



Bariş Can i Elena Dobrolyubova

Mjerenje učinka upravljanja gotovinskim sredstvima: slučaj Turske

ožujak/mart 2025.

Autorska prava © 2025. PEMPAL TCOP

Ova zabilješka ne predstavlja službeni dokument Svjetske banke i ne održava službena stajališta Svjetske banke.

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja Zajednice prakse za riznicu (TCOP) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Za svaku izmjenu smjernica za sporazume o suradnji u ovom dokumentu nužan je citat u kojem se navodi da se ovaj dokument upotrebljavao i da je izmijenjen. Možete kontaktirati Mingul Seitkazievu na TCOP@pempal.org.

Pri citiranju navedite sljedeći naslov ovog dokumenta: Can & Dobrolyubova (2025). *Measuring Cash Management Performance: Case of Türkiye*. PEMPAL Treasury Community of Practice. Available at: <https://www.pempal.org/measuring-cash-management-performance-case-turkiye>



Tajništvo PEMPAL-a

www.pempal.org



Zajednica prakse za riznicu (TCOP)

E: TCOP@pempal.org



Sadržaj

Akronimi	2
Zahvale i priznanja	3
1. Uvod	4
2. Mjerenje učinka upravljanja gotovinom u Turskoj: Pregled	5
3. Ključni elementi okvira učinka upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj	7
3.1. Mjerenje ishoda visoke razine upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj	7
3.2. Mjerenje učinka sustava JRR-a u Turskoj	8
3.3. Mjerenje učinka izrade projekcija gotovinskih sredstava u Turskoj	12
3.4. Mjerenje učinka izrade programa gotovinskih sredstava u Turskoj	13
3.5. Mjerenje učinka aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj	14
4. Područja za dodatna poboljšanja	16
5. Zaključci	17
Literatura	18



Akronimi

CBRT	Središnja banka Republike Turske
CG	Središnja vlada
COP	Zajednica prakse
GG	Opća vlada
MMF	Međunarodni monetarni fond
KPI	Ključni pokazatelji učinka
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
PEFA	Javni rashodi i financijska odgovornost
PEMPAL	Mreža za učenje uz pomoć kolega u području upravljanja javnim rashodima
TCOP	Zajednica prakse za riznicu
TL	Turska lira
JRR	Jedinstveni račun riznice

Zahvale i priznanja

Dokument je¹ izrađen na zahtjev² Izvršnog odbora Zajednice prakse za riznicu (TCOP) nakon tematskog sastanka TCOP-a o jačanju i mjerenju učinka riznice u pogledu upravljanja gotovinom i izrade projekcija, u Tirani 2024.³ Odgovor je na velik interes koji su iskazali članovi TCOP-a za uporabu ključnih pokazatelja učinka (KPI-jeva) u poslovanju riznice i za iskustvo Turske predstavljeno na sastanku. Dokument su zajednički sastavili g. Barış Can, zamjenik glavnog direktora, Opća uprava za javne financije, Ministarstvo

riznice i financija Turske i gđa Elena Dobrolyubova, članica Resursnog tima TCOP-a PEMPAL-a, Svjetska banka. Autori zahvaljuju gđi Eleni Nikulini, voditeljici resursnog tima TCOP-a, g. Mikeu Williamsu i g. Marku Silinsu, tematskim savjetnicima TCOP-a, na dragocjenim savjetima i komentarima. G. Mingul Seitkazieva i gđa Kora Reichard, Tajništvo PEMPAL-a, dali su doprinos pripremi dokumenta za objavu.

¹ Sva stajališta iznesena u ovom dokumentu u potpunosti pripadaju autorima i ne odražavaju stajališta Ministarstvo riznice i financija Turske ili Svjetske banke. Komentare ili daljnje informacije možete poslati Eleni Dobrolyubovi: eidobrolyubova@gmail.com.

² PEMPAL je regionalni program u Europi i srednjoj Aziji kojim se podržava mreža stručnjaka za javne financije iz više od 20 zemalja članica usmjerena na učenje uz međusobnu podršku. Mreža se temelji na trima tematskim zajednicama prakse: za proračun, riznicu i unutarnju reviziju. Dodatne informacije o radu zajednice prakse za riznicu (TCOP) i poveznice za bogati korpus znanja koji je izradila zajednica za praksu dostupni su na: <https://www.pempal.org/event/treasury>.

³ Sastanak je održan od 4. do 6. studenoga/novembra u Tirani, Albanija. Svi materijali sa sastanka dostupni su na internetskoj stranici PEMPAL-a: <https://www.pempal.org/events/pempal-tcop-thematic-meeting>.

1

Uvod

Uloga vladina upravljanja gotovinom i likvidnošću osigurava da se zdrave javne financije ne mogu precijeniti. Time se postiže viši cilj glatkog i pravovremenog izvršenja proračuna te je ključno za učinkovitu i efikasnu uporabu javnih sredstava. Snažno upravljanje gotovinom i izrada projekcija gotovinskih sredstava pomaže vladama smanjiti troškove zaduživanja i troškove držanja viška gotovinskog salda te povećati učinkovitost javne potrošnje. Kao što se moglo vidjeti u tematskoj anketi TCOP-a o jedinstvenom računu riznice (JRR) i upravljanju gotovinskim sredstvima u zemljama članicama PEMPAL-a (PEMPAL, 2021.), poboljšanje praksi upravljanja gotovinom od velike je važnosti za rasporede nacionalnih reformi riznice u većini zemalja članica PEMPAL-a.

Poboljšanje praksi upravljanja gotovinskim sredstvima i izrade projekcija zahtijeva okvire za mjerenje učinka koji mogu pomoći u praćenju napretka i poduzimanju pravovremenih radnji ako se evidentiraju bilo kakva

odstupanja ili nedostaci u učinku. Redovno mjerenje operativnih KPI-jeva nužno je kao podrška donošenju odluka o ulaganju suficita gotovinskih sredstava ili kratkoročnom zaduživanju za pokrivanje privremenih razlika između priljeva i odljeva novca kao i za izradu okvira politike, poput utvrđivanja ciljane gotovinske rezerve. Stoga zemlje trebaju razviti specifične KPI-jeve koji odražavaju operativne potrebe ili prioritete za razvoj upravljanja gotovinskim sredstvima. Dok neke zemlje objavljuju KPI-jeve za upravljanje gotovinskim sredstvima, podaci o nacionalnim pristupima mjerenju učinka u upravljanju gotovinskim sredstvima i dalje su nepotpuni (Varea i Arosteguiberry, 2016.; Williams, 2024.).

Cilj ovog dokumenta pridonijeti je tomu da se premosti jaz u znanju i predstavi slučaj Turske koji je jedan od najnaprednijih sustava KPI-jeva u regiji PEMPAL-a (PEMPAL, 2025.). Vjerujemo da će turski pristup biti relevantan za nacionalne riznice unutar i izvan zemalja članica PEMPAL-a.

2

Mjerenje učinka upravljanja gotovinom u Turskoj: Pregled

U Turskoj je riznica izradila sveobuhvatan skup pokazatelja koji pokrivaju viši cilj i ključne aspekte upravljanja gotovinskim sredstvima koje je opisao Williams (2024.), uključujući sustav JRR-a, izrade projekcija gotovinskih sredstava i aktivno upravljanje gotovinskim sredstvima. Također, pitanja izrade programa gotovinskih sredstava povezana s učinkovitošću zahtjeva za gotovinskim sredstvima

pripadaju okviru učinka u upravljanju gotovinskim sredstvima (**Tablica 1.**).

