



Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Taxation Authority

OMA Bilten



Broj
Број
Number **170/171**

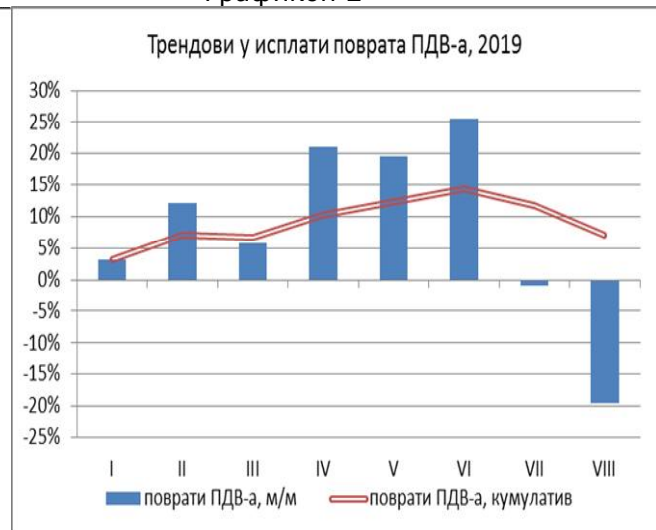
Уз овај двоброј

Према извјештају о готовинском току на ЈР УИО у августу је наплаћено 700,5 мил КМ бруто прихода од индиректних пореза, односно 1,8% више него у истом мјесецу 2018. Истовремено су смањене исплате поврата за 23,8 мил КМ. Раст бруто наплате и смањење поврата су кумулативно произвели позитиван ефекат на нето наплату у августу, која је била за 6,5%, односно 35,4 мил КМ већа него у августу 2018. (Графикон 1). Главни фактор раста прихода у августу је било велико смањење поврата ПДВ-а (Графикон 2), чији допринос нето суфициту прихода у августу износи чак 74%. С друге стране, снажан раст прихода од акциза на деривате нафте је у великој мјери неутрализован падом наплате акциза на дуван и остале производе, а стабилизација наплате домаћег ПДВ-а није могла компензовати пад наплате ПДВ-а на увоз.

Графикон 1



Графикон 2



Раст наплате прихода од индиректних пореза у августу повећао је досадашњи кумулисани суфицит прихода. Нето наплата индиректних пореза у периоду јануар – август 2019. била је већа за 240,7 мил КМ или за 6% (Графикон 1). Графикон 2 указује на позитиван тренд у исплатама поврата ПДВ-а у посљедња два мјесеца. У односу на полугодишње трендове стопа раста поврата ПДВ-а је преполовљена. Пад исплата поврата се може повезати са падом извоза и успоравањем увоза и инвестиција. С обзиром да раст прихода укључује и ефекте измјене Закона о акцизама (у примјени од 1.2.2018.) потребно је искључити утицај измјена које су подразумијевале повећање намјенске путарине, а чији су се ефекти испољили у јануару 2019. Наведени ефекат износи 0,5 постотна поена, те након његовог искључивања стопа раста наплате индиректних пореза у периоду јануар – август 2019. износи 5,5%.

др Динка Антић
шеф Одјељења

Садржај:

Квалитет пројекција пореских прихода	2
Неки од закључака анализе грешака пројекција прихода у ЕУ-15 (Afonso, Antonio и Carvalho, Rui, 2013) и поређење са грешкама пројекција индиректних пореза Одјељења	13
PEFA - Међународни аналитички алат за оцјену квалитета пројекција прихода	18

техничка обрада : Сулејман Хасановић, ИТ сарадник
лектор : Дарија Комленовић, проф. англистике

Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, Е-mail: oma@uino.gov.ba
Сарајево: Змаја од Босне 476, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 246 081, Факс:+387 033 246 080, Web: www.oma.uino.gov.ba

Квалитет пројекција пореских прихода

(припремила: др Динка Антић)

Увод

Свака прогноза је повезана са високим степеном неизвјесности извршавања. Израда пројекција пореских прихода не само да је активност са неизвјесним резултатом, него је и комплексан посао из више разлога. Порески системи и пореске структуре су изузетно комплексни, што је праћено комплексном пореском легислативом (тзв. „пореска џунгла“) и честим измјенама за којима посежу владе, чак и током фискалне године. Приликом израде прогноза пореских прихода морају се узети у обзир макроекономске пројекције, историјски и текући трендови у наплати пореза. Фактор неизвјесности се повећава због директног утицаја понашања обвезника, који по закону плаћају порезе, и крајњих потрошача, који *de facto* сnose порески терет, на наплату прихода од пореза. Пореска дисциплина и пореска психологија, посебно у моменту измјена пореских прописа, имају велики утицај на наплату пореских прихода. Могућност предвиђања одговора компанија и потрошача на одређене мјере од великог је значаја за пројекције пореских прихода, поготово у случајевима постојања монопола на тржишту када наплата пореза зависи од пословних стратегија монополиста. При томе се мора узети у обзир и еластичност потрошње у односу на измјене цијена изазване измјенама пореских стопа.

Израда пројекција прихода од пореза је осјетљиво питање, јер оне имају вишеструк значај - за владе, због финансирања буџета, и обвезнике, због очекивања у вези захватања пореза из економске снаге појединаца (тј. из дохотка, имовине и потрошње) или правних субјеката (из добити). Надаље, пројекције пореских прихода су значајне и за монетарне власти, међународне финансијске институције, агенције за кредитни рејтинг, велике компаније и финансијска тржишта, не само у смислу процјене будуће финансијске позиције владе у свјетлу могућности извршења преузетих или будућих обвеза, већ и због анализе атрактивности инвестирања у економију и других облика улагања.

Наведени разлози наводе на закључак да се изради пројекција прихода од пореза мора приступити опрезно. Стандардна пракса налаже да се током фискалне године пројекције прихода ревидирају, а након завршетка фискалне године потребно је анализирати одступања пројекција у односу на стварну наплату прихода. Уобичајено је да се квалитет пројекција прихода мјери само квантитативно - одступањем извршења наплате у односу на прогнозе, које се често у литератури и пракси назива „грешкама у прогнозама“. Да би се донијела просудба о квалитету пројекција пореских прихода није довољно само утврдити грешку у пројекцијама, већ и детектовати узроке одступања и објавити их, у свјетлу примјене начела транспарентности јавних финансија.

Димензије оцјене квалитета пројекција прихода

Квалитет прогноза прихода се најчешће мјери полазећи од резултата - стварне наплате прихода. Тачност пројекција, према Европској централној банци (ЕЦБ), има два аспекта (Leal и др., 2007). Уобичајено је да се тачност пројекција тестира у квантитативном смислу, као одступање извршења у односу на пројекције. Међутим, постоји и квалитативан приступ, који се односи на капацитет прогнозера да предвиди смјер кретања наплате у коначном извршењу. Кључно за разумијевање ефикасности или рационалности пројекција јесу расположивост информација у вријеме израде прогноза, у смислу података, мјера влада, политика, и употреба наведених информација, у смислу приступа, метода и процедура. У том смислу оцјена квалитета пројекције треба да укључи и анализу обиљежја пројекција, начела, методологије, инпута и претпоставки на којима су израђене пројекције. На квалитет

пројекција прихода утиче и хоризонт планирања, у смислу смањивања тачности и повећања неизвјесности остварења претпоставки на којима се заснивају пројекције са протоком времена, као и формат презентације пројекција, у смислу информативности и садржајности. Треба имати у виду да се процјене ефеката будућих пореских мјера подложне високом степену ризика, јер се раде унапријед, *ex ante*. С друге стране, *ex post* евалуација ефеката пореских мјера је комплексна, јер је врло тешко разлучити утицај пореске мјере на наплату пореза од дјеловања осталих фактора, као што су ширење основице, помјерање унутар основице, ефикасност убирања прихода, неочекивани макроекономски трендови и др.

