



Elena Dobrolyubova

**Obuhvat jedinstvenog računa trezora
u zemljama članicama PEMPAL-a:
Rezultati tematske ankete iz 2025.**

Autorska prava © 2026. PEMPAL TCOP

Ova zabilježka nije službeni dokument Svjetske banke i ne odražava 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 trezora (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: Dobrolyubova, E. (2026). Obuhvat jedinstvenog računa trezora u zemljama članicama PEMPAL-a: Rezultati tematske ankete iz 2025. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora. Objavljeno na: <https://www.pempal.org/hr/obuhvat-jedinstvenog-racuna-trezora-u-zemljama-clanicama-pempal-rezultati-tematske-ankete-iz-2025>



Sekretarijat PEMPAL-a

www.pempal.org



Zajednica prakse trezora (TCOP)

E: TCOP@pempal.org



Sadržaj

Kratice i pokrate	2
Uvod i zahvale	3
1. Konsolidacija priljeva na JRT	5
2. Obuhvat JRT-a i zamjenjivost likvidnih sredstava: Raščlanjenost po vrsti institucije	8
2.1. Razina središnje države	8
2.2. Izvanproračunski fondovi u sklopu opće države	9
2.3. Dugoročni državni fondovi	11
2.4. Regionalna i lokalna država	12
2.5. Državna poduzeća	14
2.6. Ostale institucije obuhvaćene JRT-om	17
3. Promjene u obuhvatu JRT-a od 2021.	18
4. Budući planovi za proširenje obuhvata JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a	24
Zaključci	26
Literatura	27
Prilog 1. Metodološke napomene	29
Prilog 2. Veličina rashoda javnog sektora i opće države u zemljama članicama PEMPAL-a	31



Kratice i pokrate

ECA	Europa i centralna Azija
GFSM	Priručnik statistike državnih financija [<i>engl.</i> Government Finance Statistics Manual]
IFMIS	Integrirani informacijski sustav financijskog upravljanja [<i>engl.</i> Integrated Financial Management Information System]
JRT	Jedinstveni račun trezora
PEFA	Program javnih rashoda i financijske odgovornosti [<i>engl.</i> Public Expenditure and Financial Accountability]
PEMPAL	Mreža za uzajamno učenje uz pomoć kolega u oblasti upravljanja javnim rashodima [<i>engl.</i> Public Expenditure Management Peer Assisted Learning]
UJF	Upravljanje javnim financijama
DP	Državna poduzeća
TCOP	Zajednica prakse trezora [<i>engl.</i> Treasury Community of Practice]



Uvod i zahvale

Jedinstveni račun trezora (JRT) je „bankovni račun ili skup povezanih bankovnih računa putem kojih država obavlja sve transakcije naplate prihoda i plaćanja obveza te dobiva konsolidirani pregled svojeg financijskog položaja“ (Yaker & Pattanayak, 2011). JRT je preduvjet za moderno upravljanje novčanim sredstvima i ključan temelj za uvođenje informacijskog sustava financijskog upravljanja (FMIS) (Kachur & Fernandez, 2026). Također je učinkovit alat za uspostavu centraliziranog nadzora i kontrole nad državnim novčanim sredstvima. Konsolidacija državnih novčanih sredstava na JRT-u pruža osnovu za unapređenje upravljanja javnim financijama, jačanje proračunskog nadzora i monitoringa te pozitivno utječe na učinkovitost upravljanja novčanim sredstvima. Najnovija istraživanja pokazala su pozitivne učinke JRT-a na trezorsku sposobnost smanjivanja troškova zaduživanja u zemljama članicama OECD-a (Çinar et al., 2022).

Premda je važnost JRT-a općenito prepoznata, obuhvat JRT-a razlikuje se od zemlje do zemlje. U zemljama članicama OECD-a JRT-om su obično obuhvaćena tijela središnje države, dok je u nekim zemaljama, uključujući Njemačku, Mađarsku, Francusku, Italiju,

Irsku, Portugal, Švicarsku i Ujedinjenu Kraljevinu, obuhvat JRT-a širi (OECD, 2025). Premda potencijalno optimalni obuhvat JRT-a uključuje cijelu opću državu (prema definiciji u IMF, 2014), iz različitih razloga zemlje često imaju uži obuhvat JRT-a (PEMPAL, 2024).

