



JEDINSTVENI RAČUN RIZNICE I UPRAVLJANJE GOTOVINOM U VLADAMA ZEMALJA ČLANICA PEMPAL-a: Izvešće o anketi TCOP-a za 2021.

prosinac/decembar 2021.

Sažetak

Ovo izvješće izradila je Zajednica prakse za riznicu (TCOP) koja djeluje u okviru Mreže za učenje uz pomoć kolega u području upravljanja javnim rashodima (PEMPAL). Svrha mu je usporediti prakse u području jedinstvenog računa riznice (JRR) i upravljanja gotovinskim sredstvima koje se upotrebljavaju u zajednici PEMPAL-a radi utvrđivanja dobrih praksa kolega i promicanja reformi riznice u zemljama članicama. Kvantitativnu osnovu ovog dokumenta čine rezultati ankete provedene među zemljama članicama PEMPAL-a početkom 2021. Neki odgovori u anketi ili nedostaci istih upućuju na postojanje brojnih područja u pogledu kojih bi bila preporučljiva dodatna analiza i diskusija u cilju daljnjeg razvoja. Ova zabilješka ne predstavlja službeni dokument Svjetske banke i ne održava službena stajališta Svjetske banke.

Zajednica prakse za riznicu PEMPAL-a

www.pempal.org

Sadržaj

KRATICE I AKRONIMI	- 3 -
SAŽETAK	- 4 -
UVOD.....	- 7 -
PEMPAL, TCOP I TCOP-OVA RADNA SKUPINA ZA UPRAVLJANJE GOTOVINOM.....	- 7 -
KONTEKST OVOG DOKUMENTA.....	- 7 -
STRUKTURA IZVJEŠĆA	- 11 -
JEDINSTVENI RAČUN RIZNICE.....	- 12 -
JRR U ZEMLJAMA ČLANICAMA PEMPAL-A	- 13 -
<i>Obuhvat i struktura JRR-a</i>	<i>- 13 -</i>
<i>Struktura jedinstvenog računa riznice</i>	<i>- 14 -</i>
<i>Tokovi u JRR</i>	<i>- 15 -</i>
<i>Mehanizam za prijenos prihoda na JRR</i>	<i>- 17 -</i>
PLATNI SUSTAVI	- 18 -
PLAĆANJA VLADA U ZEMLJAMA ČLANICAMA PEMPAL-A.....	- 19 -
<i>Obrada plaćanja s JRR-a</i>	<i>- 19 -</i>
<i>Broj računa i gotovinskih salda</i>	<i>- 21 -</i>
POSLOVNI ODNOSI SA SREDIŠNJOM BANKOM I POSLOVNIM BANKAMA.....	- 22 -
POSLOVNI ODNOSI S BANKAMA U ZEMLJAMA ČLANICAMA PEMPAL-A	- 23 -
<i>Kamate na gotovinska salda.....</i>	<i>- 23 -</i>
<i>Ugovori i naknade.....</i>	<i>- 25 -</i>
UPRAVLJANJE GOTOVINSKIM SREDSTVIMA I IZRADA PROJEKCIJA NOVČANIH TOKOVA.....	- 27 -
CILJEVI UPRAVLJANJA GOTOVINOM I IZRADA PROJEKCIJA GOTOVINSKIH TOKOVA U ZEMLJAMA ČLANICAMA PEMPAL-A	- 28 -
<i>Opći cilj upravljanja gotovinskim sredstvima.....</i>	<i>- 28 -</i>
<i>Gotovinska rezerva</i>	<i>- 28 -</i>
<i>Projekcije novčanih tokova</i>	<i>- 30 -</i>
INSTITUCIJSKE STRUKTURE I INSTRUMENTI ZA UPRAVLJANJE GOTOVINOM.....	- 32 -
INSTITUCIJE I INSTRUMENTI U ZEMLJAMA ČLANICAMA PEMPAL-A	- 33 -
<i>Institucijske strukture.....</i>	<i>- 33 -</i>
<i>Instrumenti za upravljanje gotovinskim sredstvima</i>	<i>- 34 -</i>
OSTALA PITANJA.....	- 37 -
NEDAVNE REFORME U ZEMLJAMA ČLANICAMA PEMPAL-A	- 37 -
UTJECAJ KORONAVIRUSNE BOLESTI COVID-19	- 38 -
ZAKLJUČCI I IMPLIKACIJE U POGLEDU BUDUĆIH AKTIVNOSTI TCOP-A.....	- 40 -
LITERATURA.....	- 41 -
PRILOG: SVEBUHVATAN JRR.....	- 42 -

Kratice i akronimi

ACH	Automatizirana klirinška kuća
CBbills	Vrijednosni papiri središnje banke
EBF	Izvanproračunski fondovi
ECA	Europa i srednja Azija
MoF	Ministarstvo financija
MoR	Memorandum o razumijevanju
PEMPAL	Mreža „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku“
PFM	Upravljanje javnim financijama
RTGS	Sustav namire u stvarnom vremenu na bruto načelu
SNG	Podnacionalna razina vlasti
Tbill	Trezorski zapis
Tbond	Trezorska obveznica
TCOP	Zajednica prakse za riznicu
JRR	Jedinstveni račun riznice
ZBA	Račun sa saldom nula

SAŽETAK

1. Ovaj je dokument sastavila Radna skupina za upravljanje gotovinskim sredstvima koja je dio Zajednice prakse za riznicu PEMPAL-a. Svrha mu je usporediti prakse u području jedinstvenog računa riznice (JRR) i upravljanja gotovinskim sredstvima koje se upotrebljavaju u zajednici PEMPAL-a radi utvrđivanja dobrih praksa kolega i promicanja reformi riznice u zemljama članicama. Kvantitativnu osnovu ovog dokumenta čine rezultati ankete provedene među zemljama članicama PEMPAL-a početkom 2021.

2. Rezultati ankete upućuju na napredak koji su brojne zemlje članice PEMPAL-a postigle u razvoju svojih riznica i širih funkcija upravljanja gotovinskim sredstvima. Prakse se donekle razlikuju, što se i očekuje s obzirom na razlike u pravnim okvirima, institucionalnim i financijskim strukturama te administrativnim kulturama i njihovu razvoju. Istovremeno postoji čvrsta osnova zemalja koje su razvile sposobnosti i mehanizme koji su u skladu s dobrom međunarodnom praksom. Odgovori u anketi također upućuju na to da su aktivnosti Radne skupine za upravljanje gotovinskim sredstvima TCOP-a pridonijele tim postignućima u brojnim zemljama. Međutim, rezultati upućuju i na to da sve zemlje i dalje u određenoj mjeri trebaju nastaviti razvijati svoje prakse, instrumente ili institucije. Stoga postoji jasan opseg rada u pogledu daljnje razmjene iskustava među zemljama sudionicama, pri čemu je Radna skupina i dalje izuzetno relevantna za članove.

3. Ključni rezultati ankete su sljedeći:

- i. Sve zemlje ispitanice imaju uspostavljen JRR te se on u svima nalazi u okviru središnje banke. U 13 od 16 zemalja računi podnacionalnih razina vlasti uključeni su u JRR, iako postoje određena ograničenja, i računi podnacionalnih razina vlasti nisu u svim slučajevima u potpunosti integrirani s onima središnje države.
- ii. U gotovo svim slučajevima JRR je ili jedan bankovni račun ili konsolidirani bankovni račun s više podračuna koji mogu biti bankovni računi ili se temeljiti na knjizi ISFU-a kako bi se osiguralo potrebno odvajanje i računovodstvo sredstava. Iako rezultati upućuju na to da je upotreba brojčanih oznaka u knjizi u porastu, određene se zemlje i dalje oslanjaju na odvojene bankovne račune s povezanim dodatnim zahtjevima u pogledu kontrole, upravljanja i revizije.
- iii. U svim su zemljama porezni i neporezni prihodi središnje vlade usmjereni prema JRR-u (u nekim slučajevima putem poslovnih banaka). Isto vrijedi i za porezne i neporezne prihode podnacionalnih razina vlasti u slučajevima kada one čine dio JRR-a. Više od polovine zemalja upotrebljava i druga proračunska i izvanproračunska sredstva čiji su primici usmjereni prema JRR-u, kao i bespovratna sredstva i zajmovi donatora. Međutim, pokrivenost je daleko od potpune. Upravljanje deponiranim novcem i dalje je miješano, a manje od polovine ispitanika potvrđuje čuvanje sredstava u JRR-u.
- iv. U velikoj se mjeri primjenjuje elektronički prijenos sredstava, uz izravan tok prihoda prema JRR-u. Kad je riječ o poreznim prihodima opće države, što je u pravilu najvažniji izvor prihoda, samo dvije zemlje nisu istog dana polagale

sredstva na JRR, bilo izravno ili putem računa sa saldom nula. Prakse u pogledu primitaka podnacionalne razine vlasti slične su onima za središnju državu.

- v. U 15 od 16 zemalja većina plaćanja vlade vrši se izravno s JRR-a, odnosno bez prethodnog prijenosa gotovinskih sredstava na račun ministarstva u poslovnoj banci, čime se smanjuje rizik od neupotrebljavanja gotovinskih sredstava. Nekoliko zemalja i dalje se koristi gotovinskim sredstvima ili čekovima u izvršavanju plaćanja, no riječ je o vrlo malim iznosima.
- vi. Većina zemalja ima izravan pristup bankarskom sustavu, pri čemu su 10 od 16 zemalja članice sustava namire u stvarnom vremenu na bruto načelu. Vrlo su male razlike između obrade plaćanja u skladu s njihovom gospodarskom kategorijom, a mehanizmi koji se upotrebljavaju za plaćanja koja provode podnacionalne razine vlasti u pogledu različitih gospodarskih kategorija gotovo su jednaki kao mehanizmi koje upotrebljava središnja država.
- vii. Gotovo sve zemlje imaju dokumentirani odnos sa svojom središnjom bankom te se u većini tih slučajeva plaćaju određene naknade. Međutim, samo 10 od 16 zemalja prima kamate na barem nekim gotovinskim saldima u središnjoj banci. Nadalje, iako ne postoji dominantno referentno mjerilo, više zemalja prima kamate koje su nešto niže od diskontne (eskontne) stope središnje banke, a manji broj zemalja prima više. Sličan udio zemalja prima kamate na salda u poslovnim bankama.
- viii. Većina zemalja, njih 12 od 16, navela je da ima utvrđen opći cilj upravljanja gotovinskim sredstvima na visokoj razini. Međutim, neki opći ciljevi definirani su na neprikladan ili neprecizan način te su uglavnom definirani u svrhu efikasne potpore izvršenju proračuna umjesto i u svrhu efikasne upotrebe gotovinskih sredstava.
- ix. Samo tri zemlje imaju službeno uspostavljen cilj u pogledu gotovinske rezerve, iako se druge zemlje vjerojatno služe ciljem u pogledu rezerve u praksi. Utvrđeni su brojni pokretači. Većina zemalja ima određene sigurnosne mreže, ali nijedna nema kreditne linije ili slične aranžmane u poslovnim bankama.
- x. Sve zemlje imaju uspostavljen mogućnost izrade projekcija. Međutim, prakse i pokrivenost su vrlo različiti. U anketi nisu navedeni učinci projekcija, ali se upućuje na to da gotovo sve zemlje imaju prostora za poboljšanje praksi, kako u pogledu raspodjele vremena tako i u pogledu okvira izrade projekcija i njihove učestalosti,
- xi. U pogledu institucionalnih struktura, većina zemalja ima snažnu funkciju riznice, svojstvenu toj regiji, kojoj je dodijeljena jasna odgovornost za izradu projekcija gotovinskih tokova. U mnogim tim zemljama funkcija upravljanja dugom odvojila se od riznice, uz različite linije izvještavanja. Svi modeli, pogotovo oni u okviru kojih su funkcije riznice i upravljanja dugom institucijski odvojene, zahtijevaju koordinaciju i strukture za donošenje odluka. Unatoč tomu, samo je sedam od 16 zemalja navelo da ima formalno uspostavljen odbor za koordinaciju gotovinskih sredstava na visokoj razini ili odbor za upravljanje likvidnošću.
- xii. U svim zemljama ispitanicama za izdavanje kratkoročnih (a i dugoročnih) obveznica i druge vrste zaduživanja odgovoran je odjel za upravljanje dugom ili ekvivalentna organizacijska jedinica. Međutim, glavna se odgovornost razlikuje

kad je riječ o kratkoročnom ulaganju privremenog suficita gotovinskih sredstava, što dovodi u pitanje koordiniranu i dosljednu interakciju s tržištima novca.

- xiii. Većina zemalja upotrebljava dostupne trezorske zapise kao instrument kratkoročnog zaduživanja, iako odgovori upućuju na to da ih se više smatra instrumentom za upravljanje dugom uz program redovitih izdavanja umjesto fleksibilnijim instrumentom za upravljanje gotovinskim sredstvima.
- xiv. Kada je riječ o suficitima gotovinskih sredstava, polovina ispitanika može polagati depozite kod središnje banke te polovina kod poslovnih banaka (pri čemu neke zemlje upotrebljavaju obje mogućnosti). Samo tri zemlje imaju mogućnost zaduživati se i pozajmljivati putem repo transakcija. Jasno je da je potrebno dodatno razviti sposobnost aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima i služenje različitim instrumentima.
- xv. 10 od 16 zemalja navelo da je PEMPAL pozitivno pridonio njihovom programu reformi. Proizvodi znanja, stručni radovi, studijska putovanja te razmjena iskustava i najbolje prakse navedeni su kao vrlo korisni.

4. Anketa se pokazala vrlo korisnim alatom za pregled statusa JRR-a i upravljanja gotovinskim sredstvima u regiji. Neki odgovori u anketi ili nedostaci istih upućuju na postojanje brojnih područja u pogledu kojih bi bila preporučljiva dodatna analiza i diskusija u cilju daljnjeg razvoja.

5. Dokument sadržava zaključak s popisom prijedloga mogućeg sadržaja budućih aktivnosti Radne skupine TCOP-a u područjima struktura i obuhvata JRR-a, općih ciljeva upravljanja gotovinskim sredstvima, ciljeva u pogledu gotovinske rezerve i ulaganja suficita gotovinskih sredstava.

UVOD

PEMPAL, TCOP i TCOP-ova Radna skupina za upravljanje gotovinom

6. Mreža „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku“ (PEMPAL)¹ olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među stručnjacima s praktičnim znanjem o upravljanju javnim financijama (PFM) diljem zemalja Europe i srednje Azije (ECA). Sudionici međusobno surađuju izravno ili s pomoću interneta kako bi dijelili svoje znanje i razvijali pristupe u pogledu rješavanja čestih problema u PFM-u. PEMPAL obuhvaća tri zajednice prakse, uključujući Zajednicu prakse za riznicu (TCOP) koja usredotočuje svoje aktivnosti na izazove u provedbi reformskih inicijativa u riznici te na pitanja koja su od stručnog interesa za njezine članove.

7. Od svog osnutka TCOP potiče svoje članove na osnivanje manjih radnih skupina u kojima razmjenjuju iskustva i rade na zajedničkoj problematici. Radna skupina za upravljanje gotovinskim sredstvima osnovana je na inicijativu nekoliko zemalja članica zainteresiranih za rješavanje niza izazova na koje nailaze pri upravljanju likvidnošću te zbog želje za prelaskom s praksi pasivnog na prakse aktivnijeg upravljanja gotovinskim sredstvima.²

Kontekst ovog dokumenta

8. Kvantitativnu osnovu ovog dokumenta čine rezultati upitnika koji je zemljama članicama PEMPAL-a podijeljen u prosincu/decembru 2020. Zemlje članice TCOP-a ispunile su sličnu (nešto kraću) anketu 2016., a o rezultatima te ankete izvijestilo se na godišnjem sastanku TCOP-a održanom u Ankari u ožujku/martu 2016. U naredne četiri godine nekoliko je zemalja članica nastavilo razvijati svoj JRR i povezane aranžmane isplata, poboljšalo svoje projekcije gotovinskih tokova i napredovalo u razvoju svoje šire funkcije upravljanja gotovinom. S obzirom na stalni interes zemalja za tu temu i nakon dodatnogsavjetovanja s izvršnim odborom TCOP-a,³ dogovoreno je ažuriranje ankete kako bi se sve članice upoznale s nedavnim reformama, inovacijama i drugim ostvarenim napretkom.

9. **Svrha je ovog dokumenta usporediti prakse u području JRR-a i upravljanja gotovinom koje se upotrebljavaju u zajednici PEMPAL-a** radi utvrđivanja dobrih praksa kolega i promicanja reformi riznice u zemljama članicama. Predstavlja i jedan od praktičnih koraka usmjeren na proširivanje PEMPAL-ove baze znanja koja uključuje metodološku, pravnu i analitičku dokumentaciju od stručnog interesa za članove PEMPAL-a.

10. Anketu je osmislio Resursni tim TCOP-a, a za značajni tematski doprinos zaslužni su Mike Williams i Mark Silins (međunarodni stručnjaci). Članovi TCOP-a iz Bjelarus, Gruzije,

¹ www.pempal.org

² Vodič TCOP-a sadržava detaljne informacije o radu ove radne skupine <https://www.pempal.org/event/treasury>

³ Sastanak Izvršnog odbora TCOP-a održan 15. srpnja/jula 2020.

Rusije i Turske pomogli su Resursnom timu s analizom i testiranjem prvog nacrtu ankete te je Resursni tim TCOP-a iznimno zahvalan na njihovim vrijednim komentarima i prijedlozima.