Обиљежја прогноза

ЕЦБ дефинише три квалитативна обиљежја фискалних прогноза – непристраност, ефикасност и тачност (Leal и др., 2007). Непристраност пројекција се посматра у смислу трошкова грешака пројекција. Они нису симетрични, будући да са трошковног аспекта није исто уколико извршење подбаци у односу на пројекције и уколико извршење буде изнад пројекција за исти износ прихода. Golosov и King (2002) сматрају да фискални дефицит који је настао због прецијењених пројекција прихода више кошта владу него фискални суфицит у истом износу, као последица подцијењених пројекција. Асиметрија трошкова по владе у наведене двије ситуације у одређеној мјери оправдава намјерно постављене ниже пројекције прихода. Истраживање грешака у пројекцијама пореских прихода, које су спровели Chatagny и Soguel (2012) на пројекцијама прихода у швајцарским кантонима у периоду 1980-2002, показало је да конзервативне пројекције пореских прихода смањују дефицит, будући да производе смањење јавних расхода, док преоптимистичне пројекције прихода повећавају фискалне дефиците. ЕЦБ закључује да владе имају интерес да презентују песимистичне прогнозе како би изградиле сигурносну маргину која им омогућава испуњавање буџетских циљева и у ситуацији када дође до подбачаја у наплати прихода (Leal и др., 2007).

Методологија израде прогноза

Анализа ЕЦБ (Leal и др., 2007) је показала да националне агенције задужене за фискалну политику имплементирају процедуре прогнозирања прихода које укључују различите методологије, као што су просудбе, једноставне једначине регресије, методе временских серија, структурални макроекономски модели или комбинација различитих модела. Анализа је показала поларизацију методологија у смислу комбиновања просудбе и једноставних метода насупрот компликованим или аутоматизованим техникама.

Према истраживању ЕЦБ (Leal и др., 2007) пракса прогнозирања прихода у институцијама развијених земаља и међународним институцијама се разликује. Одабир методе прогноза у суштини зависи од циљева агенције која припрема пројекције. Детаљан фискални модел прогноза је уобичајени метод прогноза у развијеним земљама (В. Британија, САД, Аустралија, Њемачка, ЕУ, ОЕCD). Уобичајено се да се додатно користе и просудбе и макро модел, као и *bottom-up* приступ од микро података ка макро нивоу.

Комбинација више приступа је нужна из више разлога. Макроекономски модели нису довољно детаљни да би узели у обзир сву аналитику прихода, фискална кретања и политике. ЕЦБ (Leal и др., 2007) наглашава да ослањање само на макроекономске моделе може олабавити значај припреме буџетских прогноза, јер фискални прогнозери настоје израдити детаљне пројекције прихода. Макроекономски модели се углавном базирају на кварталној статистици националних рачуна, док се буџетирање темељи на годишњим подацима. Кориштење кварталне макро статистике у фискалне сврхе може бити комплексно и захтјевно, поготово у смислу времена за израду, имајући у виду "згуснути" буџетски календар. С друге

стране, мјесечна и квартална фискална кретања су у великој мјери оптерећена дјеловањем посебних фактора, што отежава пројектовање прихода на годишњој основи. Исто тако, врло сложено је укључити у макромоделе детаљне информације о порезима, пореске параметре и пореску политику.

Просудбе су од великог значаја за фискалне прогнозе и уз фискални модел представљају други сегмент прогноза. Оне могу бити продукт процјена експерата из различитих институција, у погледу ефеката функционисања институција, ефеката мјера пореске политике, привремених или специфичних мјера влада.

Истражујући праксу израде пројекција прихода у 12 најразвијенијих чланица OECD Buettner и Kauder (2009) су уочили да неке земље користе метод микро симулација у случајевима када се фокусира на одређене обвезнике (домаћинства или корпорације), за које се израчунава приход од пореза врши појединачно, а потом се агрегира. Обично се овакав приступ користи код пројекција пореза на добит корпорација.

Начела за израду пројекција

Основно начело израде пројекција прихода налаже опрезност и реалистичност. Како би годишње или средњорочне пројекције прихода биле засноване на реалним претпоставкама потребно је узети јавно доступне информације о измјенама политика које су већ усвојене од стране парламента и о мјерама влада за које је извјесно да ће проћи парламентарну процедуру.

Инпути за пројекције

ЕЦБ (Leal и др., 2007) наводи главне инпите - изворе претпоставки за фискалне пројекције:

- Закон о буџету и смјернице
- Ажурирани програми стабилности и конвергенције
- Текући трендови прихода
- Ребаланс буџета током текуће године
- Имплементирани пореске реформе или у потпуности дефинисане пореске реформе за наредне године.

Особе које се баве израдом пројекција прихода морају уважавати и привремене владине мјере у сфери пореза које *de facto* имају карактер једнократних мјера. Привремене мјере које могу утицати на наплату прихода не морају бити праћене формалним прописом или актом владе, већ могу представљати промјену поступања пореске администрације у односу на претходне фискалне године. Једнократни учинци могу бити резултат дјеловања промјене понашања обвезника у погледу поштивања пореских прописа. Поред тога, једнократни ефекат на раст прихода од пореза може имати и наплата старих пореских дугова кумулираних из претходних пореских периода. Ефекти једнократних мјера имају различит утицај на пројекције. У години у којој се испољавају директно утичу на наплату пореза. У наредним годинама потребно је искључити њихов ефекат како не би дошло до искривљавања тренда.

Хоризонт планирања

Хоризонт планирања је од пресудног значаја за квалитету пројекција, јер што је дужи хоризонт то је мања тачност пројекција. У погледу дужине хоризонта планирања израђују се краткорочне, средњорочне и дугорочне пројекције пореских прихода.

Краткорочне пројекције се припремају у буџетске сврхе и покривају период до једне године. Пројекције припремају агенције владе, а темеље се на мјесечним и кварталним извршењима прихода. Краткорочне пројекције су значајне у процесу ревидирања годишњих пројекција прихода, а с обзиром да се наслањају на текуће трендове у наплати, представљају "рани сигнал за узбуну" у случају озбиљнијих поремећаја и одступања трендова у односу на годишње пројекције, поготово када се година приближава свом крају.

Средњорочне пројекције покривају период од 2 до 5 година. Оне се припремају за министарства финансија у сврху планирања економских и фискалних политика. У ЕУ се средњорочне пројекције припремају за потребе програма конвергенције и стабилизације. Средњорочне пројекције које се користе у сврху националног фискалног планирања су детаљне у погледу категорија прихода, док оне за потребе ЕУ надзора садрже само пројекције главних врста прихода на нивоу опште владе. Средњорочним пројекцијама прихода баве се и Европска комисија, ЕЦБ, ММФ, ОЕCD, централне банке и истраживачки институти, у сврху процјене ефеката фискалне политике на економије, те у циљу идентификације могућих ризика остварење циљева које је зацртала влада. Средњорочне пројекције наведених организација омогућавају заинтересованим субјектима увид у имплементацију фискалне политике и активно учествовање у расправама на националном и међународном плану. За квалитет средњорочних пројекција од великог су значаја макроекономске пројекције. Транспарентност у смислу макроекономских претпоставки на којима се темеље фискалне пројекције је важна за исправну оцјену фискалне политике, као и за компарацију са прогнозама које врше друге институције. Код израде средњорочних пројекција постоји ризик политичког утицаја. ЕЦБ (Leal и др., 2007) заговара добру праксу раздвајања средњорочних фискалних циљева од прогноза. Фискални циљеви у основи имају претпоставку да ће бити имплементирани фискалне мјере како би се они остварили. С друге стране, фискалне прогнозе требају допринијети наглашавању фискалних прилагођавања која су потребна за остварење циљева владе. Фискалне прогнозе се требају конципирати темељем начела опрезности, узимајући у обзир само кредибилне политике које су најављене и добро специфициране.