Zbog prednosti konsolidacije državnih novčanih sredstava interes za proširenje obuhvata JRT-a jedan je od ključnih prioriteta reforme trezora u zemljama Europe i centralne Azije te je stoga jedan od glavnih prioriteta i PEMPAL-ove¹ Zajednice prakse trezora (TCOP).² Od 2025. gotovo su sve zemlje članice PEMPAL-a uspostavile JRT,³ a TCOP-ova anketa o obuhvatu JRT-a i upravljanju novčanim sredstvima provedena 2021. pokazala je znatan napredak u proširenju obuhvata JRT-a od ankete provedene 2016. (PEMPAL, 2021). Međutim, iz diskusija na nekoliko nedavno održanih TCOP-ovih skupova proizlazi da je pitanje obuhvata JRT-a i dalje važan prioritet za modernizaciju trezora.⁴ Nadalje, budući da su porezi i neporezni primici središnjih država u potpunosti obuhvaćeni JRT-om, moguće je da će daljnje reforme biti zahtjevnije i iziskivati pomniji pristup prilagođen specifičnom kontekstu svake zemlje (Silins et al., 2025).

¹ Mreža za uzajamno učenje uz pomoć kolega u oblasti upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) podupire razmjenu znanja među stručnjacima za javne financije u zemljama ECA regije. PEMPAL je strukturiran oko tri tematske zajednice prakse [engl. Community of Practice, COP] koje se bave pitanjima koja se odnose na proračun, trezor i internu reviziju. Više informacija o PEMPAL mreži dostupno je na: www.pempal.org.

² Zajednica prakse trezora (TCOP) obuhvaća dužnosnike iz središnjim državnih tijela nadležne za izvršenje i monitoring državnog proračuna (uglavnom državnih trezora i ministarstava financija). TCOP podupire zemlje članice u implementaciji reformi upravljanja javnim financijama (UJF) u oblasti izvršenja proračuna koje se odnose na njihove razvojne prioritete i usklađene su s relevantnim međunarodnim standardima i dobrim praksama putem TCOP-ovih aktivnosti i proizvoda znanja te jačaju kadrovske kapacitete državnih trezora. Više informacija o TCOP-u dostupno je na: <https://www.pempal.org/tcop>.

³ Sve zemlje članice PEMPAL-a, osim Turkmenistana.

⁴ Vidjeti, na primjer, izvješća sa skupova, i to s plenarne sjednice TCOP-a za 2024. u Beogradu (lipanj/jun 2024.), dostupan na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarna-sednica-tcop-pempal-za-2024>; TCOP-ove videokonferencije o optimalnom obuhvatu JRT-a (rujan/septembar 2024.) dostupan na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematska-skupina-za-upravljanje-gotovinom-tcop-0>; TCOP-ovog tematskog skupa u Tirani o jačanju i mjerenju učinka trezora u upravljanju gotovinskim tokovima i izradi projekcija (studeni/novembar 2024.), dostupan na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematski-dogadaj-zajednice-prakse-trezora-pempal>; TCOP-ove produžene studijske posjete Gruziji (svibanj/maj 2025.), dostupan na: <https://www.pempal.org/hr/events/produzena-studijska-poseta-gruziji> i TCOP-ove plenarne sjednice za 2025. u Taškentu (listopad/oktobar 2025.), dostupan na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarni-sastanak-pempal-ove-zajednice-prakse-trezora-za-2025-g>.

Izveštaj je izrađen na zahtjev TCOP-ovog Izvršnog odbora, s ciljem prikupljanja najnovijih informacija za daljnje napore u pogledu uspostave optimalnog obuhvata JRT-a u regiji u usporedbi s anketom o obuhvatu JRT-a i upravljanju novčanim sredstvima iz 2021. (PEMPAL, 2021) i sumiranja dodatnih podataka o tom pitanju. Zasniva se na kratkoj anketi o obuhvatu JRT-a provedenoj u periodu od rujna/septembra do novembra/studenog 2025. među zemljama članicama PEMPAL-a, koju je ispunilo sedamnaest zemalja,⁵ kao i na diskusijama u sklopu nedavno održanih skupova TCOP-a, koje su bile vrlo korisne za strukturiranje izvještaja.

