

ZAJEDNICA PRAKSE ZA RIZNICU/TREZOR (TCOP) PEMPAL-a
Tematska skupina za razvoj uloga i funkcija riznice/trezora**Utjecaj TCOP-a na reforme upravljanja javnim financijama (PFM), razvoj
trezora/riznice i inovacije****Videokonferencija, 11. prosinca/decembra 2024.****Uvod**

1. Zajednica prakse za riznicu/trezor (TCOP) PEMPAL-a održala je 11. prosinca/decembra 2024. videokonferenciju na temu *Utjecaj TCOP-a na reforme upravljanja javnim financijama (PFM), razvoj trezora/riznice i inovacije*. Cilj videokonferencije bio je diskutiranje o praktičnim primjerima utjecaja aktivnosti TCOP-a na reforme PFM-a i razvoj riznice u zemljama članicama. Sastanku je prisustvovalo 30 sudionika TCOP-a iz 14 zemalja članica PEMPAL-a (Albanija, Azerbajdžan, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Gruzija, Mađarska, Kazahstan, Kirgistan, Moldova, Sjeverna Makedonija, Rumunjska, Srbija, Tadžikistan i Turska). Sastanak je organizirao resursni tim Svjetske banke, koji je uključivao gđu Elenu Nikulinu (voditeljicu resursnog tima TCOP-a), gđu Galinu Kuznetsovu, gđu Elenu Dobrolyubovu (članice resursnog tima TCOP-a) i gđu Tetianu Shalkivsku (iz Sekretarijata TCOP-a).

2. **Gđa Elena Nikulina** poželjela je dobrodošlicu sudionicima te predstavila ciljeve i dnevni red sastanka. Napomenula je da je sastanak višenamjenski. Uzimajući u obzir tekuće procese u okviru razvoja nove Strategije PEMPAL-a, bilo je važno zabilježiti rezultate postignute tijekom trenutačne faze PEMPAL-a s pomoću kojih se vodstvo TCOP-a može pripremiti za plenarnu sjednicu na razini cijele mreže koja će se održati u ožujku/martu 2025. Ovaj skup također se logično nastavljao na nedavno održani sastanak u Tirani tijekom kojeg su se vodile diskusije o pristupima mjerenju učinka riznice, stoga bi tema mogla biti relevantna za državne riznice i pružiti dodatne ideje o mjerenju i predstavljanju utjecaja reformi riznice. Dnevni red sastanka uključivao je prezentacije pet zemalja, kratku prezentaciju resursnog tima i diskusiju.

Slučajevi zemalja

3. Predstavnici pet zemalja članica TCOP-a (Gruzija, Azerbajdžan, Turska, Kazahstan i Tadžikistan) održali su kratke prezentacije o utjecaju TCOP-a na reforme PFM-a i razvoj riznice u svojim zemljama.

4. **G. Erekle Gvaladze (predsjednik TCOP-a iz Riznice Gruzije)** istaknuo je da su prezentacije internacionalnih stručnjaka i razmjena iskustava među kolegama iz različitih državnih riznica na skupovima TCOP-a potaknuli značajna poboljšanja u okviru poslovanja riznice u Gruziji, uključujući (i) uvođenje prakse razmjene informacija između Državne riznice i Državne agencije za javnu nabavu u pogledu plaćanja provedenih u skladu s proračunskom raspodjelom u okviru postojećih ugovora, što je pridonijelo značajnom smanjenju prijevара i (ii) uvođenje praksi aktivnog upravljanja gotovinom i upravljanja gotovinskom rezervom. Naglasio je da utjecaj PEMPAL-a nije ograničen na same skupove, pruživši pritom nekoliko primjera drugih zemalja članica PEMPAL-a (uključujući Azerbajdžan, Kazahstan i Uzbekistan) koje su uspostavile bilateralnu suradnju s Gruzijom i učile iz njezina iskustva. Važno je bilo