Дугорочне пројекције прихода покривају период преко 5 година, па чак и неколико деценија. Углавном се израђују за процјену прихода од социјалних доприноса, а у вези са утицајем фактора старења становништва ("ageing") на финансирање социјалних и пензионих фондова. Циљ дугорочних пројекција је да се процијени фискална одрживост фондова, те да се укаже на потребу спровођења структуралних реформи које би помогли демографском опоравку. Дугорочне пројекције су нужне и у сврху симулирања макроекономских модела. У почетку су дугорочне пројекције израђивале само међународне економске организације. Међутим, свијест о буџетским импликацијама старења становништва је довела до тога да министарства финансија, централне банке и национални истраживачки институти редовно израђују и ревидирају дугорочне пројекције.

Вријеме израде пројекција

Добра пракса и међународни стандарди фискалне транспарентности налажу израду пројекција пореских прихода два пута годишње, у прољеће, у сврху средњорочног фискалног планирања, те у јесен, у сврху израде буџета за наредну фискалну годину. Квалитет пројекција зависи од временског размака између времена израде пројекција и почетка буџетске године на коју се односе. Грешке у пројекцијама су мање уколико је краћи период између израде пројекција и почетка буџетске године. Истражујући праксу израде пројекција прихода у 12 најразвијенијих чланица ОЕCD Buettner и Kauder (2009) су увидјели да временски размак јако варира, од једног до 9,5 мјесеци.

Пореска структура

Квалитет пројекција прихода зависи од пореске структуре. При томе, за оцјену квалитета пројекција није пресудно број пореза у структури, већ њихова значајност. Buettner и Kauder (2009) истичу да је лакше израдити пројекције прихода које укључују мноштво малих пореза по удјелу у структури, него када у пореској структури доминира неколико великих пореза (нпр. ПДВ и/или порез на доходак)¹. За квалитет пројекција је значајан и ниво рашчлањивања. Да ли ће се одређена врста прихода пројектовати зависи од њеног удјела у пореској структури. Особе који израђују пројекције требале би размотрити који је то минимални удио у укупним приходима. Након утврђивања минималне значајности врста прихода (пореза) оне категорије које имају удио мањи од минималног би се пројектовале заједно као "остали приходи". Осим фактора минималне значајности, Buettner и Kauder (2009) су уочили да се често групишу порези који се убиру на исту основицу или од истог обвезника. Важан фактор пројектовања прихода по категоријама јесте и расположивост података. Уколико подаци (временске серије и текући трендови) нису расположиви у цијелости тада је потребно увести одређене претпоставке о будућим кретањима или порезе укључити у категорију "остали приходи", наводећи у напомени структуру те категорије. Важно питање нивоа рашчлањивања пројекција је и сврха пројекција. Министарства финансија, централне банке и међународне институције преферирају декомпозицију пореза ("bottom-up") и, потом, збрајање у групе пореза (нпр. порези на доходак и капитал, порези на добра и услуге,...).

Презентација пројекција зависи од институције која их израђује. Министарство финансија је заинтересовано за аналитички приступ, како би имали основ за праћење наплате прихода и доношење нових политика и пореских мјера. Исто тако, детаљније рашчлањивање омогућује провјеру усклађености прогноза пореза са макроекономским трендовима, као и праћење ефеката измјене политика опорезивања и утицаја одређених ризика. Екстерне институције (централне банке, институти) користе грубе подјеле на директне и индиректне порезе и социјалне доприносе, с тим да се код директних пореза рашчлањивање врши на оне које плаћају појединци и оне које плаћају компаније, а код социјалних доприноса на оне које плаћају запосленици и оне који су на терет послодаваца. У структури индиректних пореза се приказује само ПДВ, а како су приходи од царина због глобалног тренда либерализације трговине све мањег значаја остатак прихода од индиректних пореза се *de facto* односи на акцизе, што није потребно ни наводити.

У фискално централизованим земљама ниво рашчлањивања је мањи него у фискално сложеним земљама.

Пројекције прихода на нивоу опште владе рашлањене на основне групе пореза ће бити недовољне да искажу пројекције прихода од пореза који су у надлежности нижих нивоа владе и који су тиме под утицајем политика влада на тим нивоима. Ипак, потребан је избалансирани приступ који ће уважавати сврху пројекција и фискалну структуру и надлежности.

Имајући све наведене факторе у виду, те кратке рокове за израду пројекција у буџетским календарима, потребно је донијети одлуку о нивоу рашчлањивања који неће оптерећавати

¹ Buettner и Kauder (2009) су уочили да рашчлањеност пореске структуре у сврху израде пројекција значајно варира и није повезана са факторима попут величине земље. Најмањи број пореза се пројектује у Ирској и Н. Зеланду (23) и САД (26), а највише у Француској (106). Рашчлањеност пројекција не зависи ни од фискалне структуре (унитарна или сложена земља). Неке фискално сложене државе, попут САД, Канаде (37) и Њемачке (40), пројектују мањи број пореза, док сложена Белгија, која има малу територију пројектује 58 пореза, а Аустрија чак 70.

ресурсе агенције која израђује пројекције, у смислу прикупљања и обраде података, броја особља и времена које је потребно за израду пројекција.

Узроци одступања прогноза

Није довољно само поредити извршење наплате прихода са пројекцијама, већ је потребно разумјети разлоге одступања.

Auerbach (1995) разликује три врсте грешака:

- грешке у политикама (*policy error*),
- економске грешке (*economic error*) и
- техничке грешке (*technical error*).

Грешке у политикама настају због грешака у фискалној политици. Ради се о новим фискалним мјерама, које нису биле најављене до момента израде пројекција. Може се радити о ситуацији да су парламент или влада усвојили пореску мјеру након рокова за израду пројекција која се знатно разликује од нацрта који је био познат прогнозерима у вријеме израде пројекција. Или је могуће да је влада одустала од најављених мјера пореске политике. Истраживање фактора грешака у пројекцијама пореских прихода у ЕУ-15 у периоду 1999-2012., које су спровели Afonso и Carvalho (2014), је показало корелацију између измена пореских политика и грешака у пројекцијама, с тим да измене стопа пореза на доходак доводи до повећања грешака у пројекцијама, док раст стопе пореза на добит смањује грешке у пројекцијама.

Економске грешке се могу објаснити грешакама у прогнозама макроекономских индикатора. То је уједно главни фактор који може утицати на промјене у наплати прихода од пореза. Процес израде пројекција пореских прихода одвија се у двије фазе. У првој се пројектују макроекономски агрегати, а у другој порески приходи. Осим тога, најчешће се израда фискалних и макроекономских пројекција врши у двије агенције. Очигледно је да су пројекције пореских прихода у великој мјери условљене макроекономским пројекцијама. С обзиром да је непозната поузданост макроекономских пројекција једноставнији начин *ex post* анализе пројекција пореских прихода, којег предлажу Golosov и King (2002), јесте кориштење индикатора мјереног удјелом пореза у БДП. Након тога евалуација пројекција се базира на разлици између стварних и пројектованих пореских прихода у односу на БДП.

Истраживање Alfonsa и Carvalha (2014) је показало корелацију између грешака у прогнозама БДП и грешака у пројекцијама прихода, у смислу да повећање грешака у прогнозама БДП смањује грешке у прогнозама прихода, док раст грешака у пројекцијама инфлације повећавају грешке у пројекцијама прихода.

Техничке грешке се још називају и грешкама у понашању (*behavioral error*), а могу потицати од непредвидивог понашања обвезника, али могу бити и посљедица грешака у моделима.

