

Optimalni obuhvat JRT-a

Mark Silins

**Sastanak PEMPAL-a
12. septembra 2024 g.**

I. Pregled novog proizvoda znanja Zajednice prakse trezora



Uvod

- Ovaj dokument pripremljen je na zahtev Tematske grupe PEMPAL-ove Zajednice prakse za trezor (TCOP) za upravljanje novčanim sredstvima i izradu novčanih projekcija.
- On sumira prezentaciju predstavljenu na sastanku grupe u novembru 2023. godine i uključuje nalaze grupnih diskusija održanih tokom istog sastanka.
- Dokument razmatra definiciju JRT, zašto je konsolidacija važna i predlaže šta treba uključiti u JRT, a šta isključiti. Fokus je na naprednijim aspektima JRT dizajna koje je teže implementirati u praksi.
- Dokument se može naći na veb stranici PEMPAL-a pod proizvodima znanja ovde <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/optimalna-pokrivenost-jedinstvenim-ra%C4%8Dunom-trezora>

Sadržaj dokumenata

1. Šta je JRT?
2. Konsolidacija
3. JRT i okvir za opšti nivo države i javni sektor
4. Zašto konsolidovati novčana sredstva na JRT?
5. Konsolidacija sredstva opšteg nivoa države
6. Šta bi trebalo da ostane van okvira JRT?
7. Taktike realizacije prelaska na JRT: Kako ubediti aktere da pređu na JRT uz obezbeđivanje određenih podsticaja
8. Rezime – Pitanja koja je potrebno postaviti prilikom donošenja odluke o uključivanju u jedinstveni račun trezora ili isključivanju

Što je jedinstveni račun trezora (JRT)?

- *JRT je jedinstvena struktura vladinih bankovnih računa koja pruža konsolidirani prikaz vladinih gotovinskih sredstava. JRT se temelji na načelu jedinstvenih gotovinskih sredstava i jedinstvenog trezora te predstavlja bankovni račun ili skup povezanih računa s pomoću kojih vlada provodi transakcije za sve svoje primitke i plaćanja.*

Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues (Jedinstveni račun riznice: koncept, dizajn i pitanja provedbe), autori: Sailendra Pattanayak i Israel Fainboim

- **Glavno je pitanje: što se smatra optimalnim obuhvatom JRT-a u nekoj zemlji?**

Zašto je konsolidacija glavni cilj modernog upravljanja javnim financijama (PFM)?

- Konsolidacija u okviru vlade ne odnosi se samo na gotovinska sredstva i JRT, nego uključuje i sljedeće:
- obuhvat ISFU-a
- obuhvat odluka o dodjeli proračunskih sredstava
- obuhvat opće vlade
- obuhvat plaćanja i naplate prihoda
- obuhvat bilance stanja
- unaprjeđenje fiskalnih informacija na način da se njima obuhvate i informacije o učinku

Svi ti elementi omogućuju sveobuhvatan pregled vladinih aktivnosti – njezina fiskalnog položaja i rezultata koje postiže.

- Na taj se način također smanjuje neefikasnost u okviru provedbe vladinih aktivnosti, konkretno omogućavanjem:
 - unutarnje namire
 - pravodobnog izvještavanja
 - donošenja odluka na temelju sveobuhvatnih informacija