11. **Anketu je 2021. ispunilo šesnaest zemalja** (u odnosu na 12 zemalja koje su ispunile anketu 2016.): Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Hrvatska, Gruzija, Mađarska,⁴ Kazahstan, Kirgiska Republika, Moldova, Sjeverna Makedonija, Ruska Federacija, Rumunjska, Tadžikistan, Turska i Ukrajina. Upitnik je podijeljen članovima TCOP-a PEMPAL-a koji predstavljaju funkciju riznice vlade u svojim zemljama. Ovaj dokument temelji se na informacijama koje su pružili ispitanici uz manje izmjene radi osiguranja kvalitete koje je uveo resursni tim TCOP-a. Neke su zemlje izvršile daljnje reforme u mjesecima nakon istraživanja za 2021. ; to se nije odrazilo u analizama u nastavku.⁵

12. **Preliminarni sažetak rezultata predstavljen je tijekom bloka održanog 3. lipnja/juna u okviru godišnje plenarne sjednice TCOP-a za 2021.** Ti se rezultati detaljnije obrađuju u ovom izvješću. Neki su od pruženih odgovora bili vrlo opsežni te bi mogli poslužiti kao materijali za buduće diskusije i istraživanje, međutim, u nastavku su navedeni u kraćim crtama za potrebe usporedbe među zemljama i utvrđivanja ključnih značajki. Izvješće i skraćene verzije odgovora zemalja usmjereni su na pojedinačna iskustva ili prakse zemalja kada se oni znatno razlikuju od ostalih.

13. **Rezultati ankete u nastavku prikazani su usporedno s dobrim praksama u području vladina upravljanja gotovinom.** Svaki od koncepata detaljnije je obrađen (istaknuto u plavim okvirima) prije predstavljanja relevantnih rezultata ankete.

Upravljanje gotovinom vlade: pregled glavnih koncepata

Opći ciljevi⁶

Vladino upravljanje gotovinom uključuje strategiju i povezane procese za upravljanje na troškovno učinkovit način vladinim kratkoročnim gotovinskim tokovima i gotovinskim saldima ne samo unutar vlade, već i u odnosima vlade i drugih sektora. Glavni je cilj osigurati da je vlada u mogućnosti pravodobno financirati svoje rashode i ispuniti svoje obveze po njihovu dospijeću. Međutim, troškovna učinkovitost, smanjenje rizika i efikasnost isto su tako od velike važnosti, konkretno:

- svođenje na najmanju razinu troškova čuvanja gotovinskih salda u bankarskom sustavu
- smanjenje rizika: operativnog, kreditnog i tržišnog rizika, te unapređenje sposobnosti pružanja odgovora na financijske šokove
- povećanje fleksibilnosti u pogledu načina na koje je moguće uskladiti priljeve i odljeve gotovinskih sredstava vlade

⁴ Nije službena članica mreže PEMPAL-a

⁵ Na primjer, dokument ne uzima u obzir promjene ili poboljšanja u Turskoj i Rusiji tijekom 2021.

⁶ Ovi se pododjeljci temelje na Lienert (2019.) i Williams (2010.); za prakse u zemljama vidjeti Coskun i Secunho (2020.).

- pružanje potpore drugim financijskim politikama, a posebno politici upravljanja dugom, monetarnoj politici i razvoju domaćih financijskih tržišta.

Tri su stupa modernog sustava za upravljanje gotovinom:

- Jedinstveni račun riznice (JRR): Jedinstvena struktura državnih bankovnih računa pruža konsolidirani prikaz državnih gotovinskih sredstava. S njim je potrebno povezati moderni sustav obrade transakcija i računovodstveni okvir (obrada državnih transakcija s manje koraka rukovanja,⁷ oslanjanje na elektroničke transakcije); moderni sustavi bankarstva, plaćanja i namire.
- Izrada projekcije novčanog toka: postupak procjene budućih državnih novčanih priljeva i odljeva imajući na umu poduzimanje potrebnih mjera kako bi dovoljan iznos gotovinskih sredstava uvijek bio na raspolaganju za ispunjenje bilo kakvih državnih potreba za neto iznosom novčanih sredstava, te kako bi se u bilo kojem razdoblju nastali neto gotovinski višak upotrijebio na najbolji i najkorisniji način.
- Aktivno upravljanje gotovinom: upotreba kratkoročnih instrumenata na tržištu novca kako bi se pridonijelo rješavanju neusklađenosti u gotovinskim tokovima i održavanju potrebnih gotovinskih salda. Postoji razlika između upotrebe kratkoročnih instrumenata – izdavanje trezorskih zapisa ili drugih vrsta instrumenata kratkoročnog zaduživanja u skladu s obrascem posebno osmišljenim kako bi neutralizirao utjecaj neto priljeva i odljeva gotovinskih sredstava vlade na bankarski sektor; te upotrebe dugoročnih instrumenata – izrada aktivnijih politika na temelju širokog raspona instrumenata ili institucijskih mogućnosti radi boljeg uravnoteženja kratkoročnih promjena u pogledu salda JRR-a.

Za učinkovito postizanje ciljeva u pogledu upravljanja gotovinom potrebna je i aktivna komunikacija među institucijama. Taj je uvjet detaljnije obrađen u nastavku, a konkretno se odnosi na sljedeće:

- razmjenu informacija između upravitelja gotovinskim sredstvima, agencija za prikupljanje prihoda i potrošačkih ministarstava (te bilo kojeg relevantnog područnog ureda ministarstva)
- jaka koordinacija upravljanja dugom i gotovinskim sredstvima
- formalni dogovor između MF-a i središnje banke o protoku informacija i relevantnim odgovornostima.

Izvršenje proračuna i upravljanje gotovinom

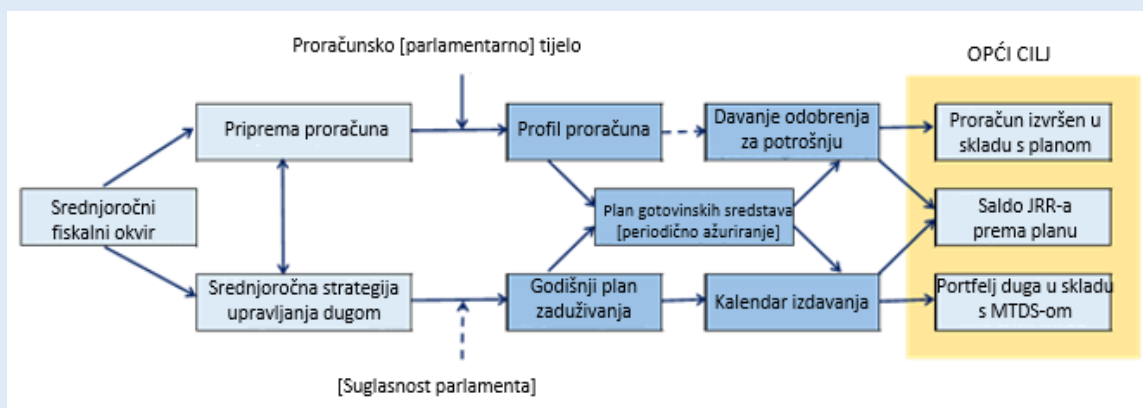
Učinkovito upravljanje gotovinom pridonosi ispunjavanju ciljeva povezanih s izvršenjem proračuna, odnosno osigurava provedbu i kontrolu proračuna i financiranja proračuna radi postizanja ishoda u godini kao cjelini u skladu s navedenim ciljevima (i parlamentarnim ili drugim ovlaštenjima). Međutim, procesi izvršenja proračuna razlikuju se od procesa upravljanja gotovinom, kao što je prikazano na slici 1. i 2. Izvršenje

⁷ Moderna struktura računskog plana (RP-a) sve više dobiva na važnosti s obzirom na to da omogućuje odvojene kontrole i izvještavanje o konkretnim gotovinskim saldima uz istodobno konsolidiranje tih salda na JRR-u.

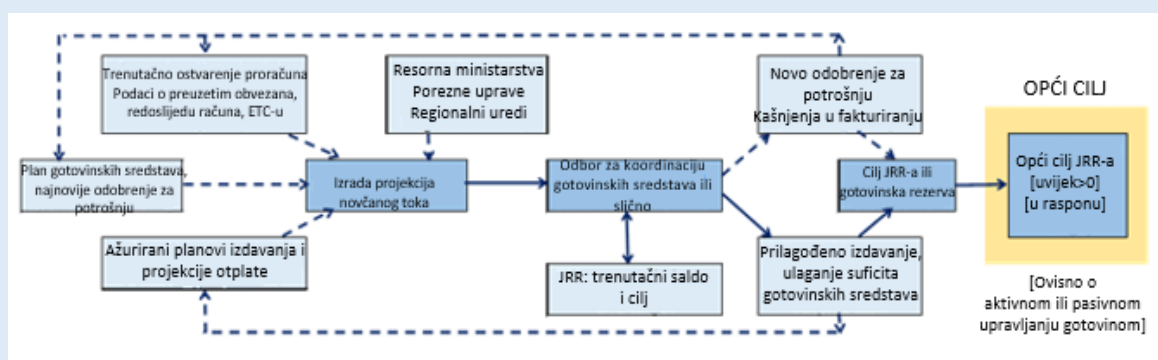
proračuna svakako zahtijeva utvrđivanje plana gotovinskih sredstava, tj. planiranog profila (obično na mjesečnoj osnovi) svih tokova gotovinskih sredstava vlade tijekom godine. Plan uključuje tokove primitaka i rashoda te financiranja (iako će, ovisno o računovodstvenoj praksi, ulazne podatke možda trebati prilagoditi u pogledu negotovinskih tokova). Adekvatnost gotovinskih sredstava u JRR-u tijekom ili na kraju godine tada služi za provjeru dosljednosti proračuna i planiranog financiranja. Plan gotovinskih sredstava obično će se ažurirati tijekom godine u pogledu promijenjenih okolnosti, ali obično će biti ograničen u bilo kojem trenutku na trenutačno odobrene proračunske ciljeve.

Projekcije gotovinskih tokova razlikuju se od plana gotovinskih sredstava. Usmjeren je na ono što će se dogoditi, a ne na ono što bi se trebalo dogoditi. Radi se o procjeni budućih priljeva i odljeva gotovine u vladi, napravljena s ciljem poduzimanja potrebnih radnji kako bi se osiguralo da uvijek bude na raspolaganju dovoljan gotovinski saldo kako bi se olakšalo neometano izvršavanje proračuna, ali i kako bi se podržali drugi opći ciljevi upravljanja gotovinom.

Slika 1: Izvršenje proračuna i njegovo financiranje



Slika 2: Upravljanje gotovinskim sredstvima tijekom godine



Struktura izvješća

14. U ovom izvješću rezultate ankete prati diskusija o konceptima. Izvješće je, kao što je to bio slučaj i u anketi, podijeljeno na tri glavna naslova.

- **Jedinstveni račun riznice:** njegovo pokriće (u odnosu na salda i tokove), njegova struktura, povezanost s platnim prometom i osnovom naknade gotovinskih salda. Određena su se pitanja odnosila i na naknadu salda te odnos s bankarskim sustavom.
- **Upravljanje gotovinom i projekcije gotovinskih sredstava:** gotovinska rezerva, projekcije gotovinskih tokova, institucionalni aranžmani i instrumenti za upravljanje gotovinom.
- **Ostala pitanja:** opseg reformi, utjecaj PEMPAL-a i odgovori na krizu prouzročenu pandemijom koronavirusne bolesti COVID-19.

JEDINSTVENI RAČUN RIZNICE

Značajke JRR-a⁸

JRR nije nužno „jedinstveni“ račun. Može postojati jedan račun (iako obično ima podračune), niz povezanih računa sa saldom nula za koje se transferi na glavni račun provode barem svaki dan (obično elektronički) ili mreža računa koji se tretiraju kao jedan u svrhu izračuna ukupnog salda gotovinskih sredstava. U idealnom slučaju uključuje sva gotovinska sredstva, uključujući proračunska i izvanproračunska sredstva; neke zemlje uključuju salda gotovinskih sredstava nižih razina vlade, dok su druge ograničene na središnju razinu vlade.

Sve transakcije povezane s vladinim primicima i isplatama trebaju se vršiti putem JRR-a. To je u skladu s načelom jedinstvenih gotovinskih sredstava i jedinstvene riznice, a primjenjuje se bez obzira na to je li JRR bankovni račun ili skup povezanih računa. Načelo jedinstva slijedi iz međusobne zamjenjivosti ukupnih gotovinskih sredstava bez obzira na njihovu krajnju upotrebu.⁹ Radi kontrole i izvještavanja potrebno je razdvojiti pojedinačne gotovinske transakcije. To se postiže s pomoću računovodstvenog sustava, a ne čuvanjem gotovinskih sredstava na zasebnim bankovnim računima za transakcije ili polaganjem tih sredstava na njih. Time se riznici omogućuje da odvoji upravljanje gotovinom od kontrole na razini transakcije.

Dostupni JRR ima tri bitne značajke:

- Bankarski aranžman vlade trebao bi biti jedinstven kako bi se ministarstvu financija (MF) ili riznici omogućio nadzor vladinih gotovinskih tokova na tim bankovnim računima i izvan njih. Jedinstvena struktura bankovnih računa vlade omogućuje potpunu međusobnu zamjenjivost svih gotovinskih sredstava, uključujući u stvarnom vremenu ako postoji elektroničko bankarstvo. Struktura JRR-a može sadržavati podračune glavne knjige u vladinu računovodstvenom sustavu ili jednoj bankovnoj instituciji (ne nužno središnjoj banci) ili oboje te može sadržavati vanjske račune sa saldom nula u velikom broju komercijalnih banaka;
- Nijedna vladina agencija ne upravlja bankovnim računima izvan nadzora Ministarstva financija / Riznice. Opcije za pristup JRR-u i upravljanju njime uglavnom ovise o institucionalnim strukturama (definirano u računovodstvenom okviru) i sustavima platnog prometa i namire;
- Konsolidacija gotovinskih sredstava vlade trebala bi biti sveobuhvatna i obuhvatiti sva gotovinska sredstva vlade, kako proračunska tako i izvanproračunska. To znači da bi sav vladin novac, bez obzira na to jesu li odgovarajući gotovinski tokovi podložni proračunskoj kontroli ili ne (tj. sredstva rezervi, namjenska sredstva i drugi izvanproračunska sredstva), trebao biti stavljen pod kontrolu JRR-a.

⁸ Vidjeti Fainboim i Pattanayak (2010.); Ministarstvo financija, Indonezija (2014.) isto tako sadržava detaljnu diskusiju o modelima JRR-a.

⁹ „Gotovinska sredstva“ u tom kontekstu većinom su predstavljena saldima na bankovnim računima koje vlada kontrolira. U malobrojnim zemalja upotreba gotovinskih sredstava u fizičkom obliku, tj. novčanica i kovanica, materijalno je važna ili se kao sredstvo plaćanja upotrebljavaju vrijednosni papiri, a ne potraživanja po bankovnom računu. Gotovinska sredstva ponekad se mogu nazivati „likvidnošću“ (iako to ima različito značenje na tržištima vrijednosnih papira)

JRR obično obuhvaća samo domaću valutu. U slučajevima u kojima vlada ima salda u inozemnim valutama, one se obično ne smatraju dijelom JRR-a, osim ako se bez poteškoća može izvršiti transfer u domaću valutu gotovo u stvarnom vremenu. Gotovinski saldo na glavnom računu JRR-a održava se na razini dovoljnoj za ispunjavanje dnevnih operativnih zahtjeva vlade (ponekad zajedno s neobaveznom rezervom za nepredviđene događaje ili gotovinskom rezervom radi ispunjavanja neočekivane fiskalne volatilnosti).

Pokriće

JRR bi barem trebao pokrивati sve subjekte središnje vlade i njihove transakcije.

Navedeno uključuje račune kojima upravljaju fondovi socijalnog osiguranja i drugi uzajamni fondovi, izvanproračunske fondove i autonomne vladine subjekte te zajmove multilateralne institucije i sredstva donatorske pomoći.¹⁰ To znači da bi sav javni novac, bez obzira na to jesu li odgovarajući gotovinski tokovi podložni proračunskoj kontroli ili ne (tj. sredstva rezervi, namjenska sredstva i drugi izvanproračunska sredstva), trebao biti stavljen pod kontrolu JRR-a. Primjeri nepotpunog obuhvata JRR-a navedeni su u Prilogu.

JRR bi se mogao proširiti kako bi obuhvaćao i podnacionalne razine vlasti (tj. državu, provincijsku ili lokalnu razinu vlasti, uključujući općine) i druge javne institucije. Međutim, postoje i primjeri da svaka zasebna razina vlasti ima svoj JRR (na primjer, u Kini svaka pojedinačna vlada na svakoj od četiri razine vlasti ima svoj JRR u središnjoj banci, zbog čega ima više od 500 000 JRR-ova u cijeloj zemlji). Općenito nije uobičajeno da se JRR proširuje na vladine korporacije i komercijalna poduzeća.

JRR u zemljama članicama PEMPAL-a

Obuhvat i struktura JRR-a

15. Sve zemlje ispitanice imaju uspostavljen JRR te se on u svima nalazi u okviru središnje banke. Isti je takav slučaj bio 2016.¹¹ Zabilježeno je nekoliko iznimki:

- *Azerbajdžan je napomenuo da je u izvanrednim okolnostima moguće otvoriti račun posebne namjene ili privremeni račun u poslovnoj banci.*
- *Bjelarus je napomenuo da se neki računi vode u poslovnoj banci.*
- *Rusija je navela da Fond za nacionalnu skrb upravlja računima izvan JRR-a te da se devizni računi vode u kreditnim organizacijama.*

16. **U 13 od ukupno 16 zemalja računi podnacionalnih razina vlasti obuhvaćeni su JRR-om**, a iznimke su Hrvatska, Mađarska i Turska. Međutim, Mađarska je napomenula da je JRR, među ostalim, uključivao račune vijeća za regionalni razvoj i okružnih vlada. Kad je riječ o Turskoj, iako se propisi u pogledu JRR-a primjenjuju i na podnacionalne razine vlasti, u praksi one trenutačno nisu obuhvaćene JRR-om. Za zemlje koje uključuju podnacionalne razine vlasti postoje određene kvalifikacije i nije uvijek jasno u kojoj su mjeri računi

¹⁰ „Donatori” nisu dio vlade i mogu uključivati vlade i nevladine organizacije i mogu davati donacije ili zajmove, a ti transferi mogu biti povezani s određenim projektima ili ishodima ili jednostavno mogu biti proračunski doprinosi.