ЕЦБ (Morris и др., 2009) прави разлику између "неочекиваних" и "необјашњивих" грешака у пројекцијама. Неочекиване грешке су посљедица грешака у макроекономским индикаторима и примјене дискреционих пореских мјера влада које нису биле познате прогнозерима ("економске грешке" и "грешке у политикама"). За потребе истраживања необјашњивих грешака у пројекцијама ЕЦБ је анализирао пројекције прихода пет великих чланица еуро-зоне (Њемачка, Шпанија, Француска, Италија и Холандија), те Ирске, Латвије и Португала. Истраживање је показало да су необјашњиви раст (*windfall*) и пад (*shortfall*) прихода узроковани промјенама у основици пореза на добит и у мањој мјери основице за ПДВ. Поред тога, евидентирани су и структурални фактори као пад потрошње деривата и цигарета, који

су утицали на наплату акциза и ПДВ-а. Истраживање је показало да је грешка у пројекцијама прихода као посљедица неочекиваног раста прихода у наведеним земљама у периоду економског раста износила чак 1% БДП. Сличног обима је била и грешка у пројекцијама прихода, која је настала као посљедица неочекиваног пада прихода у периоду пада економије.

ЕЦБ спомиње и друге узроке грешкама у прогнозама, као што су *ex ante* утицај одређене мјере пореске политике на наплату прихода. Нпр., повећање акциза на деривате нафте и цигарете или повећање стопе ПДВ-а, увођење царина и сл., утиче на повећање потрошње или стварање залиха прије ступања на снагу нових пореских мјера, што доводи до неочекиваног раста прихода, који не одговара уобичајеној шеми наплате. С друге стране, увођење ослобађања, права на поврат, нижих стопа и сл. доводи до одлагања потрошње, а тиме и до мање наплате прихода у односу на уобичајену. Уколико се измјене прописа дешавају током фискалне године у коначници се *ex ante* ефекат одређене мјере "поравна" са *ex post* ефектима. Међутим, уколико се нове пореске мјере уводе почетком фискалне годне *ex ante* утицај пореских мјера доводи до прелијевања прихода између фискалних година. Прелијевање прихода уназад се дешава у случају повећања пореза (тј. наплата се реализује у фискалној години "t", умјесто у "t+1"), а прелијевање прихода напријед уколико се ради о смањењу пореза (тј. наплата се реализује у фискалној години "t+1", умјесто у "t").

Анализа грешака у пројекцијама пореских прихода у Ирској

Наппон и др. (2015) су анализирали грешке у пројекцијама пореских прихода у Ирској. Значајан фактор грешака је настојање владе да оствари одређене фискалне циљеве у склопу фискалне консолидације, што ствара потицај за *ex ante* израду оптимистичних пројекција прихода од пореза или намјерно опрезних пројекција, зависно од тога да ли се жели да се циљеви остваре или премаше. Истражујући грешке у прогнозама пореских прихода аналитичари су одвојено посматрали грешке у пројекцијама ПДВ-а, пореза на добит, акциза и опорезивања дохотка по одбитку (PAYE - *pay as you earn*). Уочили су три типичне грешке. Прва грешка је везана за основицу, односно наплату прихода у текућој години. Ово је у складу са закључцима Golosova и Kinga (2002), који, анализирајући појаву пристрасности (*bias*) у пројекцијама, наглашавају да су грешке у пројекцијама очекиване, јер се пројекције за наредну фискалну годину израђују током текуће фискалне године. Без обзира да ли су пројекције намјерно постављене више или ниже, наплата прихода текуће године, која представља основицу за поређење није позната, нити је познато колика је грешка у пројекцијама за текућу годину. Друга група грешака, које су уочили везана је за грешке у макроекономским пројекцијама, за које су везане пројекције пореских прихода. Трећа група грешака односи се на погрешне процјене осталих компоненти пројекција, попут ефекта једнократних фактора у текућој и наредним годинама, погрешних статичких процјена ефеката измјена пореских политика у наредним годинама, те погрешака у просудбама и процјени еластичности пореза.

Auerbach (1999) упозорава на чињеницу да су прогнозери прихода у сврху буџета склони песимистичким пројекцијама, с обзиром да буџетски процес игнорише неизвјесност прогноза. То не само да је у конфликту са захтјевом да пројекције прихода буду ефикасне, већ често представља и разлог за велике грешке у пројекцијама. Afonso и Carvalho (2014) сматрају да су оптимистичке пројекције прихода повезане са грешкама у пројекцијама БДП, измјенама у опорезивању добити, те политичким факторима, као што су постојање мањинске владе или израда пројекција у изборној години. С друге стране, сматрају да су конзервативне пројекције прихода од пореза резултат грешака у пројекцијама инфлације и измјена стопа ПДВ-а.

Политички утицај на пројекције прихода

Јавне финансије у свим својим сегментима (приходи, издаци, задуживање, буџет) могу у већој или мањој мјери бити подложне политичком утицају. Имајући у виду да буџет одражава политику владе, нормално је очекивати и рефлексије на пројекције прихода од пореза, јер порези представљају главни извор за финансирање владиних расхода, програма и пројеката.

ЕЦБ је у својим анализама истраживала утицај политичког фактора на грешке у пројекцијама (Leal и др., 2007). Истраживање праксе чланица ЕУ у подручју пројекција прихода је показало да је јавност пратила извршење прихода влада. Владе су критиковане да су пројекције системски пристране, постављене нереалистично, те мотивисане политичким циљевима.

Jochimsen i Lehmann (2015) су у анализи повезности политике и пројекција пореских прихода у 18 чланица ОЕЦД у периоду 1996-2012 нашли снажну повезаност, уочавајући поларизацију с обзиром на профиле влада. Владе лијеве оријентације су биле више оптимистичне у пројекцијама, односно у вријеме раста економије пројекције пореских прихода су биле више оптимистичне, а у вријеме криза мање песимистичне у односу на десно оријентисане владе. Студија је анализирали квалитет пројекција пореских прихода и у односу на структуру владе и парламента. Анализа је показала мање оптимизма, односно склоност ка изради мање оптимистичних или више песимистичних пројекција, у државама у којима постоји доминација једне странке и у државама у којима су владе и парламенти више фрагментирани, у смислу да је састављена од више странака. Goeminne и др. (2008) објашњавају утицај фрагментираниости на квалитет пројекција чињеницом да ниједна странка није доминатна, те да је за очекивати да ће нека од мањих странака од којих је састављена коалиција бити дио власти и након избора. То све појачава одговорност влада и особља за квалитет пројекција прихода. Исто тако, студија Jochimsena и др. (2015) је потврдила повезаност улоге министра финансија и пројекција прихода у фрагментираним владама. Позиција министра финансија у влади јача што је коалиција сложенија, што, у коначници, позитивно утиче на квалитет пројекција, јер не постоје потицаји да се подцјењују или прецјењују порески приходи. Chatagny (2013) је на темељу сета података из швајцарских кантона из периода 1980-2007 нашао позитивну корелацију између идеолошке припадности министра финансија и грешака у пројекцијама пореских прихода, у смислу да љевичарски министри финансија теже ка конзервативним пројекцијама како би оправдали своје компетенције пред бирачима. Анализа је показала да се утицај идеологије на квалитет пројекција прихода од пореза може смањити увођењем фискалних правила везано за дуг и дефицит.

С обзиром да не постоји симетрија ефеката подцјењивања и прецјењивања пројекција пореских прихода Франкел (2011) је истраживао да ли су владе генерално више склоне изради преоптимистичних пројекција прихода од пореза, јер у том случају нема потребе за резањем расхода, повећањем пореза и осталим болним фискалним мјерама које би погодиле грађане. Истражујући грешке у пројекцијама у САД и ЕУ у периоду прије посљедње глобалне економске кризе Франкел је установио да су пројекције прихода од пореза САД биле оптимистичне од 2001. до кризе, те закључио да је то вјероватно био главни разлог што су САД пропустиле прилику да уштеде у вријеме експанзије прије кризе. Образложење оптимизма у пројекцијама се односило на очекивања да ће смањење пореза стимулирати економски раст у тој мјери да ће и поред нижих стопа доћи до раста прихода од пореза.