Proizvod znanja izradio je resursni tim Svjetske banke koji surađuje s TCOP-om pod vodstvom Fabienne Mroczka, dok je glavna autorica Elena Dobrolyubova, članica TCOP-ovog resursnog tima. Izvještaj je obogaćen komentarima koje su dostavili Roman Kachur, viši stručnjak za javni sektor, Sektor za globalno upravljanje, Svjetska banka i Mark Silins, glavni tematski savjetnik TCOP-a. Tim želi izraziti duboku zahvalnost svim članovima TCOP-a za ispunjavanje ankete i pružanje dodatnih informacija tijekom izrade ovog izvještaja.

⁵ Anketni upitnik poslan je svim zemljama članicama TCOP-a u sklopu PEMPAL mreže i ispunile su ga sljedeće zemlje: Albanija, Armenija, Azerbajdžan, BiH, Crna Gora, Gruzija, Hrvatska, Kazahstan, Kirgiska Republika, Mađarska, Moldavija, Rumunjska, Sjeverna Makedonija, Srbija, Tadžikistan, Turska i Uzbekistan, izuzev Bugarske, Kosova, Turkmenistana i Ukrajine. Za anketnu metodologiju vidjeti Prilog 1.



Konsolidacija priljeva na JRT

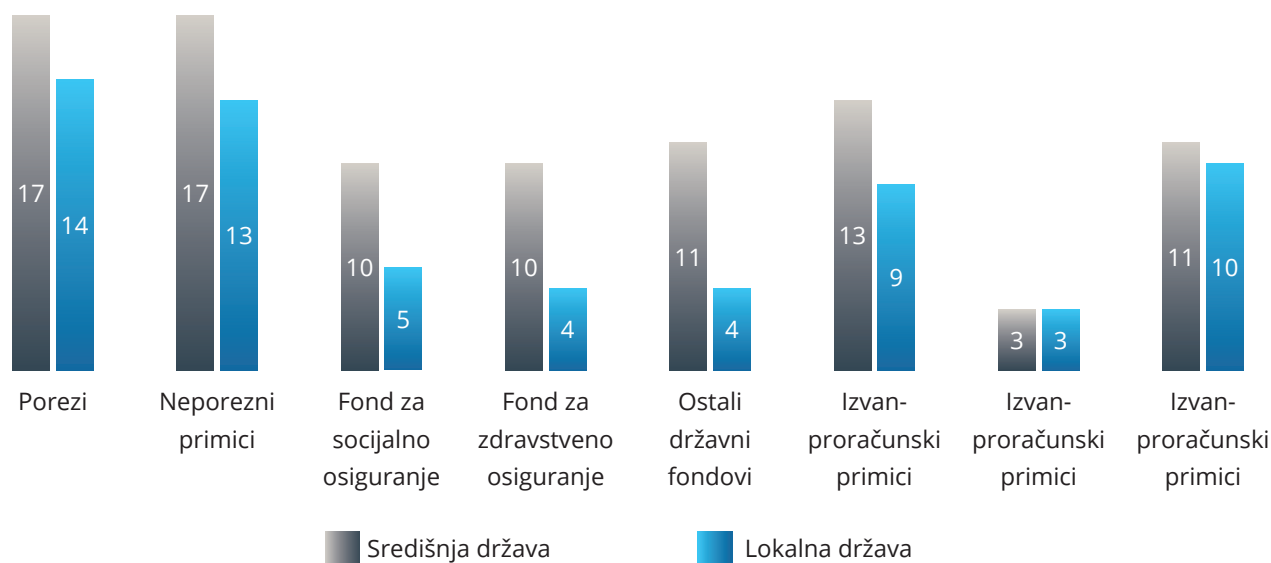
Anketa pokazuje da se većina prihoda u zemljama članicama PEMPAL-a konsolidira na JRT-u. Stoga sve zemlje članice PEMPAL-a koje su ispunile anketu konsolidiraju poreze i neporezne primitke središnje države na JRT-u. Četrnaest od sedamnaest zemalja konsolidira i prihode od poreza lokalne države (**Slika 1.**), izuzev Crne Gore, Mađarske i Turske. Prema anketi, trinaest od sedamnaest zemalja konsolidira i neporezne primitke lokalne države na JRT-u.⁶

Trinaest od sedamnaest zemalja članica PEMPAL-a također konsolidira izvanproračunske primitke (posebna sredstva proračunskih korisnika)⁷ na JRT-u, izuzev Albanije, BiH, Sjeverne Makedonije i Srbije.

