



Konsolidacija: iz perspektive UJF-a i makrofiskalne perspektive

13. STUDENOGA/NOVEMBRA 2023.

Sagé de Clerck

Odsjek za upravljanje javnim financijama

Odjel za fiskalne poslove

SADRŽAJ

Naglasak primarno na konsolidaciji podnacionalnih razina vlasti iz perspektive UJF-a i makrofiskalne perspektive

- Važnost konsolidacije podnacionalnih razina vlasti
- Učinak konsolidacije podnacionalnih razina vlasti
- Izazovi i alati UJF-a za lakšu konsolidaciju podnacionalnih razina vlasti

Važnost konsolidacije podnacionalnih razina vlasti

Svaka zemlja ima svoj vid decentralizacije na političkoj, administrativnoj i fiskalnoj razini, što dovodi do:

- različite raspodjele ovlasti i odgovornosti za pružanje usluga
- različitih mehanizama u pogledu financiranja podnacionalnih razina vlasti
 - ▶ razina transfera od središnje države
 - ▶ razina ovlasti podnacionalnih razina vlasti za prikupljanje prihoda
 - ▶ razina ovlasti zaduživanja.

Stoga upravljanje i mjerenje ekonomskog učinka podnacionalnih razina vlasti zahtijeva:

- ▶ pregled i analizu financija pojedinačnih podnacionalnih razina vlasti
- ▶ pregled i analizu grupacija podnacionalnih razina vlasti
- ▶ pregled i analizu svih podnacionalnih razina vlasti kao grupe
- ▶ pregled utjecaja/odnosa s drugim jedinicama sektora opće države.

Zemlje se mogu uspoređivati samo na razini sektora opće države.

Važnost konsolidacije podnacionalnih razina vlasti

Razina decentralizacije i međuvladinog fiskalnog okvira određuje važnost/veličinu konsolidacije

Primjeri:

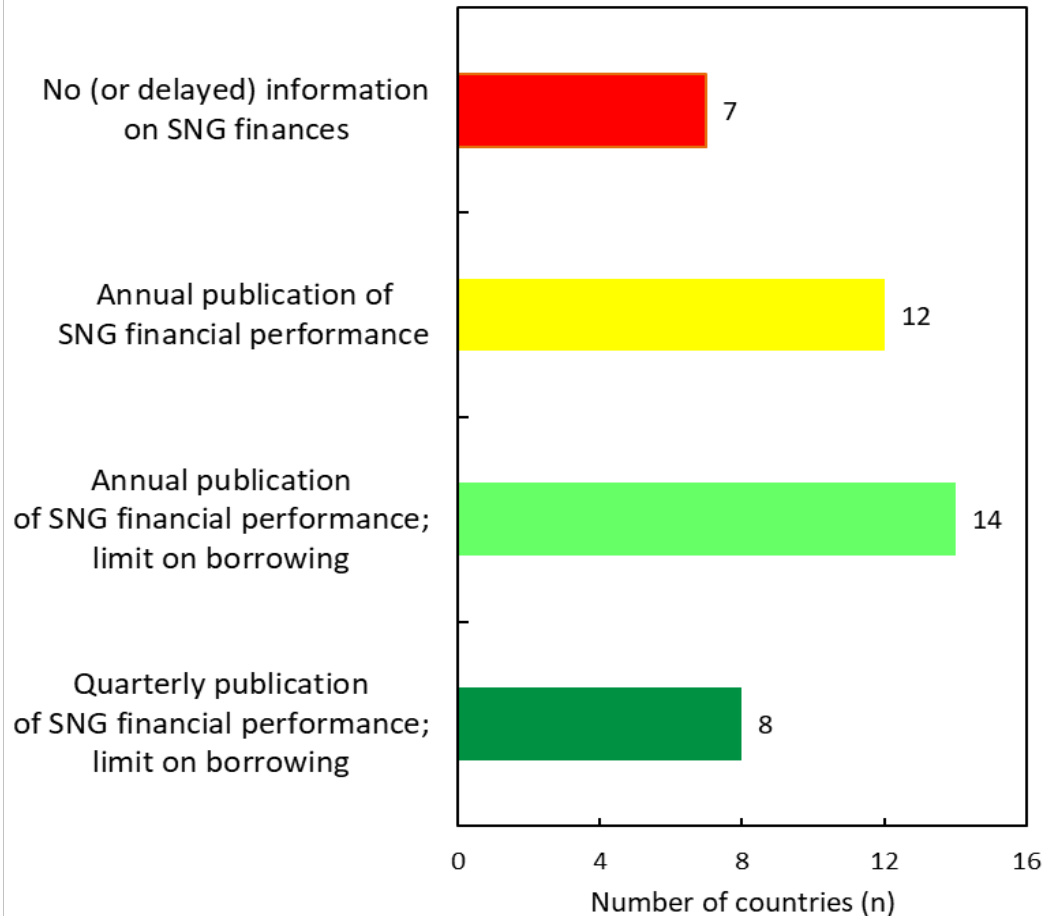
- Veliki transferi (sporazumi o podjeli prihoda) u odnosu na visoku razinu samodostatnosti
 - ▶ Uvjetni
 - ▶ Bezuvjetni
- Daljnje kreditiranje trećih strana u odnosu na neovisne ovlasti zaduživanja
- Primljena ili izdana izričita jamstva koja mogu dovesti do aktiviranja tih jamstava
- Implicitna jamstva koja mogu vršiti pritisak na vlade za spašavanje

