

AKTUALNI OSVRTI

Statistika nacionalnih računa opće države i fiskalna transparentnost

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

Koncem srpnja 2013. ministar financija, guverner Hrvatske Narodne banke (HNB) i ravnatelj Državnog zavoda za statistiku (DZS) potpisali su Sporazum o suradnji na području statistike nacionalnih računa opće države i s njom povezanih statistika. Naizgled običan, sadržaj Sporazuma vodi poboljšanju statističkog obuhvata i kvalitete podataka o državnim financijama u Hrvatskoj.

Koncem srpnja 2013. ministar financija, guverner Hrvatske Narodne banke (HNB) i ravnatelj Državnog zavoda za statistiku (DZS) potpisali su *Sporazum o suradnji na području statistike nacionalnih računa opće države i s njom povezanih statistika*. Naizgled običan, sadržaj Sporazuma vodi poboljšanju statističkog obuhvata i kvalitete podataka o državnim financijama u Hrvatskoj.

Sporazum je temelj za uspostavu učinkovitog statističkog sustava opće države primarno usklađenog sa statistikom Eurostata i Kodeksom prakse europske statistike. Mogući rezultati (proizvod) sporazuma je kvalitetniji sustav fiskalnog izvještavanja koji bi trebao pomoći boljem razumijevanju financijskih promjena u javnom sektoru, poboljšati fiskalna istraživanja i analize te pomoći u donošenju kvalitetnijih odluka u sustavu državnih financija. Sporazumom je utvrđen okvir za izradu statistika kojima se izvještava Europska komisija, Eurostat, Međunarodni monetarni fond (MMF) i Europska centralna banka (ECB) čime će Hrvatska biti kvalitetnije zastupljena u međunarodnim fiskalnim statistikama. Vjerojatno najveću koristi od fiskalne statistike imat će Vlada kojoj bi dostupni podaci trebali pomoći u izradi Smjernica ekonomske i fiskalne politike, Strategije Vladinih programa i Državnog proračuna kao i u vođenju razborite fiskalne politike.

Statistika državnih financija do 2013. Hrvatska se dugi niz godina susreće s neažurnošću u objavljivanju podataka o statistici državnih financija - podaci se objavljuju sa značajnim vremenskim zaostacima, stalne su metodološke promjene i neusklađenosti zbog promjena institucionalnog obuhvata koji utječe na veličinu fiskalnih agregata - naročito veličine proračunskih deficita i javnog duga. Trebalo je proći dugo vremena da Ministarstvo financija (MF) na svojim internetskim stranicama počne objavljivati detaljnije podatke o državnim jamstvima, javnom dugu ili pak o državnom proračunu. I danas postoji metodološka neusklađenost i razlike u obuhvatu proračunskog deficita, javnog duga i državnih jamstava u MF-u i HNB-u. DZS do zaključenja Sporazuma nije bio ozbiljna adresa na kojoj bi se mogli pronaći vjerodostojni podaci o državnim financijama. U pojedinim su razdobljima analitički podaci o statistici državnih financija bili dostupni predstavnicima međunarodnih financijskih institucija (npr. MMF-u i Svjetskoj banci), ali ne i javno dostupni široj znanstvenoj i stručnoj javnosti na internetskim stranicama mjerodavnih institucija u Hrvatskoj. To je predstavljalo ozbiljno domaće ograničenje za vrednovanje i procjenu učinaka fiskalnih politika hrvatskih vlada i za predlaganje alternativnih mjera

kojima bi se poboljšali fiskalni rezultati i financijsko upravljanje, ne samo opće države, nego i cijelog javnog sektora. Poboljšanje fiskalne transparentnosti dugo vremena nije bio imperativ hrvatskih vlada.

Hrvatska statistika državnih financija u EU. Pod utjecajem procesa pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji postupno se povećava razina fiskalne (i proračunske) transparentnosti. Istina, još uvijek je problematična konsolidacija proračuna opće države, dobivanje detaljnijeg uvida u veličinu i strukturu proračuna opće države kao i prikazi analitičkih podataka po različitim kategorijama rashoda po funkcijskoj klasifikaciji. Zbog usklađivanja sa statistikom EU-a još su prisutne dileme oko obuhvata i definiranja proračunskog deficita, javnog duga, itd. U posljednje dvije godine na stranicama HNB-a pojavila se i statistika financijskih računa opće države. Zanimljivo, na stranicama Eurostata isti podaci iz financijskih računa prikazani su na višoj razini analitičke razrade nego što je to na stranicama HNB-a. Međutim, Hrvatska napreduje i postupno prevladava „dječje bolesti“ ustrojstva statistike državnih financija usvajanjem međunarodnih financijskih i fiskalnih standarda i metodologije.

Sporazumom o suradnji nastaje nekoliko ključnih promjena u organizaciji i fiskalnom izvještavanju (v. tablicu 1.).