spomenuti i da su reforme riznice provedene u Gruziji dovele do materijalnih i mjerljivih rezultata – naime, uvođenje pristupa utemeljenog na riziku za autorizaciju plaćanja (sustav „zelenog koridora”) Gruziji je pomogao **trostruko povećati** produktivnost osoblja riznice u navedenom području. Uvođenjem instrumenata aktivnog upravljanja gotovinom prihodi od dodatnih kamata dosegli su 0,72 % godišnjeg državnog proračuna. Nadalje, digitalizacija provedena u okviru vlade nije pogodna samo za vladu. Uvođenjem jedinstvenog poreznog broja za fizičke i pravne osobe te automatskog sustava povrata poreza povrat poreza drastično se povećao sa 615 milijuna GEL u 2019. na 2.266 milijuna GEL u 2022.

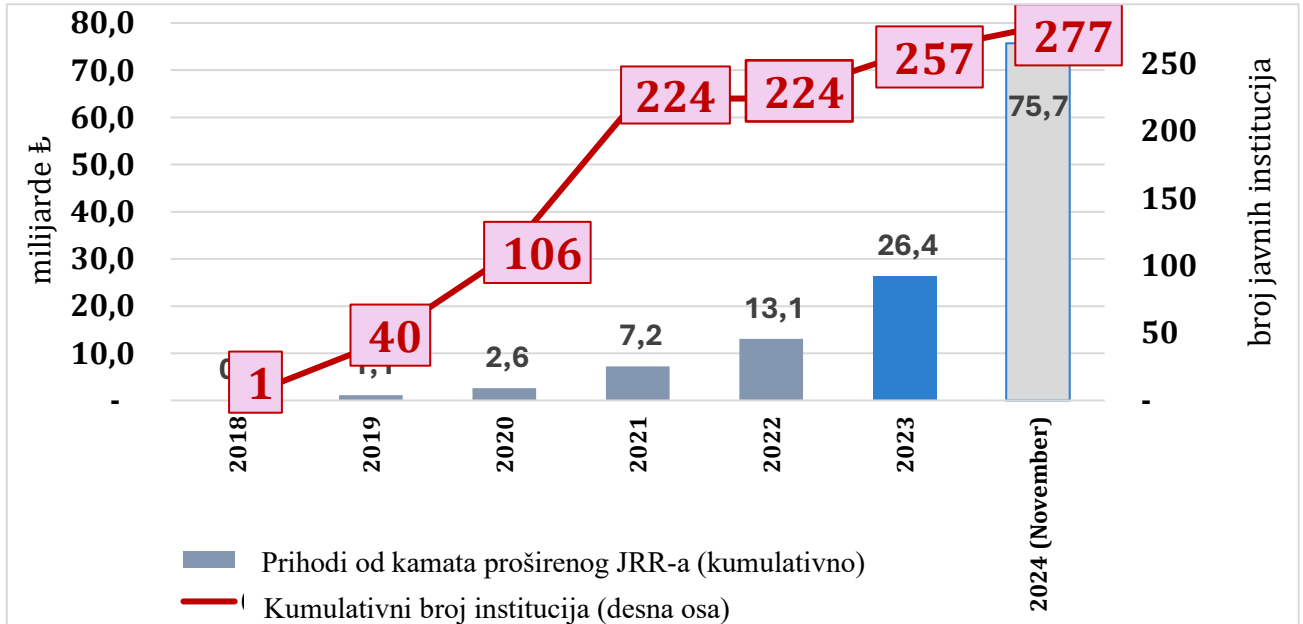
5. **Gđa Elena Nikulina** istaknula je da je Gruzija izvrstan primjer zemlje koja je na skupovima TCOP-a uspjela usvojiti nova saznanja primjenjiva u razvoju riznice i potaknuti druge zemlje članice TCOP-a na provedbu reformi vlastitog poslovanja riznice.

