

UPRAVA ZA STATISTIKU

**INFORMACIJA O PRIMJENI ESA 2010 METODOLOGIJE U STATISTICI
DRŽAVNIH FINANSIJA CRNE GORE**

Podgorica, januar 2022.

I Evropski sistem računa (ESA 2010) – pojam i značaj

Sistem nacionalnih računa (SNA 2008) je makroekonomski sistem podataka koji pruža uvid u stanje cijele ekonomije. Ovi računi omogućavaju mjerenje nivoa ekonomske razvijenosti, stope ekonomskog rasta, promjena u proizvodnji, potrošnji, štednji, investicijama u osnovne fondove, izvozu i uvozu, kao i informacije o svakom institucionalnom sektoru u jednoj zemlji. Oni imaju centralno mjesto u statističkom sistemu i predstavljaju osnovu za vođenje ekonomske i razvojne politike.

Pri tome, većina evropskih zemalja koristi zajedničku metodologiju izrade sistema nacionalnih računa, koja je sadržana u Evropskom sistemu računa 2010 (European system of accounts – ESA 2010)¹. Ova metodologija je 2003. godine uvedena i u crnogorski statistički sistem (ESA 95), a 2015. godine i naprednija verzija - ESA 2010. Dakle, ESA 2010 je evropska verzija svjetskog metodološkog okvira Sistema nacionalnih računa (SNA 2008), a definiše koncepte, definicije i računovodstvena pravila koja se primjenjuju za obračun podataka nacionalnih računa u cilju postizanja međunarodne uporedivosti.

Jedan od segmenata ovih računa je i statistika državnih finansija (*Government finance statistics-GFS*), koja predstavlja obračun makroekonomskih agregata jedinica klasifikovanih u sektor države i omogućava izvještavanje o prekomjernom deficitu i dugu javnog sektora. Pri tome, GFS se bitno razlikuje od budžeta ili drugih računovodstvenih prikaza, koji su nacionalno specifični, sa aspekta obuhvata jedinica i evidentiranja transakcija. Ova statistika se izrađuje u skladu sa visoko razvijenim setom pravila i preporuka o računovodstvenom tretmanu, koji je zasnovan na metodologiji ESA 2010 i pravilima utvrđenim u Priručniku o državnom deficitu i dugu (MGDD). Kompilovanje GFS počiva na zajedničkim konceptima, definicijama, klasifikacijama i računovodstvenim pravilima, kako bi se došlo do konzistentnog, pouzdanog i uporedivog kvantitativnog opisa državnih finansija.

Statistički podaci u vezi sa procedurom prekomjernog deficita (EDP) i osnovnim setom podataka GFS čine osnovu za praćenje fiskalnih agregata evropskih zemalja. Evropska komisija koristi statistiku EDP-a da procijeni da li su deficiti i nivoi duga država članica EU u skladu sa relevantnim zakonodavstvom EU. Naime, Ugovor iz Mاستrihta (Mاستrihtski kriterijumi), potpisan 1992. godine, predviđa da odnos deficita i duga prema BDP-u ne prelazi referentne vrijednosti od 3% i 60%, respektivno - Protokol o EDP-u.

Podaci o EDP-u se izvještavaju u harmonizovanim tabelama, tzv. „EDP tabele obavještenja“, koje su dizajnirane na način da obezbijede konzistentan okvir povezan sa nacionalnim budžetskim agregatima iskazujući neto pozajmice/neto zaduženja države i promjene u nivou državnog duga. Setovima podataka - GFS/EDP obuhvataju se podaci za opšti državni sektor i njegova četiri podsektora: centralna država, savezna država, lokalna uprava i fondovi socijalnog osiguranja. Na osnovu ovih podataka države članice EU, dva puta godišnje, izvještavaju EUROSTAT o prekomjernom deficitu i dugu (EDP). Tako i Crna Gora, od 2014. godine, na dobrovoljnoj osnovi, dostavlja EUROSTAT – u fiskalnu notifikaciju (EDP izvještavanje), koja se priprema u skladu sa nacionalnom regulativom, a potpuna implemetacija ESA 2010 metodologije obezbijediće se kroz postepeno usklađivanje sa standardima EU.