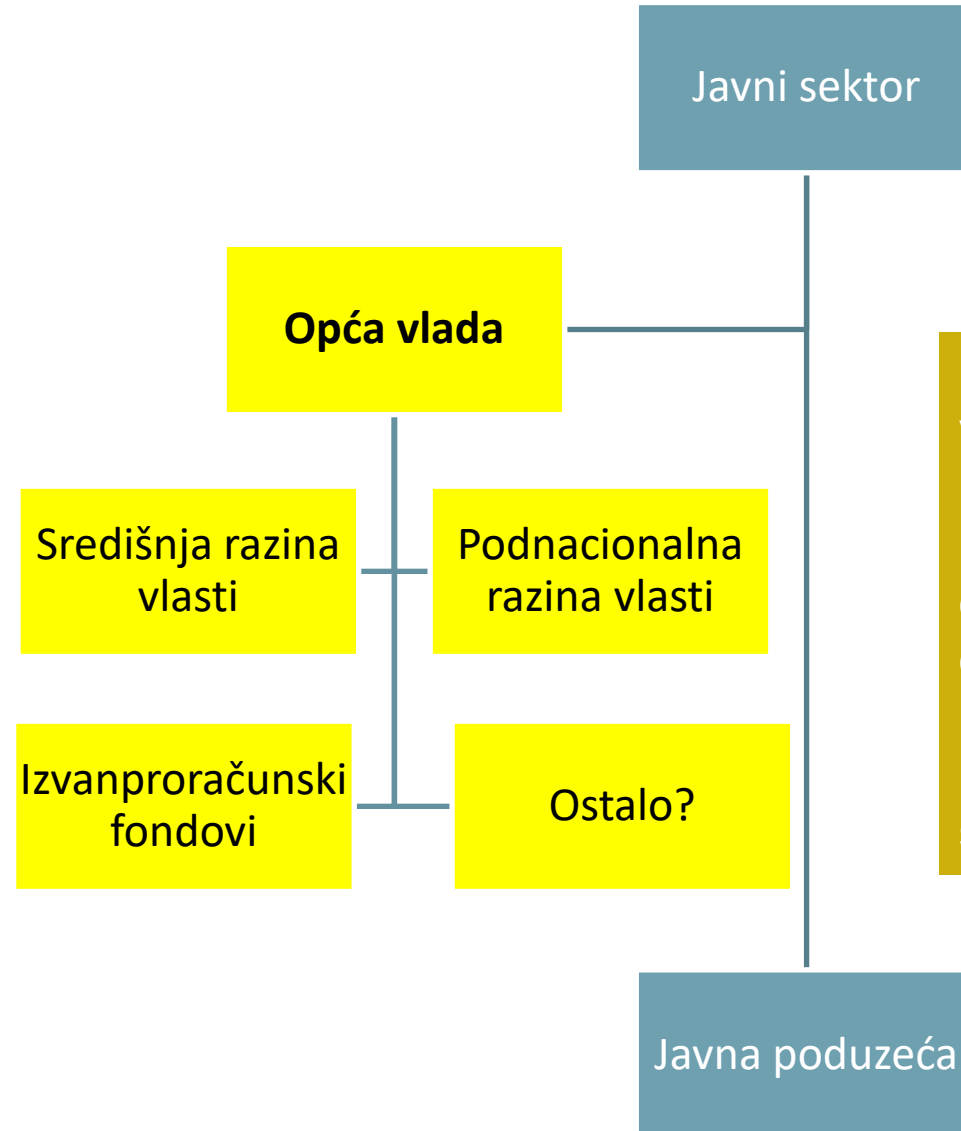
JRT je ključna sastavnica takvog okvira za konsolidaciju.

JRT i okvir za opću vladu i javni sektor

Što predstavlja naziv?

Zakonom ustanovljeno tijelo ili državno poduzeće?