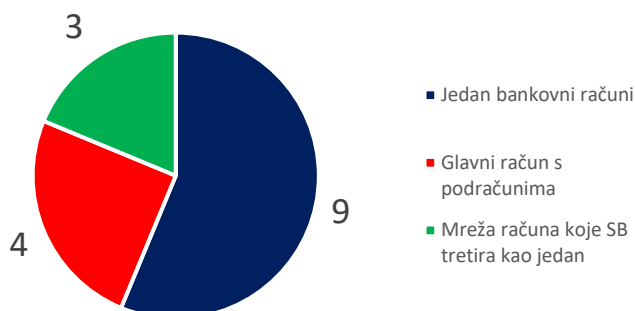
¹¹ Iako je 11 ispitanika koji su ispunili anketu 2016. ispunilo i anketu 2020., jedna zemlja ispitanica nije. S druge strane, pet zemalja ispunilo je anketu 2020., ali ne i onu 2016.

podnacionalne razine vlasti potpuno integrirani s onima središnje vlade kako bi se formirao potpuni JRR. Azerbajdžan je pojasnio svoj odgovor navodeći da je autonomna republika Nahičevan obuhvaćena područjem primjene JRR-a, ali da se općine mogu služiti JRR-om ako to žele. Rusija je napomenula da podnacionalne razine vlasti imaju uspostavljene vlastite račune, ali da su obuhvaćene JRR-om. Bjelarus, koji je u anketi 2016. naveo da lokalne razine vlasti imaju račun JRR-a u poslovnim bankama, napominje da je gotovinski saldo podnacionalnih razina vlasti sada obuhvaćen JRR-om opće vlade iako se računi podnacionalnih razina vlasti i dalje vode u poslovnim bankama.

Struktura jedinstvenog računa riznice

17. **U gotovo svim slučajevima JRR je jedinstveni bankovni račun ili konsolidirani bankovni račun s više podračuna**, kako je prikazano na slici 3. Tri su zemlje (Turska, Tadžikistan i Rusija) navele da je JRR skup računa koje središnja banka tretira kao jedan. Tri su zemlje odabrale „drugo”, ali u dva slučaja riječ je bila samo o iznimci (da proračunske jedinice ili podnacionalne razine vlasti imaju odvojene račune u okviru JRR-a koji su na neki način integrirani ili konsolidirani), a Azerbajdžan je naveo da je još u procesu zatvaranja prijelaznih računa te da će JRR uskoro biti jedinstveni račun. Četiri su zemlje navele strukturu podračuna: Albanija, Mađarska, Moldova i Sjeverna Makedonija. Drugih osam zemalja koje nisu konkretno navedene svoj su naglasak stavile na strukturu jedinstvenog bankovnog računa (računajući Azerbajdžan u toj je kategoriji ukupno devet zemalja).

Slika 3.: Struktura TSA-a



18. Važno je napomenuti da je više od polovine zemalja (odnosno njih devet) navelo jedinstveni račun JRR-a, a ne piramidu ili mrežu računa. U anketi 2016. isto je navelo manje od polovine zemalja. Taj pozitivan trend često uključuje veću upotrebu brojčanih oznaka u glavnoj knjizi radi osiguravanja potrebnog razdvajanja i računovodstva u pogledu sredstava, što je u prošlosti bilo moguće jedino uz odvojene bankovne račune (međutim, taj element nije uvršten u pitanja iz ankete te bi zahtijevao dodatnu analizu). Iako su tri zemlje odgovorile s „drugo”, kao što je prethodno navedeno, u sva tri slučaja u objašnjenju je navedeno da je uspostavljena struktura JRR-a u skladu s dobrom praksom te su razvrstane u odgovarajuće kategorije. U Bjelarusu je jedinstveni račun uspostavljen za središnju razinu vlasti. Odgovor Sjeverne Makedonije upućuje na upotrebu računa u glavnoj knjizi, a ne bankovnih računa, u svrhu kontrole zasebnih fondova. Važno je napomenuti da sve zemlje

ispitanice imaju uspostavljenu strukturu JRR-a, na temelju bankovnih računa ili glavne knjige ISFU-a, što omogućuje istodobno razdvajanje i kontrolu sredstava te potpunu konsolidaciju gotovinskih sredstava barem u okviru središnje opće vlade.

Tokovi u JRR

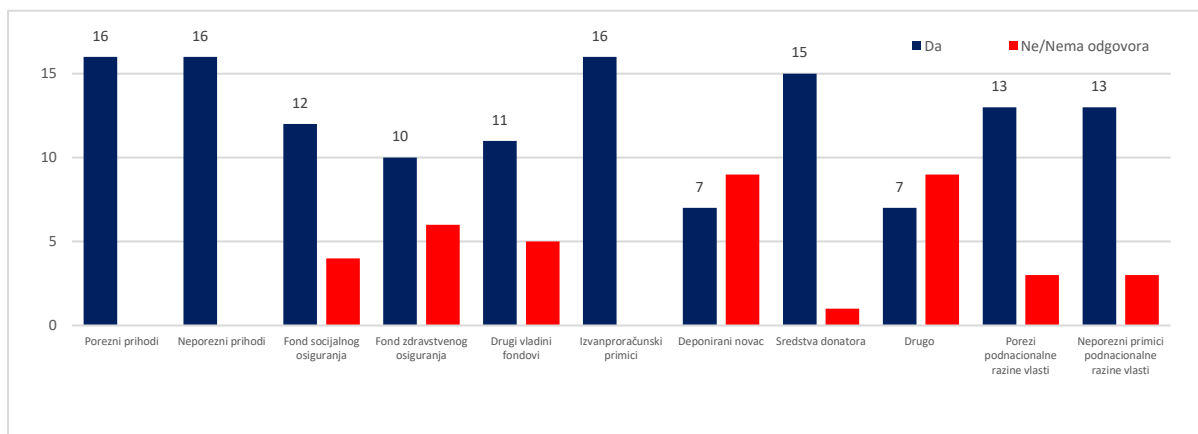
19. U svim su zemljama svi porezni i neporezni prihodi središnje razine vlasti usmjereni prema JRR-u (u nekim slučajevima putem poslovnih banaka). Isto vrijedi i za porezne i neporezne prihode podnacionalnih razina vlasti u slučajevima kada one čine dio JRR-a.

20. **Više od polovine zemalja upotrebljava i druge proračunske i izvanproračunske fondove čiji su primici usmjereni prema JRR-u**, kao i bespovratna sredstva i zajmovi donatora (te sredstva povezana s drugim vrstama financijskih transakcija). U većini su zemalja primici socijalnih fondova usmjereni prema JRR-u; ti primici čine najmanje 20 posto ukupnih primitaka u Albaniji, Bjelarusu, Moldovi, Sjevernoj Makedoniji i Rusiji (tim bi zemljama mogli dodati i Mađarsku ako definicijom „socijalnog fonda” obuhvatimo i mađarski zdravstveni fond). Izvanproračunski primici usmjereni prema JRR-u od najveće su važnosti u Tadžikistanu. Međutim, većina zemalja navela je i neke fondove koji su izvan okvira JRR-a.

21. **Upravljanje deponiranim novcem i dalje je miješano, a manje od polovine ispitanika potvrđuje čuvanje sredstava u JRR-u**. Sedam zemalja navelo je da se sredstva čuvaju u JRR-u izvan osam kategorija navedenih u anketi, ali samo su dvije navele konkretne primjere. Teško je napraviti potpunu usporedbu s izvješćem iz 2016., koje je uključivalo druge ispitanike, ali čini se da u većini zemalja JRR sada donekle u većoj mjeri obuhvaća tokove prihoda/primitaka. Samo 10 od ukupno 12 zemalja je 2016. navelo da su svi porezni i neporezni prihodi usmjereni prema JRR-u.

22. Odgovori iz 2021. sažeto su prikazani na slici 4. i u tablici 1. Na slici 4. prikazani su rezultati u pogledu odgovora „da” ili „ne” za svaku od kategorija primitaka. Kad je riječ o primicima podnacionalnih razina vlasti, prikazani su samo porezni i neporezni prihodi; većina je drugih tokova podnacionalnih razina vlasti mala i odgovori (koji nisu toliko potpuni kao oni za središnju razinu vlasti) upućuju na to da se s njima postupa kao s tokovima prema središnjoj razini vlasti (treba napomenuti da JRR u trima zemljama ne obuhvaća podnacionalne razine vlasti). U tablici 1. navode se detaljnije informacije za svaku zemlju.

Slika 4.: Tokovi u JRR: Sažetak



Tablica 1.: Tokovi prema JRR-u, po zemlji

	Porezi	Neporezni prihodi	Fond socijalnog osiguranja	Fond zdravstvenog osiguranja	Drugi vladini fondovi	Izvanproračunski primici	Deponirani novac	Donacije i zajmovi	Ostalo	Porezi podnacionalnih razina vlasti	Neporezni prihodi podnacionalnih razina vlasti
Albanija ¹²	66	3	20	3	1	N/p	N/p	2	Ne	5	Da
Armenija	Da	Da	Ne	Ne	Ne	Da	Da	Da		Da	Da
Azerbajdžan ¹³	19	Da	13	Da	Da	2	Ne	Da		19	Da
Bjelarus	33	6	31		Da	1	N/p	Ne		27	3
Hrvatska	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da		Da		Ne	ne
Gruzija	Da	Da	N/p	N/p	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Mađarska	50	15	18	13	3	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne
Kazahstan	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da		Da	Da
Kirgiska Republika	Da	Da		Da	Da	Da		Da		Da	Da
Moldova ¹⁴	57	4	23	8	Da	5	Da	Da	Da	6	1
Sjeverna Makedonija	54	4	20	8	1	5		2		4	1
Rusija ¹⁵	37	11	36	Da	Ne	3		Da		27	2
Rumunjska	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Tadžikistan ¹⁶	38	9	Ne	N/p	N/p	8	Ne	Da	8	34	1
Turska	55	12	Da	Da	Da	Da		Da	Da		
Ukrajina	Da	Da	Da		Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Napomena: Brojevi u tablici odnose se na postotak prihoda opće vlade; navedeni postoci zamjenjuju odgovor „da” (bit će prisutne pogreške pri zaokruživanju). Ako relevantni tok nije usmjeren prema JRR-u, prikazan je odgovor „Ne”; ako takav tok ne postoji navodi se „N/p”, odnosno „Nije primjenjivo”. Kad je riječ o primicima podnacionalnih razina vlasti, prikazani su samo porezni i neporezni prihodi.

¹² Neki se primici fondova bilježe „ispod crte”. Svi prihodi podnacionalnih razina vlasti obuhvaćeni su kategorijom poreza.

¹³ Neki se fondovi nalaze izvan okvira JRR-a

¹⁴ Znatni primici (koji proizlaze iz zajmova donatora i unutarnje prodaje vrijednosnih papira) usmjereni su prema JRR-u kao stavke financiranja „ispod crte” te su stoga (pretpostavlja se) integrirane u JRR.

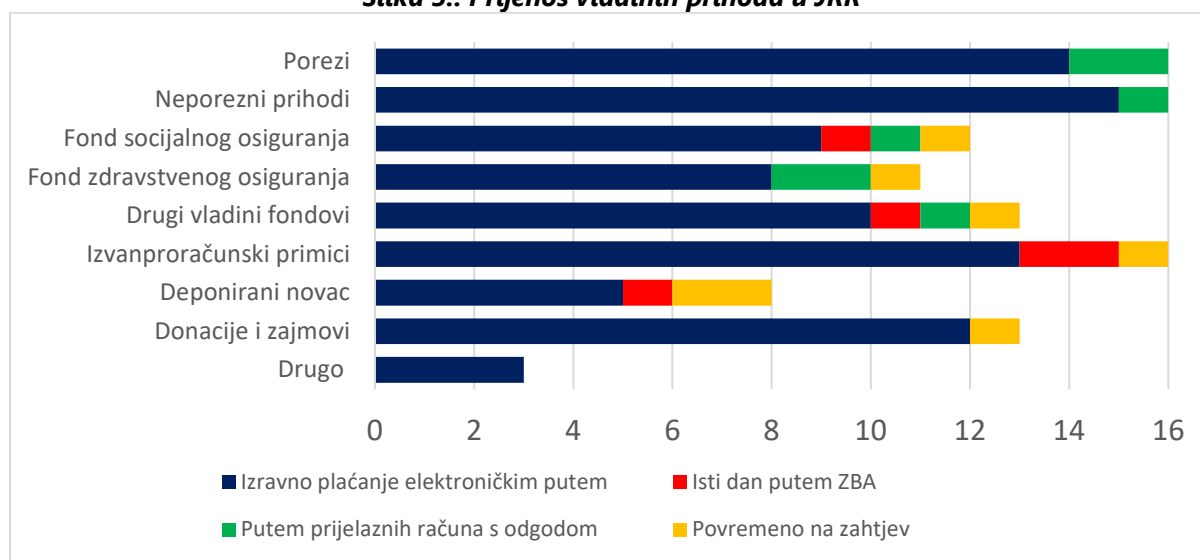
¹⁵ Dostatni primici federalnog proračuna usmjereni su u Fond za nacionalnu skrb (NWF). Na NWF se primjenjuju odvojeni računovodstveni i rukovodstveni aranžmani, a prihodi od plasmana njegovih sredstava trenutačno su usmjereni u federalni proračun)

¹⁶ Računi socijalnog fonda otvoreni u državnoj štedionici

Mehanizam za prijenos prihoda na JRR

23. U velikoj se mjeri primjenjuje elektronički prijenos sredstava, uz izravan tok prihoda prema JRR-u. Kad je riječ o poreznim prihodima opće vlade, što je u pravilu najvažniji izvor prihoda, samo dvije zemlje nisu istog dana polagale sredstva na JRR, bilo izravno ili putem računa sa saldom nula. Obje te zemlje za poreze su upotrebljavale prijelazne račune, a u Albaniji se taj mehanizam primjenjivao i za neporezne prihode. Sjeverna Makedonija navela je upotrebu privremenih ili zrcalnih računa radi lakšeg prijenosa, a Azerbajdžan je napomenuo da je uveden poseban sustav za platni promet u svrhu prijenosa sredstava na JRR. Na slici 5. sažeto je prikazan mehanizam po vrsti primitka za središnju razinu vlasti.

Slika 5.: Prijenos vladinih prihoda u JRR



24. U tablici 2. sažeto su prikazani isti rezultati za svaku zemlju. Uključuje porezne i neporezne prihode prema SNG-u. Od ispitanika se zatražilo da utvrde mehanizam koji se odnosi na najveći udio prihoda u svakoj kategoriji, pri čemu je bilo ponuđeno sljedeće:

- Uplaćuju se izravno elektronički
- uplaćuju se u JRR istog dana putem ZBA u poslovnim bankama;
- Uplaćuju se putem prijelaznih računa s određenom vremenskom zadržkom
- Periodički se prenose na jedinstveni račun riznice na zahtjev tijela za ubiranje poreza
- Ostalo

Tablica 2.: Prijenos vladinih prihoda u JRR, po zemlji

	Porezi	Neporezni prihodi	Fond socijalnog osiguranja	Fond zdravstvenog osiguranja	Drugi vladini fondovi	Izvanproračunski primici	Deponirani novac	Donacije i zajmovi	Ostalo	Porezi podnacionalnih razina vlasti	Neporezni prihodi podnacionalnih razina vlasti
Albanija	c	c	c	c	c	d	c	d		c	c
Armenija	a	a	d	d	d	a	d	a		a	a
Azerbajdžan	a	a	a	a	a	a	N/p	a		a	a
Bjelarus	a	a	a	N/p	a	b				a	a
Hrvatska	a	a	a			a		a			
Gruzija	a	a			a	a	a	a		a	a

Mađarska	a	a	a	a	a	a	a	a	a		
Kazahstan	a	a		a	a	a				a	a
Kirgiska Republika	a	a		a		a		a		a	a
Moldova	a	a	a	a	a	a	a	a		a	a
Sjeverna Makedonija	a	a	a	a		a		a		a	a
Rusija	a	a	a	a		a		a		a	a
Rumunjska	a	a	a	a		a	a	a	a	a	a
Tadžikistan	a	a	e	N/p	N/p	a	N/p	a	e	a	a
Turska	c	a	b	c	b	b		e			
Ukrajina	a	a	a		a	a	a	a	a	a	a

25. **Prakse u pogledu primitaka podnacionalne razine vlasti slične su onima za središnju razinu vlasti.** Slika 6. jednostavan je vizualni prikaz toga te prikazuje način na koji su svi priljevi podnacionalne razine vlasti i središnje razine vlasti usporedivi u tom pogledu.

Slika 6.: Prijenos prihoda središnje razine vlasti i podnacionalne razine vlasti



Platni sustavi

Platni sustavi: međunarodni pristup

Vlade sve više obrađuju svoja plaćanja elektroničkim putem, iako neke još uvijek upotrebljavaju čekove ili gotovinska sredstva u fizičkom obliku. Elektronička plaćanja obično se obrađuju pristupom jednom od dva sustava prisutna u cijeloj zemlji.¹⁷

- Sustavom **bruto poravnanja u stvarnom vremenu (RTGS)** podmiruju se plaćanja između banaka u stvarnom vremenu na bruto osnovi jedan-na-jedan, bez povezivanja ili netiranja s bilo kojim drugim transakcijama. RTGS je pogodan za mali broj plaćanja velikih vrijednosti; transferi, podmireni u računima banaka u središnjoj banci, trenutačni su i neopozivi, te stoga ne nose kreditni rizik. Iz tih razloga RTGS-om obično upravlja središnja banka te se smatra dijelom kritične gospodarske infrastrukture u zemlji. Zbog viših se naknada u pravilu ne može upotrebljavati za sve transakcije.
- Sustavom **automatizirane klirinške kuće (ACH)** obrađuju se domaća plaćanja male vrijednosti između financijskih institucija koje sudjeluju. Može podržavati i kreditne transfere i izravna terećenja. Sustav je dizajniran na način da obrađuje skupne prijenose plaćanja, jednom ili više puta dnevno, koje sadržavaju brojne transakcije i naplaćuje naknade koje su dovoljno niske da potaknu njegovu upotrebu za plaćanja

¹⁷ Pokrate koje se upotrebljavaju u nastavku generičke su; mnoge zemlje imaju vlastitu nomenklaturu.

male vrijednosti. Unutar skupnog prijenosa transakcije se netiraju između sudionika, čime se smanjuje broj konačnih namira, ali podrazumijeva kašnjenje i određeni kreditni rizik.

