



Optimalna pokrivenost jedinstvenim računom trezora

maj 2024. godine

Autorska prava© 2022. TCOP PEMPAL-a

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 trezor (TCOP-a) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Svaka izmjena smjernica u pogledu sporazuma o suradnji upotrijebljenih u ovom dokumentu zahtijeva citat u smislu da se upotrebljavao ovaj dokument te da su kriteriji iz njega izmijenjeni. Kontakt: Tetiana Shalkivska TCOP@pempal.org.

PEM**PAL**

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

www.pempal.org



Zajednica prakse za trezor (TCOP)

E: TCOP@pempal.org



Sadržaj



Skraćenice	2
Apstrakt	3
Uvod	4
Šta je JRT?	5
Konsolidacija	6
JRT i okvir za opšti nivo države i javni sektor	8
Zašto konsolidovati novčana sredstva na JRT?	10
Konsolidacija sredstva opšteg nivoa države	11
Vanbudžetski fondovi (VBF)	11
Posebni prihodi / sopstveni prihodi ministarstava	12
Subnacionalni nivo vlasti (SNV)	12
Šta bi trebalo da ostane van okvira JRT?	13
Devizna sredstva (FX)	13
Državna preduzeća (DP)	13
Fondovi za budućnost van JRT-a	13
Privatna sredstva	14
Taktike realizacije prelaska na JRT: Kako ubediti aktere da pređu na JRT uz obezbeđivanje određenih podsticaja	15
Rezime – Pitanja koja je potrebno postaviti prilikom donošenja odluke o uključivanju u jedinstveni račun trezora ili isključivanju	16



Skraćenice

CB	Centralna banka
COP	Zajednica prakse
VBF	Vanbudžetski fondovi
ECA	Evropa i Centralna Azija
FMIS	Informacioni sistem za finansijsko upravljanje
FX	Devizne sredstva
GFSM14	Priručnik MMF-a za finansijsku statistiku za 2014. godinu
OND	Opšti nivo države
MMF	Međunarodni monetarni fond
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
PEMPAL	Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima
UJF	Upravljanje javnim finansijama
RTGS	Sistem bruto poravnanja u realnom vremenu
SNV	Sub-nacionalni nivo vlasti
DP	Državna preduzeća
TCOP	Zajednica prakse za trezor
JRT	Jedinstveni račun trezora



Apstrakt

Ovaj dokument pripremila je Zajednica prakse za trezor (TCOP) u okviru Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) nakon diskusija Tematske grupe za upravljanje gotovinskim sredstvima TCOP-a vođenih u Beču u novembru 2023. godine i predstavlja razloge za uključivanje određenih vrsta javnih sredstava u okvire Jedinstvenog računa trezora (JRT) ili njihovo isključivanje. Glavni autor prezentacije i beleške je

Mark Silins, vodeći tematski stručnjak i dugogodišnji član resursnog tima Svetske banke koji saraduje sa TCOP-om. Rad je nadgledala Elena Nikulina, vođa resursnog tima Svetske banke koja radi sa TCOP-om. Ovo nije zvanični dokument Svetske banke niti predstavlja njene zvanične stavove, već je osmišljen kao praktičan alat koji uključuje primere i savete za službenike zadužene za upravljanje javnim finansijama.

Uvod

Ovaj dokument pripremljen je na zahtev Tematske grupe PEMPAL-ove Zajednice prakse za trezor (TCOP) za upravljanje novčanim sredstvima i izradu novčanih projekcija. On sumira prezentaciju predstavljenu na sastanku grupe u novembru 2023. godine i uključuje nalaze grupnih diskusija održanih tokom istog sastanka. Glavni autor prezentacije i beleške je Mark Silins, vodeći tematski stručnjak i dugogodišnji član resursnog tima Svetske banke koji saraduje sa TCOP-om. Rad je nadgledala Elena Nikulina, vođa resursnog tima Svetske banke koja rada sa TCOP-om.

Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL)¹ podržava razmenu znanja među stručnjacima za javne finansije u zemljama regiona Evrope i Centralne Azije (ECA). PEMPAL je organizovan oko tri tematske zajednice prakse (COP) koje se fokusiraju na pitanja budžeta, trezora i interne revizije. PEMPAL Zajednica prakse za trezor (COP za trezor)² uključuje zaposlene iz državnih institucija na centralnom nivou odgovornih za izvršenje i praćenje državnog budžeta, pretežno nacionalne trezore i ministarstva finansija. Kroz svoje aktivnosti, Zajednica prakse za trezor nastoji da podrži i promoviše prioritete reforme upravljanja javnim finansijama (UJF) u zemljama članicama, fokusirajući se na reforme aktivnosti nacionalnih trezora.

TCOP podstiče članove da formiraju manje radne grupe kako bi delili iskustva i radili na zajedničkim agendama. Tematska grupa za upravljanje novčanim sredstvima formirana je 2015. godine i od tada je održala pet sastanaka uživo, kao i više virtuelnih događaja. Na sastancima grupe periodično su razmatrani različiti aspekti koncepta jedinstvenog računa trezora (JRT), a COP je takođe sproveo dve tematske ankete o JRT i upravljanju novčanim sredstvima 2016. i 2021. godine.