¹ naprednija verzija ESA 95 metodologije

II Statistika državnih finansija Crne Gore

Prema Zakonu o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike Crne Gore, sistem zvanične statistike Crne Gore obuhvata sljedeće proizvođače zvanične statistike:

1. organ uprave nadležan za poslove statistike – Zavod za statistiku² (Monstat);
2. Centralna banka Crne Gore (CBCG);
3. organ državne uprave nadležan za poslove finansija - Ministarstvo finansija³ (Ministarstvo) i
4. druge proizvođače zvanične statistike određene programom zvanične statistike.

Pri tome, Ministarstvo kao proizvođač zvanične statistike, vodi statistiku fiskalnih rashoda i nefiskalnih prihoda i aktivnosti ostalih proizvođača shodno programu. Pregovaračkom pozicijom za poglavlje 18 navedeno je da je "statistika državnih finansija i procedura prekomjernog deficita i duga (EDP) u nadležnosti Ministarstva finansija", a što Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike, nije eksplicitno navedeno.

Nakon otvaranja Poglavlja 18: Statistika, započete su aktivnosti na stvaranju uslova za primjenu ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija. U tom smislu, u martu 2015. godine donesena je Strategija za implementaciju ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija, a sprovedene su i brojne aktivnosti koje su se odvijale, prije svega, kroz realizaciju EU projekata:

- Nacionalnim projektom IPA 2013, namijenjenim razvoju zvanične statistike, Ministarstvu je obezbijedena ekspertska podrška, i postignuti su određeni rezultati;
- Projekat „Poboljšani statistički kapaciteti i obezbjeđivanje ekonomske i socijalne statistike“, u okviru nacionalnog IPA 2015 projekta, imao je za cilj unapređenje kompilacije GFS;
- Nacionalni projekat - IPA 2017, imao je za cilj da se GFS uskladi sa ESA 2010 i da obezbijedi neophodne inpute za dalji razvoj statistike GFS i
- Projekat podrške u okviru višekorisničkog projekta IPA 2017 imao je za cilj pripremu deskriptivne procjene izvora podataka raspoloživih Monstatu, trenutnog stanja u vezi sa GFS i EDP statistikom.

I pored sprovedenih aktivnosti na polju implementacije ove metodologije, nije obezbijeđen adekvatan napredak na polju dostavljanja EDP i GFS tabela u skladu sa obuhvatom koji propisuje metodologija, što se i konstatuje u Izvještaju za Crnu Goru za 2021. godinu za poglavlje 18 – Statistika, gdje je navedeno da Crna Gora treba da: „ostvari značajan napredak u usklađivanju sa Evropskim sistemom računa (ESA) 2010, uključujući i putem obezbjeđivanja finansijskih statističkih podataka vlade i dostupnih podataka o postupcima u slučaju prekomjernog deficit“ kao i za poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija: “obezbijedi odgovarajuće kapacitete, saradnju i koordinaciju zaduženja između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstat-a u proizvodnji vladine finansijske statistike i fiskalnih notifikacija u skladu s metodologijom ESA 2010.

² Uprava za statistiku

³ Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

III ESA 2010 i proces pristupanja EU

Činom dostavljanja pregovaračke pozicije za Poglavlje 18: Statistika, Crna Gora je bila u obavezi da počne sa dostavljanjem EDP izvještaja (podaci o prekomjernom deficitu javnom i javnom dugu) EUROSTAT-u, na bazi raspoloživih podataka i da, postepeno, usklađuje inpute i poboljšava popunjenost EDP tabela, kako u pogledu kvaliteta, tako i kvantiteta traženih podataka.

U skladu sa Kalendarom EUROSTAT-a, sve zemlje članice i kandidati za članstvo u EU su obavezi da dostavljaju EDP tabele (izvještaj o prekomjernosti duga i deficita) shodno Regulativi (EZ) 479/2009 i pratećim dopunama (Regulativa (EZ) 679/2010 i Uredba (EU) 220/2014) dva puta godišnje: do 1. aprila (prva notifikacija) - aprilsko izvještavanje i do 1. oktobra (druga notifikacija) - oktobarsko izvještavanje (za zemlje kandidate do 30. aprila, odnosno do 31. oktobra).