Svi KPI-jevi upravljanja gotovinskim sredstvima imaju ciljne vrijednosti, dok učestalost mjerenja ovisi o prirodi pokazatelja učinka. Primjerice, KPI-jevi koji prate napredak u modernizaciji riznice, poput širenja obuhvata JRR-a ili smanjenja zaostalih plaćanja s

Tablica 1. Ključni pokazatelji učinka za mjerenje učinka upravljanja gotovinom u Turskoj

Područje	Ključni pokazatelji učinka	Ciljne vrijednosti	Učestalost
Ishod visoke razine	Nepodudarnost između nekamatnih rashoda na obračunskoj osnovi i na gotovinskoj osnovi (% BDP-a)	<0,5 %	Godišnje
	Postotak zaostalih plaćanja s naslova rashoda	<3,5 % (za ukupne rashode), <2,5 % (za nekamatne rashode)	Godišnje
Sustav JRR-a	Obuhvat novog JRR-a ⁴ (broj institucija)	Definirano u strateškim planovima Ministarstva riznice i financija	Kvartalno
	Efikasnost funkcije JRR-a ⁵	Uspostava potpuno razvijenog JRR-a	Godišnje
	Rashodi u JRR-u / ukupni rashodi	>95 % CG-a, >85 % GG-a	Godišnje
	Prihodi u JRR-u / ukupni prihodi	>99 % CG-a, >85 % GG-a	Godišnje

⁴ Novi JRR osnovan je 2018. kao dodatak osnovnom JRR-u koji uključuje središnje vladine institucije (vidjeti okvir 1. za više pojedinosti).

⁵ Nisu javno dostupni.

Područje	Ključni pokazatelji učinka	Ciljne vrijednosti	Učestalost
Izrada projekcija gotovinskih sredstava	Odstupanje od projekcije dnevnog gotovinskog salda	<0,5 %	Kvartalno ⁷
	Odstupanje od projekcije mjesečnog prihoda	<4 %	Kvartalno
	Odstupanje od projekcije mjesečnog rashoda	<3 %	Kvartalno ⁸
	Odstupanje od mjesečnog gotovinskog salda	Ne prelazi prag X (određen u apsolutnom iznosu) ⁶	Svakodnevno
Izrada programa gotovinskih sredstava	Efikasnost u sustavu za prikupljanje zahtjeva za gotovinu	100%	Godišnje
Aktivno upravljanje novčanim sredstvima	Transakcijski troškovi / rashodi	<0,025 %	Godišnje
	Stopa povrata na novčane zalihe	Približno iznos tržišne stope rentabilnosti	Mjesečno

naslova rashoda, tipično se evaluiraju na godišnjoj ili tromjesečnoj razini. Ta metrika pruža širi, dugoročan pregled strateških poboljšanja u vladinom upravljanju gotovinom. Nasuprot tome, operativni pokazatelji koji mjere preciznost izrade projekcija novčanih tokova ili stopu povrata privremeno uloženi sredstava zahtijevaju češći monitoring, često na dnevnoj ili tjednoj razini, kako bi se osigurala pravovremene prilagodbe i održale optimalne razine likvidnosti.

Dinamička priroda tih pokazatelja odražava njihovo izravno utjecaj na svakodnevnu efikasnost upravljanja gotovinskim sredstvima. Učestalost izvještavanja riznice obično je strukturirano tako da se podudara s raznim zahtjevima donositelja odluka. Stoga se izvještaj o gotovinskim sredstvima riznice priprema dvaput dnevno, godišnje projekcije gotovinskih tokova i gotovinski saldo ažuriraju se i o njima se izvještava svakodnevno, dok se izvještaji o raspodjeli financijskih sredstava institucija pripremaju na tjednoj razini.

⁶ Nisu javno dostupni.

⁷ Pokazatelj se mjeri svakodnevno, no objavljuje se kvartalno.

⁸ Pokazatelj se mjeri mjesečno, no objavljuje se kvartalno. CG – središnja vlada, GG – opća vlada

3

Ključni elementi okvira učinka upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj

3.1. Mjerenje ishoda visoke razine upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj

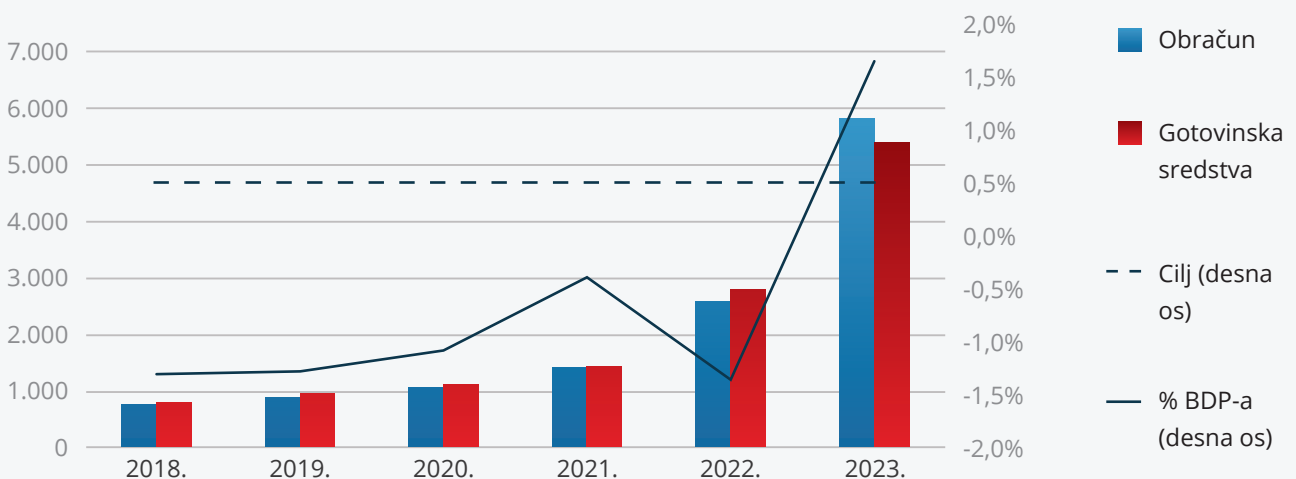
Ishod visoke razine upravljanja gotovinom osigurati je dostupnost gotovine za olakšavanje neometanog izvršenja proračuna (Williams, 2024.). Za mjerenje tog ishoda riznica Turske koristi se dvama pokazateljima učinka: nepodudarnošću između nekamatnih rashoda na obračunskoj osnovi i na gotovinskoj osnovi (postotak BDP-a) i postotkom zaostalih plaćanja s naslova rashoda.

Monitoring prvog pokazatelja sprječava bilo kakvo nagomilavanje zaostalih plaćanja i stoga izbjegava povećanje rashoda u sljedećoj godini, s rizicima za likvidnost koje to podrazumijeva. Ponavljajuća zaostala plaćanja također utječu na trošak i kvalitetu javne nabave. Dobavljači prilagođavaju svoje cijene tako da odražavaju rizik od kasne isplate i mogu u

potpunosti izbjeći državne ugovore, što smanjuje sudjelovanje manje kvalitetnih dobavljača. Usto, kasne isplate narušavaju vjerodostojnost vlade, ne samo kod dobavljača i poslovnih partnera, nego i kod financijskih institucija i građana. Taj gubitak povjerenja može dovesti do većih troškova zaduživanja, smanjenog pristupa kreditima i manje porezne discipline. Zaostala plaćanja također stvaraju izazove u upravljanju jer upravitelji javnim financijama moraju biti diskretni u odlučivanju o tome koje je obveze potrebno platiti prve kad su sredstva skromna. Ukupno gledajući, javna zaostala plaćanja narušavaju ekonomsku stabilnost, efikasnost javne nabave, povjerenje javnosti i integritet upravljanja te zahtijevaju snažnu fiskalnu disciplinu i transparentnost da bi se učinkovito odgovorilo na njihov utjecaj (Utz et al., 2022.).