Učinak konsolidacije podnacionalnih razina vlasti

- Konsolidacija je sredstvo za postizanje cilja, a ne cilj sam po sebi
 - ▶ Konsolidacija povećava institucionalnu pokrivenost informacija i omogućuje širi pregled financijskih operacija i položaja države
 - ◆ **Olakšava bolje rasprave i odluke o politikama**
- Konsolidacija podnacionalnih razina vlasti omogućuje analizu fiskalnih rizika koji proizlaze iz sektora/podsektora
 - ▶ Podnacionalne razine vlasti uključuju sve netržišne aktivnosti država, pokrajina i općina
 - ◆ Ako su javna poduzeća na podnacionalnoj razini važna, analizu će možda biti potrebno proširiti i na njih prema potrebi
 - ▶ Fiskalni rizici odnose se na sve neizvjesnosti koje mogu dovesti do odstupanja fiskalnih rezultata od projekcija ili očekivanja
 - ◆ Makroekonomski šokovi, kao što je COVID/korona
 - Šokovi za cijene i potražnju
 - ◆ Nepredviđene obaveze (u rasponu od 3,7 do 12 posto BDP-a između 1990. i 2014.)
 - ◆ Institucionalni nedostaci

Učinak konsolidacije na podnacionalnim razinama vlasti

Fiscal Transparency Evaluation Scores (n=41)



Kodeks fiskalne transparentnosti zahtijeva:

- osnovnu praksu: godišnji izvještaji
- dobru praksu: + ograničeno zaduživanje
- najbolju praksu: + kvartalni izvještaji

Procjene fiskalne transparentnosti (engl. FTE) provedene u razdoblju 2013. – 2023. otkrile su neke loše prakse

Nepostojanje izvještaja ili zakašnjeli izvještaji – nije problem država članica EU-a zbog zahtjeva za izvještavanje

U gotovo 50 posto provedenih predmetnih procjena nema ograničenja u pogledu zaduživanja na podnacionalnim razinama vlasti

Često je potrebno otpisati državne zajmove podnacionalnim razinama vlasti – izričiti rizici

Loši rezultati u pogledu prihoda/rashoda vrše pritisak na transfere od središnje države

Jamstva izlažu državu izričitim rizicima

Stanje je pogoršano zbog implicitnih rizika

Nastavak pružanja usluga

Učinak konsolidacije na podnacionalnim razinama vlasti

- Upravljanje fiskalnih rizicima koji dolaze s podnacionalnih razina vlasti treba biti važan cilj središnje države
 - ▶ Prvi je korak proces procjene i mjerenja rizika
 - ▶ Vlada treba uvesti direktne ili indirektne mjere za smanjenje rizika
 - ▶ Vlade mogu predvidjeti rezidualne rizike
 - ▶ Objavljivanje fiskalnih rizika koji dolaze s podnacionalnih razina vlasti
- Analiza izvora fiskalnih rizika koji dolaze s podnacionalnih razina vlasti mogla bi potaknuti vlade da poduzmu pravodobne mjere:
 - ▶ uspostave snažniji regulatorni okvir
 - ▶ poboljšaju zahtjeve za fiskalno izvještavanje
 - ▶ poboljšaju prakse nadzora
 - ▶ kao krajnju mjeru, vlade ponekad moraju poduzeti direktne mjere

Izazovi i alati za olakšavanje konsolidacije

- Neovisnost podnacionalnih razina vlasti često dovodi do zasebnih računovodstvenih sustava bez sučelja sa sustavima središnje države
 - ▶ Standardizirani zahtjevi za izvještavanje središnje države mogu olakšati bolje agregiranje (zbrajanje) i konsolidaciju
- Računovodstveni standardi koji se primjenjuju na podnacionalne razine vlasti ne propisuju standardizirane klasifikacije svih operacija i položaja
 - ▶ Korištenje klasifikacijske strukture GFS-a/SNA-a/ESA-e za standardizirane klasifikacije
 - ▶ Konačno rješenje ostaje višedimenzionalni standardizirani računski/kontni plan/okvir
 - ◆ Informacije o protustrankama u transakcijama proizlaze iz administrativne klasifikacije subjekata ili su ugrađene u strukturu ekonomske klasifikacije
 - ◆ Daljnje prednosti ako se standardizirani računski/kontni plan/okvir koristi u integriranom informacijskom sustavu financijskog upravljanja

Izazovi i alati za olakšavanje konsolidacije

- Veličina podnacionalnih razina vlasti – često velik broj i vrijednost s nejednakim vještinama financijskog upravljanja
 - ▶ Princip značajnosti kao vodeći princip
 - ◆ Konsolidacija subjekata – obično najveće podnacionalne razine vlasti pokrivaju većinu vrijednosti
 - ◆ Konsolidacija posebnih transakcija – različite vrste transfera, zajmova, aktiviranih jamstava
- Princip računovodstvene „kontrole” često se ne primjenjuje na podnacionalne razine vlasti
 - ▶ Kompleksne administrativne strukture vlasti često osiguravaju neovisnost, ali mogu uspostaviti hijerarhiju subjekata za koje se mogu postaviti zahtjevi za izvještavanje
 - ▶ Mogu se koristiti statistički principi sektorske klasifikacije
 - ▶ Kontrola određuje granicu javnog sektora
 - ◆ Netržišna u odnosu na tržišnu aktivnost određuje granicu opće države i javnih poduzeća
 - ◆ Sfera političkog utjecaja određuje granicu središnje države i podnacionalnih razina vlasti

Zaključak

- Konsolidacija na podnacionalnim razinama vlasti ključna je za sveobuhvatnu makrofiskalnu analizu i upravljanje
- Podnacionalne razine vlasti izlažu središnju državu znatnim rizicima kojima je potrebno upravljati na odgovarajući način
- I dalje postoje izazovi u konsolidaciji podnacionalnih razina vlasti
- Postoje načini i sredstva za rješavanje tih izazova i treba ih uzeti u obzir u planovima reforme UJF-a

Hvala vam za pažnju

SdeClerck@imf.org