6. **G. Nazim Gasimzade (zamjenik predsjednika TCOP-a iz Agencije za državnu riznicu Azerbajdžana)** naglasio je da trenutačno dostupna tehnička rješenja često ograničavaju mogućnosti reformi riznice. Međutim, Riznica Azerbajdžana uvela je značajna poboljšanja potaknuta iskustvom kolega razmijenjenim na skupovima TCOP-a, među kojima je posebno istaknuo pristup utemeljen na riziku koji Azerbajdžan (potaknut iskustvom Gruzije) od 2024. prakticira u pogledu obrade obračuna plaća i plaćanja u vezi s komunalnim uslugama. Usto je Riznica Azerbajdžana, potaknuta iskustvom Moldove, pojednostavnila svoju organizacijsku strukturu spajanjem 12 regionalnih odjela za riznicu u Bakuu u jednu, pri čemu je provedena i određena razina konsolidacije u dotičnim regijama. Istovremeno su otvoreni novi odjeli u okviru središnje riznice za poslove strateškog upravljanja i upravljanja projektima, metodologije i unutarnje kontrole s ciljem lakše transformacije uloge i funkcija riznice. Nedavan sastanak TCOP-a u Tirani bio je vrlo značajan u pogledu tekućih procesa u okviru reforme jer Azerbajdžan u 2025. planira uvesti ključne pokazatelje učinka na razini pojedinca među osobljem riznice. Konačno, Riznica Azerbajdžana u 2025. planira uvesti praksu privremenog ulaganja neangažiranih salda JRR-a u poslovnim bankama. Planiraju se i dodatna poboljšanja u području projekcija gotovinskih tokova. Ukupno gledajući, oba skupa TCOP-a (uključujući sastanke tematskih skupina TCOP-a) i proizvodi znanja TCOP-a (posebno oni u vezi s upravljanjem gotovinom i alatom analize gotovinskih tokova – CFAT) ostavili su značajan utjecaj na provedene i planirane reforme riznice u Azerbajdžanu.

7. **Gđa Elena Nikulina** čestitala je g. Nazimu Gasimzadeu na postignutim uspjesima i napomenula da su organizacijske reforme uvijek osjetljiva tema zbog problema preraspodjele. Podsjetila se slučaja Moldove, u kojoj je provedba sličnih reformi također bila dosta teška zbog potrebe za radikalnim smanjenjem mreže regionalnih odjela u zemlji. **G. Dan Berladean (iz Državne riznice Moldove)** potvrdio je da je broj regionalnih odjela riznice u Moldovi 2015. smanjen s 38 na samo pet.

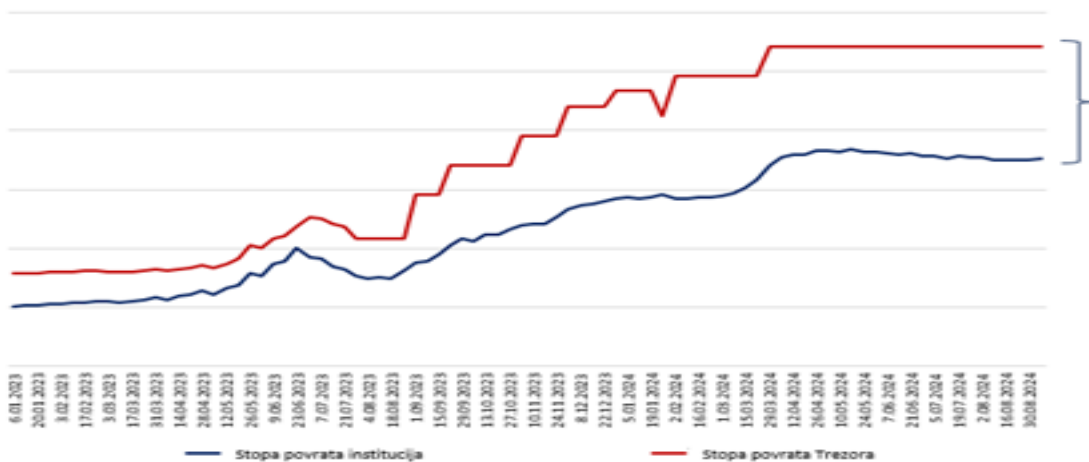
8. **G. Bariş Can (iz Ministarstva riznice i financije Turske)** istaknuo je da podržavanjem razmjene formalnog i neformalnog znanja i iskustva TCOP omogućuje primjenu iskustva i stručnosti prepoznatih stručnjaka, promatranje i analizu širokog raspona inovativnih i prilagodljivih praksi te praćenje najnovijih trendova u poslovanju riznice. Diskusije tijekom tematskih skupina TCOP-a (počevši od sastanka u Ankari u 2016.) Turskoj su pomogle da značajno poboljša efikasnost JRR-a, drastično proširi obuhvat JRR-a i poveća prihode od kamata na neangažirani saldo JRR-a. Obuhvat JRR-a povećao se **za 276**