Od 2018. do 2022. nepodudarnost između nekamatnih rashoda na obračunskoj i gotovinskoj osnovi ostala je ispod ciljane razine od 0,5 % BDP-a (**Slika 1.**). Kao posljedica povećanja rashoda

Slika 1. Nekamatni rashodi na obračunskoj i gotovinskoj osnovi 2018. – 2023. (u milijardama TL)



Izvor: autori.

povezanih s posljedicama potresa, 2023. je cilj premašen i postignuta je nepodudarnost od 1,6 % BDP-a. To odražava izazove upravljanja nepredvidivim događajima, što može opteretiti novčani tok i dovesti do odstupanja od ciljeva. Unatoč tomu, dugoročni trend ostaje pozitivan i prethodne godine dosljedno ostaju unutar ciljanog raspona. Održavanje zaostalih plaćanja ispod 0,5 % BDP-a ključno je za održavanje fiskalne discipline i osiguravanje da su rashodi temeljito usklađeni s proračunom.

Zaostala plaćanja s naslova rashoda može značajno opteretiti upravljanje gotovinom, pogotovo ako čini značajan postotak ukupnih rashoda. Održavanje zaostalih plaćanja s naslova rashoda pod kontrolom ključno je za osiguravanje učinkovitog upravljanja gotovinom i izbjegavanje opterećenja zbog nagomilanih obveza. Budući da zaostala plaćanja stvaraju dodatno opterećenje za upravljanje gotovinom u sljedećoj godini, važno je postaviti ciljeve i pratiti ih kao KPI-jeve. U Turskoj se postotak zaostalih plaćanja procjenjuje za ukupne rashode i za nekamatne rashode. Podaci pokazuju da, ako se isključe rashodi povezani s potresom, od 2017.

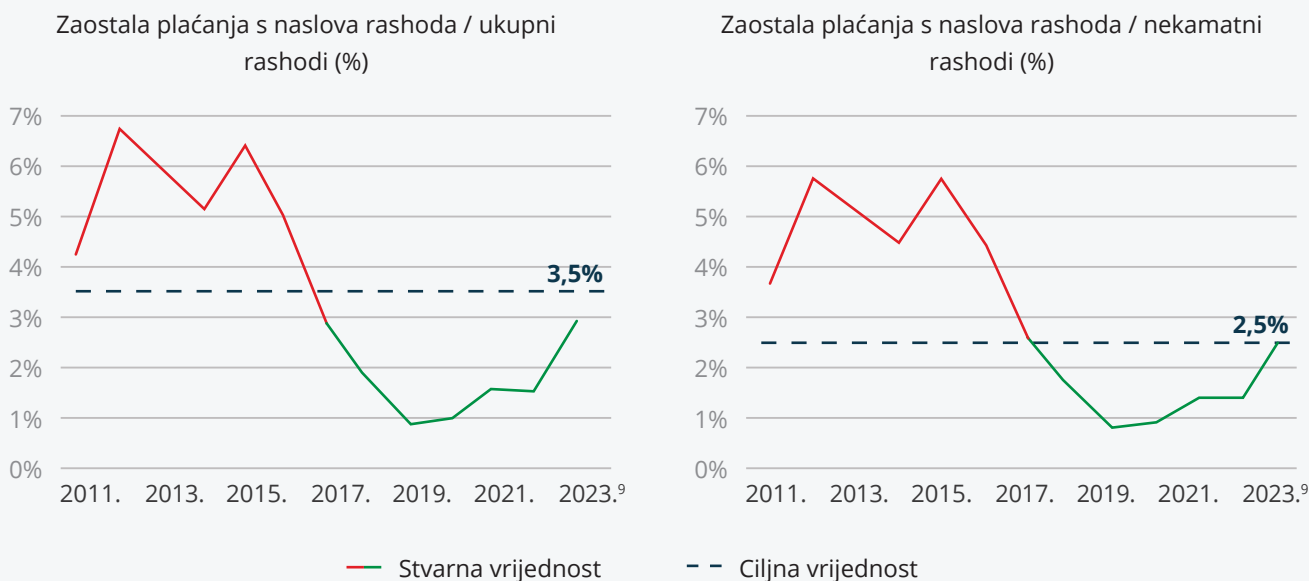
postotak zaostalih plaćanja ostaje unutar ciljane razine, ali za ukupne rashode i nekamatne rashode (**Slika 2**).

Podaci pokazuju da se učinak riznice u ispunjavanju ciljeva upravljanja gotovinskim sredstvima visoke razine značajno poboljšao 2017. – 2022. u odnosu na 2011. – 2016. Drastični potres u 2023. utjecao je na učinak riznice i doveo do rasta zaostalih plaćanja te većeg odstupanja između rashoda na obračunskoj i gotovinskoj osnovi. Međutim, s obzirom na to da su zaostala plaćanja s naslova rashoda ostala unutar granica u kojima je moguće upravljanje, postignut je ishod upravljanja gotovinskim sredstvima visoke razine; u 2024. se očekuju se daljnja poboljšanja.

3.2. Mjerenje učinka sustava JRR-a u Turskoj

Širenje obuhvata JRR-a bila je jedna od velikih reformi riznice u Turskoj (**Okvir 1**) koja je donijela značajne

Slika 2. Postotak zaostalih plaćanja s naslova rashoda 2011. – 2023.



Izvor: autori.

⁹ Ne uključujući rashode povezane s potresom.

Okvir 1. Sustav JRR-a u Turskoj

U Turskoj postoje dva različita JRR-a. Prvi je **središnji JRR** koji je uspostavljen 1972. i koji obuhvaća ukupno 42 središnje vladine institucije, poput resornih ministarstava i upravljanja porezima.

Drugi je **novi JRR** koji je dizajniran za središnje upravljanje svim javnim sredstvima bez ometanja administrativnih i finansijskih prava institucija u pogledu njihovih sredstava. Nova struktura JRR-a odgovorna je za odnos banke i klijenta između Ministarstva riznice i financija i institucija te za transakcije među subjektima JRR-a. Novi JRR obuhvaća

financijska sredstva središnjih vladinih institucija koja ne pokriva središnji JRR, poput regulatornih i nadzornih agencija, sveučilišta, institucija za socijalno osiguranje, tijela za izvanproračunske fondove (EBF-ovi) te obnovljivih fondova i posebnih računa tih institucija. Trenutačno je u opseg rada novog JRR-a dodano 277 javnih institucija. Ukupno gledajući, u sustav JRR-a uključeno je 319 tijela javne vlasti (i čine ga središnji JRR i novi JRR).