Devet zemalja članica PEMPAL-a konsolidiraju i izvanproračunske primitke lokalne države.

Na nacionalnoj razini većina zemalja članica PEMPAL-a na JRT-u konsolidira i primitke fonda za socijalno osiguranje, fonda za zdravstveno osiguranje i izvanproračunskih fondova. Jedanaest od sedamnaest zemalja članica PEMPAL-a konsolidira i priljeve sredstava donatora na JRT, dok se u Albaniji, Turskoj i Uzbekistanu ta sredstva djelomično konsolidiraju, pa se u Albaniji zajmovi donatora konsolidiraju na JRT-u, ali neka bespovratna sredstva (grantovi) donatora za posebne namjene nisu obuhvaćena sustavom JRT-a. Međutim, od srpnja/jula 2024. svi novi projekti koji se

Slika 1. Priljevi na JRT u zemljama članicama PEMPAL-a 2025. (broj zemalja)



Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

⁶ Iznimke su Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Mađarska i Turska.

⁷ To su prihodi koje općenito naplaćuju proračunski korisnici (uključujući ministarstva, sektore/službe unutar ministarstava i agencije te potrošačke jedinice) ako im je zakonom dopušteno da ih zadrže zasebno od drugih proračunskih sredstava te da ih koriste kao dodatna sredstva.

financiraju sredstvima donatora moraju se provoditi preko JRT-a, osim ako je relevantnim sporazumima predviđeno drukčije. U Uzbekistanu bespovratna sredstva (grantovi) i zajmovi donatora djelomično

idu preko JRT-a, ali je u izradi nacrt zakona kojim će se osigurati da sredstava donatora budu potpuno obuhvaćena JRT-om (**Tablica 1.**).

Tablica 1. Priljevi na JRT po zemljama

Zemlja	Porezi	Neporezni primici	Fond za socijalno osiguranje	Fond za zdravstveno osiguranje	Ostali državni fondovi	Izvanproračunski primici/posebna sredstva	Deponirani novac	Sredstva donatora	Ostali priljevi	Porezi lokalne države	Neporezni primici lokalne države
Albanija	Da	Da	Djelom.	Djelom.	Ne	Ne	..	Djelom.	..	Da	Da
Armenija	Da	Da	n.p.	n.p.	Djelom.	Da	n.p.	Da	Da	Da	Da
Azerbajdžan	Da	Da	Da	Da	Da	Da	..	Ne	..	Da	Da
BiH	Da	Da	Djelom.	Djelom.	Djelom.	Ne	Ne	Ne	..	Da	Ne
Crna Gora	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	..	Ne	Ne
Gruzija	Da	Da	n.p.	n.p.	n.p.	Da	Ne	Da	Ne	Da	Da
Hrvatska	Da	Da	n.p.*	Ne	n.p.	Da	Da	Da	Da	Da**	Da**
Kazahstan	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da	Da
Kirgiska Republika	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Ne	Ne	..	Da	Da
Mađarska	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne
Moldavija	Da	Da	Da	Da	Da	Da	..	Da	..	Da	Da
Rumunjska	Da	Da	Da	Da	Da	Da	..	Da	..	Da	Da
Sjeverna Makedonija	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Ne	Da	Da
Srbija	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Da
Tadžikistan	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Da		Da	Da
Turska	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Djelom.	..	Ne	Ne
Uzbekistan	Da	Da	Da	Da	Da	Da	..	Djelom.	..	Da	Da

Napomena: Djelom. – djelomično, n.p. – ova vrsta institucije ne postoji u zemlji, .. – nema odgovora.

*U Hrvatskoj ne postoji fond za socijalno osiguranje, ali fond za mirovinsko osiguranje jest obuhvaćen JRT-om. *

*Ti se priljevi konsolidiraju na JRT-ovima lokalnih proračuna koji su otvoreni u kreditnim institucijama.

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

Najmanje se na JRT-u konsolidiraju priljevi koji se odnose na deponirani novac, tj. novac koji je pod kontrolom, ali ne i u vlasništvu države. Ta vrsta primitaka konsolidira se na JRT-u samo u Hrvatskoj, Mađarskoj i Srbiji.