institucija od 2018. i trenutano obuhvaća sve javne institucije, osim lokalne razine vlasti. Zahvaljujući proširenju JRR-a Riznica trenutano ima pristup saldima u vrijednosti do 250 milijardi TRY te navedena sredstva može iskoristiti kao gotovinsku rezervu i time smanjiti potrebu za zaduživanjem. Dodatni prihodi od privremenih ulaganja salda JRR-a u 2024. dosegli su brojku od 75,7 milijardi TRY (slika 1.).



Slika 1.: Proširenje JRR-a i prihodi od kamata JRR-a u Turskoj u razdoblju od 2018. do 2024.

9. Nadalje, zbog većih kapaciteta osoblja i ekonomije razmjera stopa rentabilnosti Riznice bilježila je značajno veće brojke od onih drugih institucija (slika 2.), što znači da je konsolidacija gotovinskih sredstava također imala važan ekonomski utjecaj.



Slika 2.: Rentabilnost na višak gotovinskih sredstava u Riznici i institucijama

10. **Gđa Elena Nikulina** naglasila je da je prvi sastanak Tematske skupine za upravljanje gotovinom održan u ožujku/martu 2016. u Ankari te da je na njemu nekoliko zemalja, uključujući Moldovu, predstavilo svoja postignuća po pitanju obuhvata JRR-a i time pružilo poticaj kolegama iz Turske. Dodatne diskusije o obuhvatu JRR-a održane su na nekoliko skupova TCOP-a, a primjer Turske jasno prikazuje pogodnosti proširenja obuhvata JRR-a.

11. **G. Rakhat Tokbayev (iz Odbora za državnu riznicu Kazahstana)** istaknuo je da je PEMPAL pomogao ojačati internacionalnu suradnju Kazahstana i drugih zemalja unutar i izvan regije Europe i srednje Azije. Tako je na Plenarnoj sjednici u Almatyju održanoj 2023. sudjelovalo 16 zemalja članica TCOP-a i pet zemalja članica Mreže za upravljanje javnim rashodima u Aziji (PEMNA), a samo u razdoblju od 2023. do 2024. Odbor za državnu riznicu Kazahstana prisustvovao je uzajamnim posjetima u devet zemalja, od kojih je većinu organizirao ili informirao PEMPAL (uključujući Albaniju, Austriju, Mađarsku, Srbiju i Gruziju). Skupovi i proizvodi znanja TCOP-a utjecali su na razvoj riznice u Kazahstanu u nekoliko ključnih područja. Prvo, proširen je obuhvat JRR-a. Drugo, poboljšano je upravljanje gotovinom, u okviru čega Kazahstan 2025. planira uvesti praksu plasmana viška gotovinskih sredstava na burzu. Treće, ostvaren je značajan napredak u integraciji osnovnog ISFU-a Riznice s drugim vladinim sustavima, uključujući e-račune, e-nabavu i bazu podataka pravnih osoba koje omogućuje Ministarstvo pravosuđa. Četvrto, nastavno na prezentaciju iskustva Gruzije u pogledu projekta „zelenog koridora”, Kazahstan je uveo sličan pristup obradi plaćanja u vezi s komunalnim uslugama. Konačno, diskusije na skupovima TCOP-a potaknule su Kazahstan na uvođenje sustava nadzora riznice s ciljem minimiziranja rizika pronevjere u okviru velikih projekata ulaganja.