Vlada može pristupiti sustavu RTGS-a ili ACH-a, ili oba sustava; a to može učiniti na razne načine. U slučajevima u kojima ima odgovarajući sustav i sigurnosnu infrastrukturu, vlada sama može biti sudionik sustava te komunicirati s njim kao i poslovna banka, a prijenos sredstava obično se pokreće iz IISFU-a – vidjeti i okvir 1. Alternativno, riznica može uputiti središnju banku da vrši plaćanja u njezino ime (plaćanja će obično biti pridružena uputama koje razlikuju plaćanja između RTGS-a ili ACH-a). Ili može naložiti poslovnoj banci da izvrši plaćanja: ovaj se model upotrebljava u raspršenom okruženju kada pojedina ministarstva obrađuju vlastita plaćanja; iako se u nekim slučajevima poslovnim bankama može naložiti da vrše plaćanja male vrijednosti, čak i ako se središnja banka upotrebljava za plaćanja velike vrijednosti. Kada se upotrebljava poslovna banka, JRR se tereti kada se izvrši prijenos u banku, bilo da je to prije ili nakon podmirivanja odgovarajućeg skupnog prijenosa.

Tekstni okvir 1: Izravan pristup RTGS-u/ACH-u

Kao što se navodi u nastavku, izravan pristup bankarskom sustavu snažna je značajka aranžmana u zemljama članicama PEMPAL-a. Jedan od glavnih razloga zbog kojih je Moldova uvela tu tehniku, kao jedna od prvih zemalja koja je to učinila (2007.), bila je potreba za prikupljanjem detaljnih podataka o primicima za potrebe kontrole i izvještavanja. To je bio čest problem i izazovjer neke središnje banke nisu željele ili nisu mogle pružiti potrebne detaljne podatke, a potreba za odgovarajućim računovodstvom i kontrolama nije uvijek bila ispunjena u slučajevima kada su treće strane djelovale u ime riznice. S obzirom na snažne računovodstvene kontrole u okviru prikupljanja prihoda u regiji, jasno je da je bila riječ o uspješnoj strategiji, što su potvrdile sve zemlje koje su slijedile primjer Moldove. Njome se isto tako ističe uloga i važnost vlade u određivanju načina na koji platni promet funkcionira, posebno kada je riječ o računovodstvu i kontroli u pogledu podataka o transakcijama. Svaka bi zemlja u najmanju ruku trebala nastojati osigurati da su njezini složeni zahtjevi u pogledu računovodstva i izvještavanja poduprti modernim platnim prometom.

Plaćanja vlada u zemljama članicama PEMPAL-a

Obrada plaćanja s JRR-a

26. **U 15 od ukupno 16 zemalja većina plaćanja vlade vrše se izravno s JRR-a**, odnosno bez prethodnog prijenosa gotovinskih sredstava na račun ministarstva u poslovnoj banci, čime se smanjuje rizik od neupotrebljavanja gotovinskih sredstava. Pitanje se odnosilo na većinu plaćanja; neke zemlje izvršavaju određeni dio plaćanja s računa izvan okvira JRR-a. Albanija je napomenula da se određena plaćanja vlade vrše izvan okvira JRR-a, na primjer plaćanja za socijalne i zdravstvene fondove koja se vrše s drugih računa.

27. **Većina zemalja ima izravan pristup bankarskom sustavu** na temelju članstva u platnom sustavu ili upotrebe sustava skupnih prijenosa plaćanja putem središnje banke (ili oboje); samo dvije zemlje upotrebljavaju usluge poslovne banke. Broj zemalja (10 od ukupno 16, odnosno više od 60 posto) koje se služe RTGS-om gotovo je sigurno puno veći nego u drugim regijama svijeta. Položaji zemalja sažeto su prikazani na slici 7. i u tablici 3.

Tablica 3.: Pristup platnom sustavu				Slika 7.: Pristup platnom sustavu										
	Izravan pristup / sudionik u platnom sustavu	Pristup platnim sustavima kroz središnju banku	Pristup platnim sustavima kroz poslovnu banku											
Albanija		X		<table border="1"> <caption>Data for Slika 7.: Pristup platnom sustavu</caption> <thead> <tr> <th>Kategorija</th> <th>Broj zemalja</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Izravno sudjelovanje</td><td>10</td></tr> <tr><td>Središnja banka</td><td>7</td></tr> <tr><td>Poslovna banka</td><td>2</td></tr> <tr><td>Drugo</td><td>0</td></tr> </tbody> </table>	Kategorija	Broj zemalja	Izravno sudjelovanje	10	Središnja banka	7	Poslovna banka	2	Drugo	0
Kategorija	Broj zemalja													
Izravno sudjelovanje	10													
Središnja banka	7													
Poslovna banka	2													
Drugo	0													
Armenija	X													
Azerbajdžan	X													
Bjelarus		X	X											
Hrvatska		X												
Gruzija	X													
Mađarska	X	X												
Kazahstan	X													
Kirgiska Republika	X													
Moldova	X													
Sjeverna Makedonija		X												
Rusija	X	X	X											
Rumunjska	X													
Tadžikistan		X												
Turska		X												
Ukrajina	X													

28. **Načini plaćanja vrlo su slični.** E-plaćanja prevladavaju kao što se očekivalo u pogledu povezanosti RTGS-a. Svaka zemlja upotrebljava RTGS ili sustav skupnih prijenosa plaćanja (putem središnje banke ili ACH-a); osam zemalja upotrebljava oboje. Rumunjska i Albanija navele su da upotrebljavaju ACH za plaćanja manjih vrijednosti, što se odnosi na kategoriju „drugo” u tablici 4. i na slici 8., gdje su sažeto prikazani odgovori.¹⁸

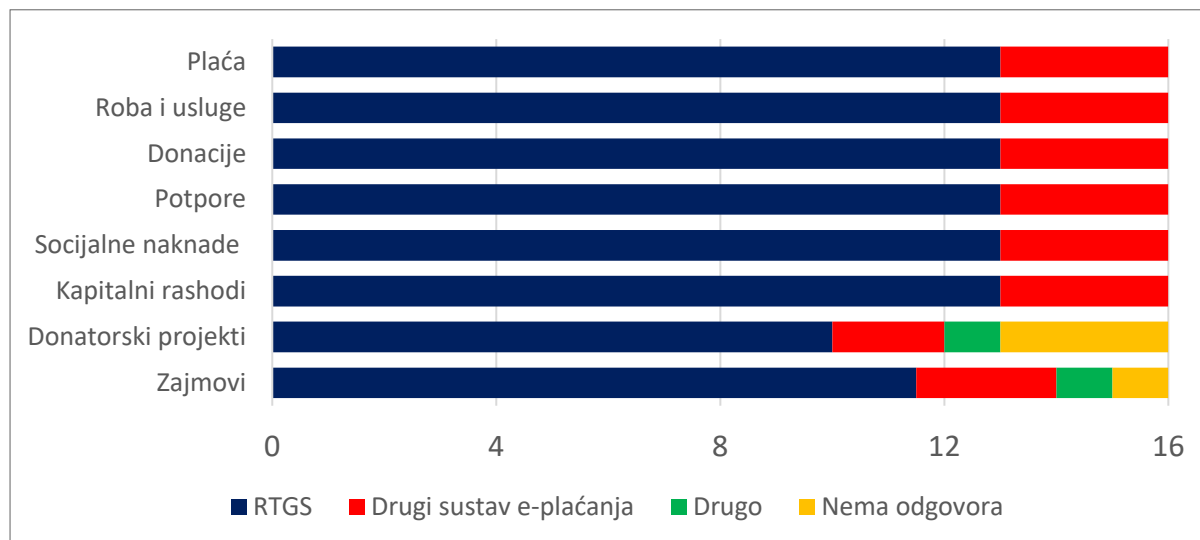
Tablica 4.: Upotreba platnog sustava				Slika 8.: Upotreba platnog sustava												
	RTGS	Drugi sustavi elektroničkog plaćanja	Ostalo													
Albanija	X	X	X	<table border="1"> <caption>Data for Slika 8.: Upotreba platnog sustava</caption> <thead> <tr> <th>Sustav</th> <th>Da</th> <th>Ne</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>RTGS</td><td>14</td><td>2</td></tr> <tr><td>Sustav skupnih prijenosa plaćanja</td><td>10</td><td>6</td></tr> <tr><td>Drugo</td><td>2</td><td>14</td></tr> </tbody> </table>	Sustav	Da	Ne	RTGS	14	2	Sustav skupnih prijenosa plaćanja	10	6	Drugo	2	14
Sustav	Da	Ne														
RTGS	14	2														
Sustav skupnih prijenosa plaćanja	10	6														
Drugo	2	14														
Armenija	X	X														
Azerbajdžan	X	X														
Bjelarus		X														
Hrvatska	X	X														
Gruzija	X															
Mađarska	X	X														
Kazahstan	X															
Kirgiska Republika		X														
Moldova	X	X														
Sjeverna Makedonija	X															
Rusija	X															
Rumunjska	X	X	X													
Tadžikistan	X															
Turska	X															
Ukrajina	X	X														

29. **Zabilježene su vrlo male razlike u izvršenju plaćanja ovisno o ekonomskoj kategoriji.** Uz iznimku dviju zemalja koje se u velikoj mjeri koriste drugim platnim sustavom (Bjelarus i Kirgiska Republika), gotovo sva plaćanja (većih iznosa) izvršavaju se putem RTGS-a neovisno o ekonomskoj kategoriji, vidjeti sliku 9. Glavna iznimka („drugo” na slici) jesu

¹⁸ Moldova je u kasnijem dijelu upitnika isto tako napomenula da upotrebljava ACH za određena plaćanja manjih vrijednosti, što je možda slučaj i u drugim zemljama

plaćanja u okviru projekata koje financiraju donatori i otplate zajmova u Sjevernoj Makedoniji koji se vrše sa zrcalnih računa.¹⁹

Slika 9.: Mehanizam za plaćanja po ekonomskoj kategoriji



30. Mehanizam koji podnacionalne razine vlasti upotrebljavaju za plaćanja raznih ekonomskih kategorija gotovo je potpuno jednak onome koji upotrebljava središnja razina vlasti, barem kad je riječ o zemljama u kojima je saldo podnacionalnih razina vlasti integriran na JRR. Kad je riječ o ostale tri zemlje, Hrvatska i Turska nisu pružile detaljnije informacije, a Mađarska je navela da podnacionalne razine vlasti ne upotrebljavaju RTGS već neki drugi platni sustav. Mađarska je napomenula i da lokalne razine vlasti mogu odlučiti hoće li račune imati otvorene u okviru riznice ili u poslovnim bankama.

31. **Nekoliko zemalja i dalje se koristi gotovinskim sredstvima ili čekovima u izvršavanju plaćanja, no riječ je o vrlo malim iznosima.** Rusija je utvrdila da se gotovinska sredstva upotrebljavaju u samo 0,02 posto plaćanja (nula u pogledu čekova), Armenija je navela da se gotovinska sredstva upotrebljavaju u manje od 1 posto plaćanja (nula u pogledu čekova), a Ukrajina je navela da se čekovi upotrebljavaju u 0,17 posto plaćanja (nula u pogledu gotovinskih sredstava).

Broj računa i gotovinskih salda

32. **Niz pitanja postavljen je o broju računa u raznim institucijama (središnjoj banci i poslovnim bankama),** odnosno o tome je li riječ o poslovnim, investicijskim ili drugim računima te o trenutačnim gotovinskim saldima u svakoj potkategoriji. Odgovori koji su pruženi bili su nepotpuni, a neke zemlje nisu pružile nikakav odgovor. Čini se i da su pitanja možda različito protumačena, posebno u pogledu razvrstavanja salda u različite kategorije.

¹⁹ Zrcalni računi omogućuju da transakcije na jednom računu budu odmah vidljive na drugom računu. Često se upotrebljavaju u pogledu transakcija u domaćoj valuti koje se vrše u inozemnoj valuti.

33. **Jasno je da su relevantna iskustva različita**, no zbog različitih pristupa tom pitanju nije realno sažeti odgovore u okviru tablice ili slike. Neka se od iskustava navode u nastavku:

- *Albanija je napravila razliku između prijelaznih i drugih vrsta računa, uz napomenu da se prijelazni računi više upotrebljavaju.*
- *Armenija je navela nekoliko investicijskih ili oročenih depozita u središnjoj banci.*
- *Azerbajdžan je uputio na znatna salda (30 posto) koja državni naftni fond ima u financijskoj instituciji (ne u poslovnoj banci).*
- *Bjelarus ima nekoliko računa u središnjoj banci i poslovnim bankama.*
- *S druge strane, Rumunjska je napomenula da nema otvorenih računa izvan okvira JRR-a.*
- *Hrvatska je navela da ima investicijske ili oročene depozite u središnjoj banci (56 posto) i poslovnim bankama (44 posto); gotovo su sva salda poslovnih ili tekućih računa u središnjoj banci.*
- *Kirgiska Republika objasnila je da je u središnjoj banci otvoreno više od 5.000 pojedinačnih računa s više od 50 posto operativnih salda, te više od 100 oročenih depozita/investicijskih računa, isto tako sa znatnim saldima.*
- *Rusija je navela da je u središnjoj banci otvoreno 16 računa s 32 posto salda koji su nadopuna JRR-u.*
- *Ukrajina je napomenula da se neki devizni računi poslovne namjene drže u poslovnim bankama i u središnjoj banci (Azerbajdžan je isto tako naveo posebne devizne račune, i to u središnjoj banci; moguće je da ih upotrebljavaju i druge zemlje).*

Poslovni odnosi sa središnjom bankom i poslovnim bankama

Poslovni odnosi: međunarodna praksa

Upravitelji vladinih gotovinskih sredstava (i duga) u raznim su odnosima sa središnjom bankom. Središnja banka pruža usluge, u pravilu u svojstvu bankara, ali i fiskalnog agenta, posrednika za namiru, arhivara itd. Razvojem aktivnijeg upravljanja gotovinom sve se više važnosti mora pridati interakciji i koordinaciji između riznice ili ureda za upravljanje dugom i banke kad je riječ o transakcijama na tržištu novca. Oni će imati zajednički interes za razvoj tržišta novca, ali mogu nastati napetosti, na primjer u pogledu odgovarajuće upotrebe trezorskih zapisa ili vrijednosnih papira središnje banke; vremenskog rasporeda i iznosa odgovarajućih aukcija na tržištu novca i drugih transakcija; kamata plaćenih za JRR i utjecaja na troškove središnje banke; te portfelja vladinih vrijednosnih papira središnje banke: njihovog obnavljanja, utrživosti i mogućeg isteka. Mehanizmi koordinacije i suradnje trebaju obuhvaćati politiku i poslovne aktivnosti, a obično su utvrđeni na temelju neke vrste memoranduma o razumijevanju ili sličnog protokola. Usluge bi trebale biti predmet ugovora ili sporazuma o razini usluga kako bi se razjasnile uloge, odgovornosti i očekivanja te bi se u okviru njih trebali utvrditi, na primjer, protok informacija, plaćene naknade i rješavanje problema povezanih s kontinuitetom poslovanja.

Smatra se primjerom najbolje prakse kada središnja banka plaća tržišnu kamatu na državne depozite:²⁰

- *Unapređuje transparentnost računovodstva te se izbjegavaju implicitne unakrsne subvencije povezane s primijenjenim stopama.*
- *Uklanja razlog zbog kojeg ministarstvo donosi gospodarski neprihvatljive odluke u pogledu svojih salda, npr. deponiranje sredstava u poslovne banke s niskim kreditnim rejtingima.*

Slično tomu, u svrhu transparentnosti i odgovarajućih financijskih poticaja ministarstvo financija trebalo bi platiti transakcijske naknade kada središnja banka u svojstvu bankara ili fiskalnog agenta vrši transakcije u ime vlade. Glavna je prednost tog uzajamnog aranžmana između ministarstva financija i središnje banke izbjegavanje mogućeg narušavanja poticaja. Primijenjene se referentne kamatne stope razlikuju. One uključuju stope koje su dostupne za nebankovne depozite u poslovnim bankama ili za međubankovne depozite, stope ostvarene na nedavnom trezorskom zapisu ili povezanim natječajima te stope imovine stranaka u posjedu središnjih banaka. Uobičajenije su službene kamatne stope ili stope nižeg koridora. Postoje i drugi primjeri gdje su stope plaćene kamate niže od stopa na tržištu, iako je zbog trenutačno niskih međunarodnih kamatnih stopa razlika često zanemariva.

Brojne središnje banke koje ne plaćaju tržišnu kamatu na glavni tekući račun JRR-a voljne su plaćati je na oročene depozite, obično po stopi koja odražava razdoblje oročenja depozita. Time se potvrđuje drugačija uloga oročenih depozita, koji mogu poslužiti kao dodatna rezerva za vladu ili pomoći središnjoj banci da iscrpi višak likvidnosti.

Jednaka bi se načela trebala primjenjivati i na odnos s poslovnim bankama, tj. on bi se trebao odgovarajuće dokumentirati, a ministarstvo financija trebalo bi plaćati naknade, ali i primati kamate, poput bilo kojeg drugog sudionika na tržištu. U nekim se zemljama i dalje primjenjuju nasljedni mehanizmi na temelju kojih se ne plaćaju ni naknade ni kamate, a bankama se to nadomješćuje slobodnom upotrebom depozita ministarstva financija (ponekad se to očituje u kašnjenjima u prijenosu prihoda na JRR).