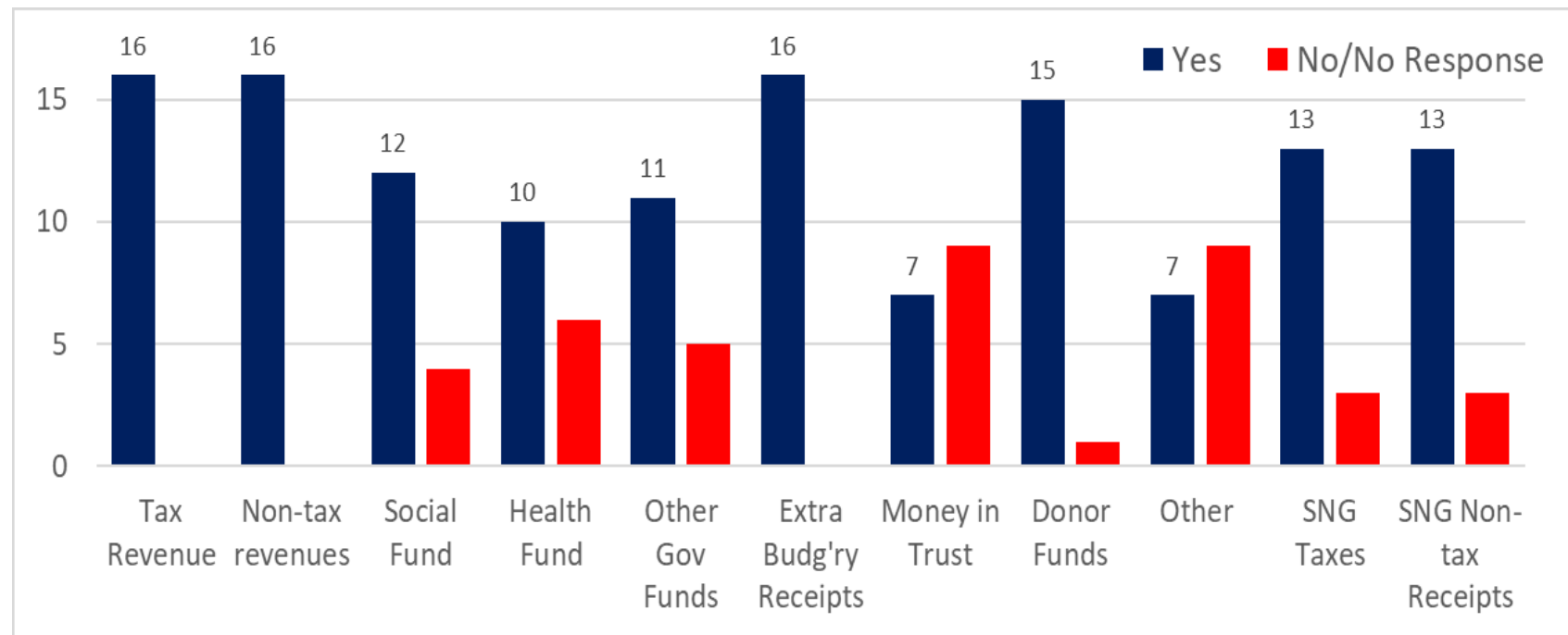
Ti se pojmovi u međunarodnoj zajednici ne upotrebljavaju dosljedno. Zakonom ustanovljena tijela imaju vlastite organske zakone, ali su i dalje često „produžetak” opće vlade s posebnim ulogama i odgovornostima. Državna poduzeća jesu poduzeća, što znači da su osnovana s namjerom da se njima upravlja na komercijalnoj osnovi. U nekim slučajevima mogu postojati određeni izazovi pri utvrđivanju sektora.



Izvanproračunski fondovi, vlastiti prihodi, deponirani novac i sl. u pravilu su uključeni u kategoriju sektora opće vlade. Stoga, iako određena zemlja možda ne upotrebljava iste definicije tih pojmova, oni su u pravilu dio sektora opće vlade.

Obuhvat JRT-a – anketa PEMPAL-a iz 2021.

Većina primitaka teče izravno u JRT (da/ne prema odgovorima zemalja)



- Prikazani grafikon pokazuje da većina zemalja **upotrebljava definiciju opće vlade iz GFSM-a**
- JRT ima **širok obuhvat** koji uključuje i druge elemente osim poreznih prihoda opće vlade
- Većina zemalja **uključuje sva sredstva i druge izvanproračunske izvore u JRT**, uključujući namjenske donacije i zajmove
- Kad je riječ o upravljanju deponiranim novcem, odgovori su i dalje miješani, pri čemu manje od polovine anketiranih zemalja potvrđuje držanje sredstava na JRT-u – tri zemlje nisu odgovorile
- Sedam zemalja navelo je da se i druga sredstva drže na JRT-u, uz osam kategorija navedenih u anketi, ali samo su dvije navele konkretne primjere
- Iako se sredstva možda drže na JRT-u, **u nekim slučajevima nisu nužno zamjenjiva te stoga nisu raspoloživa za pravu konsolidaciju**

Argumenti u prilog konsolidaciji/razdvajanju slični su za različite vrste fondova i sredstava u okviru opće vlade