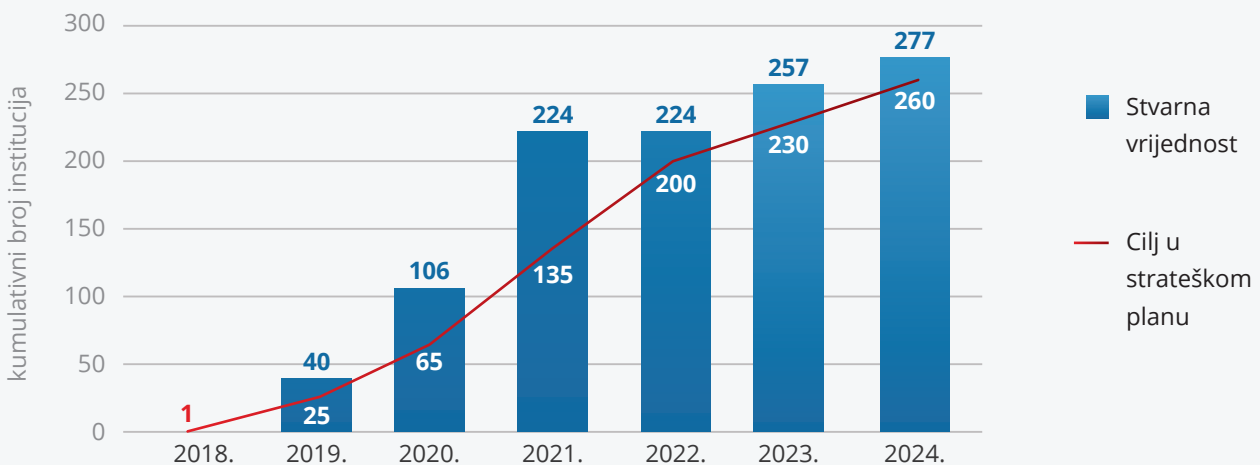
Sredstva između središnjeg JRR-a i novog JRR-a u potpunosti su zamjenjiva.

prednosti. Cilj reforme uspostaviti je potpuno razvijeni JRR i njime upravljati učinkovito, sprječavanjem neiskorištenog zadržavanja javnih sredstava na bankovnim računima i smanjenjem troškova zaduživanja kao i smanjenjem troška održavanja formalne gotovinske rezerve. Stoga se upotrebljavaju pokazatelji koji su povezani i s obuhvatom i učinkovitošću JRR-a.

Za mjerenje obuhvata JRR-a upotrebljavaju se tri KPI-ja koja pokazuju broj institucija koje pokriva novi JRR, omjer vladinih prihoda prikupljenih u JRR u usporedbi

s ukupnim приходima, te omjer vladinih rashoda izvršenih iz JRR-a u usporedbi s ukupnim vladinim rashodima. Do studenoga/novembra 2024. u novi JRR bilo je uključeno 277 javnih institucija u odnosu na samo jednu takvu instituciju u 2018. Cilj od 260 javnih institucija u JRR-u stoga je premašen (**Slika 3.**). Stalan rast pokazuje da je provedba JRR-a bila uspješna i da veći broj javnih institucija sad ima korist od centraliziranog upravljanja gotovinskim sredstvima. Trenutačno su gotovo sve javne institucije u Turskoj u obuhvatu JRR-a, osim lokalne razine vlasti.

Slika 3. Broj javnih institucija uključenih u novi JRR



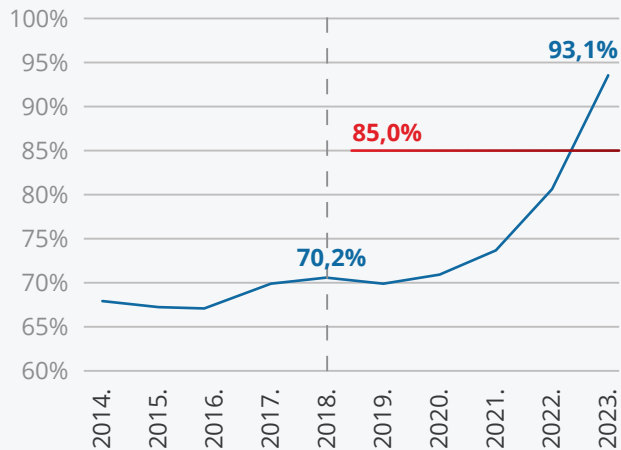
Izvor: autori.

Prikupljanje javnih prihoda u JRR i izvršenje javnih rashoda preko JRR-a pomaže optimirati upravljanje gotovinskim sredstvima, povećati transparentnost, poboljšati izradu projekcija prihoda i osigurati učinkovitiju dodjelu i upotrebu vladinih sredstava. U tom pogledu ključno je analizirati postotak rashoda ili prihoda ostvarenih unutar opsega rada JRR-a – vidjeti **Sliku 4**. Nakon uvođenja novog JRR-a udio rashoda i prihoda značajno je porastao. U 2023. je

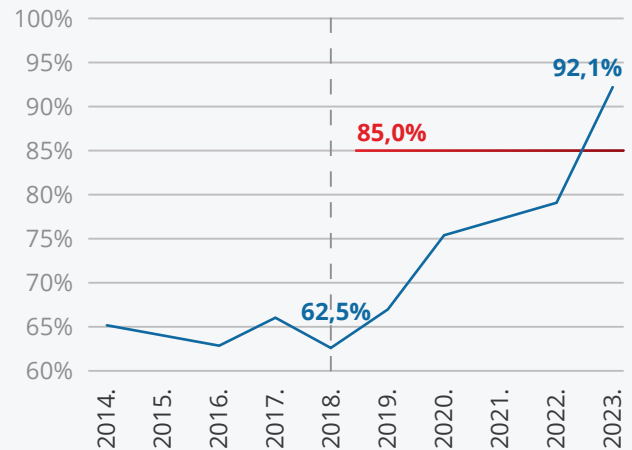
93,1 % prihoda opće vlade i 99,9 % prihoda središnje vlade prikupljeno u JRR, u usporedbi s puno nižih 70,2 % i 90,2 % u 2018. Slično, u 2023. je izvršeno 92,1 % rashoda opće vlade i 99,9 % rashoda središnje vlade preko JRR-a u usporedbi s nižih 62,5 % i 86,4 % u 2018. I u pogledu prihoda i rashoda došlo je do značajnog porasta u obuhvatu JRR-a i stoga do velikog poboljšanja u centralizaciji upravljanja gotovinskim sredstvima od 2018.

Slika 4. Vladini prihodi i rashodi u sustavu JRR-a (središnji i novi JRR)

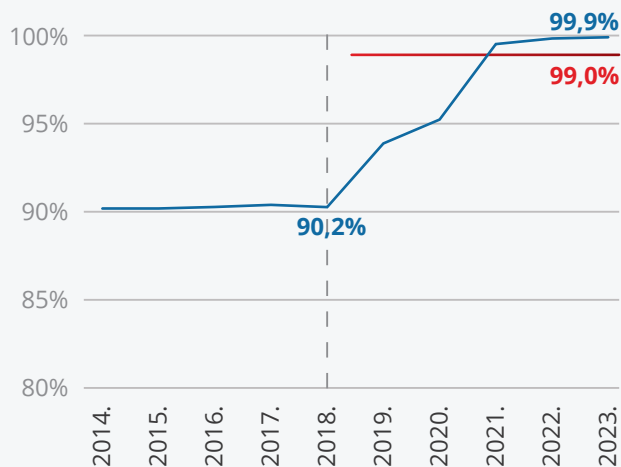
Prihodi opće vlade u JRR-u prema ukupnim prihodima opće vlade, %



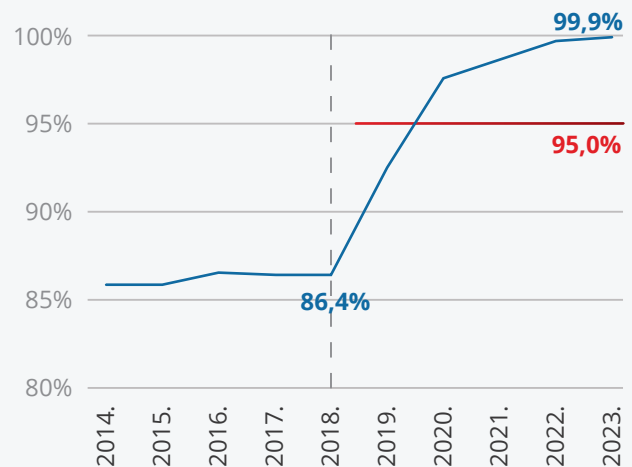
Rashodi opće vlade u JRR-u prema ukupnim rashodima opće vlade, %



Prihodi središnje vlade u JRR-u prema ukupnim prihodima središnje vlade, %



Rashodi opće vlade u JRR-u prema ukupnim rashodima središnje vlade, %



— JRR/opća vlada

— Ciljna vrijednost

Uz uporabu KPI-jeva za mjerenje obuhvata JRR-a Turska riznica također je usvojila pokazatelj za internu upotrebu koji odražava efikasnost JRR-a. Cilj tog pokazatelja mjerenje je učinka JRR-a u odnosu na potencijalnu najvišu razinu, a pruža i dugoročan pregled razvoja JRR-a (**Okvir 2**).

