



Governance Accountability Project
Projekat upravne odgovornosti

METODE ZA IZRADU PROJEKCIJE PRIHODA I RASHODA



Kingdom of the Netherlands

Metode za izradu projekcije prihoda i rashoda

Mišljenja koja su izražena u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo mišljenje autora, i ne moraju nužno odražavati stavove Američke agencije za međunarodni razvoj, Vlade Sjedinjenih Američkih Država, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, Vlade Švedske ili Vlade Kraljevine Holandije.

I. OPIS PRIHVACENE METODE ZA IZRADU PROJEKCIJE PRIHODA I RASHODA

Projekcija se zasniva na sljedećim opštim uslovima:

- Razumijevanju sistema opštinskih prihoda i rashoda,
- Prepoznavanju i razumijevanju činilaca koji su uticali na opštinske prihode i rashode u prethodnim godinama;
- Najnovijim finansijskim informacijama i podacima za projekciju;
- Korištenju iskustava i intuicije konsultanata/eksperata.

1.1. MODEL PROJEKCIJE PRIHODA I RASHODA

Pet načela

A. Projekcija prihoda i rashoda se izrađuje odvojeno za pojedinačne izvore. Taj korak je izuzetno važan stoga što svaki izvor ima svoja vlastita pravila po kojim funkcioniše. „Porezi“ kao izvor prihoda se ne mogu predvidjeti zajedno zato što se ubiru po različitim osnovima. Na primjer, porez na nekretnine i porez na pse se mogu naći u istoj grupi budžetskih prihoda sa tržišnim taksama, iako su to porezi koji se plaćaju na vrijednost, robu i usluge različitih vrsta.

Osim toga, raščlanjivanje većih prihodovnih stavki na manje će umanjiti greške. Raščlanjivanjem prihoda na najjednostavnije stavke greške se mogu takođe minimizirati tako što se greške u plusu i minusu po pojedinim pozicijama međusobno anuliraju.

B. Treba se skoncentrisati na izvore koji donose najviše prihoda u budžet. Stoga je značajno da projekcija tu bude što tačnija, dok, s druge strane, ne moramo se puno truditi oko procjene prihoda iz izvora koji donose minimalne prihode jer oni nemaju većeg uticaja na ukupan budžet.

C. Oslanjamo se na podatke iz prethodnih godina u cilju određivanja trenda rasta ili opadanja prihoda ili rashoda. Podaci iz prethodnih godina su važni u svakoj opštini ali nisu i jedini podaci koji su potrebni za stvaranje projekcije prihoda. Te informacije su obično ukupan zbir podataka o prihodu iz prethodnih godina, na osnovu kojih je moguće odrediti trend.

Razmatramo povremene ili neredovne oscilacije prihoda i rashoda u okvirima svakog izvora. Taj aspekt ima naročit značaj. U jednoj fiskalnoj godini, opština Primjer može dobiti jednokratnu novčanu potporu za konkretnu svrhu. Osobe koje izrađuju projekciju moraju imati u vidu tu činjenicu i ne davati previše optimistične nagovještaje za narednu godinu.

D. Dajemo pesimističnu projekciju priliva sredstava iz svakog izvora prihoda. U procesu projekcije prihoda, bolje je imati deficit nego višak sredstava. Kada se utvrde planirani prihodi, i od njih oduzmu rashodi, teško je tada obustaviti cijeli proces i reći načelniku i skupštini da zapravo nema dovoljno sredstava da se pokriju rashodi. U lokalnim samoupravama je prihvaćen pesimističan pristup planiranju prihoda.

Procjena prihoda je vještina koja zahtijeva više od uzoraka i modela. Charles D. Liner je opisao proces planiranja prihoda na sljedeći način:

„Čitalac je sigurno pomalo razočaran što ne zagovaram metode zasnovane na matematici, statistici ili mehaničku metodu, koje omogućavaju izradu precizne projekcije za svaki izvor opštinskih prihoda. Nažalost, takve tehnike samo obmanjuju. Ne možemo doći do precizne projekcije samo tako što ćemo ubaciti gomilu podataka u kompjuter. Dobra priprema se zasniva na temeljitoj analizi, vještoj procjeni situacije, realnim pretpostavkama i razboritom pristupu.“

E. Svrha projekcije prihoda je da, nakon što od njih odbijemo predviđene tekuće troškove, saznamo koliko tzv. slobodnih sredstava će preostati u budžetu za naredne godine. Poznavanje njihove ukupne vrijednosti će presuditi u odlučivanju o razvojnim mogućnostima opštine kao i o optimalnom, ili „neoptimalnom“, trošenju budžeta namijenjenog za investicije.