Tokom sastanka u Beču održanog krajem 2023. godine detaljno su razmotreni kompleksniji aspekti koncepta JRT (jedinstvenog računa trezora) koji se ređe obrađuju u literaturi i teži su za implementaciju u praksi na šta se ovaj dokument i fokusirao. Dokument ukratko ponovo razmatra definiciju JRT (koja je detaljno obrađena u izveštaju ankete iz 2021. godine)³ a zatim se govori o razlozima zašto je konsolidacija u okviru sektora opšte države važna, uključujući i pokrivenost JRT. Dokument sistematski analizira izvore finansiranja koji treba da budu uključeni u JRT, sa posebnim osvrtom na sredstva koja nisu kategorisana kao poreski i neporeski prihodi centralnog nivoa države. Takođe se identifikuju vrste sredstva koje su obično isključene iz JRT i pružaju se razlozi za to. Na samom kraju, predstavljena je strategija za proširenje obuhvata JRT.

¹ www.PEMPAL.org

² <https://www.pempal.org/event/treasury>

³ Jedinstveni račun trezora i upravljanje novčanim sredstvima u zemljama članicama PEMPAL-a, decembar 2021. godine, dostupno na: <https://www.pempal.org/knowledge-product/government-treasury-single-account-and-cash-management-pempal-countries>.



Šta je JRT?

MMF definiše JRT (jedinstveni račun trezora) kao „jedinstvenu strukturu državnih bankovnih računa kojom se daje konsolidovani prikaz gotovinskih sredstava države. Zasnovan na principu jedinstva gotovinskih sredstava i jedinstva trezora, JRT je bankovni račun ili skup povezanih računa.”⁴ U prošlosti je postojao uži pogled ili definicija po kojoj se JRT smatrao samo jednim konsolidovanim bankovnim računom. Danas je, međutim, koncept širi, a akcenat

se stavlja na konsolidaciju gotovinske pozicije, a ne na jedan račun, što omogućava postojanje podračuna ili povezanih računa sa nulnim saldom, kako bi se omogućilo razdvajanje gotovine po izvoru dok se i dalje podržava ukupna konsolidacija. U idealnom slučaju, konsolidacija je više od samog upravljanja gotovinom, sa fungibilnim resursima, omogućavajući alokaciju gotovine na sve kategorije rashoda kako bi se rešavali prioriteta kako se javljaju.

⁴ Fainboim Yaker, I., & Pattanayak, S. (2010). Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. *IMF Working Papers*, 2010 (143), A001. Preuzeto 28. maja 2024. sa <https://doi.org/10.5089/9781455201266.001.A001>

Konsolidacija

JRT predstavlja sredstvo za postizanje konsolidacije novčanih sredstava države i ključan je za efikasan sistem upravljanja javnim finansijama (UJF). Međutim, konsolidacija u upravljanju javnim finansijama se ne odnosi samo na novčana sredstva i JRT, već i na:

- uključivanje odluka o alokacijama kroz budžet;
- uključivanje informacionog sistema za finansijsko upravljanje;
- uključivanje plaćanja i naplate prihoda;
- uključivanje bilansa stanja (ne samo gotovinskih sredstava); i
- pomeranje korak dalje od samo gotovinskih sredstava i drugih fiskalnih informacija kako bi se obuhvatile i informacije o učinku.

Cilj je u najvećoj mogućoj meri osigurati pokrivenost celokupnog nivoa opšte države (vidi **Grafikon 1** u daljem tekstu koji daje opis opšteg nivoa države) u svim navedenim oblastima. Uključivanje svih ovih oblasti stvara sveobuhvatniji pregled državnih operacija, fiskalne pozicije i rezultata koje država postiže. Takođe, smanjuje se neefikasnost unutar državnih operacija, omogućava interno poravnanje između subjekata i pravovremeno izveštavanje i obezbeđuje donošenje odluka na osnovu sveobuhvatnih informacija. Dakle, iako je konsolidacija novčanih sredstava u JRT važna, konsolidacija treba da se fokusira na celokupan okvir UJF.