Sporazumom o saradnji u oblasti statistike nacionalnih računa sektora opšte države i sa njom povezanih statistika (potpisanim između Ministarstva finansija, Uprave za statistiku i Centralne banke) vrši se podjela nadležnosti između tri institucije. Shodno ovom sporazumu, Ministarstvo finansija, u skladu sa nacionalnim obuhvatom za budžetsko računovodstvo, popunjava tabele prekomjernog deficita i duga (EDP), koje se posredstvom Uprave za statistiku, dva puta godišnje (u aprilu i oktobru), upućuju EUROSTAT-u.

Polazeći od činjenice da Monstat koordinira statističkim sistemom Crne Gore, prilikom EDP izvještavanja uspostavljena je sljedeća procedura:

1. Ministarstvo priprema EDP izvještaj najkasnije do 30. aprila, odnosno do 31. oktobra;
2. Monstat se, zvaničnim putem, obraća Ministarstvu da dostavi EDP tabele Monstatu na CD-u najkasnije do 30. aprila, za aprilsko izvještavanje, odnosno do 31. oktobra, za oktobarsko izvještavanje;
3. Ministarstvo dostavlja EDP tabele (na CD-u) Monstatu, koji podatke šalje EUROSTAT-u i
4. Nakon određenog perioda, EUROSTAT dostavlja pitanja vezana za podatke, na koje Ministarstvo priprema odgovore.

Imajući u vidu ograničen napredak kada je u pitanju implementacija ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija, neadekvatnu podjelu nadležnosti utvrđenu sporazumom, nedostacima zakonske regulative i strateškog okvira kojim bi se uredila ova oblast, nedostatku kadrovskih kapaciteta, sa jedne, a preporuke EUROSTAT-a i relevantnu međunarodnu praksu, sa druge strane, neophodno je dinamizirati aktivnosti na usklađivanju statistike sa Evropskim sistemom nacionalnih računa – ESA 2010, a što zahtijeva nova zakonska, metodološka i institucionalna rješenja.

IV Transfer nadležnosti u proizvodnji GFS

Prema aktuelnim rješenjima, u toku trajanja pregovora za članstvo Crne Gore u EU, statistika državnih finansija, prema ESA 2010 metodologiji, kao i izvještavanje o prekomjernom javnom dugu i deficitu (EDP) je u nadležnosti Ministarstva. Međutim, ovu obavezu Monstat mora preuzeti najkasnije do dana ulaska Crne Gore u EU.

U Izvještaju eksperta sa posljednje misije iz februara mjeseca 2020. godine, održane u sklopu projekta "Unaprjeđenje kadrovskih kapaciteta Monstat-a", konstatovano je da model utvrđen trilateralnim sporazumom nije funkcionalan. Takođe, konstatovano je se da se proizvodnja EDP/GFS podataka vrši u okviru Ministarstva finansija, a preporuka je da proizvodnja GFS i EDP statistike treba biti postavljena kao integrisani i trajni proces koji će biti u nadležnosti kompetentnog statističkog organa, uz preporučenu strategiju tranzicionog prenosa nadležnosti kompiliranja GFS/EDP sa Ministarstva finansija na statistički organ.

Na potrebu uspostavljanja odgovarajuće strukture sa preciznim definisanjem nadležnosti, pri čemu glavni proizvođač GFS/EDP statistike treba da bude nezavisni statistički organ, ukazuje i EUROSTAT u SMIS+ izvještaju iz 2020. godine kao i u preporukama datim tokom posjete EUROSTAT-a koja se odnosila na skrining sistem za ovu oblast statistike u 2015. godini.