Prilike

- Ovisi li fond u velikoj mjeri o vladi za financiranje?
- Je li riječ o subjektima nad kojima se vrši kontrola i o kojima se podnosi izvještaj u sektoru opće vlade?
- Posjeduju li vještine potrebne za učinkovito upravljanje gotovinskim sredstvima?
- Središnji upravitelj gotovinskim sredstvima može pristupiti širem rasponu instrumenata za ulaganje i zaduživanje – stručna uloga
- Smanjena potreba za poravnanjem/namirom na razini cijele vlade
- Pravodobno i konsolidirano izvještavanje
- Partnerske banke imaju osobne interese za upravljanje gotovinskim sredstvima u njihovu korist – ugovor na razini cijele vlade / memorandum o razumijevanju
- Smanjuje se radno opterećenje u pogledu bankovnih poravnanja

Problemi (koji se mogu riješiti)

- Osjećaj gubitka autonomije/neovisnosti i kontrole
- Stvarna kontrola nad odlukama o potrošnji – proračunski subjekti / upravitelji fondovima često bankovni račun promatraju kao temelj kontrole nad sredstvima
- Pravodobna raspoloživost gotovinskih sredstava
- Povrat na novčane zalihe

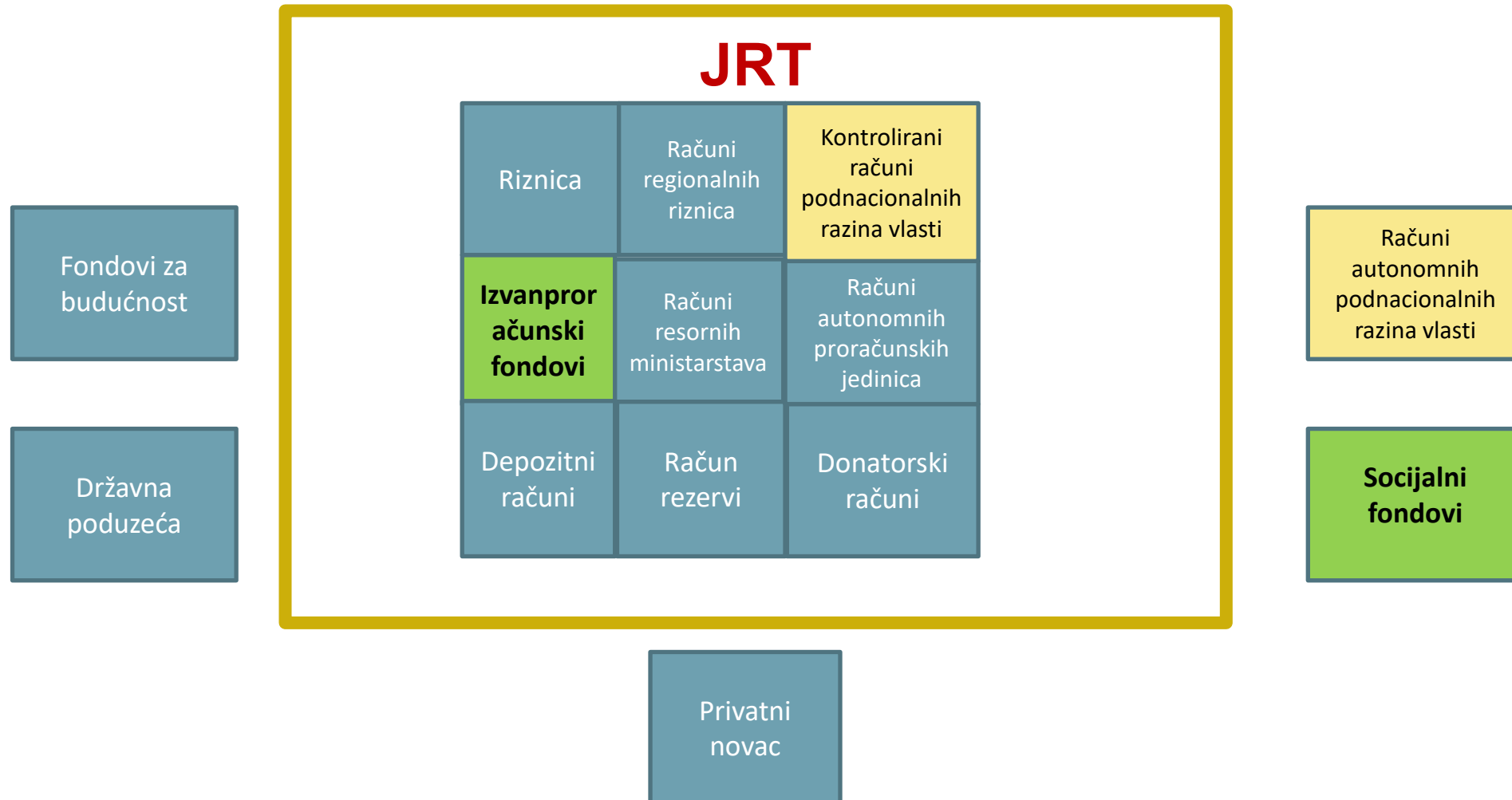
Ograničenja JRT-a

Državna poduzeća – Ta poduzeća posluju kao neovisna poduzeća u vlasništvu vlade, nisu dio javnog sektora opće vlade. Većina državnih poduzeća posjeduje vlastita stručna znanja i strategije u području upravljanja imovinom i obvezama te je u pravilu bolje da nastave funkcionirati neovisno o vladi. Kada je riječ o subjektu koji je samo po nazivu državno poduzeće i koji je očito dio opće vlade, taj bi subjekt trebao biti uključen u obuhvat JRT-a.

Fondovi zabudućnost – Nemaju sve zemlje uspostavljen fond za budućnost, ali oni su posebno uobičajeni u okruženjima u kojima su resursi koji danas osiguravaju velike tokove prihoda ograničeni. Te zemlje odvajaju dio prihoda kako bi ublažile činjenicu da u budućnosti ti tokovi prihoda neće biti dostupni. Budući da su to dugoročna ulaganja, koja su odvojena od rada opće vlade, razumno je da ih se izolira i drži izvan JRT-a.