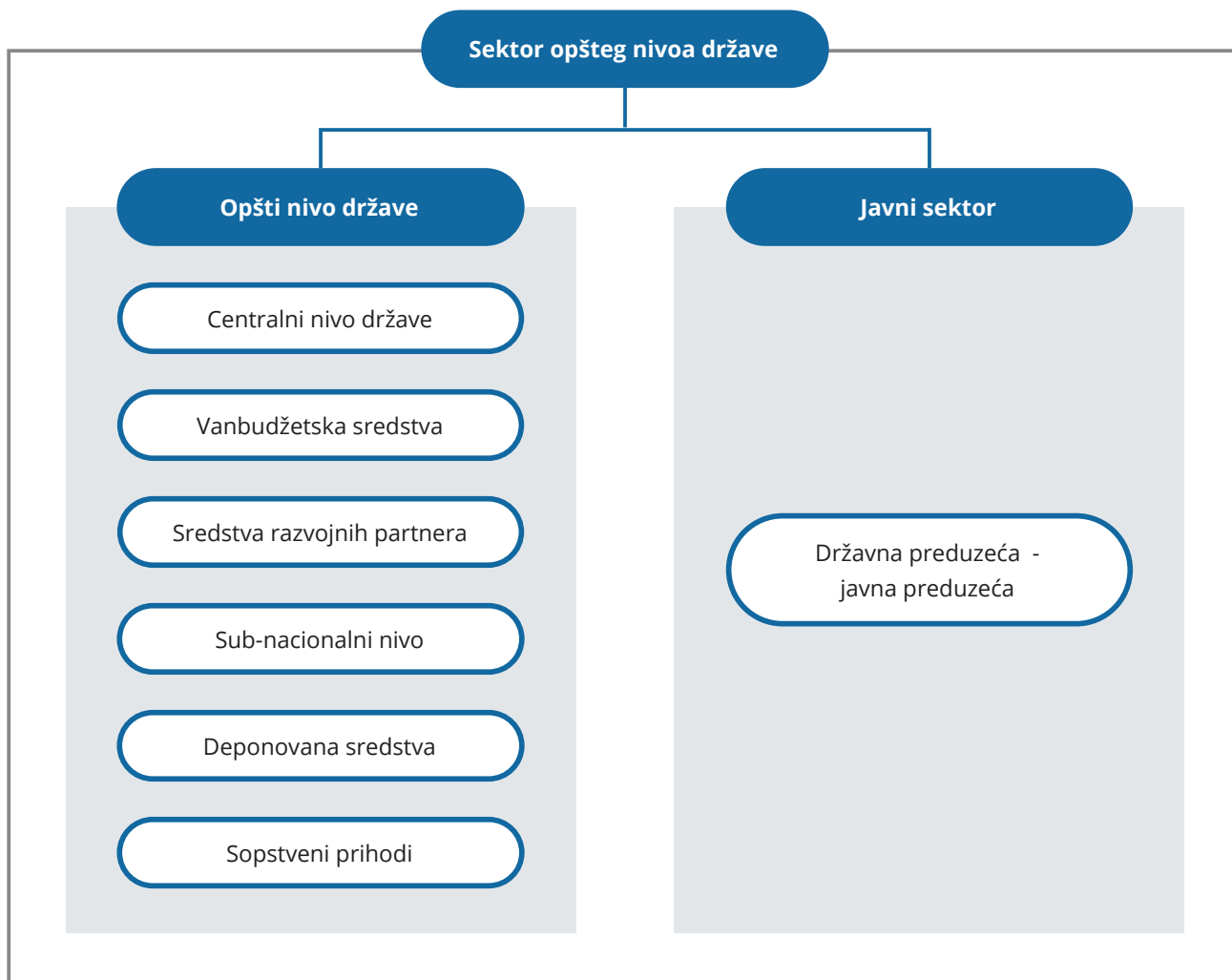
Konsolidaciju novčanih sredstava i širu konsolidaciju podržava niz savremenih sistema i procesa u državi:

- **Korišćenje računa svedenih na nulu** – ovi računi omogućavaju da se transakcije evidentiraju i da se njima zasebno upravlja tokom dana, dok se salda gotovine sravnjuju/prebacuju na kraju radnog dana. Računi sa nultim saldom mogu biti ili debitni računi gde se transakcije odbijaju od gotovinskog salda računa svakog dana, ili kreditni računi, gde se računi vraćaju na nulu na kraju dana;
- **FMIS (Informacioni sistem za finansijsko upravljanje)** – omogućava online obradu transakcija koje podrazumevaju uplate i naplatu prihoda i evidentiranje transakcija kako bi se finansijske informacije dostavljale pravovremeno i pouzdano. Takođe može osigurati kontrolu rashoda u odnosu na budžetske alokacije i u odnosu na različite izvore sredstava i prihoda;
- **Kapacitet elektronskog interfejsa** - eliminiše ili minimizira čekove i gotovinske uplate zajedno sa manuelnim procesima prijema, čime se smanjuju vremenske razlike između transakcija i trenutka kada su one evidentirane u banci i knjigovodstvu; i
- **Moderan međubankarski sistem za plaćanja i poravnanja** – omogućava besprekorno odvijanje transakcija između FMIS-a i subjekata sa kojima država posluje obično putem bankovnih računa⁵ za potrebe plaćanja i naplate. Međubankarske usluge plaćanja su tradicionalno pružane indirektno putem bankarskog posrednika, obično centralne banke, ili, u nekim slučajevima, komercijalnih banaka. Sve više zemalja sada postaju direktne strane u bankarskom sistemu, kao što je, na primer, slučaj sa Moldavijom.⁶

⁵ Važno je napomenuti da nebankarske transakcije sada postaju sve češće, uključujući transakcije između države i fizičkih lica koja koriste e-novčanik.

⁶ Moldavija je bila jedna od prvih zemalja koja je ovo uspela 2007-2008. godine, kada je postala deo RTGS sistema omogućavajući ažuriranje gotovinskih pozicija u realnom vremenu.