12. **Gđa Elena Nikulina** istaknula je kako je opseg bilateralne suradnje s Odborom za državnu riznicu Kazahstana impresivan i usto je naglasila da će resursni tim TCOP-a zatražiti popratne informacije o detaljima pojedinih reformi opisanih u prezentaciji. Također je napomenula da je studijski posjet Seulu 2015. u organizaciji TCOP-a bio jedan od skupova koji je potaknuo interes zemalja članica PEMPAL-a za integraciju ISFU-a s drugim sustavima.

13. **G. Muhammad Amirkhonov (iz Središnje riznice Tadžikistana)** u svojoj je prezentaciji pokazao kako su teme gotovo svih plenarnih sjednica TCOP-a održanih od 2011. imale dugotrajan utjecaj na plan reformi riznice u Tadžikistanu. Posebno je naglasio kako je iskustvo drugih zemalja članica PEMPAL-a u pogledu razvoja ISFU-a utjecalo na dizajn ISFU-a u Tadžikistanu, kao i njegovu integraciju s drugim sustavima (uključujući sustav e-nabave). Štoviše, Tadžikistan je odabrao turski ISFU kao temelj za dizajn tadžikistanskog ISFU-a, s odgovarajućim prilagodbama u skladu s potrebama zemlje. Trenutačno je u razvoju centralizirani sustav za računovodstvo u javnom sektoru. Iskustvo zemalja članica TCOP-a u području unutarnje kontrole u sustavu riznice uglavnom je primijenjeno za potrebe sastavljanja novih uputa riznice i razvoja ISFU-a. Usto je proizvod znanja TCOP-a na temu „Jedinstveni račun riznice (JRR) i upravljanje gotovinom u vladama zemalja članica PEMPAL-a” potaknuo uvođenje značajnih poboljšanja u procesima riznice. Obuhvat JRR-a proširen je, a razmatraju se i dodatna poboljšanja u pogledu povećanja mogućnosti zamjene sredstava. Tadžikistan trenutačno razmatra uvođenje alata analize gotovinskih tokova (CFAT) za potrebe projekcija gotovinskih tokova predstavljenog na nekoliko skupova TCOP-a. TCOP je također imao pozitivan utjecaj na razvoj bilateralnih odnosa Tadžikistana s riznicama iz drugih zemalja članica PEMPAL-a, uključujući Tursku i Gruziju.

14. **Gđa Elena Nikulina** pohvalila je značajan napredak koji je Tadžikistan postignuo u pogledu digitalizacije riznice i u drugim područjima poslovanja riznice te je istaknula kako pristup povezivanja reformi riznice s konkretnim skupovima TCOP-a koji je predstavio **g. Muhammad Amirkhonov** može poslužiti kao primjer svakome.

Prezentacija resursnog tima i diskusija

15. **Gđa Elena Dobrolyubova** predstavila je Mapu utjecaja TCOP-a, na kojoj je sažeto prikazan utjecaj TCOP-a u raznim aspektima razvoja riznice, izrađenu na temelju analize anketa članova TCOP-a i tematskih anketa u razdoblju između 2018. i 2024. Istaknula je da je Mapa utjecaja TCOP-a prilagodljiva i pritom je potaknula zainteresirane sudionike da pruže svoje preporuke i komentare. Verzija Mape utjecaja TCOP-a ažurirana na temelju diskusija održanih tijekom videokonferencije prikazana je na Slici 3.