Poslovni odnosi s bankama u zemljama članicama PEMPAL-a

Kamate na gotovinska salda

34. **Većina zemalja (10 od 16) prima kamate na barem nekim gotovinskim saldima u središnjoj banci** Taj je udio nešto veći nego što je bio 2016. (6 od ukupno 12), iako se u anketi iz 2016. nije utvrdila razlika između tekućih računa i oročenih depozita. Na primjer, Albanija prima kamate samo na oročene depozite, ali je 2016. uvrštena u kategoriju „Bez kamate”. Kazahstan je druga zemlja koja je nakon prethodne ankete prebačena iz kategorije „Bez kamate” u kategoriju „Kamata”. U šest zemalja kamata se plaća na poslovne (ili tekuće) račune te oročene (ili investicijske) depozite. U četiri zemlje kamata se plaća za jednu vrstu računa, a šest zemalja uopće ne primaju kamatu. Iskustva zemalja prikazana su u tablici 5. U većini slučajeva kamata se plaća na pojedinačne račune, no u nekoliko se

²⁰ Vidjeti Pessoa i Williams (2012.)

zemalja kamata plaća na neto saldo (ukupna plaćena kamata bit će ista osim u slučaju prekoračenja po određenim računima, pri čemu se upotrebljava drukčija stopa). U tablici se navode neke informacije o utvrđivanju stope, no prisutne su znatne razlike i ne postoji prevladavajuća ili referentna metoda; veći broj zemalja kamatu zarađuje ponešto ispod službene stope nego iznad nje. Tri zemlje (Moldova, Rumunjska i Turska) imaju uspostavljen aranžman podjele prihoda s drugim institucijama čija su salda na JRR-u.

Tablica 5.: Kamata koju plaća središnja banka

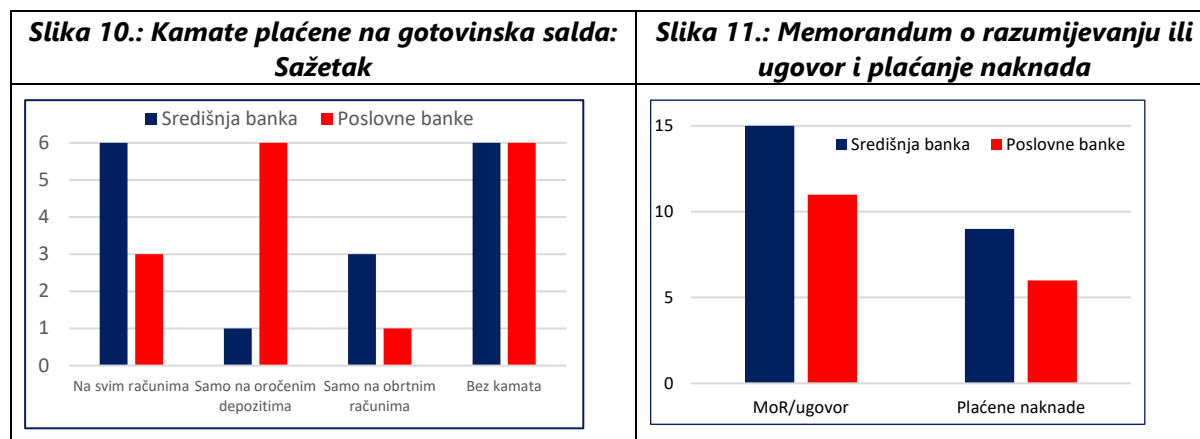
	Kamata na poslovne račune ili račune s oročenjem	Na pojedinačnim računima ili neto osnovi	Utvrđivanje stope i druge informacije
Albanija	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	Promjenjiva stopa; interpolacija između osnovne stope i prosječnog prinosa postignutog na aukciji tromjesečnih trezorskih zapisa (nešto iznad osnovne stope)
Armenija	Bez kamate		
Azerbajdžan	Bez kamate		
Bjelarus	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	Za poslovne račune utvrđeno zakonom (0,5%); za račune s oročenjem na temelju tržišta kako je ugovoreno
Hrvatska	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	Mjesečna ponderirana prosječna prekonoična kamatna stopa ostvarena na međubankarskom tržištu – ispod službene stope
Gruzija	Bez kamate		
Mađarska	Poslovni računi i računi s oročenjem	Neto osnova	Promjenjiva; službena stopa i tržišna stopa
Kazahstan	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	
Kirgiska Republika	Bez kamate		
Moldova	Poslovni računi i računi s oročenjem	Neto osnova	Ponderirane prosječne stope na državne vrijednosne papire prodane na posljednjoj aukciji – iznad službene stope
Sjeverna Makedonija	Samo na obrtnim računima	Neto osnova	Na temelju kamatnih stopa na prekonoične depozite do gornje granice salda – ispod službene stope
Rusija	Bez kamate		
Rumunjska	Samo na obrtnim računima	Svaki račun	Kamatu plaća središnja banka na obveznu rezervu banaka – ispod službene stope
Tadžikistan	Samo na obrtnim računima	Neto osnova	Utvrđeno u okviru pregovora – trenutačno ispod službene stope
Turska	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	Na temelju protokola potpisanih sa Središnjom bankom
Ukrajina	Bez kamate		

35. **Sličan udio zemalja prima kamate na salda u poslovnim bankama.** U tom pogledu samo tri zemlje primaju kamate i na poslovne račune i na oročene depozite, a sedam zemalja prima kamate na barem jednu od tih kategorija (posebno na oročene depozite). Ponovno je slučaj da se stope utvrđuju po različitim metodama, iako se čini da se neke stope utvrđuju pregovorom, a ne strogo na temelju tržišta. Pojednosti su navedene u tablici 6. Jedan od pomalo neočekivanih rezultata usporedbe je taj da nešto više zemalja (devet u odnosu na sedam) prima kamate na oročene depozite u poslovnim bankama u odnosu na središnju banku. S druge strane, više zemalja prima kamate na poslovne račune u središnjoj banci (devet u odnosu na četiri). Trebalo bi provesti dodatnu analizu kako bi se utvrdilo jesu li, i u kojoj mjeri, te razlike odraz okolnosti na lokalnom tržištu ili su posljedica utvrđenih aranžmana koji sprječavaju razvoj financijskog tržišta.

Tablica 6.: Kamata koju plaćaju poslovne banke

	Kamata na poslovne račune ili račune s oročenjem	Na pojedinačnim računima ili neto osnovi	Utvrđivanje stope i druge informacije
Albanija	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	Promjenjiva stopa, povezana s prosječnim prinosom postignutim na aukciji tromjesečnih trezorskih zapisa
Armenija	Bez kamate		
Azerbajdžan	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	
Bjelarus	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	Za poslovne račune utvrđeno zakonom (0,5%); za račune s oročenjem na temelju tržišta kako je ugovoreno
Hrvatska	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	prema ugovoru
Gruzija	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	Cijena u skladu s aukcijom
Mađarska	Bez kamate		
Kazahstan	Bez kamate		
Kirgiska Republika	Bez kamate		
Moldova	Samo na obrtnim računima		
Sjeverna Makedonija	Bez kamate		
Rusija	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	Na temelju službene stope Banke Rusije ili stope RUONIA, uz diskont
Rumunjska	Bez kamate		
Tadžikistan	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	Povezano s komercijalnim stopama
Turska	Samo računi s oročenjem	Svaki račun	Na temelju protokola potpisanih s poslovnim bankama
Ukrajina	Poslovni računi i računi s oročenjem	Svaki račun	

36. Skupni podaci o tome je li odnos dokumentiran u memorandumu o razumijevanju (MoR) ili sličnom dokumentu sažeto su prikazani na slici 11., zajedno s podacima o tome plaćaju li se naknade za usluge koje pruža središnja banka i poslovne banke. Više pojedinosti prikazano je u tablici 7. Teško je napraviti usporedbu s obzirom na to da se paketi pruženih usluga razlikuju. Središnja banka djeluje u svojstvu bankara, ali i fiskalnog agenta, platnog agenta, arhivara itd. Poslovne banke pružaju različitu uslugu za prihode i platne transakcije. Može se jasno utvrditi iz odgovora zemalja da se naknade koje se naplaćuju za razne usluge mogu obračunati na različite načine, a u nekim slučajevima i ukinuti.



Ugovori i naknade

37. Gotovo sve zemlje imaju dokumentirani odnos sa središnjom bankom (uz iznimke Kirgiske Republike) te se u većini tih slučajeva plaćaju određene naknade. Tek malo više od polovine zemalja ispitanica ima ugovorni ili sličan odnos sa svojim poslovnim bankama, iako

je malo vjerojatno da se većina drugih zemalja uopće koristi uslugama tih banaka. Većina zemalja s ugovornim odnosom plaća naknade za barem neke od usluga. Strukture naknada središnje banke i poslovnih banaka razlikuju se: različita kombinacija fiksnih i varijabilnih naknada, pri čemu su varijabilne naknade utvrđene po transakciji ili vrijednosti.

Tablica 7.: Dokumentirani odnos sa središnjom bankom i poslovnim bankama te plaćanje naknada

	Središnja banka			Poslovne banke				
	MoR ili slično	Naplaćene naknade	Sažete pojedinosti	MoR, ugovor ili slično	Plaćene naknade	Sažete pojedinosti	Zadržavanje sredstava	Br. dana zadržavanja
Albanija	Da	Ne		Da	Ne		Ne	1
Armenija	Da	Ne		Da	Da	Za gotovinska plaćanja, do 1% iznosa plaćanja	Da	1
Azerbajdžan	Da	Da	Simboličan iznos	Da	Da	Naknade za određene usluge	Ne	
Bjelarus	Da	Ne		Da	Ne		Ne	
Hrvatska	Da	Da	Fiksne naknade i naknade povezane s prometom	Da	Da	Fiksne naknade i naknade povezane s prometom	Ne	
Gruzija	Da	Ne		Da	Ne		Ne	
Mađarska	Da	Da	Naknadu određuje središnja banka	Ne	Ne		Ne	
Kazahstan	Da	Ne		Ne	Ne		Ne	
Kirgiska Republika	Ne	Ne		Ne	Ne		Ne	
Moldova	Da	Da	Za određene usluge	Da	Da	Naknade iznose određeni % vrijednosti, ali podliježu nominalnim gornjim i donjim pragovima	Da	1
Sjeverna Makedonija	Da	Da	Razredi naknada ovisno o iznosima transakcija	Da	Da	Paušalna stopa po transakciji	Ne	
Rusija	Da	Ne		Da	Ne		Ne	
Rumunjska	Da	Da	Utvrđena tarifa za određene sustave; sklopljeni ugovor za ostale	Ne	Ne		Ne	
Tadžikistan	Da	Da	Kombinirana naknada, neke naknade povezane s transakcijama	Ne	Ne		Ne	
Turska	Da	Da	Utvrđena tarifa	Da	Da	Utvrđena tarifa	Da	3
Ukrajina	Da	Da	Naknade za informacijske i tehničke usluge; bez naknada za druge usluge	Da	Ne		Ne	

38. **Tablica 7. uključuje dva stupca u kojima se utvrđuje zadržavaju li poslovne banke prihode usmjerene prema JRR-u i koliko dugo:** dulja razdoblja zadržavanja često se primjenjuju (u drugim regijama) u svrhu nadoknade troškova banaka za upravljanje vladinim tokovima. Čini se da to nije slučaj u zemljama članicama PEMPAL-a. Samo tri zemlje navele su primjenu razdoblja zadržavanja (a još jedna zemlja navela je primjenu u tehničkom smislu). Samo u jednom slučaju razdoblje zadržavanja bilo je dulje od jednog dana (tri dana u Turskoj²¹). Postavljeno je pitanje i o tome zadržavaju li agencije za naplatu sredstva prije nego što ih prebace na JRR, npr. za potrebe usklađivanja. Na to je pitanje negativno odgovorilo 15 od ukupno 16 zemalja, Sjeverna Makedonija navela je jednodnevno kašnjenje.

²¹Odgoda od 2-3 dana za porezne prihode prenesene na JRR odnosi se samo na one koji su obuhvaćeni dugogodišnjim ugovorima Porezne uprave s poslovnim bankama. Svi tokovi u okviru novog sustava JRR-a (koji obuhvaćaju posebne proračunske institucije, regulatorna tijela, izvanproračunske fondove itd.) prenose se na JRR unutar istog dana bez ikakve odgode (uplate primljene nakon 17:00 sati prenose se u 10:00 sati sljedeći dan).

Prelazak na aktivno upravljanje gotovinom

Operativni ciljevi upravljanja gotovinom mogu se iskazati na različite načine. Koncept cilja visoke razine, koji se odnosi na osiguravanje dostatnih gotovinskih sredstava ili likvidnosti kako bi se omogućilo nesmetano izvršenje proračuna, ne treba detaljno objašnjavati. Međutim, u praksi ga možda treba razraditi s obzirom na pokazatelje, npr. izbjegavanje zaostalih plaćanja ili drugi mehanizmi za racioniranje gotovinskih sredstava. Sekundarne ciljeve u pogledu uštede gotovinskih sredstava i učinkovito upravljanje vremenskom neusklađenošću između priljeva i odljeva teže je utvrditi, a njihovo mjerenje zahtijeva protučinjeničnu stavku. Ušteta na kamatama može se procijeniti usporedbom s pasivnijom strategijom. Sveobuhvatnije prednosti ujednačenja salda JRR-a teže je procijeniti, iako će neke zemlje pokušati procijeniti prednosti za monetarnu politiku u kvalitativijem smislu.

Ti se dodatni ciljevi u praksi mogu izraziti u smislu cilja u pogledu salda JRR-a. Može se definirati kao željeni saldo ili minimalni saldo (koji može biti nula), a može biti jednak gotovinskoj rezervi (vidjeti u nastavku) ili se može definirati kao raspon s minimumom i maksimumom ili povremeno kao maksimum (npr. iznad kojih salda neće biti remuneracije).

Gotovinska rezerva minimalna je razina gotovinskog salda koja osigurava ispunjavanje svakodnevnih potreba za gotovinom, u svako doba, u svim okolnostima, uzimajući u obzir dostupnost drugih izvora likvidnosti. Potrebna rezerva, obično minimalni gotovinski saldo u JRR-u, može se odrediti zakonodavstvom ili administrativno. Primjenjivat će se kontinuirano tijekom cijele godine (iako u kvantnom pogledu ponekad može varirati kako bi odražavao očekivane buduće potrebe za gotovinskim sredstvima ili godišnji plan zaduživanja za određenu godinu), a bit će dizajniran tako da osigura dovoljan saldo za podmirivanje obveza uzimajući u obzir volatilnost gotovinskog toka i neočekivane fluktuacije gotovinskog toka. Neke zemlje rezervu utvrđuju u nominalnom smislu, a druge s obzirom na očekivane tokove rashoda ili otplate duga.²² Još jedna odluka povezana s politikom jest ona o objavi rezerve na tržištu. Veću rezervu tržište (ulagači i agencije za rejting) će često smatrati znakom razboritosti i vjerodostojne izrade politika. Protuargument je taj da bi objava točnog sastava mogla ugroziti aktivnosti riznice na tržištu ili bi se mogla pojaviti zabrinutost da bi nepostizanje objavljenog ciljnog iznosa moglo narušiti vjerodostojnost.

Projekcije gotovinskih tokova ključan su doprinos aktivnijem upravljanju gotovinom. Redovito ažurirani mjesečni profil za predmetnu godinu pridonosi izvršenju proračuna, međutim, potrebne su projekcije budućih gotovinskih sredstava koje obuhvaćaju najmanje tri nadolazeća mjeseca kako bi se utvrdile buduće najveće i najmanje vrijednosti gotovinskih tokova kao temelj za donošenje odluka o budućem financiranju. Ako je potrebno racioniranje gotovinskih sredstava ili uskraćivanje odobrenih sredstava, dugoročniji vremenski horizont isto tako omogućuje ministarstvima koja se koriste sredstvima dovoljno vremena za pripremu odgovora. Iako se isprva mogu pripremiti mjesečne projekcije, zbog sve aktivnijeg upravljanja gotovinskim sredstvima potrebne su tjedne i u konačnici dnevne projekcije. Projekcije bi trebalo redovito produljivati, barem na

²² Za odabire i tehnike vidjeti Hürčan i drugi (2020.)

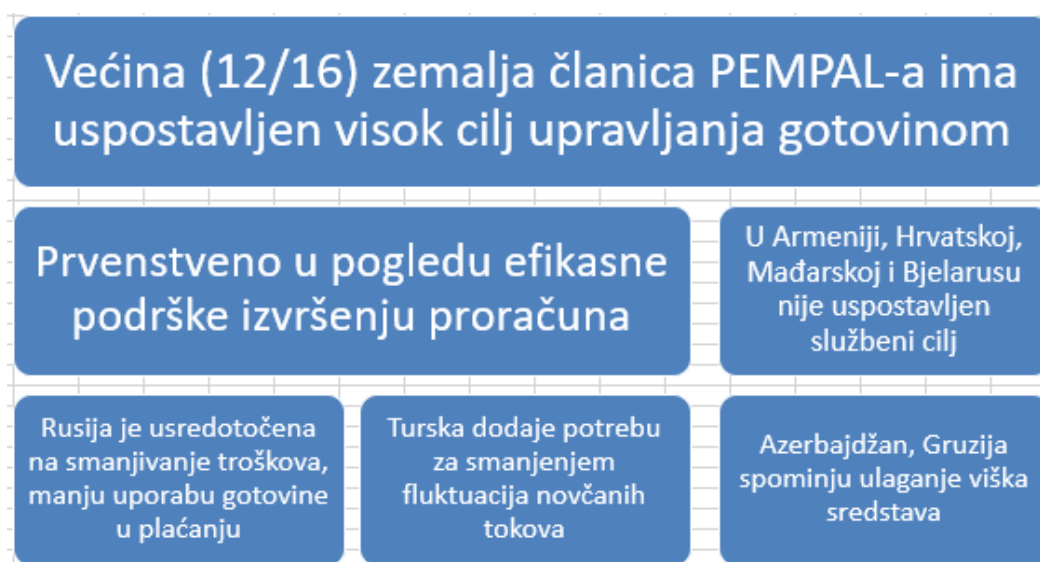
mjesečnoj osnovi, a s vremenom i na tjednoj osnovi; pred kraj proračunske godine trebalo bi ih produljiti na sljedeću godinu kako bi se zadržao vremenski horizont projekcija.