U lokalnim upravama je moguće primijeniti pojednostavljene modele za izradu projekcije prihoda i rashoda kao i za stanje slobodnih sredstava. To su modeli procjene prihoda i rashoda koji su zasnovani na proučavanju trenda rasta ili pada podataka iz ranijih godina, otkrivanju glavnog trenda i na njegovom nastavljanju u budućnosti. Istovremeno se imaju u vidu i druge promjene koje mogu uticati na prihode i rashode.

Takav model je korišten u pomenutoj projekciji. On je najkorisniji zato što:

- Nije previše komplikovan a istovremeno je vjerodostojan
- Finansijski podaci neophodni za njega se uglavnom mogu naći u opštini;
- Omogućava promatranje trendova u prethodnim godinama;

- Na osnovu tog trenda, omogućava precizno a istovremeno i „ručno“ izračunavanje projekcije prihoda i rashoda;
- Omogućava progresivnu projekciju istovremeno sa završetkom godine;
- Omogućava lako korigovanje i izradu različitih varijanti projekcije.

U potpuno matematičkom proračunavanju je prihvaćena metoda predviđanja budućeg trenda, tzv. metoda najmanjih kvadrata. Ona služi za analizu dotadašnjih, tzv. „istorijskih“, trendova promjene prihoda i rashoda iz pojedinačnih izvora i njihovog nastavljanja u budućnosti.

Određivanje linije trenda, po ovoj analizi, omogućava predviđanje budućih prihoda i rashoda. Utvrđivanjem trenda se omogućava izrada buduće projekcije, eventualno i dalje proračunavanje.

Uz pomoć uzoraka, koje nećemo navoditi, trendovi iz prošlosti se „prenose“ kroz proces obračuna u narednih 5 godina. U procesu njihovog preslikavanja u budućnost, ti trendovi su oslobođeni uticaja inflacije. Taj uticaj se ipak pojavljuje u posljednjoj verziji rezultata koji se mogu vidjeti u proračunskom prikazu STANJE. Ona je predstavljena u stvarnim veličinama.

U daljim analizama, Nalogodavac može prihvatiti pretpostavke za projekcije u tri verzije: srednja, pesimistična i optimistična, i izraditi te verzije. Naredne godine, kao i priliv u dati izvor prihoda, će pokazati koju od posebno proračunatih verzija treba naposljetku prihvatiti kako bi se dobila slika o budućnosti.

Osnovna prednost korištenja tog modela finansijske analize u opštini Primjer jeste utvrđivanje finansijskih okvira koji, zajedno sa strategijom razvoja opštine kao i Programom kapitalnih investicija, predstavljaju siguran okvir investicionog djelovanja. To omogućava da se izbjegnu odluke koje ne uzimaju u obzir dugoročni uticaj na finansijsku mogućnost opštine.

Proračunavanje je obavljeno uz pomoć kompjuterskog programa PROGNOZA II, u proračunskim prikazima (*spreadsheets*) u Excelu.

II. OBRADA PROJEKCIJE I NJENO DALJE KORIŠTENJE

Da bi se projekcija dobro iskoristila neophodne su, osim poznavanja programa EXCEL, sljedeće informacije:

- Računovodstveni paket PROGNOZA II u trenutku obračuna automatski uzima u obzir inflaciju, kako iz prethodnih godina tako i inflaciju očekivanu u narednim godinama, upisanu u proračunskom prikazu PRETPOSTAVKE.
- Predviđeni rashodi su operativni troškovi, u koje su uključene otplate po osnovu kredita, i drugih dugovanja, garancija i, u tom konkretnom primjeru projekcije, izdatke za pokazane programe razvoja;
- Planirani prihodi treba da uključuju samostalne prihode;
- Dalje preciziranje prognoze je moguće, i treba da ga nastavi Nalogodavac;
- Izraz "slobodna sredstva" označava slobodna, raspoloživa investiciona sredstva koja se predviđaju kao razlika između planiranih godišnjih operativnih prihoda i planiranih tekućih (operativnih) troškova, ne uzimajući u obzir stanje akumulirane gotovine na kraju budžetske godine;

- Preciznost projekcije u tabeli "slobodna sredstva" iznosi 2-3 procenta od njihovog iznosa.