Privatni novac – Postoji razlika između depozitnih fondova i ostalog privatnog novca. Bi li trezor trebao u okviru svojih usluga nuditi ulaganje privatnog novca u JRT (deponirani novac i sredstva iz privatnih izvora, npr. doprinosi roditelja školama smatraju se javnim sredstvima)? Koja je svrha JRT-a? Nije dizajniran kao atraktivan instrument ulaganja za sve, već kao alat koji bi vladi trebao omogućiti da na najbolji način upravlja svojim gotovinskim sredstvima i izrađuje projekcije svojih gotovinskih sredstava. Bi li ta veća uloga u području ulaganja negativno utjecala na glavne funkcije JRT-a? Bi. Bi li vlada trebala biti konkurencija bankama? Ako da, funkcionira li na istoj komercijalnoj osnovi kao banke, pri čemu ne iskorištava svoj položaj kako bi nadoknabila operativne troškove ili utjecala na diskontne stope?

Sažetak – što je obično uključeno u obuhvat JRT-a, a što bi trebalo biti izvan obuhvata JRT-a?



Taktike za provedbu uključivanja dionika u obuhvat JRT-a – kako uvjeriti i potaknuti dionike da se koriste JRT-om

- Potrebno je osigurati jasnoću u pogledu ukupnih koristi koje vlada ima od JRT-a, odnosno pobrinuti se da dionici uvide koristi
 - izradom dokumenta za diskusiju u kojem se ističu koristi
 - isticanjem povrata ili smanjenja troškova na razini cijele vlade
 - isticanjem pristupa širem rasponu instrumenata ulaganja (obratne repo transakcije)
 - kvantificiranjem koristi u smislu opipljivih poboljšanja usluga (povećani interes / smanjeni troškovi ekvivalentni su 3000 novih medicinskih sestara i liječnika)
- Takođe je važno utvrditi zašto se određena strana opire prelasku na JRT i izravno se pozabaviti tim nedoumicama/problemima. Je li to zato što je trezor u prošlosti uskraćivao sredstva ili zato što plaćanja nisu bila obrađena na vrijeme?