Ciljevi upravljanja gotovinom i izrada projekcija gotovinskih tokova u zemljama članicama PEMPAL-a

Opći cilj upravljanja gotovinskim sredstvima

39. **Većina zemalja, njih 12 od ukupno 16, navela je da ima utvrđen cilj upravljanja gotovinom visoke razine.** U Armeniji, Hrvatskoj, Mađarskoj i Bjelarusu nije uspostavljen službeni cilj, a ciljevi u Gruziji i Azerbajdžanu ponajprije su usmjereni na ulaganje viška sredstava. Ciljevi su uglavnom utvrđeni s obzirom na učinkovito podupiranje izvršenja proračuna, pri čemu Rusija stavlja posebno snažan naglasak na učinkovitost – kao što je prikazano na slici 12.

Slika 12.: Opći ciljevi upravljanja gotovinskim sredstvima



40. **Brojni su ciljevi loše definirani ili neprecizni.** Neki su predugački (u jednom slučaju oko 150 riječi) i navedeni pravnim izrazima ili citatima preuzetima iz zakonodavstva, zapravo je riječ o razrađenijim verzijama onog što bi se u pravilu smatralo ciljem visoke razine. Samo je cilj Turske preciznije utvrđen te se čini da je, s obzirom na napomenu o izbjegavanju fluktuacija gotovinskih tokova, usmjereniji ka modernijem konceptu upravljanja gotovinom („pružiti gotovinska sredstva potrebna za rashode javnog sektora na pravodoban i troškovno učinkovit način [...] ublažiti neočekivane fluktuacije gotovinskih tokova [...] potaknuti tržišta osiguravanjem da se financiranje proračunskih rashoda provodi pravodobno i bez kašnjenja”).

Gotovinska rezerva

41. Samo tri zemlje (Turska, Mađarska i Albanija) imaju utvrđen službeni ciljni iznos za gotovinsku rezervu. Neke su od relevantnih karakteristika sljedeće:

- *Albanija: rezerva (minimalne i maksimalne razine) utvrđena je prije svega s obzirom na tokove rashoda tijekom mjeseca. Prema potrebi se može razlikovati.*
- *Mađarska: rezervu, koja je prvi put uspostavljena 2003., definirao je ured za upravljanje dugom u nominalnom smislu i odobrio MF; može se razlikovati tijekom godine.*
- *Turska: rezerva, koja je isto tako uspostavljena 2003., definirana je s obzirom na gotovinske tokove; isto se tako može razlikovati tijekom godine.*

42. U nijednoj od tih zemalja rezerva nije objavljena.

- *Ciljni iznos rezerve u Turskoj i Albaniji jednak je saldu JRR-a; Mađarska navodi da su dostupna i repo ulaganja te depoziti u inozemnoj valuti.*
- *Turska ima poseban ciljni iznos utvrđen za devizna salda; u Mađarskoj je domaći ekvivalent deviznih salda uključen u ciljni iznos, ali ne i u Albaniji.*

43. **Rusija je isto tako naglasila potrebu za ciljnim iznosom rezerve u praksi**, ovisno o gotovinskom toku; moguće je da većina zemalja upotrebljava rezervu u praksi, čak i ako ona nije službeno utvrđena (8 od ukupno 12 zemalja navelo je upotrebu rezerve u okviru ankete iz 2016.).

44. **Zemljama je postavljeno pitanje o glavnim odrednicama iznosa gotovinske rezerve.** Većina zemalja dala je puni odgovor na ta pitanja, iako nisu navele postojanje službene gotovinske rezerve (neki komentari bili su pomalo neprirodni s obzirom na to da nema službene gotovinske rezerve). Međutim, oni se ipak mogu protumačiti kao čimbenici koji bi bili najvažniji doprinos izračunu minimalnog salda JRR-a. Rezultati su prikazani u tablici 8.

Tablica 8.: Odrednice gotovinske rezerve ili minimalni saldo JRR-a

	Volatilnost prihoda	Volatilnost rashoda	Greška u projekcijama – prihodi	Greška u projekcijama – rashodi	Neuspjeh aukcije	Poremećaj na širem financijskom tržištu	Rizik od potencijalnih obveza	Iznos obveznih plaćanja
Albanija		X						X
Armenija	X	X			X			X
Azerbajdžan			X	X				
Bjelarus	X	X	X	X		X	X	
Hrvatska								
Gruzija		X						X
Mađarska	X	X	X	X	X	X		
Kazahstan	X				X			
Kirgiska Republika	X	X						
Moldova	X	X	X	X			X	X
Sjeverna Makedonija	X	X	X	X	X			X
Rusija	X	X	X	X				
Rumunjska	X	X	X	X	X	X	X	X
Tadžikistan	X							
Turska	X	X	X	X	X	X	X	X
Ukrajina	X	X	X	X				
Ukupno	12	12	9	9	6	4	4	7

45. **Većina zemalja uputila je na volatilnost prihoda i rashoda te na greške u njihovim projekcijama.** Drugi čimbenici – možda relevantniji za sigurnosnu komponentu ili komponentu predostrožnosti rezerve, a ne za transakcijsku komponentu, uključivali su rizik od neuspjele aukcije ili poremećaja na širem financijskom tržištu te rizik od kristalizacije

potencijalnih obveza. Oko polovine zemalja utvrdilo je iznos obveznih plaćanja kao dodatan pokretač.

46. **Većina zemalja imala je uspostavljene određene sigurnosne mreže; vidjeti tablicu 9. u nastavku.** Gotovo sve su izbjegavale zaduživanje kod središnje banke (uz iznimku Tadžikistana; Moldova je navela da bi mogla izdavati vrijednosne papire središnjoj banci). Iznenadujuća je činjenica da nijedna zemlja nije uspostavila kreditne linije ili neki drugi aranžman kod poslovnih banaka. Međutim, nekoliko je zemalja osiguralo da se eventualni depoziti oročeni kod banaka mogu raskinuti na zahtjev. Korisna može biti i mogućnost zaduživanja s drugih salda javnog sektora (no ako su dio središnje razine vlasti njihova bi salda po mogućnosti već trebala biti potpuno integrirana na JRR). Neke zemlje navode mogućnost izdavanja trezorskih zapisa, ali ta je mogućnost dostupna kao sigurnosna mreža samo ako se mogu izdati istoga dana.

Tablica 9.: Sigurnosne mreže

	Zaduživanje kod središnje banke	Kreditne linije poslovnih banaka	Raskid oročenih depozita bez penala	Drugi zakonski fondovi	Salda u stranoj valuti	Ostalo
Albanija						
Armenija			X			
Azerbajdžan			X		X	Izdavanje vrijednosnih papira (uklj. središnjoj banci)
Bjelarus					X	
Hrvatska						
Gruzija			X			
Mađarska						Dostupan repo
Kazahstan				X		
Kirgiska Republika					X	
Moldova					X	Zaduživanje iz sredstava izvanproračunskih fondova u okviru JRR-a
Sjeverna Makedonija					X	Zaduživanje iz sredstava drugih proračunskih korisnika u okviru JRR-a
Rusija			X	X	X	
Rumunjska					X	
Tadžikistan	X					Izdavanje trezorskih zapisa
Turska			X			
Ukrajina						

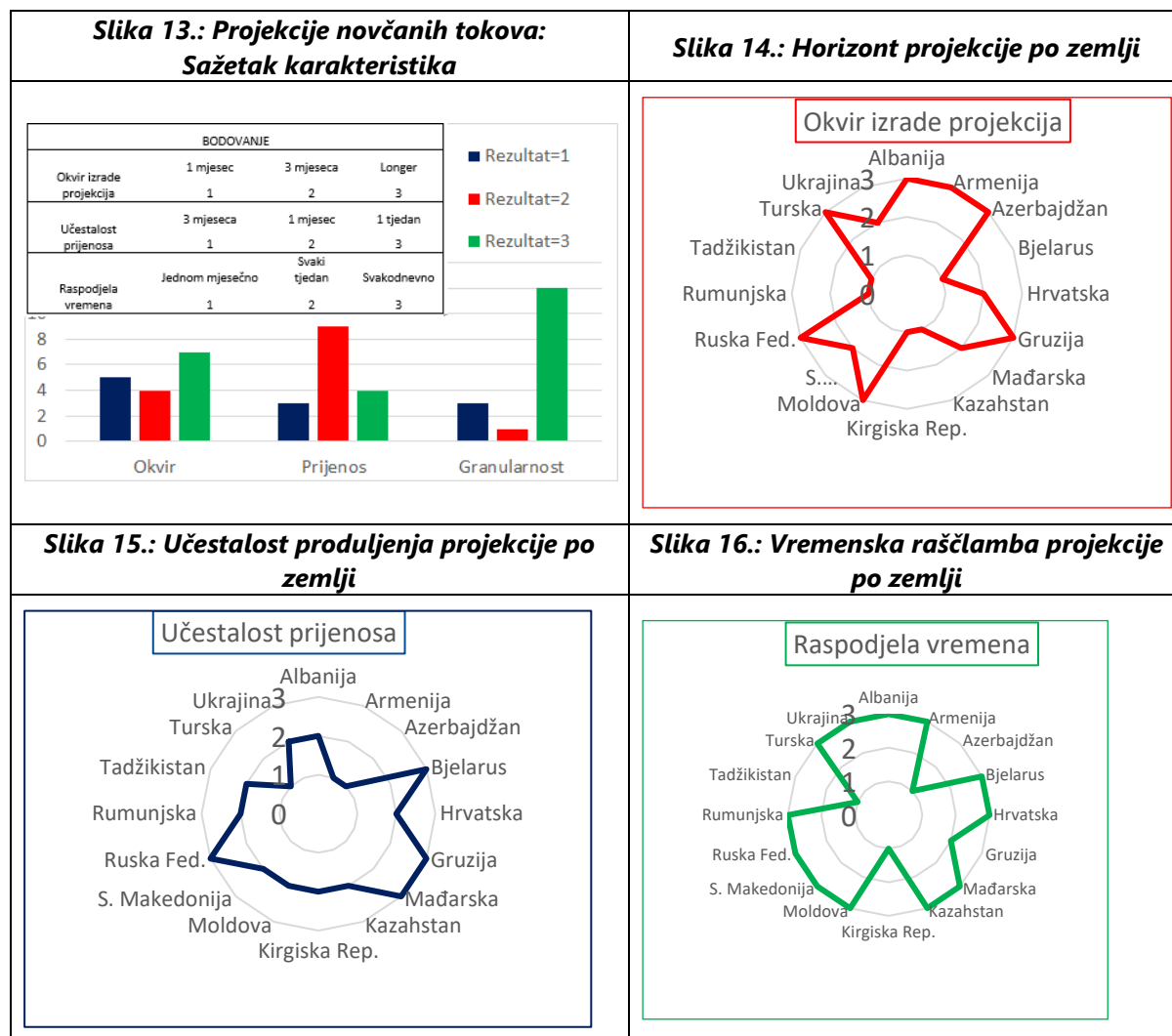
Projekcije novčanih tokova

47. **Sve zemlje imaju uspostavljenu mogućnost izrade projekcija.** U anketi su zatražene informacije o trima karakteristikama: vremenskom horizontu projekcije, učestalosti produljenja i vremenskoj raščlambi, odnosno je li riječ o dnevnoj, tjednoj ili mjesečnoj projekciji. U svrhu predstavljanja rezultata odgovori za svaku od karakteristika „bodovani” su na jednostavnoj ljestvici od jedan do tri. Ti bodovi ne označavaju učinak. Veći rezultat nije nužno i bolji: tjedni prijenos dnevnog plana gotovinskih sredstava koji se proširuje na sljedeću godinu ne mora imati veliku vrijednost u praksi (npr. ako je ograničen na proračun) Međutim, veći broj bodova naznaka je veličine i ambicije infrastrukture izrade projekcija.

48. **Matrica bodovanja i učestalost bodova za svaku karakteristiku sažeto su prikazani na slici 13.** Najveći broj bodova zabilježen je u kategoriji vremenske raščlambe, međutim, u toj se kategoriji primjenjuju različite metode. Neke zemlje (npr. Rusija, Moldova) izrađuju dnevne projekcije za mjesec ili tjedne koji slijede, dok druge zemlje (npr. Albanija) izrađuju

projekciju za nadolazeću godinu. Slično tomu, neke zemlje redovito produljuju projekciju, dok druge zemlje, iako možda često produljuju projekciju, čine to samo prema potrebi ili kada budu dostupne nove informacije; produljenje ponekad ima kraći horizont od osnovne projekcije. Te razlike nije lako prikazati u sažetku bodovanja.

49. Unatoč tim problemima, bodovi pojedinačnih zemalja za svaku karakteristiku, prikazani na slikama 14.–16., relevantni su. Samo je Rusija ostvarila maksimalni „rezultat“ od devet bodova, no nekoliko je zemalja ostvarilo osam bodova; najmanji je ostvareni broj bodova četiri. Neki odgovori zemalja prikazani su u tablici 10. (iako se neki više odnose na planiranje gotovinskih sredstava, a ne na izradu projekcija gotovinskih tokova.



Tablica 10.: Izrada projekcija novčanog toka: Odabrani odgovori zemalja

	Odgovori zemalja
Albanija	Dnevne projekcije tijekom cijele proračunske godine
Azerbajdžan	Odobrava se jednogodišnji proračun na gotovinskoj osnovi s mjesečnim raščlambama. Utvrđuju se prihodi po vrsti, rashodi, financiranje deficita i prikupljanje dodatnih sredstava. U slučaju odstupanja moguće je prilagoditi projekcije za nadolazeći mjesec ili tromjesečje. Dugoročnije prilagodbe JESU rjeđe.
Hrvatska	Projekcije se ažuriraju svakodnevno, a tjedne i mjesečne projekcije ažuriraju se u skladu s time (točnost mjesečne projekcije salda računa iznosi 80–85%).
Mađarska	Produljenje dva puta tjedno

Moldova	Tijekom tekućeg mjeseca priprema se projekcija za sljedeći mjesec. Jednogodišnja projekcija ažurira se na temelju promjena u pogledu mjesečnih projekcija (za tekući mjesec i nadolazeće mjesece). Mjesečna projekcija raščlanjena je po tjednima. Prva 2–3 tjedna, gdje ima nedostataka gotovinskih sredstava, raščlanjena su po danima. Projekcija se svakodnevno ažurira.
Rusija	Prije početka sljedeće financijske godine priprema se godišnja projekcija raščlanjena po mjesecima, te projekcija za siječanj/januar raščlanjena po danima. Tijekom godine se projekcija za tu godinu s mjesečnim raščlambama revidira na mjesečnoj osnovi te se na temelju revidiranih podataka priprema projekcija za sljedeći mjesec raščlanjena po danima. Zakonodavstvo ne zahtijeva obveznu pripremu kontinuiranih projekcija, takve se projekcije izrađuju prema potrebi.

Institucijske strukture i instrumenti za upravljanje gotovinom

Institucije i instrumenti: Međunarodna praksa

U skladu s međunarodnim trendom aktivnosti upravljanja gotovinom i upravljanja dugom integrirane su u istu jedinicu, što dovodi do prednosti u pogledu izrade politika i administrativne uštede (uz zajedničku bazu vještina i sustave). Nadalje, ako postoje dva ogranka MF-a koja ostvaruju interakciju s financijskim tržištem to može dovesti do rizika od obmanjujućih tržišnih signala ili prepoznate nemogućnosti učinkovite koordinacije koja utječe na ostvarene kamatne stope.

Postoje razne opcije u pogledu institucija. Integracijom se smanjuju neki od troškova povezanih s unutarnjom koordinacijom te osigurava jedinstvena kontaktna točka s tržištem. U nekim zemljama funkcija izrade projekcija, barem kad je riječ o tokovima prihoda i rashoda, ostaje u okviru ravnice čak i ako su druge funkcije prednjeg, srednjeg i pozadinskog ureda potpuno integrirane; u drugim zemljama funkcije mogu biti više raspršene. Međutim, u slučaju da su funkcije upravljanja gotovinom i upravljanja dugom odvojene, nužno je uspostaviti službene strukture koordinacije. Potrebno je osnovati određenu vrstu odbora za koordinaciju gotovinskih sredstava, čime bi se povezale relevantne funkcije, te koji bi se redovito sastajao kako bi pregledao rezultate i buduće projekcije te kako bi donio odluke u pogledu potrebnih odgovora politike.

Blagajnički zapis obično je glavni instrument kod prijelaza na aktivnije upravljanje gotovinskim sredstvima. Trezorski zapisi mogli bi imati ulogu instrumenata za upravljanje dugom, instrumenata za upravljanje gotovinom i instrumenata monetarne politike. Kada je riječ o upravljanju gotovinom, obujam izdavanja razlikuje se tijekom godine u cilju ublažavanja volatilnosti gotovinskih tokova; u tu svrhu naglasak je obično na kratkoročnim (npr. jednomjesečnim) trezorskim zapisima, iako se mogu izdavati i trezorski zapisi s neparnim rokom dospijeca, npr. kako bi dospijevali na dane priljeva novca, u svrhu dodatnog doprinosa ujednačenju neto gotovinskog toka. Razvojem aktivnog upravljanja gotovinom često se upotrebljava repo za detaljno usklađivanje gotovinskih tokova, no to zahtijeva razvijeni i razumni likvidni repo.