Treba skrenuti pažnju na činjenicu da nisu uvijek bili na raspolaganju, niti su se uvijek pojavljivali, „istorijski“ podaci o prihodima i rashodima za svaku od 5 godina u koloni "podaci". Projekcija je tada približna i zasniva se na simulacijama koje pretpostavljaju da su podaci iz "praznih" godina isti kao i rezultat u narednoj godini.

2.1. DALJA IZRADA PROJEKCIJE

Nakon što se izradi projekcija budžeta prve godine i ubace podaci iz finansijskih izvještaja, mogu se umjesto podataka za godine 2000-2004 unijeti podaci za godine 2001-2005, dobijajući tako naredni niz projekcije od 2006-2017 godine.

Na taj način, opština PRIMJER dobija mogućnost progresivne izrade projekcije budžeta za svakih narednih 12 godina, što omogućava stalnu ocjenu budžeta opštine PRIMJER u odnosu na investicioni program i plan njegovog finansiranja.

Dalji put ka savladavanju izrade projekcije u narednim godinama sa korištenjem programa PROGNOZA će ići u pravcu poređenja stvarnih podataka sa trendom, i bilježenja procenta odstupanja.

Istovremeno treba dati odgovor na pitanje, koji faktori u datoj fiskalnoj godini su doveli do značajnijeg procentualnog odstupanja rezultata od teoretskih rezultata, izračunatih na osnovu trenda.

Identifikacija tih faktora, kao i stepen odstupanja od linije trenda, omogućava ispravku projekcije, ukoliko možemo očekivati da će identični faktori nastupiti i u budućnosti.

Ukoliko odstupanja od linije trenda budu veća, u budućnosti treba izraditi, od početka, analizu trenda tom istom metodom najmanjih kvadrata kako bi se odredila njena sadašnja visina.

III. RAD SA PROGRAMOM PROGNOZA II

Upozorenje: rad sa programom se može započeti samo nakon što se pročitaju dolenađena pravila za njegovo korištenje.

Program sadrži sljedeće elemente (*spreadsheets*):

1. Pretpostavke - mjesto za upisivanje predviđene inflacije kao i prve godine Programa.
2. Stanje - ukupno, sumirano stanje svih podataka (*spreadsheets*), uz mogućnost eventualnog grafičkog prikaza rezultata.
3. D..... itd. Proračunski prikaz projekcije prihoda prema pojedinačnim budžetskim kodovima.
4. W..... itd. Proračunski prikaz projekcije rashoda prema pojedinačnim budžetskim kodovima.

U prikazima označenim sa D i W prikazani su finansijski „podaci“ iz prethodnih godina /žuta polja/. Program automatski izračunava, u dvije verzije, „umnožak projekcije“ prema matematičkom trendu /bijela polja/, jednu verziju rezultata koristeći podatke iz posljednjih 5 godina, i drugu verziju, koristeći podatke samo iz posljednje 3 godine. Kolone projekcije predstavljene u zelenim

poljima, „Projekcija“, koje je izradila osoba koja izrađuje projekciju, su predstavljene u verziji koja razmatra inflaciju.

Kolone „Projekcija“ koje se tiču inflacije su sumirane u dnu prikaza, u ljubičastoj koloni tabele „Projekcijski“, kao projekcije u dijelu operativnih prihoda i rashoda, u određenom dijelu budžetskog koda. Ukupni podaci se sumiraju automatski u prikazu (*spreadsheet*) „Stanje“

Kako bi se zadržala mogućnost kontrole, tj. da li su podaci od ranije ispravno uneseni, ispod se nalazi kolona „Istorijski“.