Procjenjuje se da je do 2024. JRR u Turskoj dosegnuo 99 % svojeg potencijala, u usporedbi s 80 % u 2018. (**Tablica 2.**). Najveća poboljšanja predstavljaju strukturni aspekti JRR-a (koji među ostalim uključuju povećani obuhvat JRR-a i zamjenjivost javnih

sredstava). Ta poboljšanja također su utjecala na treću komponentu indeksa, s obzirom na to da je bolji obuhvat JRR-a doveo do učinkovitije naknade JRR-a. Procjene učinkovitosti JRR-a također pokazuju da su potrebne godine, a potencijalno i desetljeća, da bi nastao potpuno razvijen, strukturno i operativno učinkovit JRR.

Ukratko, u Turskoj je od 2018. ostvaren značajan napredak i u proširenju JRR-a i poboljšanju njegove učinkovitosti.

Tablica 2. Učinkovitost JRR-a u Turskoj

Aspekti JRR-A	1972. - 2007.	2007. - 2011.	2011. - 2018.	2024.
Operativno	40%	70%	90%	99%
Strukturno	30%	60%	70%	99%
Ostalo	10%	50%	80%	99%
Ukupno	30%	62%	80%	99%

Izvor: autor procjena

Okvir 2. Mjerenje učinka JRR-a u Turskoj

Ministarstvo riznice i financija Turske koristi se sastavnim pokazateljem za mjerenje efikasnosti JRR-a. Uzima u obzir sljedeće aspekte JRR-a grupirane u tri komponente:

- Operativni aspekti JRR-a (uključujući pravovremenost transakcija i informacija, plaćanja i metode prikupljanja, razdoblje usklađivanja, učinkovitost i mehanizam prijenosa raspoloživih sredstava),
- Strukturni aspekti JRR-a (uključujući obuhvat JRR-a i stupanj zamjenjivosti), i

- Drugi aspekti JRR-a (uključujući učinkovitu naknadu, normu pravne osnove i vladino tijelo).

Za svaki aspekt primjenjuje se sustav ocjenjivanja na temelju snage svakog svojstva i zatim se ocjene ponderiraju prema njihovoj važnosti. Nakon toga se komponente ponderiraju radi izrade indeksa. Prve dvije komponente (operativni aspekti i strukturni aspekti) svaka čine 40 % sastavnog pokazatelja, dok treća komponenta (drugi aspekti) ima ponder od 20 % u sastavnom pokazatelju.

3.3. Mjerenje učinka izrade projekcija gotovinskih sredstava u Turskoj

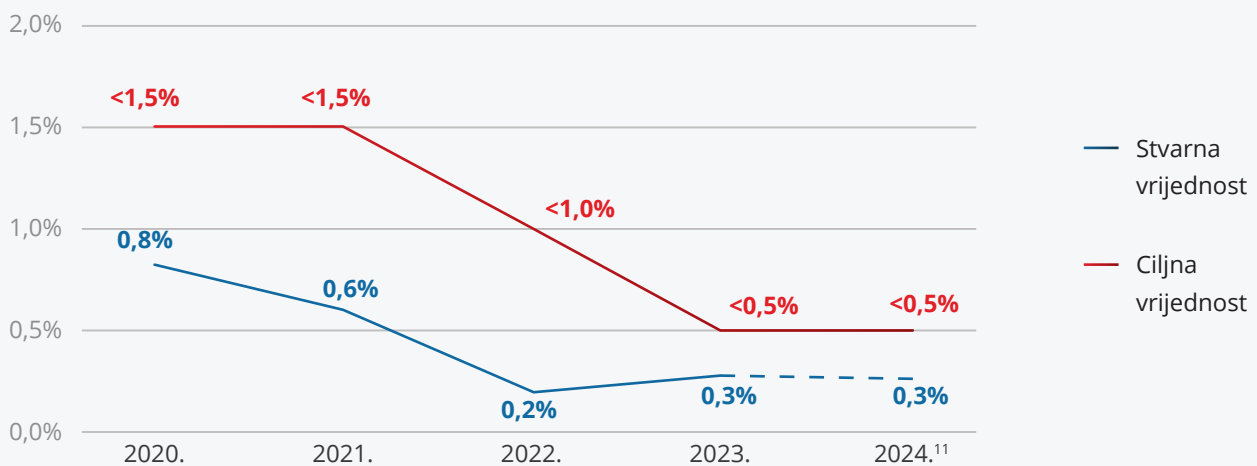
Pouzdana i točne projekcije gotovinskih sredstava ključne su za upravljanje javnim financijama jer pružaju ključne informacije donositeljima odluka za poduzimanje korektivnog financiranja ili drugih radnji, za pomoć u izbjegavanju nagomilavanja zaostalih plaćanja i za smanjenje troškova držanja na minimalnu razinu. Međutim, ne mjere sve zemlje redovno učinak u izradi projekcija gotovinskih sredstava te je ustanovljeno da to područje zahtijeva dodatna poboljšanja (Cangoz i Secunho, 2020.).

Mjerenje učinka u izradi projekcija gotovinskih sredstava u Turskoj se temelji na nekoliko pokazatelja koji ističu točnost projekcija gotovinskih sredstava, uključujući odstupanja od projekcija dnevnog gotovinskog salda, mjesečna odstupanja od projekcija prihoda i rashoda i odstupanja od

mjesečnog gotovinskog salda (procijenjeno u nominalnom iznosu). Odstupanje od projekcija dnevnog gotovinskog salda važno je za operacije Središnje banke na otvorenom tržištu jer utječe na razinu likvidnosti na tržištu. Središnja banka Republike Turske (CBRT) u potpunosti je informirana o iznosu sredstava koji Riznica očekuje uložiti ili povući s tržišta na dnevnoj osnovi, barem jedan dan prije aukcije za operacije na otvorenom tržištu. Održavanje odstupanja u dnevnom gotovinskom saldu unutar ciljanih razina omogućuje CBRT-u fokusiranje na vlastite alate za upravljanje likvidnošću na tržištu (Can, 2024.a). Mjesečna odstupanja u projekcijama za prihode i rashode također su važna za upravljanje dugom i evidentiraju se u okviru Programa financiranja.

Tijekom proteklih pet godina odstupanje od projekcije dnevnog gotovinskog salda¹⁰ dosljedno je ispod ciljane razine, te je palo s 0,8 % u 2020. na 0,3 % u 2023. (Slika 5.). Važno je napomenuti da je i sam cilj s godinama postao ambiciozniji: najviše dozvoljeno odstupanje smanjeno je s 1,5 % na 0,5 %.

Slika 5. Odstupanje od projekcije dnevnog gotovinskog salda 2020. – 2024.



Izvor: autori.

¹⁰ Procijenjeno kao mjesečni prosjek odstupanja stvarnog dnevnog gotovinskog salda iz prethodnog dana izrade projekcija.