Oblast reformi riznice/trezora	Uticaj TCOP-a na razvoj riznice/trezora u 2018.-2024. g.																			
	ALB	ARM	AZR	BiH	BLG	CRO	GEO	HUN	KAZ	KOS	KGZ	MLD	MNE	NMC	ROM	SRB	TJK	TRK	UKR	UZB
Evolucija funkcija riznice/trezora, pravne i organizacijske reforme	24		24			24		24c			24				24b		24c			
Proširenje obuhvata JRT-a/revizija modela JRT-a		21	24	24		24b	24	24	24		18	24b					24c	24		24
Uvođenje kontrola riznice/trezora zasnovanih na riziku	23		24					24				18					23	24c		19
Uvođenje aktivnog upravljanja gotovinom (bafer likvidnošći, privremeno zaduživanje/ulaganje neaktivnih stanja)	24		24			19	24b	24			24	19	24	21				24		24
Poboljšanje predviđanja gotovine	24		24			23	24	24				24b	24	19		24	24c	24		19
Poboljšanje javnog računovodstva i izveštavanja (uključujući Kontni plan)			23			24	24			19	24	19	23		24		19			23
Razvoj/modernizacija informacionog sistema finansijskog upravljanja (FMIS-a)	24	24	24			24	24c	24	24c	19		18		24				23	18	24
Legenda																				
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #4CAF50; margin-right: 5px;"></div> značajne reforme sa priznatim uticajem PEMPAL-a </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 5px;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #2196F3; margin-right: 5px;"></div> planirane reforme na osnovu znanja stečenog kroz PEMPAL </div>																				
Izvori povratnih informacija																				
24 Tematsko istraživanje TCOP-a 2024. (pre plenarnog sastanka u Beogradu, maj - jun 2024.)																				
24b Anketa ministara PEMPAL-a 2024 (oktobar 2024)																				
24c Tematska videokonferencija o uticaju TCOP-a na reforme UJF (11. decembar 2024.)																				
23 Tematsko istraživanje TCOP-a 2023. (Plenarni sastanak u Almatiju, maj 2023.)																				
21 Tematsko istraživanje JRT i Upravljanje gotovinom u zemljama PEMPAL-a (2021 g.)																				
19 Tematsko istraživanje 2019. (Plenarni sastanak u Budimpešti, jun 2019.)																				
18 Tematsko istraživanje 2018. (Plenarni sastanak u Tirani, maj 2018.)																				
Napomena: ako je uticaj u istoj oblasti prijavila država u više izvora, prikazan je najnoviji izvor																				

Slika 3.: Mapa utjecaja TCOP-a

16. **Gđa Elena Dobrolyubova** također je predstavila nekoliko tematskih priča o uspjehu koje bi vodstvo TCOP-a moglo uključiti u svoju prezentaciju na plenarnoj sjednici na razini cijele mreže u ožujku/martu 2025., s fokusom na provedbu „zelenog koridora”, proširenje obuhvata JRR-a i uvođenje praksa aktivnog upravljanja gotovinom. **Gđa Elena Nikulina** istaknula je da bi na temelju prezentacija

zemalja priče o uspjehu TCOP-a trebale također uključiti napredak postignut u okviru integracije ISFU-a s drugim sustavima, kao što je sustav e-nabave.

17. **Gđa Mimoza Pilkati (iz Glavne uprave za riznicu Albanije)** naglasila je utjecaj koji TCOP ima na upravljanje gotovinom i automatizaciju procesa riznice. Također je potvrdila interes Albanije za pružanje dodatnih informacija o utjecaju TCOP-a, uključujući utjecaj konkretnih skupova. **Gđa Andrea Kocelj Bračić (iz Državne riznice Hrvatske)** također je potvrdila da je Hrvatska po potrebi spremna pružiti dodatne informacije o utjecaju TCOP-a na reforme PFM-a u Hrvatskoj. **G. Muhammad Amirkhonov** istaknuo je da je Tadžikistan također uveo pristup utemeljen na riziku u obradi plaćanja riznice i izrazio je spremnost na usporedbu navedenog pristupa s pristupom koji se provodi u Gruziji (projekt „zelenog koridora”).