Tri zemlje imaju i druge vrste priljeva na JRT. U Armeniji su to sredstva za osiguranje prijave na natječaj i sredstva za izvršenje ugovora koja osiguravaju dobavljači javne nabave. U Hrvatskoj i Srbiji to uključuje primitke od zaduživanja (primici sredstava nakon plasiranja trezorskih zapisa i obveznica). Osim toga, Srbija je navela druge vrste primitaka, kao što su prihodi nastali upotrebom javnih sredstava i samodoprinosi.

Podaci pokazuju da konsolidacija priljeva na JRT ovisi o ustavnom uređenju i razinama decentralizacije. Stoga je u jedinoj federalnoj zemlji u uzorku, Bosni i Hercegovini, konsolidacija novčanih sredstava ograničena višerazinskim sustavom JRT-a s entitetima BiH (Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko Distrikt) koji vode vlastite JRT-ove. I Hrvatska ima dvorazinski sustav, s priljevom državnih poreza i neporeznih primitaka na JRT koji vodi Ministarstvo financija, odnosno lokalnih poreza i neporeznih primitaka na lokalnu razinu JRT-ova koje vode jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave (Mihaljević, 2024). Bez obzira na ograničenu dostupnost podataka o razini decentralizacije u zemljama članicama PEMPAL-a,⁸ u prosjeku zemlje članice PEMPAL-a koje ne konsolidiraju poreze i/ili neporezne primitke lokalne države na nacionalnoj razini JRT-a imaju viši indeks razine autonomije regionalnih vlasti (12,5) u usporedbi sa zemljama koje te primitke konsolidiraju na JRT-u (5,9).⁹

Također treba napomenuti da se zemlje članice PEMPAL-a dosta razlikuju po veličini javnog sektora i udjelu državnih rashoda u BDP-u. Stoga su se 2024. rashodi opće države kretali od svega 20,7 posto u Kazahstanu i ispod 30 posto u Albaniji, Armeniji, Tadžikistanu i Uzbekistanu do 48 posto u Hrvatskoj

i 46,9 posto u Mađarskoj (IMF, 2025). Zemlje koje su ispunile anketu još se više razlikuju po procjeni udjela zaposlenih u javnom sektoru, od 18 posto u Rumunjskoj do 59 posto u Crnoj Gori (World Bank, 2023).¹⁰

Razlikuju se i po institucionalnim uređenjima, pa tako neke zemlje koje su sudjelovale u anketi nemaju sve vrste institucija koje se ondje navode. Na primjer, Armenija i Gruzija nemaju fondove za socijalno i zdravstveno osiguranje, jer se socijalno i zdravstveno osiguranje financiraju direktno iz državnog proračuna i nije potrebna dodatna konsolidacija tih sredstava. Hrvatska i Gruzija nemaju drugih izvanproračunskih fondova (npr. cestovni fondovi, poljoprivredni fondovi itd.). Druge zemlje, kao što su Kazahstan i Tadžikistan, imaju fondove za socijalno i zdravstveno osiguranje, ali bez konsolidacije njihovih primitaka na JRT-u. U Hrvatskoj od 2014. fond za zdravstveno osiguranje (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje) više nije obuhvaćen JRT-om i trenutačno ima vlastite račune u Hrvatskoj narodnoj banci, ali se fond za mirovinsko osiguranje (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje) smatra izvanproračunskim korisnikom i obuhvaćen je JRT-om. Albanija i BiH imaju djelomičan priljev sredstava izvanproračunskih fondova na JRT. Na primjer, u Albaniji se primici Zavoda za socijalno i zdravstveno osiguranje izvršavaju preko JRT preko porezne uprave koja ima ulogu fiskalnog posrednika za naplatu doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje, pri čemu dio sredstava pristiže direktno na bankovne račune tih institucija u poslovnim bankama (izvan JRT-a).

Općenito, podaci upućuju na to da većina zemalja članica PEMPAL-a konsolidira glavne prihode na JRT. Međutim, opsežna konsolidacija ne znači uvijek da se priljevi na JRT zadržavaju na JRT-u za potrebe izvršavanja konačnih državnih rashoda i da su sva konsolidirana sredstva dostupna za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. U sljedećem poglavlju detaljnije se analiziraju sredstva koja se drže na JRT-u po vrsti institucije.