Да би се смањила политичка пристрасност и склоност ка кориштењу тзв. "приватних информација" које се користе за израду пројекција. Merola и Pérez (2013) се залажу за већу транспарентност фискалног извјештавања и одговорност влада за пројекције, која може укључивати и санкције. ЕЦБ предаже да пројекције прихода припремају независне владине

агенције (Leal и др., 2007), док Jochimsen и Lehmann (2015) иду и даље захтијевајући и институционалну и персоналну независност.

Анализа ММФ-а (Mühleisen и др., 2005), која се фокусира на најразвијеније државе свијета, је показала велику затвореност влада код израде пројекције пореских прихода. Пројекције припремају владе у Аустралији, Канади, В. Британији, Швајцарској и Шведској, док независне јавне агенције припремају пројекције у Холандији. Пракса Њемачке је специфична, будући да пројекције настају као консензус коалиције коју чине експерти и представници невладиног сектора. С друге стране, Канада је показала велику отвореност код макроекономских пројекција, у чијој изради учествује велики број експерата изван владиног сектора².

У погледу дилеме да ли се треба ослонити само на пројекције прихода од пореза од стране владиних институција или треба уважавати и пројекције међународних организација Merola и Pérez (2013) заговарају припрему пројекција прихода од пореза од стране националних институција. Анализирајући владине и екстерне пројекције чланица ЕУ у периоду 1999-2007 закључили су да пројекције међународних организација (ЕК и ОЕCD) нису биле боље од владиних пројекција. Први разлог је асиметричност информација. Влада има приступ већем броју информација него спољни прогнозери, не само у погледу опсега података, већ и у вези текућих трендова у наплати пореза, ефеката планираних пореских мјера или активности пореских администрација. Вањски прогнозери се могу ослонити само на податке и извјештаје које објављује влада, а који су обично доступни само у скраћеном формату и са временским заостатком у односу на периоде на које се односе. Пројекције прихода од стране влада и међународних организација се разликују и у рачлањивању. Владине пројекције су детаљније у односу на спољне пројекције, управо из разлога што влада има већи обухват информација који омогућава такав приступ. Merola и Pérez (2013) уочавају да је малобројност особља у међународним организацијама у односу на велики број земаља за које се праве пројекције прихода разлог зашто се међународне организације нужно морају ослањати на информације које им земље достављају, што повратно утиче на квалитет и независност њихових пројекција.

Анализе значаја владиних пројекција прихода у односу на екстерне указују на одређени парадокс (Leal и др., 2007). Велики број аналитичара сматра да, без обзира на ограничења приступа информацијама, спољне прогнозе независних агенција имају тенденцију да буду мање тачне од прогноза које израђује особље агенција које су задужене за пројекције. Међутим, с друге стране, сматрају да је паралелно постојање пројекција независних националних и међународних институција нужност. Спољне пројекције имају позитиван повратни утицај на квалитету владиних пројекција будући да конкуренција са независним агенцијама има тенденцију да повећава тачност прогноза влада.

Закључак

Аналитичари се слажу да су фискалне прогнозе више од науке. Оне су више умијеће које треба бити на корист фискалним властима приликом дискусија о фискалној политици и доношења одлука, прије него вјежба која се оцјењује само на бази сета индикатора извршења (Leal и др., 2007). Логика налаже да су пројекције „добре“ што су тачније, односно што су ближе стварном извршењу. Службеници који се баве фискалним прогнозама се суочавају са великим дилемама, будући да не постоји најбоља пракса. Они морају одлучити које ће процедуре користити, како ће направити конзистентне макроекономске и фискалне пројекције, да ли ће се пројекције више базирати на просудбама и експертизи, а

² Полазиште за израду владиних макроекономских пројекција представља просјек пројекција макроекономских агрегата које произведе 20 екстерних економиста.

мање на економетрији и техникама моделирања. Постојање међународних стандарда, начела и смјерница ММФ, ОЕCD и ЕУ у смислу хоризонта планирања и нивоа рачлањивања прогноза олакшава процес израде пројекција. Преглед истраживања је показао потребу јачања транспарентности читавог процеса, укључујући и *post festum* декомпозицију грешака у пројекцијама. То је нужно како би се разлучио утицај мјера пореске политике од макроекономских кретања, утицаја административних, техничких, статистичких или рачуноводствених фактора. ЕЦБ наглашава да, упркос значају квантитативних предвиђања, добре фискалне прогнозе нису нужно најбоље у статистичком смислу, већ да пројекције морају послужити за разумијевање трендова, те као поуздана основа за вођење фискалне политике.

ЛИТЕРАТУРА

- Afonso, A., Carvalho, R. (2014). "Revenue Forecast Errors in the European Union". WP02/2014/DE/UECE. Lisboa: School of Economics and Management.
- Auerbach, A.J. (1999), "On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts, *National Tax Journal* 52, p.765-782.
- Auerbach, A.J. (1995), "Tax Projections and the Budget: Lessons from the 1980's", *American Economic Review* 85, p.165-169
- Buettner, T., Kauder, B. (2009). "Revenue Forecasting Practices: Differences across Countries and Consequences for Forecasting Performance". Working Paper No, 2628. CESifo.
- Chatagny, F. (2013). Incentive effects of fiscal rules on the finance minister's behaviour: Evidence from revenue projections in Swiss Cantons, KOF Working Papers, No. 347, ETH Zurich, KOF Swiss Economic Institute, Zurich, <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-010034062>.
- Chatagny, F., Soguel, N. C. (2012). The effect of tax revenue budgeting errors on fiscal balance: evidence from the Swiss cantons. *International Tax and Public Finance*, 19 (3), 319–337.
- Frankel, J.A. (2011). "Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its implications". *Oxford Review of Economic Policy* 27(4):536-562 · July 2011.
- Goeminne, S., Geys, B. and Smolders, C. (2008). "Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities". *International Tax and Public Finance* · February 2008.
- Golosov, M., King, J. (2002). „Tax Revenue Forecast in IMF-Supported Programs“. IMF Working Paper WP/02/236. Washington: IMF.
- Hannon, A., Leahy, E. and O’Sullivan, R. (2015). "An Analysis of Tax Forecasting Errors in Ireland". Working Paper No.3 . Irish Fiscal Advisory Council .
- Jochimsen, B., Lehmann, R. (2015). "On the political economy of national tax revenue forecasts – Evidence from OECD countries". *Ifo Working Paper* No. 198. IFO Institute.
- Köster, G. Priesmeier, C. (2017). "Revenue elasticities in euro area countries An analysis of long-run and short-run dynamics". Working paper series No 1989. European Central Bank.

Leal, T., Pérez, J.J., Tujula, M., Vidal, J.P. (2007). "Fiscal forecasting: Lessons from the Literature and Challenges". Working paper series No 843. European Central Bank.

Merola, R. and Pérez, J. J. (2013). Fiscal forecast errors: Governments versus independent agencies? Documentos de Trabajo. N.º 1233. Banco de España.

Morris, R., Rodrigues Braz, C., de Castro, F., Jonk, S., Kremer, J., Linehan, S., Marino, M.R., Schalck, C., Tkacevs, O. (2009). "Explaining government revenue windfalls and shortfalls: An Analysis for selected EU countries". Working paper series No 1114. European Central Bank.

Mühleisen, M., Danninger, S., Hauner, D., Krajnyák, K., Sutton, B. (2005). "How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?". IMF Working Paper WP/05/66. Washington: IMF.