- **Nova uloga Državnog zavoda za statistiku.** DZS treba postati hrvatski centar izvrsnosti u uvođenju, primjeni i metodološkim tumačenjima Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa. Potpisom Sporazuma HNB i MF dužni su surađivati s DZS-om kojem moraju dostavljati pravovremene informacije za izradu statistika te osigurati pristup primarnim davateljima podataka. DZS se mora naročito brinuti o kompiliranju i izradi statistike nefinancijskih računa opće države, izvješćivanju o procedurama prekomjernih proračunskih deficita, podacima o porezima i doprinosima po sektorima, te prikazivanju rashoda države po funkcijskoj klasifikaciji. U DZS-u se mora ustrojiti *Odbor za upravljanje provedbom Sporazuma o suradnji* koji će stručno usuglašavati statistike, te rješavati dileme i otvorena pitanja. Odbor će analizirati i tekstove novih, izmijenjenih ili dopunjenih propisa. Odbor će činiti direktor Direkcije za statistiku HNB-a, načelnik Zavoda za makroekonomske analize i planiranje MF-a i načelnik Sektora ekonomskih statistika DZS-a.
- **Ministarstvo financija nastavlja izvještavati MMF o statistici državnih financija.** Novost je izvještavanje Europske komisije o osnovici za izračun PDV-a za uplate u proračun EU, te podacima za provedbu proračunskog okvira (prema Direktivi Vijeća EU 2011/85). Najveći dio stručnih poslova MF-a je dostavljanje podataka HNB-u i DZS-u koji će obavljati statističke kompilacije u skladu s ESA 95 i ESA 2010 metodologijom te podatke slati na adrese međunarodnih institucija.
- **Hrvatska narodna banka dobiva veću ulogu u kompiliranju i izvještavanju međunarodnih financijskih institucija, ali i u domaćem fiskalnom izvještavanju.** HNB će primarno i dalje pratiti financijske račune opće države, osiguravati statistiku državnih financija za ECB, te izrađivati tromjesečna izvješća o javnom dugu prema kriterijima iz Maastrichta. Dosadašnja relativno pasivna uloga HNB-a i DZS-a mijenja se i oni moraju postati institucije koje će zajedno s MF-om postati referentni izvori informacija za analize državnih financija.

Poboljšanje fiskalne transparentnosti primarno će koristiti Saborskim zastupnicima i članovima Vlade u kvalitetnijem donošenju fiskalnih odluka, a naročito njihovim stručnim službama u pripremi analitičkih fiskalnih podloga za donošenje odluka. Poboljšanje fiskalne statistike koristit će znanstvenoj, stručnoj i široj zainteresiranoj javnosti i novinarima u kvalitetnijem viđenju i analizi državnih financija. Profesorima na fakultetima koji se bave javnim financijama ostaje imperativ da studente podučavaju o statističkim i metodološkim promjenama kako bi pravilno razumijevali i koristili podatke s internetskih stranica Eurostata, a uskoro i u većoj mjeri sa stranica Državnog zavoda za statistiku RH.

Tablica 1. Novi ustroj statistike nacionalnih računa opće države i povezane statistike

	Izveštaji	Sastavljač podataka	Odgovornost za metode	Obveznik dostave podataka međunarodnim institucijama	Izvor podataka
1.	Godišnja statistika nefinancijskih računa prema ESA 95 i 2010.	DZS	DZS	DZS (Eurostatu)	MF, HNB
2.	Godišnja statistika financijskih računa prema ESA 95 i 2010.	HNB	HNB	HNB(Eurostatu)	MF, DZS
3.	Tromjesečna statistika nefinancijskih računa za sektor opće države	DZS	DZS	DZS (Eurostatu)	MF
4.	Tromjesečna statistika financijskih računa za sektor opće države	HNB	HNB	HNB (Eurostatu)	MF
5.	Tromjesečna statistika financijskih računa za sektor opće države	HNB	HNB	HNB (ECB-u)	MF, DZS
6.	Izveščivanje o proceduri prekomjernog proračunskog manjka	DZS	DZS	DZS (Eurostatu)	HNB, MF
7.	Statistika državnih financija	HNB	HNB	HNB (ECB-u)	DZS, MF
8.	Tromjesečno izvješće o dugu prema kriteriju iz Maastrichta u skladu s ESA-om 95 i 2010 prema priručniku o državnom deficitu u dugu	HNB	HNB	HNB (Eurostatu)	MF
9.	Detaljni podaci o primicima od poreza i socijalnih doprinosa po sektorima	DZS	DZS	DZS (Eurostatu)	MF
10.	Rashodi opće države po funkcijskoj klasifikaciji (COFOG)	DZS	DZS	DZS (Eurostatu)	MF
11.	Statistika državnih financija (GFS)	MF	MF	MF (MMF-u)	MF
12.	Izvešće o osnovici za vlastita sredstva od PDV-a	MF	MF (i DZS)	MF (Europskoj komisiji)	MF, DZS
13.	Mjesečni i tromjesečni podaci prema Direktivi Vijeća EU 2011/85 o zahtjevima prema proračunskim okvirima zemalja članica	MF	MF	MF (Eurostatu)	MF

Izvor: Sporazum o suradnji na području statistike nacionalnih računa opće država i s njom povezanih statistika.