Taktike za provedbu uključivanja dionika u obuhvat JRT-a – kako uvjeriti i potaknuti dionike da se koriste JRT-om (2)

- Je li riječ o osjećaju gubitka kontrole ili o zakonodavstvu kojim se utvrđuju njihove ovlasti za upravljanje vlastitim bankovnim računima?
 - Računima sa saldom nula ne oduzimaju se te ovlasti, ali se njima omogućuje centralizacija gotovinskih sredstava u svrhu ulaganja
 - Postupna promjena mogla bi biti učinkovitija – prvo treba osigurati uključivanje u glavnu knjigu ISFU-a, a prelazak na konsolidaciju u JRT-u provodi se tek nakon što uvide da se ISFU-om centralizira obrada plaćanja, a ne kontrolira potrošnja

To zahtijeva drukčiju ulogu trezora nego u prošlosti!!

- Potrebno je izraditi memorandume o razumijevanju u kojima će se utvrditi zahtjevi u pogledu učinka, uloge svih strana i način podjele povrata ulaganja

Ali u konačnici može biti važno osigurati visoku razinu političke potpore kako bi se dionike primoralo da prihvate konsolidaciju ako to ne žele učiniti dobrovoljno

Sažetak – pitanja za usmjeravanje odluke o uključenju ili isključenju iz obuhvata JRT-a

- Kojem sektoru pripadaju fondovi? Opća vlada trebala bi biti uključena, ali širi javni sektor i privatni sektor u pravilu nisu uključeni u obuhvat JRT-a.

Unutar opće vlade

Primarni preporučeni stav je takav da bi cjelokupna opća vlada trebala biti uključena, osim ako je isključenje općenito u najboljem interesu upravljanja

- Ovisi li subjekt/fondovi u velikoj mjeri o vladi za financiranje? Ako da, vjerojatno bi trebali biti uključeni u obuhvat JRT-a.
- Kontrolira li opća vlada predmetni fond/subjekt ili je on autonoman? Svi subjekti nad kojima se vrši kontrola trebali bi biti konsolidirani. Kad je riječ o autonomnim subjektima, postoje argumenti koji idu u prilog tomu da se njima omogući upravljanje vlastitim gotovinskim sredstvima, ali u većini se slučajeva prednost daje uključenju.
- Provodi li subjekt/fond velik broj transakcija s drugim subjektima unutar opće vlade? Ako da, potrebno je razmotriti uključenje u obuhvat JRT-a ili barem konsolidaciju u ISFU-u.
- Ima li subjekt opće vlade kapacitete za upravljanje gotovinskim sredstvima? Ako nema, JRT bi trebao biti rješenje, uz dijeljenje povrata od ulaganja.