⁸ Na primjer, većina zemalja članica PEMPAL-a nije obuhvaćena OECD-ovom bazom podataka o fiskalnoj decentralizaciji koja se smatra jednim od najznačajnijih pristupa mjerenju decentralizacije (Saito, 2024).

⁹ Prosječan indeks autonomije regionalnih vlasti (engl. RAI) procjenjuje se kao jednostavan prosjek RAI-a zemlje na osnovi najnovijih dostupnih podataka za 2018. (Shair-Rozenfield et al, 2021). Podaci su dostupni samo za devet zemalja članica PEMPAL-a koje su ispunile anketu, pet zemalja koje ne konsolidiraju poreze i/ili neporezne primitke lokalne države na nacionalnoj razini JRT-a (BiH, Crna Gora, Hrvatska, Mađarska, Turska) i četiri zemlje koje ih konsolidiraju na JRT-u (Albanija, Rumunjska, Sjeverna Makedonija i Srbija).

¹⁰ Za dostupne podatke o drugim zemljama vidjeti Prilog 2.

2.



Obuhvat JRT-a i zamjenjivost likvidnih sredstava: Raščlanjenost po vrsti institucije

2.1. Razina središnje države

Premda je stupanj konsolidacije novčanih sredstava u zemljama članicama PEMPAL-a vrlo visok, najnovije diskusije na TCOP-ovim sastancima pokazale su da je osiguravanje potpune zamjenjivosti sredstava i dalje važan prioritet za budućnost (Silins et al., 2025). Razmatranje tog pitanja zahtijeva analizu raščlanjenosti obuhvata JRT-a po vrsti institucije.

Anketni podaci upućuju na to da se u svim zemljama članicama PEMPAL-a proračunska sredstva središnje države (uključujući izvršna i zakonodavna tijela, pravosuđe (sudove) i sva decentralizirana tijela) drže na JRT-u. Iz **Slike 2.** vidljivo je da je većina sredstava središnje države zamjenjiva, kao i da su određena likvidna sredstva u nekoliko zemalja po tom pitanju ograničena.

Slika 2. Obuhvat JRT-a i zamjenjivost likvidnih sredstava na razini središnje države u zemljama članicama PEMPAL-a (broj zemalja)



U Tadžikistanu likvidna proračunska sredstva zakonodavnih tijela i pravosuđa (sudova) nisu zamjenjiva. Slično tome, u Tadžikistanu i Uzbekistanu nisu u potpunosti zamjenjiva ni likvidna proračunska sredstva područnih ureda tijela središnje države. U Gruziji područni uredi tijela središnje države, kao i potrošačke jedinice pod tijelima izvršne vlasti, mogu položiti višak sredstava direktno u poslovne banke, tako da sredstva nisu u potpunosti dostupna trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. U Uzbekistanu se primjenjuje sličan pristup za vlastite prihode svih potrošačkih jedinica.

Zamjenjivost također ovisi o izvoru financiranja. Premda su proračunska sredstva središnje države obuhvaćena JRT-om i uglavnom zamjenjiva, vlastiti prihodi i posebna sredstva, iako često obuhvaćeni JRT-om, ponekad nisu u potpunosti zamjenjivi. Na primjer, u Albaniji su vlastiti prihodi (posebna sredstva) središnje države djelomično obuhvaćeni JRT-om. Iznimke su posebna sredstva Agencije za upravljanje sekvestriranom i oduzetom imovinom, Ured glavnog tužitelja i Ured posebnog tužitelja. Čak i kada su obuhvaćeni JRT-om, vlastiti prihodi tijela središnje države nisu dostupni trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. U Hrvatskoj postoje i ustanove za izvršavanje kazne zatvora (zatvori i kaznonice) koje su zakonom izuzete od naplate prihoda i primitaka te izvršenja rashoda putem JRT-a. U Kazahstanu posebna sredstva potrošačkih jedinica pod tijelima izvršne vlasti nisu obuhvaćena JRT-om, a u Turskoj su djelomično obuhvaćena.