Grafikon 1. Sektor opšteg nivoa države



JRT i okvir za opšti nivo države i javni sektor

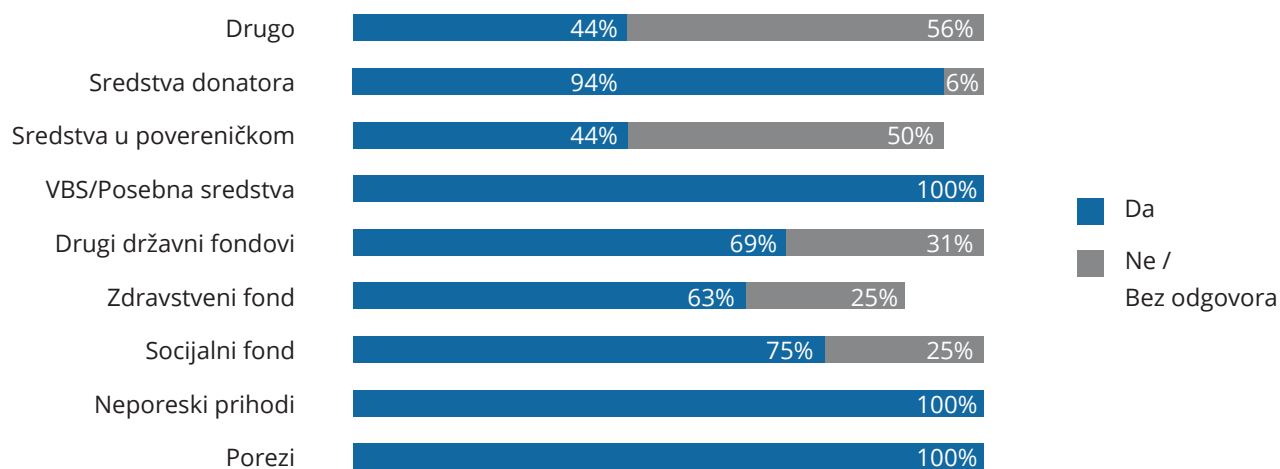
Važno je da svaka zemlja razmotri kako može u najvećoj meri da iskoristi konsolidaciju svih novčanih sredstava u okviru opšteg nivoa države (OND). Definicija opšteg nivoa države prema Priručniku MMF-a za finansijsku statistiku iz 2014. godine (GFSM14) prikazana je na **Grafikonu 1**. OND obuhvata celokupan centralni nivo države, uključujući državne institucije i lokalne vlasti. Generalno posmatrano, obuhvata i vanbudžetske fondove, sopstvene prihode i sredstva razvojnih partnera. Dakle, iako neke zemlje interno nemaju ovaj nivo konsolidacije opšteg nivoa države, na međunarodnom nivou sve navedeno se smatra delom OND-a. Državna preduzeća (DP) se generalno smatraju delom šireg javnog sektora i nalaze se izvan OND-a.

U mnogim zemljama termini državne institucije i državna preduzeća (DP) nisu uvek jasno diferencirani, te stoga razlike između ovih subjekata mogu biti

nejasne. Generalno, državne institucije imaju svoje zakone, ali uglavnom i dalje pripadaju OND-e sa specifičnim ulogama i odgovornostima. Obično u svom poslovanju u potpunosti zavise od budžetskih resursa. Nasuprot tome, državna preduzeća su komercijalna preduzeća osnovana kako bi poslovala na tržišnoj/komercijalnoj osnovi; iako DP mogu dobijati državne subvencije, obično generišu sopstvene prihode. U malom broju slučajeva možda će biti problem utvrditi da li određeni subjekti pripadaju grupi državnih preduzeća ili državnih institucija, ali u većini slučajeva to bi trebalo biti prepoznatljivo po osnovnoj delatnosti i ulozi samog subjekta.

Godine 2021, TCOP je sproveo drugu anketu o upravljanju novčanim sredstvima i izradi novčanih projekcija koja je uključivala poglavlje o pokrivenosti JRT.⁷ **Grafikon 2** u daljem tekstu prikazuje rezultate te ankete koji pokazuju da u mnogim zemljama

Grafikon 2. Pokrivenost jedinstvenim računom trezora u zemljama PEMPAL-a: 2021.



Napomena: Procenat ukupnog broja zemalja članica PEMPAL-a koje su odgovorile na anketu.

⁷ Jedinstveni račun trezora i upravljanje novčanim sredstvima u zemljama PEMPAL-a, decembar 2021, dostupno na: <https://www.pempal.org/knowledge-product/government-treasury-single-account-and-cash-management-pempal-countries>.

pokrivenost JRT-om obuhvata sektor OND, te je stoga u skladu sa definicijom opšteg nivoa države datom u GFSM14. U zemljama članicama PEMPAL-a postoji sveobuhvatna pokrivenost poreskih i neporeskih prihoda centralnog nivoa države JRT-om; međutim, pokrivenost drugih izvora sredstava nije tako univerzalna. Deset od šesnaest PEMPAL zemalja obuhvata JRT-om tri glavna fonda, vanbudžetske izvore, lokalna sredstva i grantove i zajmove donatora. Situacija po pitanju upravljanja povereničkim/deponovanim novcem je neujednačena, pri čemu manje od polovine (sedam od šesnaest) zemalja koje su popunile anketu potvrđuju da se sredstva drže na JRT. Sedam zemalja takođe je naznačilo da se i druga sredstva drže na JRT pored osam kategorija identifikovanih u anketi.

Čak i sa ovako relativno širokom pokrivenošću, u nekim zemljama javlja se veliki problem jer sredstva koja se drže na JRT nisu potpuno fungibilna i stoga

nisu dostupna za pravu konsolidaciju. Tokom grupne diskusije vođene na sastanku u Beču, predstavnici nekoliko zemalja su naveli da trezori u njihovim zemljama nemaju ovlašćenja za pristup gotovinskom saldu koji se drži na nekim pod-računima JRT, što se posebno odnosi na lokalne vlasti, vanbudžetske fondove i posebna sredstva resornih ministarstava. Iako konsolidacija osigurava da država dobije prinos na te iznose ako se plaća kamata na prekonoćno plasiranje, ograničavanje fungibilnosti smanjuje efikasnost procesa konsolidacije jer sredstva nisu dostupna za privremenu upotrebu za druge unutrašnje potrebe gotovinskog plaćanja. To rezultira višim troškovima zaduživanja za državu jer se u tom slučaju iz eksternih izvora pokriva unutrašnji deficit. Da bi konsolidacija bila efikasna, ona ne bi trebalo da bude fokusirana samo na ulaganje viška gotovinskih sredstava, već i na pružanje mogućnosti za privremenu internu realokaciju kako bi se smanjili troškovi eksternog zaduživanja.

Zašto konsolidovati novčana sredstva na JRT?