Неки од закључака анализе грешака пројекција прихода у ЕУ-15 (Afonso, Antonio и Carvalho, Rui, 2013) и поређење са грешкама пројекција индиректних пореза Одјељења

(припремила: Александра Регоје, стручни савјетник – макроекономиста)

I Анализа грешака пројекција прихода опште владе у ЕУ-15

Afonso, A. и Carvalho, R. су 2013. године представили анализу грешака пројекција прихода опште владе у ЕУ-15 (у даљем тексту Студија).³ У Студији се наводи да израда прецизних пројекција није једноставан посао. Мора се узети у обзир широки сет варијаби, од основних макроекономских, па до фискалних политика, структуре пореских прихода и онога што је најтеже предвидјети а тиче се образаца понашања у условима неизвјесности. Кориштени су подаци на бази двогодишњих извјештаја Европске комисије (ЕК), од прољећа 1999. до прољећа 2013., за земље ЕУ-15: Аустрија (AT), Белгија (BE), Њемачка (DE), Данска (DK), Шпанија (ES), Финска (FI), Француска (FR), Грчка (GR), Ирска (IE), Италија (IT), Луксембург (LU), Холандија (NL), Португал (PT), Шведској (SW) и Уједињено Краљевство (UK).

Грешка у пројекцијама ($e_{i,t}$) израчуната је као разлика између остварења одређене варијабле ($outturn_{i,t}$) и њене пројекције ($forecast_{i,t}$), гдје се ознака i односи на земљу а t на период. Позитивне вриједности $e_{i,t}$ значе да су пројекције биле песимистичне, док негативне вриједности указују на оптимистичне пројекције. За извршење су кориштени подаци из првих доступних процјена објављених од стране Европске комисије у периоду $t+1$ (прољетне пројекције).

$$(1) \quad e_{i,t} = outturn_{i,t} - forecast_{i,t}$$

Прикупљени су подаци за године t , $t+1$ и $t+2$ за сљедеће показатеље: БДП, дефлатор приватне потрошње, те владине приходе у % БДП-а. На основу методологије из једнакости (1) израчунате су одговарајуће варијабле: грешке у БДП-у, грешке инфлације и грешке односа прихода и БДП-а. Из годишње макроекономске базе података Европске комисије (AMECO) узети су подаци за консолидовани владин бруто дуг (DEBT), биланс опште владе (BAL), те јаз између стварног и потенцијалног БДП-а (GAP). Кориштен је сет *dummy* варијабли да би се искључили политички утицаји, на основу информација из базе података коју су сачинили Armingeon и др. (2012), као и информација које су прикупили сами аутори. Кориштена је и варијабла индекса фискалних правила (FRI) да би се видјело да ли ова правила имају утицаја на процјене прихода. И коначно, да би се обухватила неизвјесност због промјена пореских стопа, кориштене су серије *dummy* варијабли. Оне имају вриједност 1 у случају промјене пореске стопе у односу на претходну годину, те вриједност 0 у супротном случају. Прикупљени су подаци за промјене стопа ПДВ-а, пореза на доходак, добит и доприноса за социјално осигурање (Табела 1). Такође је узето у обзир да ли се радило о повећању или смањењу пореске стопе. Ове варијабле су извучене из OECD-ове базе података, изузев у случају за ПДВ (Европска комисија).

Укупни приходи опште владе у Студији прате ЕСА 95 номенклатуру, односно представљају суму пореза на производњу и увозе (D.2), осталих субвенција за производњу (D.39), дохотка

³ Afonso, Antonio i Carvalho, Rui, Revenue Forecast Errors in the European Union (2013). Department of Economics, ISEG-UL, WP 02/2014/DE/UECE.

од имовине (D.4), текућих пореза на доходак и имовину (D.5), социјалних доприноса (D.61), других текућих трансфера (D.7) и капиталних трансфера (D.9).

Табела 1- *Dummy* варијабле по врсти пореза, земљама и смјеру промјене стопе

	Порез на добит *)			ПДВ **)			Порез на доходак **)			Допринос за социјално осиг. **)		
	Δ	↑	↓	Δ	↑	↓	Δ	↑	↓	Δ	↑	↓
AT	1	0	1	0	0	0	5	3	2	1	0	1
BE	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0
DK	3	0	3	0	0	0	10	3	7	2	1	1
FI	2	0	2	3	3	0	12	2	10	11	7	4
FR	5	0	5	2	1	1	7	3	4	9	5	4
DE	4	1	3	1	1	0	7	1	6	14	4	10
GR	7	0	7	3	3	0	8	2	6	4	4	0
IE	3	0	3	11	8	3	3	0	3	7	3	4
IT	4	0	4	1	1	0	6	3	3	1	1	0
LU	3	1	2	0	0	0	5	2	3	8	4	4
NL	5	0	5	2	2	0	14	7	7	6	4	2
PT	2	0	2	5	4	1	6	4	2	0	0	0
ES	2	0	2	2	2	0	5	2	3	1	0	1
SW	1	0	1	0	0	0	3	1	2	1	1	0
UK	3	0	3	3	2	1	4	2	2	5	3	2
	46	2	44	34	28	6	96	35	61	70	37	33

Извор: Afonso, Antonio и Carvalho, Rui (2013), калкулације аутора Студије и база података OECD

*) период од 2000 до 2012

**) период од 1999 до 2012

У Табели бр. 2. је представљена дескриптивна статистика за варијаблу грешке прихода у % БДП-а, за земље ЕУ-15. Посматрањем аритметичке средине ове варијабле за ЕУ-15, у Студији се закључује да су у посматраном периоду реализовани приходи у просјеку били већи од пројектованих, указујући да је планирање у просјеку било опрезно. **Извршење прихода је у просјеку било за 0,15 п.п. више од пројектованог за годину t; за 0,33 п.п. више за годину t+1; те 0,29 п.п. више за годину t+2.**

Из Табеле 2. се види да се међу земљама са најтачнијим пројекцијама налазе: Уједињено Краљевство, Луксембург и Холандија. Супротно њима, Данска, Финска и Белгија спадају међу земље са највећим просјечним грешкама.

Грчка, Португал, Шпанија и Луксембург имају у просјеку негативне грешке пројекција прихода, што значи да су њихове пројекције у просјеку биле оптимистичне. Све остале чланице ЕУ-15 имале су просјечне позитивне грешке пројекција прихода.

Табела 2- Дескриптивна статистика за грешке прихода опште владе у % БДП-а

Период	t			t+1			t+2		
	ар. сред.	ст.дев .	бр. посм.	ар. сред.	ст.дев .	бр. посм.	ар. сред.	ст.дев .	бр. посм.
AT	0,22	0,69	28	0,65	1,32	26	0,58	1,72	12
BE	0,42	0,73	28	0,81	1,00	26	0,93	1,10	12
DE	0,19	0,59	28	0,38	1,10	26	0,29	1,29	12
DK	0,92	1,05	28	1,41	1,38	26	1,83	1,38	12
ES	-0,25	1,04	28	-0,67	1,68	26	-0,90	1,84	12
FI	0,39	0,89	28	1,22	1,14	26	1,67	1,36	12
FR	0,05	0,67	28	0,23	1,14	26	0,34	1,49	12
GR	-0,40	2,47	28	-0,15	3,23	26	-0,53	2,55	12
IE	0,44	1,73	28	0,63	2,22	26	0,53	1,85	12
IT	0,03	0,66	28	0,40	0,88	26	0,55	0,84	12
LU	-0,05	1,77	28	-0,03	3,01	26	-0,13	3,22	12
NL	0,07	0,76	28	0,14	1,03	26	0,03	1,21	12
PT	-0,13	1,60	28	-0,46	1,68	26	-0,68	1,56	12
SE	0,23	1,20	28	0,25	1,44	26	0,10	1,65	12
UK	0,19	0,81	28	0,15	1,23	26	-0,19	0,96	12
EY-15	0,15	1,25	420	0,33	1,77	390	0,29	1,80	180

Извор: Afonso, Antonio и Carvalho, Rui (2013)

II Пројекције индиректних пореза за БиХ и њихово извршење

У овом Прилогу је извршено поређење пројекција прихода од индиректних пореза Одјељења за макроекономску анализу УО УИНО (у даљем тексту: Одјељење) израђених у периоду од 2010. до 2018. године за године t , $t+1$ и $t+2$ и остварења индиректних пореза у одговарајућим годинама. И једни и други показатељи су изражени у % остварених БДП-а.⁴ При поређењу су у 2018. години у извршењу прихода искључени остварени ефекти измјена Закона о акцизама, тамо гдје исти нису били инкорпорирани у пројекцијама (април и октобар 2016 године за годину $t+2$, април и октобар 2017. године за годину $t+1$). Нису узети у обзир ефекти измјене политике акцизе на дуван из 2014. године⁵ која је донијела раст фискалног оптерећења резаног дувана. С обзиром да су пројекције ДЕП-а, за потребе израде Економског и фискалног програма, ревидиране у новембру 2011 и 2013. године у односу на њихове септембарске пројекције, и ОМА је у складу са ДЕП-овим измјенама тада кориговала своје октобарске пројекције, па су наведене новембарске пројекције узете у обзир у овој анализи уместо октобарских. Резултати израчунати на основу методологије из једнакости (1) су приказани у Табели 3.