II. Měření účinku JRT-a

Postojeće mere učinka za JRT su donekle ograničene

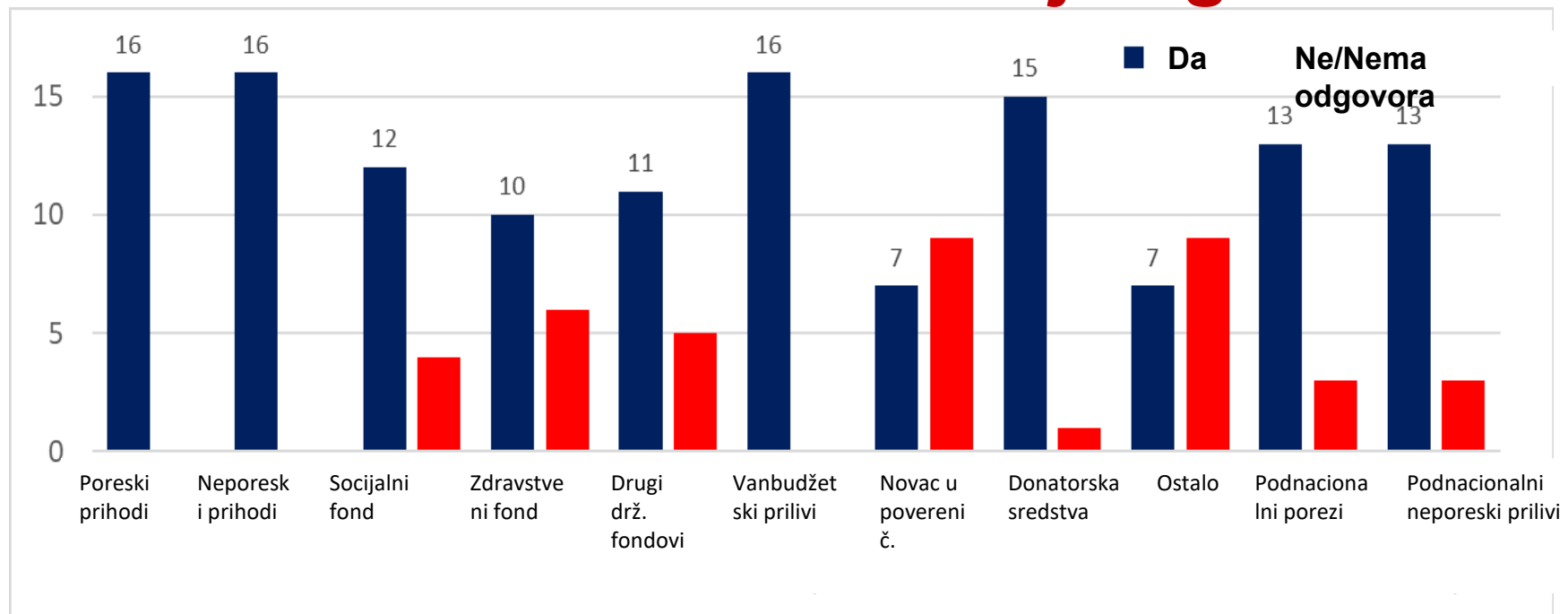
PEFA 21.1

Ocena Minimalni zahtevi za ocene

- A** *Svi* bankarski i gotovinski bilansi konsoliduju se na dnevnom nivou.
- B** *Svi* bankarski i gotovinski bilansi konsoliduju se na nedeljnom nivou.
- C** *Većina* gotovinski bilansa konsoliduje se na mesečnom nivou.
- D** Učinak je manji od potrebnog za ocenu C.

- Šta je uključeno i šta je isključeno? – fokus PEFA ocene je samo na **budžetskoj centralnoj državi** što je veoma uzak fokus JRT u većini zemalja PEMPAL-a
- Bilansi se mere u vreme procene što možda ne odražava prosečne dostupne bilanse
- Dok PEFA ukazuje da je namera u kreiranju koncepta JRT zamenjivost, ovo se ne ocenjuje.

Čak i upotreba naše ankete u 2021. godini na temu Obuhvata JRT bila je ograničena



Jasno je iz odgovora da je konsolidacija gotovine generalno prilično dobra, međutim, velike količine ovih sredstava ostaju u karantinu i stoga nisu dostupna za pravu konsolidaciju

Dobar pokazatelj učinka (PU) takođe treba da meri delotvornost JRT u osiguravanju da državne obaveze budu plaćene na vreme

Predloženi novi pokazatelj za testiranje kroz samoprocenu u pripremi sastanka u Tirani:

Obuhvat JRT za svaki od tri poslednja meseca za koje su dostupni podaci, molimo vas navedite

| | Kraj meseca 1 (navedite) | Kraj meseca 2 (navedite) | Kraj meseca 3 (navedite) | Prosek |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------|
| A. Gotovinski bilansi u JRT pod kontrolom Trezora i dostupni za izvršavanje obaveza (u lokalnoj valuti) | | | | |
| B. Ukupno ostalih kontrolisanih državnih bilansa u bankarskom sistemu (u lokalnoj valuti) * | | | | |
| C. = $A/(A+B) \times 100$ procenata | | | | |

IPSAS zahteva izveštavanje o svim gotovinskim bilansima kontrolisanih subjekata u izveštavanju – gotovina koja nije zamenljiva takođe mora da bude posebno navedena u napomenama



Hvala na pažnji!