Konsolidacija podrazumeva generisanje maksimalne koristi od novčanih sredstava države povećanjem prinosa na višak sredstava i smanjenjem troškova zaduživanja. Dva ključna pitanja na koja treba odgovoriti kada se razmatra da li subjekti treba da upravljaju svojim gotovinskim saldom ili ne su: da li subjekat u najvećoj meri zavisi od države po pitanju finansiranja i da li je u pitanju kontrolisani⁸ subjekat koji je deo opšteg nivoa države? Ako je odgovor "da" na oba pitanja, to znači da su subjekti u velikoj meri u nadležnosti države po pitanju upravljanja novčanim sredstvima i izradama projekcija, te stoga postoji snažan argument za konsolidaciju. Potrebno je takođe razmotriti da li subjekat ima veštine za efikasno upravljanje gotovinom. Centralno upravljanje novčanim sredstvima omogućava pristup širem spektru alata za ulaganje i zaduživanje, što predstavlja "stručnu ulogu" sličnu ulozi upravitelja dugom. Ne postoji debata o tome da li zaduživanje treba da bude konsolidovano (većina zemalja ima jedinstvenu službu zaduženu za upravljanje svim dugovima), ali često vidimo da države decentralizuju upravljanje gotovinom dopuštajući subjektima da upravljaju svojom gotovinom i bankovnim računima. Centralna funkcija upravljanja gotovinom omogućava bolju poziciju u pregovorima o najboljim opcijama za ulaganje viška salda – *ad hoc* aranžmani koji proizlaze iz decentralizovanog upravljanja gotovinom često podrazumevaju da su banke eksperti koji koriste aranžmane da osnaže svoje finansijske pozicije.

Slično kao i kod zaduživanja, plasiranje sredstava je izazovna aktivnost koja zahteva stručnost i snažnu poziciju za pregovaranje, te je njena centralizacija od velike koristi. Pored toga, konsolidacija smanjuje transakcione troškove,⁹ između ostalog i kroz pojednostavljene aranžmane za savnjivanje i pravovremeno izveštavanje.

Subjekti često tvrde da će konsolidacija dovesti do gubitka autonomije i/ili nezavisnosti kontrole, jer obično izjednačavaju kontrolu nad bankovnim računom sa kontrolom nad resursima. Takođe postoji zabrinutost da gotovina koja nije direktno kontrolisana može dovesti do kašnjenja u plaćanju i gubitka prinosa na gotovinska sredstva. Dakle, većina protivljenja konsolidaciji odnosi se na način na koji se konsolidacija sprovodi, a ne na samu konsolidaciju. Izazov za moderni trezor je da se fokusira na konsolidaciju gotovine u cilju izrade projekcija i upravljanja potrebama subjekata opšteg nivoa države, dok istovremeno osigurava da operativne potrebe subjekata opšteg nivoa države koje podržava ne budu ugrožene operacijama trezora. Ovi problemi se mogu rešiti korišćenjem "računa sa saldom nula", gde subjekti kontrolišu odluke o trošenju, a trezor upravlja gotovinom. Dakle, mnogi prigovori konsolidaciji mogu se ublažiti ako trezor vidi subjekte kao klijente čije potrebe za gotovinom treba da budu zadovoljene kvalitetnim projekcijama budućih odliva.¹⁰

⁸ Za definiciju kontrole vidi GFSM2014 i IPSAS.

⁹ Transakcije između subjekata u okviru opšteg nivoa države više ne dovode do spoljnih tokova gotovine i izvršavaju se u okviru FMIS.

¹⁰ Subjekti takođe moraju odigrati svoju ulogu pružanjem kvalitetnih informacija o budućim potrebama odliva gotovine.

Konsolidacija sredstava opšteg nivoa države

Sledeće poglavlje razmatra vrste sredstava, pored poreskih i neporeskih prihoda centralnog nivoa države, koja bi trebalo da budu konsolidovana u JRT i fungibilna. Kao što je prikazano na grafikonu 2 i već rečeno, pokrivenost nekih ključnih izvora sredstava u anketiranim zemljama varira. Iskustvo takođe pokazuje da njihova integracija u JRT može predstavljati značajne izazove.

Vanbudžetski fondovi (VBF)

Istorijski posmatrano, brojni vanbudžetski fondovi kreirani su kako bi se zaštitio integritet prvobitnih budžetskih alokacija i drugih resursa jer je centralna vlada često "povlačila" ova sredstva za druge svrhe. Iako mnogi fondovi mogu imati određenu zakonsku autonomiju, često su vrlo slični ministarstvima s obzirom da po pitanju finansiranja u velikoj meri zavise od države. Oni takođe često obavljaju specifične funkcije i izdvojeni su kako bi se osiguralo da aktivnosti koje podržavaju te funkcije mogu biti realizovane. Ključna pitanja koja treba postaviti prilikom razmatranja konsolidacije vanbudžetskih fondova su sledeća:

- a. Da li je fond kontrolisani subjekt unutar opšteg nivoa države? – skoro svi fondovi će zadovoljiti definiciju kontrolisanih subjekata i stoga biti deo opšteg nivoa države. Većina PEMPAL zemalja uključuje zdravstvene, socijalne i druge fondove u JRT (preko 62%), iako u nekim slučajevima, gotovina može biti na JRT, ali izdvojena za potrebe upravljanja;
- b. Da li fond ima kapacitete za efikasno upravljanje gotovinom? – Većina fondova nema stručnjake zadužene za ulaganja i upravljanje gotovinom. Stoga bi centralna vlada trebalo da preuzme ovu ulogu u ime fonda, deleći prinose od ulaganja kako bi se podstakla konsolidacija;
- c. Da li je gotovina fonda fungibilna i dostupna za alternativnu upotrebu od strane države – maksimalne koristi od konsolidacije će biti ostvarene samo ako su sva sredstva na JRT fungibilna.