⁴ Једино је за 2018. годину кориштена пројекција (ДЕП; септембар 2018), због недоступности података.

⁵ Службени гласник БиХ 49/14

Табела 3. Разлике остварених и пројектованих индиректних пореза у % БДП-а за пројекције 2010-2018

Период	t			t+1			t+2		
	ар. сред.	ст.дев.	бр. посм.	ар. сред.	ст.дев.	бр. посм.	ар. сред.	ст.дев.	бр. посм.
БиХ	0,10	0,27	19	-0,06	0,65	17	-0,35	1,25	15

Извор: Израчун аутора на основу пројекција (ОМА) и извршења индиректних пореза (УИНО), те података о БДП-у (Агенција за статистику БиХ)

Видимо да су у наведеном периоду пројекције **у просјеку** биле песимистичне свега 0,10% БДП-а за годину t (извршење у просјеку било више од пројекција), а оптимистичне за свега -0,06% БДП-а за годину t+1 и за -0,35% БДП-а за годину t+2.

С обзиром да су приказане просјечне вриједности грешака, резултати варирају са промјеном периода посматрања. Пошто су се пројекције рађене у 2010. години показале поприлично оптимистичним за 2012. годину (година t+2), а оне из 2011. године за 2012 и 2013. годину (године t+1 и t+2)⁶, њиховим искључивањем из посматрања добијамо другачију слику смјера просјека грешака за године t+1 и t+2. Дескриптивна статистика за грешке пројекција у периоду 2012-2018 приказана приказана је у табели бр. 4.

Табела 4. Разлике остварених и пројектованих индиректних пореза у % БДП-а за пројекције 2012-2018

Период	t			t+1			t+2		
	ар. сред.	ст.дев.	бр. посм.	ар. сред.	ст.дев.	бр. посм.	ар. сред.	ст.дев.	бр. посм.
БиХ	0,09	0,25	15	0,11	0,53	13	0,25	0,74	11

Извор: Израчун аутора на основу пројекција (ОМА) и извршења индиректних пореза (УИНО), те података о БДП-у (Агенција за статистику БиХ)

Табела 4. се интерпретира на исти начин као Табела 3. Ако узмемо период израде пројекција од 2012-2018 године, онда су пројекције за године t, t+1 и t+2 у просјеку биле „пребачене“ за 0,09%, 0,11% и 0,25% БДП-а, респективно.

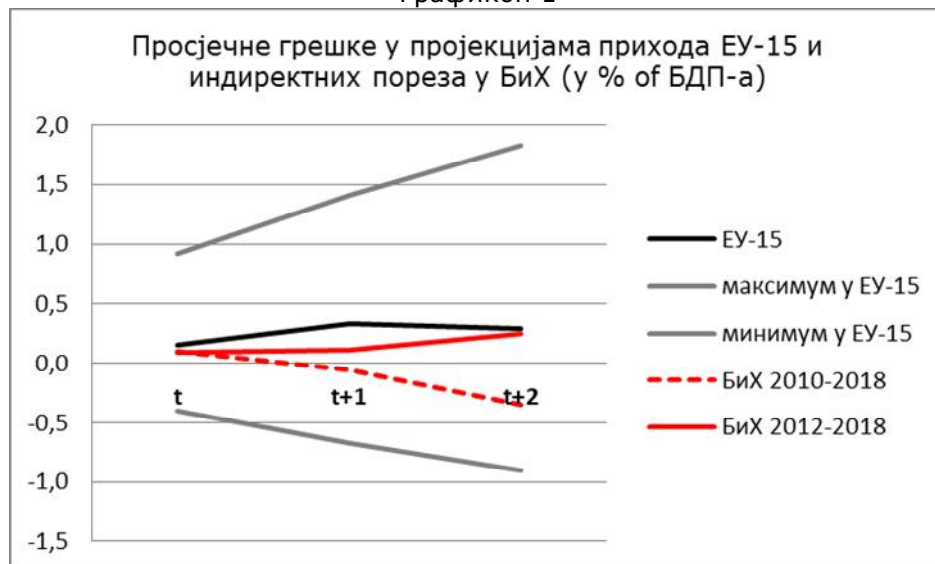
III Поређење пројекција прихода опште владе у ЕУ-15 са пројекцијама индиректних пореза у БиХ

У студији коју су 2013. године представили Afonso, Antonio и Carvalho, Rui за чланице ЕУ-15 на бази података из извјештаја Европске комисије (ЕК), од прољећа 1999. до прољећа 2013. може се видјети да је аритметичка средина разлика извршења укупних прихода опште владе и њихових пројекција за ове земаље за године t, t+1 и t+2 износила +0,15 % БДП-а, +0,33% БДП-а и +0,29% БДП-а респективно. Ако посматрамо пројекције индиректних пореза Одјељења рађене у периоду од 2010. до 2018. године и стварна извршења видјећемо да просјечне грешке за респективне периоде износе +0,10% БДП-а, -0,06% БДП-а и -0,35%

⁶ Пројекције рађене у 2010. и 2011. г. за наведене периоде су се показале оптимистичним највећим дијелом због оптимистичних пројекција ДЕП-а из тог периода на којима су биле засноване. Примјера ради, ДЕП-ове пројекције раста потрошње из наведеног периода (март 2010, септ 2010, март 2011, септ 2011, нов 2011) за 2012. постепено су кориговане са 6,5% (март 2010) на 4,8% (нов 2011), док се према подацима Агенције за статистику БиХ касније показало да је стопа раста укупне потрошње за 2012. годину износила свега 1,81%. Слично је било и са пројекцијама потрошње за 2013. годину. ДЕП их је у наведеним документима постепено кориговао са 6,4% на 5%, док се према подацима Агенције за статистику касније показало да је стопа раста потрошње у 2013. години износила 0,62%.

БДП-а. Искључивањем пројекција рађених у 2010. и 2011. години, израчунавамо да просјечне грешке за респективне периоде износе +0,09% БДП-а, +0,11% БДП-а и +0,25% БДП-а. Поређење са ЕУ чланицама треба узети са резервом, с обзиром на различит обухват прихода (укупни приходи vs индиректни порези), те специфичности у погледу методологије израчуна грешки. Такође треба узети у обзир да студија за ЕУ обухвата и период протекле економске кризе.

Графикон 1



Извор: Afonso, Antonio и Carvalho, Rui, (2013) за показатеље ЕУ-15; Калкулација аутора (на основу података ОМА УО УИНО, УИНО, Агенција за статистику БиХ и ДЕП-а) за показатеље за БиХ

У графикону 1 видимо да су просјечне грешке пројекција Одјељења из оба посматрана периода (2010-2018 и 2012-2018) унутар распона просјека грешака укупних прихода опште владе ЕУ-15, а њихове апсолутне вриједности су чак испод просјека грешака у ЕУ-15, изузев у случају за годину t+2 у анализи за пројекције од 2010. до 2018.г. када је апсолутна вриједност просјека грешака у БиХ већа за свега 0,06 п.п. од ЕУ-15 просјека.