¹¹ Uključuje podatke za siječanj/januar – lipanj/jun 2024.

Uz odstupanje od projekcija dnevnog i mjesečnog gotovinskog salda mjeri se i točnost projekcija za prihode i rashode.¹² Svrha tih KPI-jeva nadzor je sposobnosti Riznice za predviđanje preciznosti mjesečnih priljeva i odljeva novca. Točne projekcije ključne su kako bi Riznica ispunila svoje fiskalne obveze bez prekomjerne uporabe novčanih rezervi ili nepotrebnog zaduživanja. Otkad vladini prihodi više ovise o gospodarskim kretanjima, zbog čega su obično manje predvidljivi nego rashodi, ciljana razina odstupanja projekcija prihoda (<4.0 %) viša je od odstupanja projekcija rashoda (<3.0 %). Iako su ciljevi i mjesečno odstupanje s godinama postali ambiciozniji, projekcije i za prihode i za rashode ostale su unutar ciljanih pragova preciznosti (**Slika 6**).

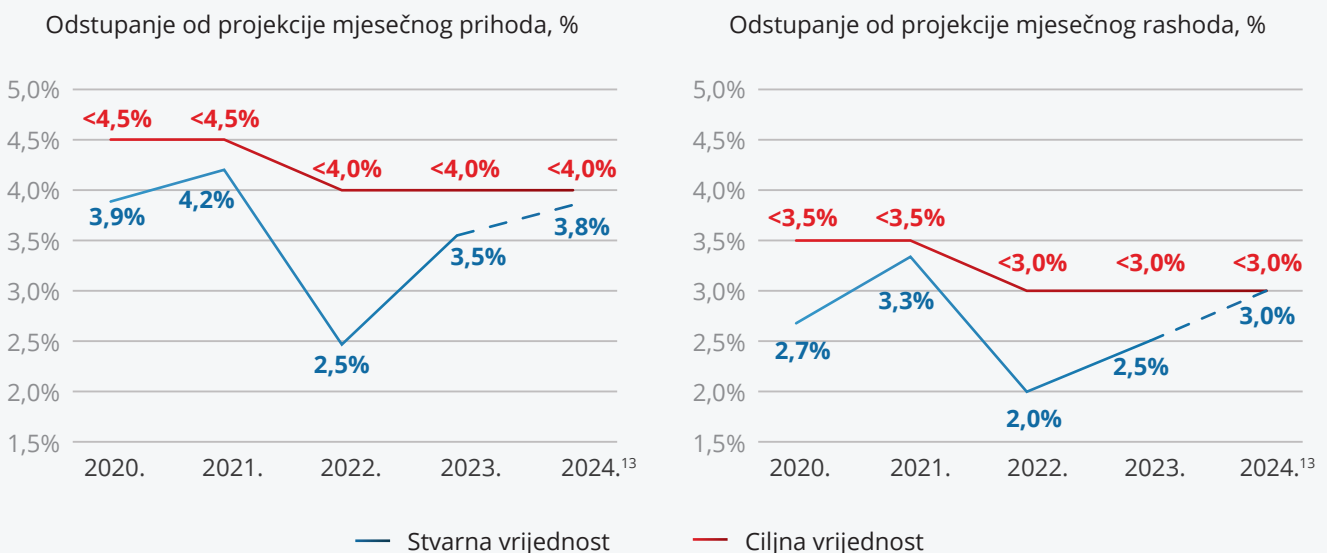
Ukupno gledajući, preciznost projekcija gotovinskih sredstava u Turskoj vrijedna je spomena i poboljšala se u proteklih pet godina. Daljnja poboljšanja u kvaliteti izrade projekcija gotovinskih sredstava očekuju se na temelju uporabe nove tehnologije (npr. umjetna inteligencija) u procesu izrade projekcija gotovinskih sredstava (Can, 2024.b).

3.4. Mjerenje učinka izrade programa gotovinskih sredstava u Turskoj

Pored pristupa odozgo prema dolje pri izradi projekcija gotovinskih sredstava, riznica u Turskoj koristi se pristupom odozdo prema gore na temelju zahtjeva za novčanim sredstvima dobivenih iz javnih institucija. Kvaliteta zahtjeva za novčanim sredstvima podnesenih javnim institucijama utječe na izradu programa gotovinskih sredstava, što pak utječe na upravljanje likvidnošću i operativne troškove. Stoga je uveden posebni pokazatelj učinka za učinkovitost sustava za prikupljanje zahtjeva za novčanim sredstvima.

Učinkovitost sustava za prikupljanje zahtjeva za novčanim sredstvima kvalitativan je pokazatelj koji uzima u obzir učestalost podnošenja zahtjeva za novčanim sredstvima, vremenski okvir za prikupljanje zahtjeva za novčanim sredstvima, granularnost

Slika 6. Preciznost projekcija za mjesečne prihode i rashode u 2020. – 2024.



Izvor: izračuni autora.

¹² Odstupanja od projekcije mjesečnog prihoda i rashoda procjenjuju se na temelju usporedbe stvarnih prihoda i rashoda i onih koji su uključeni u mjesečnu projekciju koja je pripremljena početkom predmetnog mjeseca.

¹³ Uključuje podatke za siječanj – lipanj 2024.

i format. Kao što se moglo vidjeti iz usporedbe trenutačnih i prethodnih praksi, učestalost i granularnost zahtjeva za novčanim sredstvima s vremenom su poboljšane (**Tablica 3.**). Nadalje, javne institucije sad podnose sve zahtjeve za novčanim sredstvima putem informacijskog sustava koji omogućuje lakšu analizu i obradu.

Riznica također analizira kvalitetu zahtjeva za novčanim sredstvima koje su podnijele institucije. Stoga se pouzdanost zahtjeva za novčanim sredstvima od strane institucija analizira na temelju trendova koji su primijećeni u prethodnoj godini. Zahtjevi za gotovinskim sredstvima također se uspoređuju s prosječnim mjesečnim dodjelama proračunskih sredstava. Nadalje, riznica procjenjuje koliko je dugo potrebno za trošenje zahtijevanih gotovinskih sredstava. Povećanje u gotovinskom saldu nakon velikih plaćanja (plaća), u usporedbi s normalnim trendovima, također ističe moguće odstupanje. U konačnici, stvarni rashodi uspoređuju se s onima koje su u prošlosti zatražile institucije kako bi se procijenio učinak njihova izvršenja. Značajna odstupanja od trendova, vrijeme koje je bilo potrebno za potrošiti prethodno zatražena novčana sredstva, dosadašnje iskustvo te niske isplate u odnosu na zatraženu likvidnost, i/ili zahtjevi za gotovinskim sredstvima koje su podnijele slične institucije, kao i zaostala plaćanja mogu dovesti do ispravaka zahtjeva za novčanim sredstvima u dovršenom programu gotovinskih sredstava institucija.

Detaljna analiza učinka institucija važna je za povećanje učinka izrada projekcija gotovinskih sredstava odozdo prema gore. Godišnji učinak

institucija rangiran je prema uspjehu, sa stopama ispunjenja zahtjeva uspješnih institucija revidiranih prema gore i neuspješnih institucija prema dolje. Organizirani su sastanci s neuspješnim institucijama kako bi se identificirala strukturna ograničenja i kako ih riješiti. Nakon detaljne analize učinka institucija poboljšana je izrada projekcija gotovinskih sredstava odozdo prema gore. Postotak institucija koje su postigle loše rezultate smanjen je s 35 – 40 % prije 2018. na oko 5 – 10 % u 2024.