U modernim trezorskim sistemima, autonomija fondova je i dalje moguća i kada su uključeni u FMIS i konsolidovani u JRT. Može biti preporučljivo da država zaključi Memorandum o razumevanju ili sporazum u kojem trezor garantuje određeni nivo usluge i deljenje prinosa od ulaganja kako bi pružio vanbudžetskim fondovima sigurnost autonomije i zagarantovao da će sredstva biti dostupna onda kada su im potrebna. Važno je takođe prepoznati da neki fondovi kao što su penzijski/socijalni fondovi, mogu biti potpuno autonomni i odgovorni za ulaganje privatnog novca zaposlenih i drugih građana. U tim slučajevima, fond treba da ima tim eksperata za ulaganje, kao i upravljanje gotovinom. U takvim situacijama postoji snažan argument za razdvajanje jer fond gleda na dugoročne prinose kako bi osigurao buduće isplate penzijskih beneficija, što se u velikoj meri razlikuje od cilja kratkoročnog obezbeđivanje gotovine za potrebe izvršenja budžeta.

Posebni prihodi / sopstveni prihodi ministarstava

Posebni prihodi se odnose na prihode koje ministarstva i agencije prikupljaju i zadržavaju za sopstvene potrebe. Ovo su sredstva države – budžetski korisnici koriste resurse države za prikupljanje ovih prihoda. Ti prihodi su stoga prihodi opšte države, a subjekti ih zadržavaju zato što im država to dozvoljava. Želja za odvojenim upravljanjem ovim sredstvima je vrlo slična VBF, jer se istorijski njima odvojeno upravljalo kako bi se osiguralo da sredstva ne budu upotrebljena za druge svrhe od strane trezora. Sve zemlje članice PEMPAL-a navode da su ova sredstva uključena u JRT, međutim, to nije uvek slučaj na međunarodnom nivou. Pored toga, iz razgovora vođenih u Beču bilo je jasno da se fungibilnost posebnih prihoda na JRT razlikuje od zemlje do zemlje.

U nekoliko zemalja, trošenjem posebnih prihoda se upravlja kako bi se osiguralo da su odvojeni i da se koriste za diskrecione potrebe. Uprkos posedovanju ovih dodatnih resursa, budžetski korisnici mogu nastaviti da traže dodatna sredstva iz budžeta kada se javi manjak sredstava namenjenih prioritetnim rashodima, što može dovesti do pogrešnih odluka o upravljanju i budžetiranju. Ova sredstva bi stoga trebala da budu deo celokupnog budžetskog planiranja i procesa trošenja, te konsolidovana i fungibilna na JRT, kako bi se omogućilo postojanje jedinstvenog salda i izrada projekcija – ovim se takođe smanjuje verovatnoća manipulacije prioritetima trošenja. Sve navedeno državi daje mogućnost sagledavanja svih izvora sredstava subjekata koje kontroliše prilikom izrada projekcija i planiranja. Budžetskim korisnicima ne bi trebalo da bude dozvoljeno da rezervišu posebna sredstva za diskreciono trošenje, već moraju uzeti u obzir sve svoje resurse prilikom određivanja prioritetnih rashoda, što takođe smanjuje potrebu za sravnjivanjem/poravnanjem unutar države. Od ključne je važnosti da se postigne pravi balans u ovoj oblasti,

tj. da se osigura da posebni prihodi ne postanu važnija od osnovne delatnosti budžetskih korisnika. U isto vreme, država ne bi trebalo da umanjuje podsticaje i koristi koje posebni prihodi generišu ne dozvoljavajući, na primer, njihovo zadržavanje.

Subnacionalni nivo vlasti (SNV)

U većini PEMPAL zemalja, subnacionalni nivo vlasti podređen je centralnom nivou vlasti – 81% ili trinaest od šesnaest zemalja PEMPAL-a uključuju prihode SNV-a u JRT, iako mnogi prijavljuju da ta sredstva nisu fungibilna za potrebe upravljanja gotovinom. U mnogim drugim zemljama, gde je SNV potpuno autonoman,¹¹ njihova sredstva često nisu deo JRT centralnog nivoa države. Ključni faktor će biti odnos između centralnog nivoa države i SNV – da li su SNV kontrolisani subjekti koji pripadaju opštem nivou države. SNV koji su kontrolisani treba da budu konsolidovani. Postoje i drugi dobri razlozi za konsolidaciju sredstava SNV. Da li SNV ima kapacitete za efikasno upravljanje gotovinom? Subjekat nadležan za upravljanje gotovinom na centralnom nivou ima pristup širem spektru alata za ulaganje i zaduživanje.

Potrebno je uzeti u obzir i stručne kapacitete za upravljanje gotovinom, kao i veličinu subnacionalnih jedinica: u zemljama gde postoje male jedinice SNV, kapacitet je verovatno slab, a rizici od donošenja loših odluka o upravljanju gotovinom visoki. Na primer, da li postoje investicione opcije osim depozita u lokalnim komercijalnim bankama za SNV? U manjim državama, komercijalne banke mogu imati veću pregovaračku moć i ne raditi uvek u interesu SNV. Ovo je manje verovatno kada institucija na centralnom nivou zadužena za upravljanje gotovinom i izradu projekcija koja poseduje značajne kapacitete pregovara za celokupni opšti nivo države. Važno je napomenuti da je autonomija SNV po pitanju kontrole nad resursima i dalje moguća i kada je on uključen u FMIS i konsolidovan u JRT.