2.2. Izvanproračunski fondovi u sklopu opće države

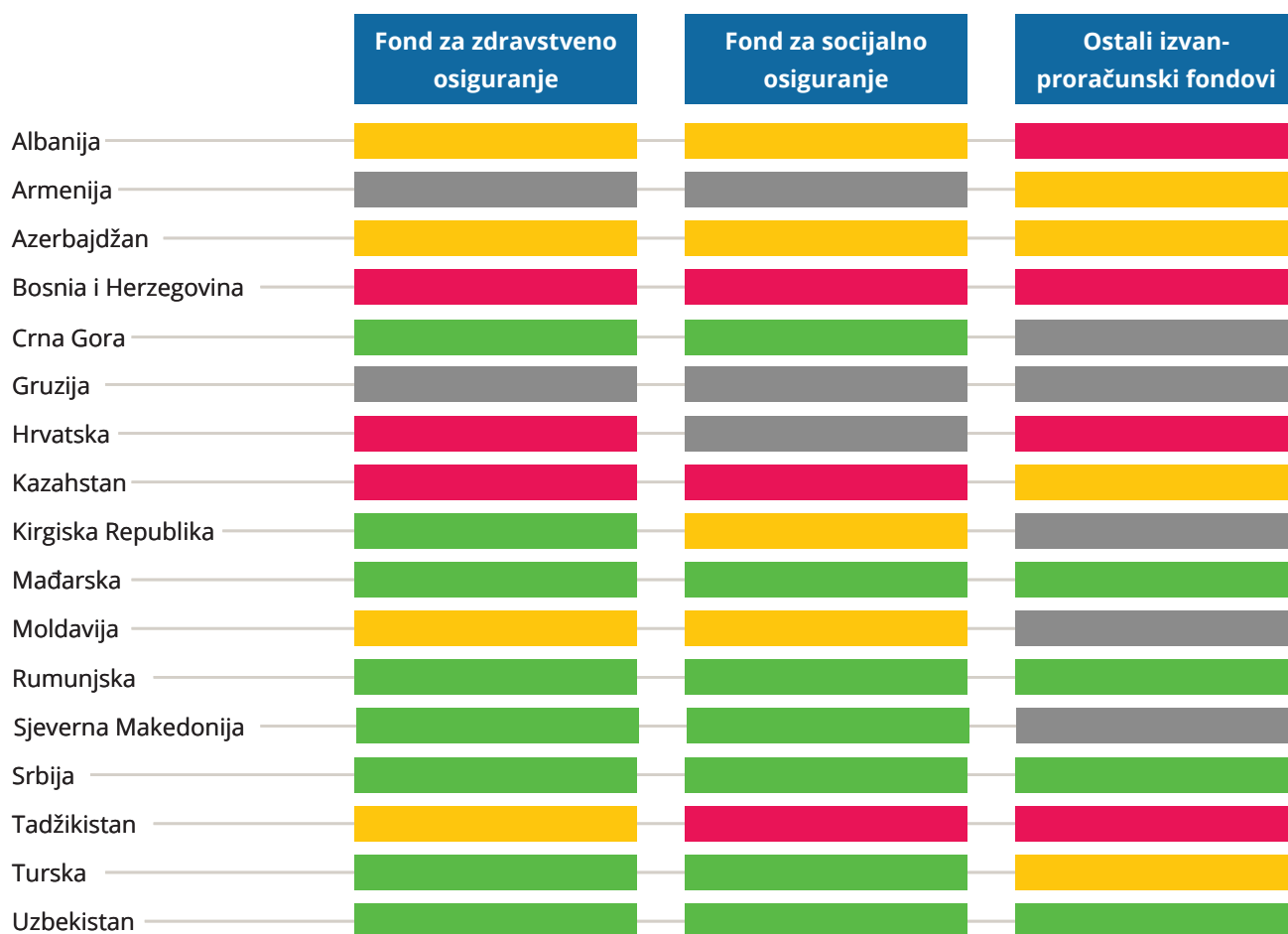
U regiji PEMPAL-a postoje veće razlike u obuhvatu izvanproračunskih fondova JRT-om. Premda se izvanproračunski fondovi smatraju dijelom opće države (IMF, 2014) jer obavljaju određene državne funkcije, kao što su izgradnja cesta ili pružanje netržišnih zdravstvenih ili obrazovnih usluga, ali se ne financiraju iz proračuna,¹¹ te su organizacije