Стандардна девијација је у оба посматрана случаја (2010-2018 и 2012-2018) за сва три посматрана периода (t, t+1 и t+2) доста мања код грешака пројекција Одјељења од истог показатеља за ЕУ-15, а с обзиром да се пореде просјечне величине, то такође говори о степену прецизности пројекција.

PEFA - Међународни аналитички алат за оцјену квалитета пројекција прихода

(припремила: др Динка Антић)

PEFA⁷ представља међународни пројекат који се бави оцјеном стања управљања јавним финансијама. Оцјена финансијског управљања се вршу путем 31 индикатора који покривају седам кључних стубова оцјене (PEFA, 2016).

За пројекције прихода директно је релевантан стуб ИВ "Фискална стратегија и буџетирање засновано на стратегијама", односно индикатор који се односи на макрофискалне прогнозе (ПИ-14).

Наведени индикатор обухвата три индикатора:

- i. макроекономске прогнозе,
- ii. фискалне прогнозе и
- iii. анализу макрофискалне сензитивности.

Стандарди PEFA налажи да припрема економских прогноза и процјена будућих токова прихода треба бити транспарентан и формализиран процес, те да претпоставке на којима се заснивају макроекономске и фискалне прогнозе буду јасно објашњење и да омогућавају накнадну верификацију. Оцјена квалитета се означава опадајућом скалом од А до Д.

Оквир 1: PEFA, оцјена фискалних пројекција

А = влада припрема прогнозе прихода по врстама за буџетску годину и наредне двије године. Прогнозе заједно са појашњењем претпоставки и објашњењем главних разлика у односу на пројекције из претходне буџетске године су укључене у буџетску документацију која се подноси парламенту.

Б = влада припрема прогнозе прихода по врстама за буџетску годину и наредне двије године. Прогнозе заједно са појашњењем претпоставки су укључене у буџетску документацију која се подноси парламенту.

Ц = влада припрема прогнозе прихода по врстама за буџетску годину и наредне двије године.

Д = обухват активности је мањи од Ц.

Извор: PEFA (2016a).

Анализа фискалних прогноза (Оквир 1) темељи се на анализи средњорочних фискалних прогноза, што укључује и оцјену претпоставки на којима се заснивају и основа за израчун фискалних прогноза. Процес оцјењивања укључује и доказе да су информације о фискалним прогнозама саставни дио буџетске документације која се подноси парламенту. За наведену сврху анализира се буџетска документација, документација министарства финансија и материјали у парламенту. У оквиру анализе фискалног управљања оцјењује се да ли је влада припремила фискалне прогнозе за буџетску годину и двије наредне године на бази ажурираних макроекономских пројекција. Пројекције прихода требају бити презентирани аналитички, да се може сагледати план по врстама прихода. Осим тога потребно је јасно идентификовати претпоставке на којима се темеље пројекције.

⁷ Пројекат PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), који је успостављен 2001., подупиру Европска комисија, ММФ, Свјетска банка и владе Француске, Норвешке, Швајцарске и Велике Британије.

За анализу макروفискалне сензитивности оцјењује се да ли су алтернативни фискални сценарији израђени у истом формату као и средњорочне фискалне прогнозе (Оквир 2).

Оквир 2: PEFA, оцјена макروفискалне сензитивности

А = влада припрема неколико сценарија фискалних прогноза базираних на алтернативним макроекономским претпоставкама, сценарији су објављени заједно са главном прогнозом.

Б = влада припрема за интерну употребу неколико сценарија фискалних прогноза базираних на алтернативним макроекономским претпоставкама. Буџетска документација укључује расправу о сензитивности прогноза.

Ц = макروفискалне прогнозе које припрема влада укључују квалитативну процјену утицаја алтернативних макроекономских претпоставки.

Д = активности мањег обима него под Ц.

Извор: PEFA (2016а).

Пројекције прихода су индиректно везане и за остале стубове оцјене фискалног управљања (PEFA, 2016а). У оквиру стуба I – “Поузданост буџета” значајан је показатељ извршења прихода у односу на оригинално одобрени буџет. Индикатор има двије димензије. Једна се односи на укупну наплату прихода, а друга на структуру наплаћених прихода.

За кедибилитет буџета нужно је да се приликом његове израде располаже што прецизнијим прогнозама прихода. Превише оптимистичне пројекције прихода могу довести до неоправданог повећања расхода буџета, што може бити погубно уколико се пројекције не остваре током године. У таквим околностима нужен је ребаланс и свођење расхода у реалне оквире прихода или непланско повећање задуживања како би се финансирани расходи који нису покривени приходима. С друге стране, песимистичке прогнозе могу резултовати вишком прихода који ће се трошити на издатке који нису били узети у обзир у процесу буџетирања, јавним расправама и парламентарним дискусијама, што може бити канал за нетранспарентно трошење јавног новца. Ипак, због тежине последица по буџет већу пажњу има оптимистични приступ пројекцијама. Овакав приступ се одразио и на индикаторе квалитета пројекција прихода, који дозвољавају веће пребачаје пројекција, него подбачаје (Оквир 3).

Оквир 3: PEFA, оцјена квалитета пројекција прихода

А = стварна наплата прихода је била у распону између 97% и 106% пројектованог износа у најмање двије од посљедње три године

Б = стварна наплата прихода је била у распону између 94% и 112% пројектованог износа у најмање двије од посљедње три године

Ц = стварна наплата прихода је била у распону између 92% и 116% пројектованог износа у најмање двије од посљедње три године

Д = извршење је мање него под Ц

Извор: PEFA (2016а).

Одступање наплате прихода у односу на одобрени буџет може бити последица фактора који немају везе са тачношћу пројекција, као што су макроекономски шокови. Из тог разлога, PEFA пројекат приликом оцјене квалитета пројекција дозвољава да се изузме година у којој су се десили шокови (PEFA, 2016а). PEFA стандарди служе и за мјерење одступања у структури прихода у односу на пројектоване износе (Оквир 4). Стандард треба да послужи за оцјену тачности прогноза структуре прихода и могућности да влада наплати износе прихода у свакој од категорија прихода као што је и пројектовано.

Оквир 4: PEFA, оцјена квалитета пореске структуре

Оцјена се означава опадајућом скалом од А до Д:

А = дисперзија пореске структуре је била мања од 5% у најмање двије од посљедње три године

Б = дисперзија пореске структуре је била мања од 10% у најмање двије од посљедње три године

Ц = дисперзија пореске структуре је била мања од 15% у најмање двије од посљедње три године

Д = извршење је мање него под Ц

Извор: PEFA (2016a).

Пројекције прихода се могу ревидирати једном или више пута током буџетског периода. Главни инпут за припрему пројекција су макроекономске пројекције. Према PEFA процес израде прогноза прихода има дивје фазе: (i) фазу макроекономских прогноза и (ii) фазу прогноза главних јавних прихода. Из тог разлога, пројекције пореских прихода су у великој мјери условљене макроекономским пројекцијама. Оцјена фискалног управљања у вези са пројекцијом прихода укључује информације о институционалном аранжману за пројектовање прихода и информације о посебним факторима који могу утицати на пројекције прихода и њихово извршење, попут зависности од природних ресурса, макроекономских нестабилности, значајних измјена пореске политике и администрирања порезима, додатних прихода (нпр. од приватизације).

ЛИТЕРАТУРА

PEFA. (2016). "PEFA 2016 Handbook". Volume I: The PEFA Assessment Process – Planning, Managing and Using PEFA. Washington DC.

PEFA. (2016a). "PEFA 2016 Handbook". Volume II: PEFA Assessment Field guide. Washington DC.