¹¹ GFSM i IPSAS daju smernice na temu kontrole – međutim, ukoliko se jedinice subnacionalnog nivoa vlasti finansiraju poput ministarstva, i ta sredstva čine značajan deo njihovih prihoda, to znači da jedinice predstavljaju kontrolisane subjekte.

Šta bi trebalo da ostane van okvira JRT?

Devizna sredstva (FX)

U principu, JRT bi trebalo da bude samo za domaću valutu, dok je odgovornost Centralne banke (CB) da konvertuje devizne prilive države u domaću valutu za potrebe konsolidacije u JRT. Dakle, CB upravlja deviznim rezervama. Međutim, potrebno je da vlada blisko sarađuje sa CB-om kako bi odvojeno identifikovala buduće potrebe za deviznim trošenjem i omogućila CB da ih adekvatno planira. U poslednje vreme, došlo je do sve izraženijih međunarodnih pritisaka, stvarajući često izazovno devizno okruženje s volatilnošću deviznog kursa. Navedeni problemi će povećati pritisak na projekcije i upravljanje gotovinom, pa je trezor dužan da tesno sarađuje sa CB-om kako bi obezbedio pouzdane i pravovremene informacije o budućim deviznim potrebama.

Državna preduzeća (DP)

Generalno posmatrano, državna preduzeća su osnovana kao nezavisna državna preduzeća koja posluju na tržišnoj ili komercijalnoj osnovi. Stoga se smatra da su ona van opšteg nivoa države i uključena su u širi javni sektor. Većina DP će poslovati kao privredna društva i imati svoje ekspertize i strategije u oblasti upravljanja imovinom i obavezama. S obzirom na ovakvu poslovnu orijentaciju, smatra se da je najbolje da ostanu na određenoj udaljenosti od države, donoseći odluke na osnovu svojih komercijalnih zahteva, koji su različiti i odvojeni od ciljeva opšte države. Prava DP neće zavisiti od redovnog finansiranja iz budžeta države, te stoga

država možda neće morati da uzima u obzir potrebe koje se odnose na gotovinske tokove ovih subjekata. Potpuno komercijalna DP mogu biti kontrolisani subjekti, ali nisu uključena u opšti nivo države i stoga bi trebalo da budu isključeni iz JRT.

Međutim, neke zemlje klasifikuju određene subjekte kao DP a oni su zapravo državne institucije. U takvim slučajevima, navedeni subjekti su verovatno deo opšteg nivoa države i trebalo bi ih konsolidovati u JRT. U drugim okolnostima, određena DP mogu u velikoj meri zavisiti od budžetskih sredstava kada je reč o gotovinskim tokovima kako bi nastavili s radom. Stoga trezor mora razmotriti buduće novčane zahteve ovih subjekata prilikom izrada projekcija za potrebe države. Ovaj kontekst pruža dobar argument za konsolidaciju, imajući u vidu da će se budući gotovinski tokovi za ove subjekte obezbediti iz budžeta i JRT.

Fondovi za budućnost van JRT-a

Nemaju sve zemlje fondove za budućnost, ali oni su posebno korisni tamo gde značajni prihodi države dolaze od ograničenih resursa (na primer, uglj, nafta i gas). Države odvajaju deo prihoda za potrebe investiranja, s obzirom na činjenicu u budućnosti ti prihodi neće biti dostupni. Pošto je ovde reč o dugoročnim ulaganjima odvojenim od opštih operacija države, logično je da oni ostanu van JRT-a.

Privatna sredstva

Postoji razlika između deponovanih sredstava i ostalog privatnog novca. Deponovana sredstva uglavnom predstavljaju privatni novac koji privremeno drži i kontroliše država. Primeri uključuju depozite za potrebe uvoza robe (obezbeđuje se dostupnost sredstava za potrebe plaćanja uvoznih dažbina i poreza), garancije za izvođenje građevinskih projekata (štiti od neispunjenja obaveza izvođača) i slučajeve kada država deluje kao staratelj (država pruža socijalnu podršku licu koje nije punoletno ili sposobno da upravlja sredstvima tj. vlasnik sredstava nije u stanju efikasno da upravlja svojim novčanim sredstvima).¹² Ovaj novac je pod kontrolom države, iako nije u njenom vlasništvu, te bi ga trebalo uključiti u JRT. Ovaj tip privatnog novca se razlikuje od drugih privatnih sredstava.

Kada država odluči da drži i investira privatni novac, ona deluje kao državna banka,¹³ što bi trebalo tretirati isto kao DP, tj. van opšte države, a kao deo javnog sektora, te ove operacije ne bi trebalo konsolidovati u JRT. Važno je da se JRT-om ne upravlja kao bankom, te da se ne prihvataju privatni depoziti. Cilj države po pitanju JRT-a je da konsoliduje novčana sredstva radi boljeg upravljanja novčanim rezervama i izrade projekcija budućih novčanih potreba. Korišćenje privatnog novca za potrebe ulaganja nije u skladu sa navedenim ciljem. Stoga bi širi investicioni angažman odvuкао pažnju sa osnovnog fokusa JRT-a. Pored toga, ovo bi dovelo JRT u direktnu konkurenciju sa komercijalnim bankama. Ako država odluči da se u to upusti, potrebno je obezbediti transparentnost, pri čemu bi država uspostavila odvojeno javno finansijsko preduzeće kako bi se osigurala transparentnost i jasno razdvajanje ova dva različita cilja.