Ako je tržište dovoljno likvidno, poželjni je instrument za pozajmljivanje privremenog viška gotovinskih sredstava obratni repo.²³ Njegove su prednosti istodobna sigurnost i fleksibilnost. Međutim, brojne zemlje upotrebljavaju bankovne depozite, oročene ili prekonoćne, iako bi oni po mogućnosti trebali biti osigurani. Upotrebljavaju se depoziti koji se drže kod središnje banke (koji bi trebali biti remunerirani), no trebalo bi ih se ograničiti na slučajeve kada su potrebni za podupiranje stajališta monetarne politike (tj. kada je na tržištu novca višak strukturne likvidnosti)

²³ Vidjeti Fainboim i drugi (2020.)

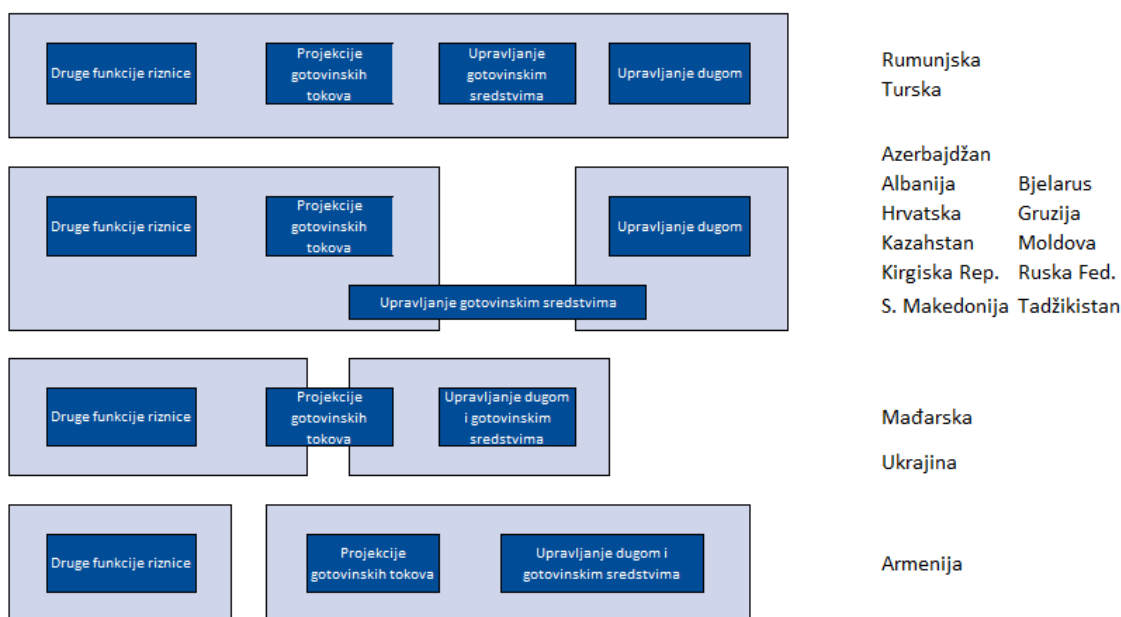
Institucije i instrumenti u zemljama članicama PEMPAL-a

Institucijske strukture

50. Većina zemalja ispitanica ima snažnu funkciju riznice, koja je svojstvena toj regiji, kojoj je dodijeljena jasna odgovornost za izradu projekcija gotovinskih tokova. U mnogim od tih zemalja funkcija upravljanja dugom razvijala se zasebno od riznice, uz različite linije odgovornosti (iako to svakako i dalje pruža mogućnost operativne koordinacije). Stoga upravljanje gotovinom, odnosno kratkoročno zaduživanje i pozajmljivanje u cilju upravljanja gotovinskim tokovima te doprinos izrade projekcija donošenju tih odluka, često pokriva i odjel ili agenciju za riznicu i odjel ili agenciju za upravljanje dugom. Taj model upotrebljava 11 od ukupno 16 zemalja, iako postoje razlike u pogledu unutarnjih struktura, tj. linija odgovornosti, odnosa s drugim odjelima u ministarstvu te raspona drugih funkcija koje obuhvaća riznica.

51. Ostalih 5 zemalja ima ponešto drukčije modele. Svi su modeli, u vrlo sažetom obliku, prikazani na slici 17.

Slika 17.: Institucijski modeli izrade projekcija gotovinskih tokova i upravljanja gotovinom



- U Rumunjskoj i Turskoj sve su funkcije riznice i upravljanja dugom objedinjene u jednu opću upravu ili sličnu organizacijsku jedinicu, no uz različite razine integracije. Nadalje, funkcija prednjeg ureda u Turskoj (tj. zaduživanje i druge tržišne transakcije) pretvorena je u zaseban odjel, odnosno agenciju.
- Mađarska ima posebnu agenciju za upravljanje dugom koja je odgovorna i za upravljanje gotovinom, no koja izradu projekcija gotovinskih tokova dijeli s riznicom.
- Ukrajina uspostavlja agenciju za upravljanje dugom, čime će se približiti mađarskom modelu. Izrada projekcija gotovinskih tokova trenutačno se dijeli s riznicom i drugim funkcijama ministarstva, koje komuniciraju s odjelom za upravljanje dugom.
- U Armeniji je jedinica za izradu projekcija gotovinskih tokova čvršće integrirana s odjelom za upravljanje dugom.

52. Svi modeli, a posebno oni u okviru kojih su funkcije riznice i upravljanja dugom odvojene kao institucije, zahtijevaju strukture koordinacije i donošenja odluka. Sedam zemalja ima uspostavljen odbor na visokoj razini za koordinaciju gotovinskih sredstava ili upravljanje likvidnošću. Sažete pojedinosti dostupne su u tablici 11. u koju je uvrštena i Sjeverna Makedonija koja ima uspostavljen odbor na tehničkoj razini. U pet zemalja određenim dijelom sastanaka predsjedava ministar (Albanija, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska i Turska), dok sastancima u ostale tri zemlje predsjedava viši službenik. U pet od tih osam zemalja odjel za riznicu i odjel za upravljanje dugom karakteristično su odvojeni; mora se pretpostaviti da druge zemlje ispitanice u toj kategoriji imaju druge strukture koordinacije.

Tablica 11.: Odbori za koordinaciju gotovinskih sredstava na visokoj razini

	<i>Odbor na visokoj razini</i>	<i>Predsjednik:</i>	<i>Učestalost sastanaka</i>
Albanija	Da	Zamjenik ministra financija i gospodarstva i/ili glavni tajnik	Jednom mjesečno
Hrvatska	Da	Glavni državni rizničar, državni tajnik iz Ministarstva financija	Najmanje jednom mjesečno
Mađarska	Da	Državni tajnik Ministarstva financija	Jednom mjesečno
Kirgiska Republika	Da	Više rukovodstvo ministarstva	
Sjeverna Makedonija	[Tehnička razina]	Voditelj Jedinice za izradu projekcija i upravljanje likvidnošću	Svaki tjedan
Rusija	Da	Zamjenik glavnog rizničara Federalne riznice	Prema potrebi, ali najmanje jednom mjesečno
Rumunjska	Da	Državni tajnik	Jednom mjesečno
Turska	Da	Ministar (zamjenik ministra) riznice i financija ²⁴	Jednom mjesečno

53. U svim zemljama ispitanicama za izdavanje kratkoročnih (a i dugoročnih) obveznica i druge vrste zaduživanja odgovoran je odjel za upravljanje dugom ili ekvivalentna organizacijska jedinica. Međutim, glavna odgovornost drugačija je za kratkoročno ulaganje privremenog viška gotovinskih sredstava. U Armeniji, Azerbajdžanu, Mađarskoj, Turskoj i Ukrajini ona je usko povezana s funkcijom zaduživanja, što pridonosi osiguravanju jedinstvene točke interakcije s financijskim tržištima. To nije slučaj u ostalim zemljama, iako neke iznimke mogu biti nužne (tako je u Rumunjskoj riznica, koja je zadužena za kratkoročna ulaganja, dio većeg integriranog odjela; Sjeverna Makedonija napomenula je da nije ulagala višak gotovinskih sredstava; u zemljama koje imaju državne fondove bogatstva uspostavljene su druge relevantne institucijske strukture).

Instrumenti za upravljanje gotovinskim sredstvima

54. **Sve zemlje imaju dostupne mogućnosti u slučaju eventualnog manjka gotovinskog toka.** Pojedinosti su navedene u tablici 12. Trezorski zapisi naširoko se upotrebljavaju, a spominje ih 10 zemalja. Nešto više zemalja (12) navelo je upotrebu trezorskih obveznica, iako one u pravilu zahtijevaju više vremena za promjenu programa izdavanja – vidjeti

²⁴ Sastanke na kojima se utvrđuju strateške referentne vrijednosti i prijedlozi jamstava i limita za pozajmljivanje saziva i vodi ministar.

okvir 2. Tri zemlje upotrebljavale su korisnu mogućnost zaduživanja u okviru vlade, s rokom otplate tijekom godine (međutim, u skladu s prethodno navedenim, salda tijela središnje razine vlasti po mogućnosti su već zamjenjivi s drugim saldima JRR-a). Pribjegavanje racioniranju gotovinskih sredstava i dalje se smatra mogućnošću, iako bi većina zemalja bila sklonija odgodi alokacija (smanjenje ovlaštenja za dodjelu sredstava), što uzrokuje manje smetnje od odgoda plaćanja. Nijedna zemlja nije navela mogućnost prodaje financijske imovine.

Tekstni okvir 2.: Trezorski zapisi i trezorske obveznice

Program izdavanja trezorskih obveznica obično se najavljuje nekoliko mjeseci unaprijed te promjene stoga zahtijevaju dulje vrijeme ako se želi izbjeći opasnost od poremećaja na tržištu. Većina upravitelja koji se bave aktivnim upravljanjem gotovinom radije odabire fleksibilnost trezorskih zapisa, barem kad je riječ o upravljanju gotovinskim manjkom u u neposredno nadolazećem razdoblju. Ako je vjerojatno da će se potrebe zaduživanja u godini kao cjelini povećati, izdavanje trezorskih obveznica moguće je prilagoditi tijekom duljeg vremena bez remećenja najavljenih kalendara.

Tablica 12.: Odgovori na manjak gotovinskog toka

	Povećano izdavanje trezorskih zapisa	Povećano izdavanje trezorskih obveznica	Zaduživanje kod opće vlade	Odgoda alokacija rashoda	Odgoda plaćanja	Prodaja financijske imovine	Komentar
Albanija	x	x		x	x		Druge mogućnosti izdavanja
Armenija		X					
Azerbajdžan	x	x					Manjak likvidnosti nezabilježen u praksi
Bjelarus		X		x	x		
Hrvatska	X		x				
Gruzija	X	x					Raskid depozita bez penala
Mađarska	X	x					Zaduživanje putem repo ugovora
Kazahstan		X		x			
Kirgiska Republika	X	x		x			
Moldova	X	x	x				U okviru vlade, kratkoročno zaduživanje kod proračunskih korisnika
Sjeverna Makedonija	x	x	x	x	x		U okviru vlade, kratkoročno zaduživanje kod proračunskih korisnika
Rusija							Razne mogućnosti, posebno u pogledu upravljanja viškom gotovinskih sredstava
Rumunjska							Devize iz devizne rezerve
Tadžikistan	x			x	x		
Turska	x	x		x	x		Pristup drugim instrumentima zaduživanja
Ukrajina		x		x			

55. **Većina zemalja upotrebljava trezorske zapise kao instrument kratkoročnog zaduživanja**, iako odgovori upućuju na to da ih se više smatra instrumentom za upravljanje dugom uz program redovitih izdavanja. Pojediniosti su navedene u tablici 11. Bjelarus i Sjeverna Makedonija upotrebljavaju mogućnost izdavanja jednomjesečnih trezorskih zapisa koji su često korisniji u ujednačavanju fluktuacija gotovinskih tokova. Ukrajina je spomenula upotrebu kratkoročnih obveznica. Kao što je prethodno navedeno, većina zemalja izbjegava zaduživanje kod središnje banke. Mađarska i Rusija imaju pristup repo ugovorima (kao i Turska, no još ih nije primjenjivala). Rumunjska se kratkoročno zadužuje kod poslovnih banaka, prije svega kako bi upravljala profilom gotovinskog toka u mjesecu. Pojediniosti o instrumentima kratkoročnog zaduživanja i pozajmljivanja prikazane su u tablici 13.

Tablica 13.: Instrumenti kratkoročnog pozajmljivanja i zaduživanja

	Instrumenti zaduživanja					Instrument financiranja				
	Trezorski zapisi	Drugi kratkoročni vrijednosni papiri	Zajmovi / prekoračenje u poslovnim bankama	Dopušteno prekoračenje/zajmovi središnje banke	Repo ugovori	Komentar	Obratni ugovori o povratnoj kupnji	Oročenja u poslovnim bankama	Oročeni depoziti u središnjoj banci	Drugo (navesti)
Albanija	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Trezorski zapisi od 3, 6, 12 mjeseci	Ne		Da	Kod središnje banke, od 1 tjedna do 1 mjeseca (i ograničenje vrijednosti)
Armenija	Ne	Da	Ne	Ne	Ne	Trezorski zapisi od 3, 6, 12 mjeseci	Ne	Ne	Da	Kod središnje banke, od 7 dana do 12 mjeseci
Azerbajdžan	Da	Da	Ne	[Ograničeno]	Ne	Rijetka upotreba trezorskih zapisa	Ne	Da	Ne	
Bjelarus	Ne	Da	Ne	Ne	Ne	1-mjesečni zapisi		Da	Da	
Hrvatska	Da	Ne	Ne	[Ograničeno]	Ne	Trezorski zapisi od 3, 6, 12 mjeseci	Ne	Da	Da	
Gruzija	Da							Da		
Mađarska	Da	Da	Ne	Ne	Da		Da	Ne	Da	
Kazahstan	Ne	Da							Da	
Kirgiska Republika	Da							Da		
Moldova	Da	Ne	Ne	Ne	Ne		Ne	Ne	Da	
Sjeverna Makedonija	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Trezorski zapisi od 1, 3, 6, 12 mjeseci	Ne	Ne	Ne	
Rusija	Ne	Ne	Ne	Ne	Da		Da	Da	Ne	
Rumunjska	Ne	Ne	Da	Ne	Ne	Poslovne banke, do 2 tjedna	Ne	Ne	Ne	
Tadžikistan	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Trezorski zapisi, manje od 3 mjeseca	Ne	Da	Ne	Oročeni depoziti, manje od 3 mjeseca
Turska	Da						Da	Da	Da	
Ukrajina	Ne	Da	Ne	Ne	Ne	Kratkoročne obveznice	Ne	Ne	Ne	Zakonom predviđeno, ali nije u upotrebi

56. Kad je riječ o pozajmljivanju, polovina ispitanika upotrebljava mogućnost polaganja depozita kod središnje banke te polovina kod poslovnih banaka (pri čemu neke zemlje upotrebljavaju obje mogućnosti). Iste tri zemlje (Mađarska, Rusija i Turska) koje upotrebljavaju mogućnost zaduživanja putem repo ugovora upotrebljavaju i mogućnost ulaganja putem obratnih repo ugovora. Zemlje su općenito navele veći niz raznih instrumenata zaduživanja i pozajmljivanja nego 2016., iako je teško napraviti usporedbu zbog nepotpunih odgovora koji su pruženi u prethodnoj anketi.

OSTALA PITANJA

Nedavne reforme u zemljama članicama PEMPAL-a

57. Brojne su zemlje ispitanice u posljednjih pet godina nastojale razviti kapacitete povezane s JRR-om i upravljanjem gotovinom. Sažete informacije navedene su u tablici 14. Jedanaest zemalja navelo je proširenje ili druga poboljšanja u pogledu JRR-a ili poboljšanja u pogledu platnog prometa kako bi se pridonijelo elektroničkoj ili bržoj obradi. Sedam zemalja navelo je reforme provedene u području izrade projekcija gotovinskih tokova i upravljanja gotovinom. Kazahstan je napomenuo da je uvedena kamata za JRR.

Tablica 14.: Nedavne reforme

	Da/Ne	Poboljšanja i promjene
Albanija	Da	Tehnička pomoć Svjetske banke i MMF-a u svrhu poboljšanja upravljanja gotovinom i izrade projekcija
Armenija	Da	Računi vladinih neprofitnih organizacija prebačeni iz poslovnih banaka u Riznicu
Azerbajdžan	Da	Brojna poboljšanja u suradnji s Narodnom bankom, poreznom službom, carinom i mirovinskim fondom radi postavljanja temelja za elektronička i internetska plaćanja. Većina prijelaznih računa regionalnih ureda Riznice u poslovnim bankama zatvorena. Gotovinska plaćanja praktički više nisu u upotrebi.
Bjelarus	Da	Aktivan rad na širenju obuhvata JRR-a
Hrvatska	Da	JRR proširen kako bi obuhvaćao državne bolnice i lučke uprave
Gruzija	Da	Aukcije – radi polaganja neangažiranih gotovinskih sredstava u poslovne banke; LEPS-ovi i NLE-ovi (pravni subjekti) obvezni trošiti sredstva iz JRR-a, proračuni podnacionalnih razina vlasti preneseni na JRR
Mađarska	Da	Inicijative za poboljšanje točnosti projekcija. Bankarski sustav Riznice, koji upravlja podračunima JRR-a, bit će zamijenjen novim sustavom.
Kazahstan	Da	Kamate za JRR
Kirgiska Republika	Ne	
Moldova	Da	Od 2016. vlastiti prihodi i sredstva proračunskih institucija konsolidirani na JRR.
Sjeverna Makedonija	Da	Izrada priručnika za aktivno upravljanje gotovinom u tijeku te uvođenje novog integriranog informacijskog sustava za upravljanje javnim financijama koji će pojednostaviti i modernizirati upravljanje likvidnošću
Rusija	Da	Reforma usluga riznice: prijelaz na JRR i planiranje platnog sustava riznice; taj sustav poboljšat će usluge riznice u pogledu nadzora nad trošenjem proračunskih sredstava u 11 vremenskih zona i omogućiti veću centralizaciju sredstava te bržu obradu, čime se povećava dostupna likvidnost
Rumunjska	Ne	
Tadžikistan	Da	Odobren novi zakon o Riznici, nove upute u fazi odobrenja; novi informacijski moduli povezani s obvezama i upravljanjem gotovinom u fazi provedbe. Puna provedba pridonijet će modernim metodama upravljanja gotovinom
Turska	Da	Na temelju zadnjih zakonodavnih izmjena obuhvat sustava JRR-a u Turskoj preoblikovan je kako bi osim administracija općeg proračuna obuhvaćao gotovo sva javna financijska sredstva (ne uključujući Fond osiguranja za nezaposlene itd.)
Ukrajina	Da	Od siječnja/januara 2020. model JRR-a centraliziran je: lokalni subjekti Riznice isključeni su iz elektroničkog platnog sustava te su povezani podračuni zatvoreni. Zakon o proračunu izmijenjen je za potrebe osnivanja nove vladine agencije za upravljanje dugom. Odobren je i novi okvir za upravljanje likvidnošću

58. Deset je zemalja navelo da je PEMPAL pozitivno pridonio njihovom programu reformi. Sažete informacije navedene su u tablici 15. Spomenuti su proizvodi znanja, stručni radovi, studijska putovanja te razmjena iskustava i najbolje prakse.