U SMIS+ izvještaju 2020. godine EUROSTAT preporučuje sljedeće: "Eurostat bi pozdravio da Uprava za statistiku, umjesto da bude samo posrednik između Ministarstva finansija i Eurostata, ima aktivniju ulogu i liderstvo u proizvodnji EDP-a. Eurostat bi podržao da Uprava za statistiku takođe ostvaruje koristi od tehničke pomoći za EDP statistiku koja se sada pruža uglavnom samo Ministarstvu finansija". Takođe, preporuka sa tehničke posjete EUROSTAT-a iz 2015. godine između ostalog bila je: „Konačno, Eurostat je takođe preporučio crnogorskim statističkim vlastima da u srednjem roku prenesu odgovornosti za sastavljanje EDP/GFS i izvještavanje na Upravu za statistiku i u tom procesu Uprava za statistiku treba da osigura odgovarajuće resurse. Međutim, do tog datuma Ministarstvo finansija bi sastavljalo EDP i tabele upitnika, dok bi ih Uprava za statistiku dostavljao Eurostatu."

Pri tome, imajući u vidu ograničene kapacitete Monstata, promptno preuzimanje statistike državnih finansija dovelo bi do problema i nemogućnosti ispunjenja evropskih standarda kvaliteta u proizvodnji zvaničnih podataka.

Uvažavajući značaj GFS statistike, u 2017. godini urađena je Analiza stanja i definisane pretpostavke koje treba ispuniti da bi nadležnost za pomenutu statistiku postepeno prešla sa Ministarstva na Monstat. Analiza je pokazala da je neophodno obezbijediti metodološke pretpostavke, stvoriti zakonski i institucionalni okvir, uz obezbjeđenje adekvatnog kadrovskog potencijala.

U tom pravcu, a u cilju transfera nadležnosti GFS statistike sa Ministarstva na Monstat i prije članstva u EU, već su stvorene određene organizacione pretpostavke. Naime, donesen je novi Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta, kojim je formiran Odsjek statistike nacionalnih računa sektora opšte države.

Ovo je početni korak vezan za ispunjenje neophodnih pretpostavki (metodološke, zakonske, institucionalne i kadrovske), a od kojih će zavisiati blagovremenost i kvalitet proizvodnje podataka u ovoj oblasti.

Za efikasnu proizvodnju GFS/EDP statistike neophodno je obezbijediti jasnu i adekvatnu infrastrukturu unutar Monstata i saradnju između institucija. Takođe, neophodno je obezbijediti zakonske i druge institucionalne pretpostavke, te unaprijediti administrativne kapacitete Monstata.

S tim u vezi, neophodno je:

1. Izvršiti izmjene Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike Crne Gore u pravcu isključivanja Ministarstva kao stalnog proizvođača zvanične statistike;
2. Izvršiti izmjene petogodišnjeg Programa zvanične statistike 2019 - 2023. godina, u skladu sa novim zakonom;
3. U skladu sa novim zakonskim rješenjima, izmijeniti aktuelni Sporazum o saradnji između: Monstata, Ministarstva i CBCG, koji je potpisan 06. 05. 2016. godine, u smislu nove raspodjele nadležnosti i detaljnim opisom izvora svih podataka;
4. Izmijeniti zajedničku pregovaračku poziciju za Poglavlje 18: Statistika, uvažavajući činjenicu da je pozicijom definisana nadležnost proizvođača statistike i rokovi za ispunjenje obaveza. Promjena nadležnosti zahtijevaće i revidiranje teksta pregovaračke pozicije u smislu definisanih obaveza i rokova za ispunjenje završnih mjerila;
5. Donijeti novu Strategiju implementacije ESA 2010 metodologije u oblasti GFS statistike;
6. Ojačati kadrovske kapacitete Uprave za statistiku;
7. Obezbijediti ekspertsku i tehničku podršku, kroz različite projekte (nacionalni, višekorisnički, bilateralne saradnje);
8. Odrediti najmanje jednu osobu iz Ministarstva koja će Odsjeku za nacionalne račune sektora države iz Monstata biti na raspolaganju za obezbjeđivanje svih neophodnih inputa iz djelokruga rada Ministarstva finansija i socijalnog staranja za nesmetani rad na proizvodnji statistike državnih finansija i

Navedene aktivnosti obezbijediće transfer nadležnosti u proizvodnji GFS statistike, koji će biti postavljen na jasnim osnovama, odnosno jasno i precizno utvrđenim nadležnostima, a obezbijediće se i kontinuitet proizvodnje podataka, što su i preporuke EK i EUROSTAT-a.