¹² Postoje mnoge druge vrste deponovanih sredstava, uključujući novac koji je država primila, ali se ne može identifikovati izvor. U takvim slučajevima novac kontroliše država, ali nije u njenom vlasništvu.

¹³ Mnoge zemlje imaju svoje državne banke. U većini slučajeva razlog za to je činjenica da privatni bankarski sektor nije adekvatno razvijen ili banka ima kako komercijalne tako i društvene interese. U svakom slučaju, potrebno je da one ostanu van JRT-a.

Taktike realizacije prelaska na JRT: Kako ubediti aktere da pređu na JRT uz obezbeđivanje određenih podsticaja

Ne uviđaju svi akteri prednosti JRT-a. Zbog toga je važno prvo razjasniti prednosti koje bi trebalo predstaviti. Bilo bi veoma korisno pripremiti dokument u kome se navode prednosti i koji bi obuhvatio sledeće argumente u korist JRT-a:

- a. jačanje i koncentracija ekspertize u cilju generisanja najvećih mogućih koristi od upravljanja gotovinom i izrada projekcija za potrebe države;
- b. ekonomija obima u pregovorima države o zaduživanju i ulaganjima;
- c. povećanje prihoda i/ili smanjenje rashoda unutar države; i
- d. pristup širem spektru investicionih instrumenata (na primer, reversne repo transakcije).

Ove prednosti bi mogle da se kvantifikuju; na primer, zahvaljujući uštedama ili većim investicionim prinosima moglo bi da se finansira zapošljavanje X medicinskih sestara i lekara.

Takođe je važno razumeti zašto akteri ne podržavaju koncept JRT-a i protiv se prelasku na konsolidaciju gotovinskih salda u JRT-u. Ove probleme/izazove trebalo bi direktno rešavati. Da li je to zato što je trezor tradicionalno zadržavao sredstva ili zato što plaćanja nisu obrađivana na vreme? Da li je to percepcija gubitka kontrole ili zato što propisi koji su na snazi definišu njihovo pravo da upravljaju sopstvenim bankovnim računima?

Računi sa saldom nula predstavljaju veoma moćan alat u rešavanju mnogih problema koje akteri imaju po pitanju konsolidacije, jer omogućavaju konsolidaciju upravljanja gotovinom na dnevnoj osnovi, a da se pri tome akterima ne oduzima nadležnost nad donošenjem odluka o potrošnji. Pored toga, računi sa saldom nula omogućavaju centralizaciju gotovine za potrebe investiranja. Takođe bi bilo pametno postepeno menjati aranžmane tako što bi se prvo subjekti uključili u glavnu knjigu FMIS-a, pri čemu bi prelazak na konsolidaciju u JRT-u nastupio nakon što subjekti vide da FMIS centralizuje obradu plaćanja, a da to ne uzrokuje uspostavljanje dodatne kontrole nad odlukama o rashodima. Navedeni postupak može zahtevati drugačiji pristup trezora u budućnosti - orijentaciju ka pružanju usluga i obezbeđivanje blagovremenog plaćanja. Bilo bi korisno da trezor sklopi Memorandum o razumevanju kako bi se definisali zahtevi u vezi sa performansama i uloge svake strane, uključujući raspodelu prinosa od ulaganja, u cilju obezbeđivanja veće sigurnosti akterima da konsolidacija gotovine neće dovesti do manje kontrole sopstvenih sredstava. Na kraju će takođe biti važno osigurati visoku političku podršku kako bi se sprovela konsolidacija tamo gde strane odbijaju da se slože sa promenama.

Rezime – Pitanja koja je potrebno postaviti prilikom donošenja odluke o uključivanju u jedinstveni račun trezora ili isključivanju

Iz kog sektora dolaze sredstva? Početni stav je da bi celokupan opšti nivo države trebalo da bude uključena u JRT, ali bi širi javni sektor i privatni sektor trebalo da budu van opsega JRT-a. Kada se sredstva odnose na opšti nivo države:

- Primarna preporuka je da bi celokupan opšti nivo države trebalo da budu obuhvaćen, osim ako je isključenje u najboljem interesu upravljanja i države;
- Da li subjekti/fondovi u velikoj meri zavise od države za potrebe finansiranja? Ako je tako, verovatno bi trebalo da budu uključeni u JRT;
- Da li je fond/subjekt kontrolisani subjekat opšteg nivoa države ili potpuno nezavisan? Svi kontrolisani subjekti treba da budu konsolidovani; iako mogu postojati argumenti u prilog tome da nezavisni subjekti treba da upravljaju sopstvenim

gotovinskim sredstvima, u mnogim slučajevima njihovo uključivanje će ipak biti poželjno;

- Da li subjekat/fond ima značajne transakcije sa drugim subjektima opšteg nivoa države? Ako je tako, razmotrite uključivanje u JRT; ukoliko nije uključen u JRT, razmotrite konsolidaciju u FMIS-u;
- Da li subjekat opšteg nivoa države ima kapacitet da upravlja gotovinom? Ako nema, onda bi JRT mogao biti rešenje, sa deljenim prinosa od investicija.

Svrha JRT-a nije samo konsolidacija salda, već bi trebalo da podrazumeva i fungibilnost svih gotovinskih sredstava. Dakle, država ne samo da ulaže višak sredstava već i koristi sredstva opšteg nivoa države za interna zaduživanja kako bi smanjila zavisnost od eksternog zaduživanja ili troškove zaduživanja, s obzirom da su sredstva već na raspolaganju unutar opšteg nivoa države.