Tablica 15.: Doprinos PEMPAL-a programu reformi

	Da/Ne	Doprinos PEMPAL-a
Albanija	Da	Proizvodi znanja, studijski posjeti povezani s najboljim praksama sustava riznice, predlošci iz zakonodavstva u pogledu najbolje prakse
Armenija	Da	Svaka mogućnost suradnje s PEMPAL-om pridonosi provedbi reformi.
Azerbajdžan	Da	Na sastanku PEMPAL-a detaljno je opisan model upravljanja likvidnošću koji se primjenjuje u brojnim zemljama, konkretno u Rusiji. Više rukovodstvo MF-a pokazalo je zanimanje za to iskustvo te se pripremaju planovi za budućnost
Bjelarus	Da	Iskustvo zemalja sudionica pomoglo je utvrditi načine suradnje s dionicima, razjasniti cilj djelovanja Riznice u tom području te utvrditi vrste sredstava koja će biti dio JRR-a
Hrvatska	Ne	
Gruzija	Da	Iskustvo drugih zemalja
Mađarska	Ne	
Kazahstan	Ne	
Kirgiska Republika	Da	U pogledu provedbe praksi u području upravljanja likvidnošću
Moldova	Ne	
Sjeverna Makedonija	Da	Brojne zemlje članice razvile su aktivno upravljanje gotovinom – unatoč nelikvidnom tržištu novca u S. Makedoniji ono bi moglo stvoriti dodatnu novu vrijednost za proračunske korisnike i porezne obveznike
Rusija	Da	Sudjelovanje u programima PEMPAL-a pridonijelo je razumijevanju određenih pitanja povezanih s upravljanjem likvidnošću JRR-a; korisna je bila i razmjena znanja s članovima TCOP-a u području razvoja upravljanja gotovinom
Rumunjska	Ne	
Tadžikistan	Da	Analiziranje stručnih radova o modernim metodama i razmatranje iskustava drugih zemalja sudjelovanjem u redovitim videokonferencijama pridonijeli su razvoju okvira za upravljanje gotovinom
Turska	Da	Razmjena iskustava u pogledu JRR-a sa zemljama članicama PEMPAL-a pomogla je poboljšati sustav JRR-a u Turskoj
Ukrajina	Ne	

Utjecaj koronavirusne bolesti COVID-19

59. U anketi su postavljena dva pitanja o tome jesu li zbog pandemije bolesti COVID-19 uvedene izmjene u politike i postupke povezane s upravljanjem gotovinom te razmatraju li se buduće promjene uslijed pandemije.

60. **Sedam zemalja pripisala je promjene pandemiji, bilo da je riječ o promjenama koje su trenutno uvode ili bi se mogle uvesti u budućnosti.** Zabilježena su poboljšanja u pogledu komunikacije i koordinacije (Albanija i Sjeverna Makedonija) te učinkovitiji procesi (Hrvatska), širenje JRR-a (Turska) i povećanje gotovinske rezerve (Mađarska). Kad je riječ o budućim reformama, očekuje se provedba niza različitih inicijativa, iako je o tome izvijestilo samo pet zemalja; vidjeti tablicu 16. Planirane promjene uključuju širenje JRR-a (Mađarska), polaganje sredstava u banke (Kirgiska Republika), poboljšanje tehnika izrade projekcija (Sjeverna Makedonija), zaštitu u okviru JRR-a (Rusija) i razvoj gotovinske rezerve (Turska).

Tablica 16.: Utjecaj bolesti COVID-19

	Promjene u upravljanju gotovinom uvedene zbog pandemije		Buduće promjene u razmatranju uslijed pandemije	
	Da/Ne	Odgovori	Da/Ne	Buduće promjene
Albanija	Da	Zbog uvođenja niza raznih mjera kao odgovora na pandemiju bila je potrebna visoka razina koordinacije između izvršenja proračuna, upravljanja dugom i	Ne	

		provedbe monetarne politike kako bi se zaštitili planovi rashoda od volatilnosti gotovinskih tokova		
Hrvatska	Da	Izmjenama i dopunama Zakona o državnom proračunu sprječava se rasipanje gotovinskih sredstava zahtijevanjem da se sredstva doznačuju potrošačkim jedinicama/tijelima isključivo na temelju obveza koje dospijevaju u roku od 30 dana (90 dana za projekte koje financira EU)	Ne	
Mađarska	Da	Povećanje gotovinske rezerve. Izazovi u pogledu izrade projekcija gotovinskih tokova	Da	Potreba za širim obuhvatom JRR-a zbog povećanja troškova. Razvoj repo operacija i izrade projekcija gotovinskih tokova
Kirgiska Republika	Ne		Da	Provedba projekta za polaganje sredstava u poslovne banke
Sjeverna Makedonija	Da	Češća komunikacija i razmjena podataka s institucijama koje pružaju ulazne podatke za izradu projekcija	Da	Upotreba naprednih alata i tehnika, analize podataka i podatkovne znanosti radi dodavanja nove dimenzije projekcijama
Rusija	Ne	Općenito, nema promjena u politikama i procedurama upravljanja likvidnošću koje će se vjerojatno nastaviti primjenjivati nakon smirivanja pandemije. Međutim, ako je potrebno, mogu se mobilizirati sredstva, a program plasiranja revidirati s obzirom na količine i uvjete.	Da	Uvođenje dodatnih mjera za zaštitu u okviru JRR-a
Turska	Da	Ubrzanje rada započetog prije pandemije u pogledu širenja sustava JRR-a	Da	Dostatne gotovinske rezerve bit će od ključne važnosti za suočavanje s fluktuacijama i smanjivanje manjka gotovinskih sredstava

ZAKLJUČCI I IMPLIKACIJE U POGLEDU BUDUĆIH AKTIVNOSTI TCOP-A

61. Rezultati ankete za 2021. upućuju na napredak koji su brojne zemlje članice PEMPAL-a postigle u razvoju svojih riznica i širih funkcija upravljanja gotovinskim sredstvima. Prakse se donekle razlikuju, što se i očekuje s obzirom na razlike u pravnim okvirima, institucionalnim i financijskim strukturama te administrativnim kulturama i njihovu razvoju. Istovremeno postoji čvrsta osnova zemalja koje su razvile sposobnosti i mehanizme koji su u skladu s dobrom međunarodnom praksom. Odgovori u anketi također upućuju na to da su aktivnosti Radne skupine za upravljanje gotovinskim sredstvima TCOPa pridonijele tim postignućima u brojnim zemljama. Međutim, rezultati upućuju i na to da sve zemlje i dalje u određenoj mjeri trebaju nastaviti razvijati svoje prakse, instrumente ili institucije. Stoga postoji jasan opseg rada u pogledu daljnje razmjene iskustava među zemljama sudionicama, pri čemu je Radna skupina TCOP-a i dalje izuzetno relevantna za članove.

62. **Anketa se pokazala vrlo korisnim alatom za pregled statusa JRR-a i upravljanja gotovinskim sredstvima u regiji.** Neki odgovori u anketi ili nedostaci istih upućuju na postojanje brojnih područja u pogledu kojih bi bila preporučljiva dodatna analiza i diskusija u cilju daljnjeg razvoja.

63. Moguća područja kojima bi se TCOP mogao baviti u budućnosti uključuju:

- a. *Strukture JRR-a i predmetne uloge IISFU-a, središnje banke i poslovnih banaka: (i) prednosti i nedostaci različitih modela u pogledu strukture JRR-a (npr. piramide ili mreže) i kontrole plaćanja – prednosti kreditnih limita općenito i prednost njihove kontrole iz IISFU-a; (ii) kako je JRR strukturiran u JRP-u i središnjoj banci kako bi se postigla konsolidacija; kako zemlje upotrebljavaju IKT za poboljšanje konsolidacije i smanjenje poteškoća u računovodstvu i kontroli (uključujući korištenje bankovnim sustavom za identifikaciju proračunskih subjekata).*
- b. *Proširenje JRR-a kako bi u potpunosti obuhvaćao opću državu – time bi se fokus stavio na područja kojima se tek treba baviti, kao što je deponirani novac, ali bi se istaknuli nedavni pozitivni primjeri proširenja obuhvata. Mogu se istražiti i mogućnosti u pogledu upravljanja saldima podnacionalnih razina vlasti.*
- c. *Ciljevi upravljanja gotovinskim sredstvima: koji bi trebao biti cilj i što bi on značio za riznice u regiji te koje bi bile implikacije u pogledu institucionalnih struktura i potrebnih sposobnosti.*
- d. *Ciljevi gotovinske rezerve. O tome se već diskutiralo u okviru TCOP-a, ali bi fokus bio na nedavnom radu te bi se također diskutiralo o sigurnosnim mrežama i scenarijima kao i kratkoročnim sigurnosnim mrežama.*
- e. *Ulaganje suficita gotovinskih sredstava – mogućnosti i institucionalni aranžmani. Ulaganje kao dio upravljanja gotovinskim sredstvima; Rizici i instrumenti; Institucionalni aranžmani i procesi; Ulaganja u praksi.*

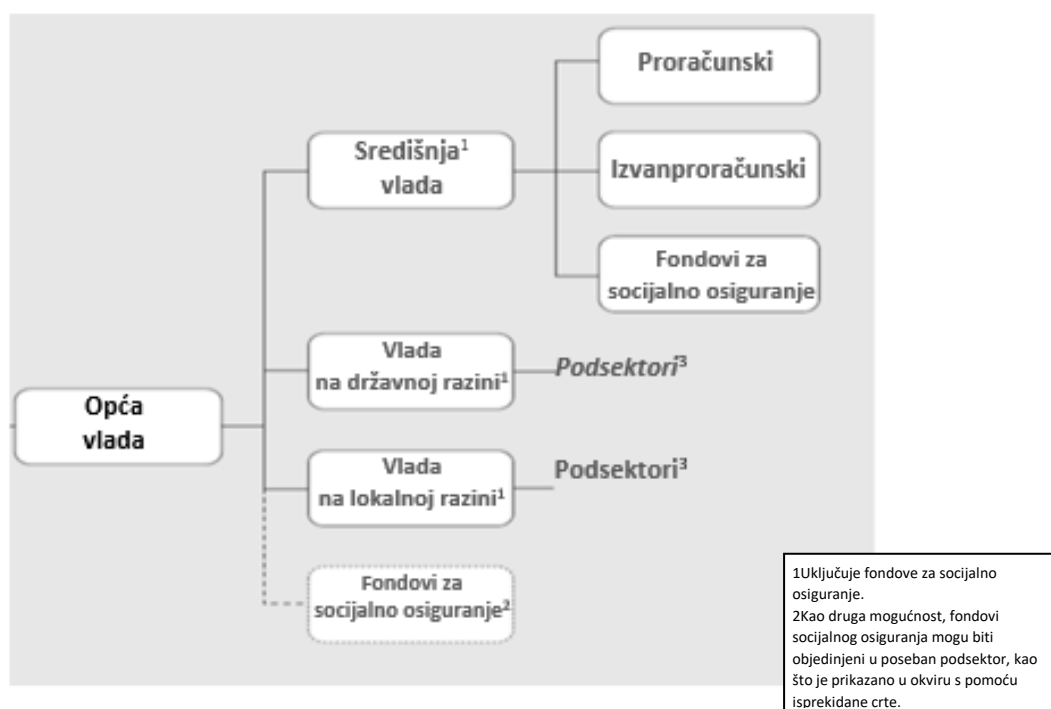
LITERATURA

- Coşkun Cangöz i Leandro Secunho (2020.). „*Upravljanje gotovinskim sredstvima: Na koji način zemlje provode dobre prakse?*” (Svjetska banka), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34674>
- Israel Fainboim i Sailendra Pattanayak (2010.) „*Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues*” (Jedinstveni račun riznice: koncept, dizajn i pitanja provedbe) (radni dokument MMF-a, WP/10/143) www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf
- Israel Fainboim, Sandeep Saxena i Mike Williams (2020.) „*How to Develop a Framework for the Investment of Temporary Government Cash Surpluses*” (Kako razviti okvir za ulaganje privremenog viška vladinih gotovinskih sredstava) (MMF, Odjel fiskalnih poslova, How to Note) na stranici: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/12/21/How-to-Develop-A-Framework-for-the-Investment-of-Temporary-Government-Cash-Surpluses-49954>
- Yasemin Hürçan, Fatoş Koç i Emre Balibek (2020.) „*How to Set Up a Cash Buffer? A Practical Guide to Develop and Implement a Cash Buffer Policy*” (Kako uspostaviti gotovinsku rezervu? Praktični vodič za izradu i provedbu politike gotovinske rezerve) (MMF, Odjel fiskalnih poslova, How to Note) na stranici <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/12/21/How-to-Set-Up-A-Cash-Buffer-A-Practical-Guide-to-Developing-and-Implementing-a-Cash-Buffer-49955>
- Ian Lienert (2009.) „*Modernizing Cash Management*” (Modernizacija upravljanja gotovinom) (MMF, Technical Notes and Manuals) www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf
- Ministarstvo financija Indonezije (2014.) „*Cash Management Reform in Indonesia*” (Reforma upravljanja gotovinom u Indoneziji) (Svjetska banka) <http://documents.worldbank.org/curated/en/737651468258844403/pdf/922140WP0Indon00Box385354B00PUBLIC0.pdf>
- Mario Pessoa i Mike Williams (2012.) „*Upravljanje državnim gotovinskim sredstvima: odnos između riznice i Središnje banke*” (MMF-ova tehnička izvješća i priručnici, 2012.) www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf.
- Mike Williams (2010) „*Upravljanje vladinim gotovinskim sredstvima: Its Interaction with Other Financial Policies*” (Upravljanje gotovinom vlade: interakcija s drugim financijskim politikama) (MMF, Technical Notes and Manuals) www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf

PRILOG: SVEOBUH VATAN JRR

Obuhvat sektora opće vlade prikazan je na slici 18. (izvadak iz priručnika GFSM 2014.25). Kako je naglašeno u glavnom dijelu teksta, JRR bi barem trebao pokrивati sve subjekte središnje vlade i njihove transakcije. U nekim slučajevima uključivat će salda državnih i lokalnih razina vlasti. Imajte na umu da općenito nije uobičajeno da se JRR proširuje na vladine korporacije i komercijalna poduzeća.²⁶

Slika.: Opća vlada i njezine glavne sastavnice



Primjeri nepotpunog pokrivanja JRR-a uključuju:

- U slučajevima u kojima ministarstva, odjeli ili agencije (MOA-ovi) upravljaju bankovnim računima kako bi zadržali „vlastite prihode“. Primjeri uključuju MOA koji prodaje određenu robu ili usluge ili, na temelju vladine odluke, prikuplja i zadržava dio ili puni iznos određenih poreza i naknada. Ta sredstva ostaju vladin novac i ne smiju se držati na odvojenim bankovnim računima, osim ZBA ili prijelaznih računa;
- Izvanproračunski fondovi (npr. fondovi za zdravstvo ili cestovni prijevoz te fondovi socijalnog osiguranja, iako su oni ponekad objedinjeni u poseban podsektor i nisu obuhvaćeni JRR-om). Često će zahtijevati zaštitu u obliku zakona koji im daje kontrolu nad „njihovim“ resursima. No, njihov bi novac ipak trebao biti u JRR-u, a budući da JRR dopušta razdvajanje kontrole nad sredstvima, taj aranžman ne uskraćuje fondu upotrebu

²⁵ MMF (2014.), Priručnik državne financijske statistike za 2014. na poveznici <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

²⁶ Razlika između korporacija i statutarnih tijela opće vlade nije uvijek jasna. GFSM 2014. pruža korisne upute za definiranje svakog javnog tijela u odnosu na ispravan sektor

sredstava kad je to potrebno, dok u međuvremenu vlada upotrebljava gotovinska sredstva;

- U slučajevima u kojima ministarstva kontroliraju depozitne ili uzajamne fondove izvan JRR-a, na primjer fondove koje uvoznici pružaju kao osiguranje budućih plaćanja carina, novac koji deponiraju vladini izvođači do izvršenja ugovornih obveza, novac koji vlada drži i prikuplja u ime treće strane. Iako strogo gledano ti fondovi nisu u vlasništvu vlade, oni su pod kontrolom vlade i trebaju se konsolidirati u JRR;*
- U slučajevima u kojima MOA-ovi u svrhu naplate vode račune koji nisu ZBA, uključujući zadržavanje nekih sredstava za povrat poreza i ostalih prihoda.*
- U slučajevima u kojima razvojni partneri osiguravaju donacije i zajmove i zahtijevaju vođenje zasebnih bankovnih računa koji nisu podračuni u strukturi JRR-a. Iako se priznaje da će razvojni partneri često zahtijevati ovakvo „odvajanje”, ta sredstva predstavljaju javni novac i stoga bi ih trebalo uključiti u JRR.*

Ako su jedan ili više navedenih primjera prisutni izvan bankarskih aranžmana JRR-a, premda postoji JRR, on se ne može strogo opisati kao sveobuhvatan.