18. **Gđa Naida Čaršimović**, savjetnica PEMPAL-a, zahvalila je TCOP-u na značajnom utjecaju zajednice na modernizaciju riznice. Također je napomenula da bi se priče o uspjehu sastavljene na temelju održanih diskusija mogle usredotočiti na konkretne teme ili konkretne zemlje i pritom se služiti različitim formatima.

19. **Gđa Elena Nikulina** zahvalila je svima na sudjelovanju na videokonferenciji i usto je napomenula da će se zahtjevi za popratnim informacijama poslati zemljama članicama TCOP-a kako bi se razjasnili konkretni detalji. **G. Erekle Gvaladze** zahvalio je sudionicima na njihovom neprocjenjivom inputu, a prilikom je također iskoristio kako bi svima zaželio sretnu novu godinu.

Zaključci

20. Skupovi i proizvodi znanja TCOP-a značajno su utjecali na reforme PFM-a, razvoj riznice i inovacije u zemljama članicama PEMPAL-a. Navedeni se utjecaj može povezati s konkretnim sastancima ili proizvodima znanja. Potrebno je napomenuti da, ovisno o kontekstu konkretne zemlje, utjecaj TCOP-a može imati odgođeni učinak, pri čemu ideje koje su bile predmet prezentacija i diskusija prije 8 – 10 godina još mogu biti relevantne u pojedinim zemljama.

21. Rezultati utjecaja napora uloženog u modernizaciju riznice mjerljivi su – primjerice, privremeno ulaganje neangažiranih gotovinskih salda JRR-a u Gruziji ostvarili su dodatne prihode koji iznose do oko 0,6 % – 0,7 % godišnjeg državnog proračuna. Proširenje obuhvata JRR-a i upravljanje konsolidacijom gotovinskih sredstava Turskoj je barem dvaput pomoglo povećati prihode od kamata u usporedbi s praksama decentraliziranog upravljanja gotovinom. Navedeni dodatni prihodi mogu se potom iskoristiti za financiranje ciljeva nacionalnog razvoja. Optimizacijom organizacijske strukture riznice smanjuju se troškovi poslovanja riznice, a uvođenjem kontrola riznice utemeljenih na riziku drastično se povećava produktivnost osoblja riznice. Tako se, primjerice, broj obrađenih plaćanja po članu osoblja u Gruziji trostruko povećao po provedbi projekta „zelenog koridora”.

22. Utjecaj TCOP-a nije ograničen samo na skupove TCOP-a jer zemlje članice grade bilateralne odnose zahvaljujući novom znanju, kontaktima i iskustvu umrežavanja. Članovi TCOP-a pružili su brojne primjere bilateralne suradnje među državnim riznicama zemalja Europe i srednje Azije koje je omogućila

mreža PEMPAL, od uzajamnih posjeta (primjerice, između Srbije i Kazahstana) do detaljne suradnje u automatizaciji funkcija financijskog upravljanja (između Turske i Tadžikistana).

23. Kako bi se olakšalo dokumentiranje naprednih praksi i obećavajućih rješenja, članovi TCOP-a ponudili su sastaviti tematske priče o uspjehu kojima bi se dokumentirao utjecaj zajednice te pružio dodatni poticaj drugim zemljama u njihovom nastojanju da poboljšaju učinkovitost i efikasnost državnih riznica. Resursni tim zatražit će popratne informacije od zemalja članica kako bi se omogućilo bolje dokumentiranje utjecaja TCOP-a na razvoj riznice i mjerenje utjecaja modernizacije riznice te će podržati sastavljanje navedenih priča o uspjehu koje će informirati plenarnu sjednicu na razini cijele mreže u ožujku/martu 2025.