3.5. Mjerenje učinka aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj

Za mjerenje učinka aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima Riznica Turske procjenjuje transakcijske troškove (u usporedbi s ukupnim rashodima) i stopu povrata na novčane zalihe. Transakcijski troškovi uključuju naknade za bankovne usluge poput općih troškova za poslovanje riznice, koji se računaju na osnovu tarifa za relevantnu godinu prema plaćanju CBRT-a ili drugih javni banaka. Glavni je cilj zadržati troškove poslovanja ispod određene razine. Ta vrsta pokazatelja korisna je u pregovorima s bankama. Podaci pokazuju da je godišnji omjer transakcijskih troškova prema ukupnim rashodima od 2014. pao pet puta, dok je najveći pad ostvaren nakon 2018. kad je uveden novi JRR, pružajući podršku pojednostavljenom procesu upravljanja gotovinom

Tablica 3. Efikasnost u sustavu za prikupljanje zahtjeva za gotovinskim sredstvima u Turskoj

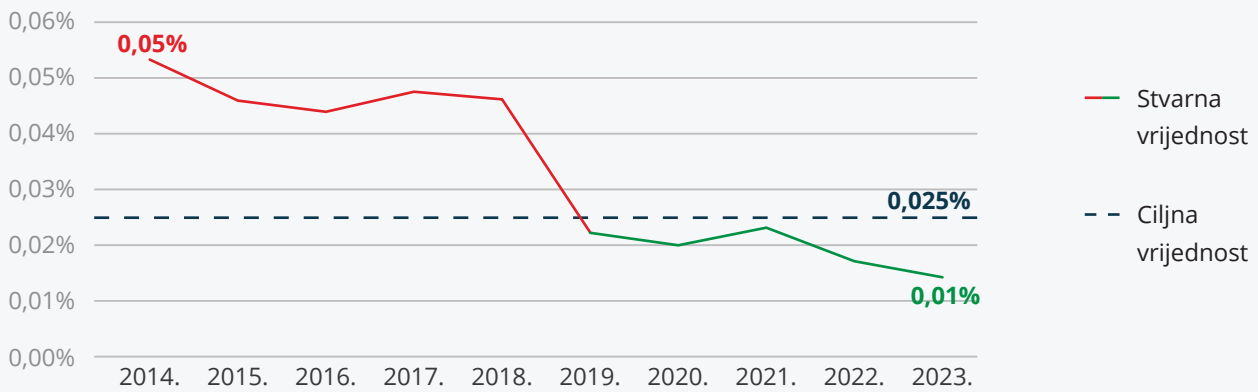
Parametar	Podaci	Trenutačno	Ocjena učinka	Ciljna vrijednost
Učestalost podnošenja zahtjeva za novčanim sredstvima po institucijama	Svaki tjedan	Svakodnevno	▲	Uspostava učinkovitog sustava za prikupljanje zahtjeva za gotovinskim sredstvima
Vremenski okvir za podnošenje zahtjeva za novčanim sredstvima	Sljedeća tri mjeseca	Sljedeća tri mjeseca	▶	
Granularnost prikupljanja zahtjeva za novčanim sredstvima	3 raščlambe	7 raščlambi	▲	
Elektroničko podnošenje zahtjeva za novčanim sredstvima	Informacijski sustav, Excel, e-pošta	Informacijski sustav	▲	

(Slika 7). Trenutačno transakcijski troškovi čine samo oko 0,01 % ukupnih rashoda, što je znatno ispod ciljane razine (0,025 %).

Stopa povrata na novčane zalihe još je jedan važan KPI koji odražava sposobnost riznice u osiguravanju adekvatnih povrata na privremeno uložene viškove gotovinskih sredstava. Od 2023. do 2024. stopa povrata na zalihe riznice ostala je visoka, iznad stope povrata dobivene iz pojedinačnih javnih institucija, i bila je blizu tržišne stope (Slika 8).

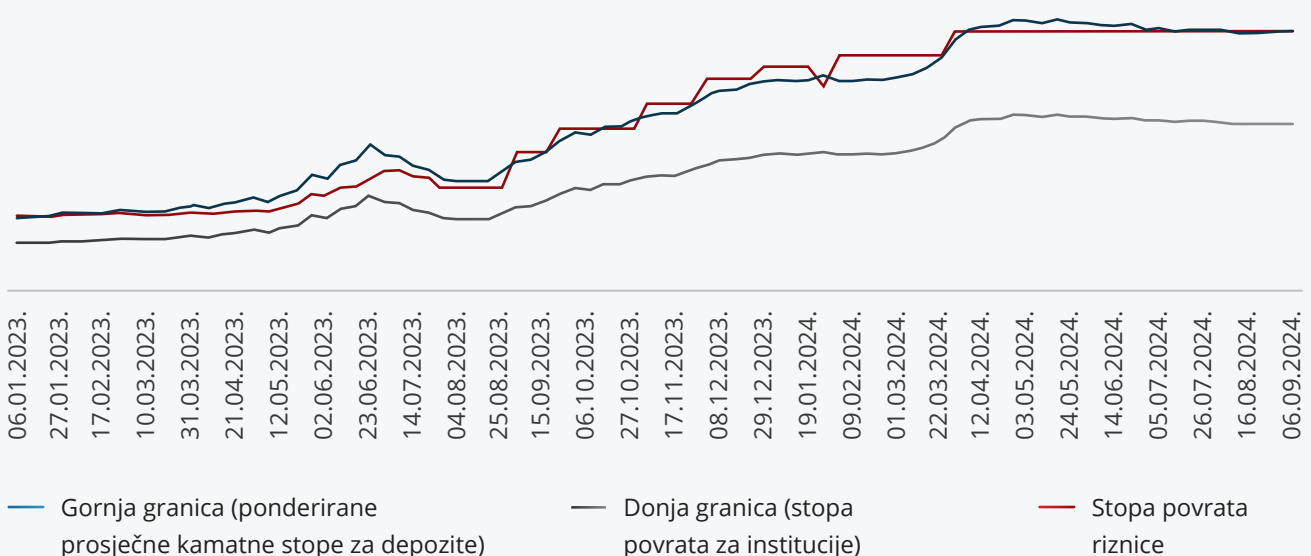
Sposobnost riznice da osigura višu stopu povrata na novčane zalihe u velikoj mjeri odražava konsolidaciju gotovinskih sredstava, ekonomije razmjera i velike kapacitete osoblja. To nadopunjuje rezultate prethodnih istraživanja koji su ukazali na pozitivne učinke JRR-a na sposobnost riznica za smanjenje troška zaduživanja u zemljama članicama OECD-a (Çinar et al., 2022.).

Slika 7. Transakcijski troškovi naspram ukupnih rashoda 2014. – 2023.



Izvor: autori.

Slika 8. Stopa povrata na gotovinske zalihe riznice



Izvor: autori.

4

Područja za dodatna poboljšanja

Okvir za učinak upravljanja gotovinskim sredstvima u Turskoj već je vrlo razvijen, no i dalje postoje načini kako ga dodatno osnažiti. Uspoređivanje prihoda od kamata s troškovima kratkoročnog zaduživanja kako bi se utvrdio neto ishod aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima jedan je od primjera. Analiza veličine gotovinske rezerve i troškova držanja također može biti zanimljiva mogućnost. Alternativni scenarij koji odražava nedostatak novog JRR-a može se procijeniti kao mjerenje utjecaja novog JRR-a na izravnavanje gotovinskih tokova. U tome bi scenariju Riznica Turske trebala ostvariti dodatne troškove državna povezane s većom gotovinskom rezervom

koja je potrebna za osiguravanje pravovremenog izvršenja proračuna.

