je stvorena u prethodnoj godini, ne daje potpunu garanciju da će se održati likvidnost na nivo izvršenja zakonskih i već ugovorenih obaveza, pa bi se u tom slučaju moralo pribjeći novom zaduživanju.
- Posebno zabrinjava činjenica u vezi sa potencijalnim rizikom da se fiskalna rezerva iskoristi za tekuću potrošnju, čime bi se narušilo zlatno pravilo finansiranja da se iz pozajmica mogu finansirati kapitalni izdaci.

Podržavam programsko budžetiranje, uz sugestiju da se potencijalni rizici u vezi sa godišnjim zakonom o budžetu države, riješavaju u Skupštini Crne Gore kao nosiocu zakonodavne vlasti.