Uključivanje metrika koje su upotrijebljene za evaluaciju kvalitete, pravovremenosti i potpunosti zahtjeva za novčanim sredstvima u KPI-jeve službenika u javnim institucijama koje su nadležne za pripremu zahtjeva za novčanim sredstvima još je jedna mogućnost. Time bi se mogla povećati odgovornost u financijskom upravljanju i u konačnici bi to pridonijelo dodatnom poboljšanju upravljanja gotovinskim sredstvima.

5

Zaključci

Turska je razvila sofisticiran i sveobuhvatan pristup mjerenju učinka u upravljanju gotovinskim sredstvima. Obuhvaća i cilj više razine – osiguravanje neometanog izvršenja proračuna te ključne temeljne sastavnice, poput sustava JRR-a, izrade projekcija i planiranja gotovinskih sredstava te aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima. KPI-jevi koji su upotrijebljeni u Turskoj odražavaju tekuću operativnu učinkovitost i omogućuju praćenje napretka u reformama riznice. Ovaj sveobuhvatan pristup omogućuje Ministarstvu riznice i financija i drugim relevantnim akterima, poput Središnje banke, upotrijebiti informacije o učinku kako bi podržali proces donošenja odluka, što je posebno važno s obzirom na gospodarske i druge izazove.

Primjer Turske također pokazuje važnost uporabe jasnog okvira učinka kako bi se predstavili rezultati reformi riznice, savladao institucionalni otpor inovacijama i konsolidirala posvećenost promjenama. Proteklih se godina obuhvat JRR-a u Turskoj značajno proširio. Takva konsolidacija gotovinskih sredstava zahtijeva snažnu podršku rukovodstva jer često dolazi do otpora drugih javnih institucija (Silins, 2024.). Sposobnost turske riznice da pokaže jasne i impresivne rezultate konsolidacije gotovinskih sredstava (koja se odražava u smanjenim transakcijskim troškovima, povećanoj stopi povrata na novčane zalihe, smanjenim zaostalim plaćanjima itd.) pridonijela je stjecanju političke podrške za daljnje širenje JRR-a.

KPI-jevi kojima se koristila Turska mogu biti vrlo relevantni za druge državne riznice koje izrađuju

vlastite okvire učinka, kako unutar tako i izvan regije PEMPAL-a. Neki od tih pokazatelja u skladu su s praksama naprednih zemalja, poput stope povrata na novčane zalihe, čime se koristi i Francuska agencija za državnu riznicu.¹⁴ Neki KPI-jevi upotrijebljeni u Turskoj odgovaraju KPI-jevima koji su upotrijebljeni u riznicama drugih zemalja članica PEMPAL-a. Primjerice, postotak prihoda prema rashodima iz JRR-a također se upotrebljava u Hrvatskoj; stope točnosti mjesečnih projekcija gotovine upotrebljavaju se u Albaniji, Kosovu i Gruziji, dok se u Mađarskoj uspoređuju dnevna salda JRR-a (PEMPAL, 2025.). Međutim, neki KPI-jevi upotrijebljeni u Turskoj jedinstveni su za regiju PEMPAL-a, uključujući transakcijske troškove, učinkovitost sustava za prikupljanje zahtjeva za gotovinskim sredstvima i učinkovitost JRR-a. S obzirom na velik interes za osnaživanje upravljanja gotovinskim sredstvima i smanjenje transakcijskih troškova diljem regije i izvan nje, ti će KPI-jevi biti važni za druge zemlje. Također je važno istaknuti mjerenje učinka analiziranjem istog područja iz različitih kutova (primjerice, promatranjem kvalitete mjesečnih i dnevnih projekcija i točnosti projekcija za prihode i rashode, istovremenim promatranjem pravovremenosti, učestalosti i granularnosti, ali i kvalitete zahtjeva za novčanim sredstvima).

Valja napomenuti da, iako je sustav za mjerenje učinka u upravljanju gotovinskim sredstvima u Turskoj dobro razvijen, mogu se uzeti u obzir neki dodatni/alternativni pokazatelji.

¹⁴ <https://www.aft.gouv.fr/en/cash-management-performance> (pristupljeno 15. prosinca/decembra 2024.).

Literatura

- Can, B. (2024.a). Vladino upravljanje gotovinskim sredstvima u Turskoj (provedba strategija za podršku Središnjoj banci u upravljanju likvidnošću). *Azijski regionalni forum o upravljanju javnim dugom iz 2024.*
<https://az659834.vo.msecnd.net/eventsairseasiaproduct/production-adb-public/0527161069ff4d36b2d97899d0668d99>
- Can, B. (2024.b). *Izrada projekcija gotovinskih sredstava za upravljanje gotovinskim sredstvima riznice u Turskoj.* Predstavljeno na tematskom sastanku o jačanju i mjerenju učinka riznice u području upravljanja gotovinom i projekcija gotovinskih tokova Zajednice prakse za riznicu (TCOP) PEMPAL-a, 6. studenoga/novembra u Tirani u Albaniji. Dostupno na: <https://www.pempal.org/events/pempal-tcop-thematic-meeting>
- Cangoz, M. C. i Secunho, L. (2020.). *Cash Management: Na koji način zemlje provode dobre prakse?* Zaključci uravnoteženog rasta, financija i institucija. Washington, DC: Svjetska banka. Dostupno na: <http://hdl.handle.net/10986/34674>
- Çinar, S., Anavatan, A. i Deyneli, F. (2022.). Testiranje učinaka sustava jedinstvenog računa riznice na trošak zaduživanja u zemljama članicama OECD-a. *Journal of Economics and Finance* 46, str. 757.-770. Dostupno na: <https://doi.org/10.1007/s12197-022-09584-w>
- PEMPAL (2021.). *Jedinstveni račun riznice i upravljanje gotovinskim sredstvima u vladama zemalja članica PEMPAL-a. Tematska anketa TCOP-a PEMPAL-a.* Dostupno na: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/2021_tsa_and_cm_in_pempal_countries_eng.pdf
- PEMPAL (2025.). *Mjerenje učinka riznice u zemljama članicama PEMPAL-a.* Rezultati tematske ankete. PEMPAL-ova Zajednica prakse za riznicu. Dostupno na: <https://www.pempal.org/knowledge-product/measuring-treasury-performancepempal-countries-thematic-survey-results>
- Silins, M. (2024.) *Optimalan obuhvat jedinstvenog računa riznice.* Proizvod znanja PEMPAL-a TCOP-a. Dostupno na: <https://www.pempal.org/knowledge-product/optimal-coverage-treasury-single-account>
- Utz, R. J., Mastruzzi, M., Vazquez A. F. i Tawfik, E. A. S. (2022.). Pregled potencijalnog utjecaja krize izazvane pandemijom koronavirusne bolesti Covid-19 na nagomilavanje zaostalih plaćanja s naslova rashoda vlade. *Zaključci uravnoteženog rasta, financija i institucija, Washington, D.C.*, Grupa Svjetske Banke. Dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/673331610536300640>
- Varea, M., & Arosteguiberry, A. (2016.). 2. poglavlje. Pokazatelji efikasnosti upravljanja riznicom. U: *Upravljanje javnim financijama u Latinskoj Americi.* SAD: Međuamerička razvojna banka. Dostupno na: <https://doi.org/10.5089/9781597822268.071.ch002>
- Williams, M. (2024.) *Ključni pokazatelji učinka (KPI-jevi) za upravljanje gotovinom: Dizajn, izazovi i primjeri.* Predstavljeno na tematskom sastanku TCOP-a u Tirani u studenom/novembru 2024. Dostupno na: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2024/Treasury%20COP%20Events/Nov04_Tirana%2C%20Albania/files/1_kpis_cash_mngt_mike_williams_eng_0.pdf