obično pravno samostalne. Rezultati ankete pokazuju različite pristupe obuhvatu izvanproračunskih fondova JRT-om u zemljama članicama PEMPAL-a, uključujući razlikovanje prema izvoru financiranja (proračunska sredstva u odnosu na vlastite prihode), vrsti institucije (neki izvanproračunski fondovi su obuhvaćeni, dok drugi nisu) ili po zamjenjivosti likvidnih sredstava. Prema **Slici 3.** u nastavku najveći obuhvat izvanproračunskih fondova JRT-om je u Mađarskoj, Rumunjskoj, Srbiji i Uzbekistanu. U tim su zemljama i proračunska sredstva i prihodi svih vrsta izvanproračunskih fondova obuhvaćeni JRT-om, a relevantna likvidna sredstva dostupna su trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima.

Kako je navedeno na **Slici 3.**, proračunska sredstva i vlastiti prihodi **fondova za zdravstveno osiguranje** u potpunosti su obuhvaćeni JRT-om i potpuno su zamjenjivi u osam od sedamnaest zemalja (Crna Gora, Kirgiska Republika, Mađarska, Rumunjska, Sjeverna Makedonija, Srbija, Turska i Uzbekistan). U trima zemljama (BiH, Hrvatska i Kazahstan) nisu obuhvaćeni JRT-om. U drugim zemljama situacija je mješovita. U Moldaviji proračunska sredstva i vlastiti prihodi izvanproračunskih fondova obuhvaćeni su JRT-om, ali nisu zamjenjivi. U Tadžikistanu proračunska sredstva su obuhvaćena JRT-om i zamjenjiva, ali vlastiti prihodi fonda za zdravstveno osiguranje nisu obuhvaćeni JRT-om. U Azerbajdžanu su samo vlastiti prihodi fonda za zdravstveno osiguranje obuhvaćeni JRT-om. U Albaniji se doznachena sredstva fonda za zdravstveno osiguranje drže na JRT-u do izvršenja prijenosa (a sličan se pristup primjenjuje i na druge izvanproračunske fondove), dok u Armeniji i Gruziji ne postoje fondovi za zdravstveno osiguranje.

Slično tome, sedam zemalja članica PEMPAL-a (Crna Gora, Mađarska, Rumunjska, Sjeverna Makedonija, Srbija, Turska i Uzbekistan) konsolidiraju proračunska sredstva i vlastite prihode **fondova za socijalno osiguranje** na JRT-u, i ta su sredstva dostupna trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. U BiH, Kazahstanu i Tadžikistanu fondovi za socijalno osiguranje nisu obuhvaćeni JRT-om, dok u Armeniji, Gruziji i Hrvatskoj ni ne postoje (u Armeniji se socijalna davanja uplaćuju u državni proračun). Albanija, Azerbajdžan, Kirgiska Republika i Moldavija imaju

¹¹ Treba napomenuti da neki državni fondovi, kao što su fondovi za budućnost i fondovi za mirovinsko osiguranje, imaju dugoročnu perspektivu financiranja i mogu se klasificirati kao dio opće države i kao dio šireg javnog sektora. Ti se fondovi analiziraju u potpoglavlju 2.3 izvještaja.

Slika 3. Obuhvat izvanproračunskih fondova JRT-om u zemljama članicama PEMPAL-a**Legenda:**

- proračunska sredstva i vlastiti prihodi obuhvaćeni su JRT-om i mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva su djelomično obuhvaćena JRT-om i/ili su obuhvaćena JRT-om, ali se ne mogu koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva nisu obuhvaćena JRT-om
- nije primjenjivo / nema odgovora

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

mješovite modele: na JRT-u konsolidiraju barem dio primitaka fondova za socijalno osiguranje, ali likvidna sredstva ne mogu se koristiti za potrebe upravljanja državnim novčanim sredstvima.

Četiri zemlje članice PEMPAL-a (Mađarska, Rumunjska, Srbija i Uzbekistan) također konsolidiraju proračunska sredstva i vlastite prihode drugih izvanproračunskih fondova na JRT-u. U Armeniji, Azerbajdžanu, Kazahstanu i Turskoj sredstva tih fondova djelomično se konsolidiraju. Stoga u Armeniji ti fondovi mogu polagati sredstva na JRT prema vlastitom nahođenju

(i u tom su slučaju likvidna sredstva dostupna za potrebe upravljanja novčanim sredstvima). U Turskoj su JRT-om obuhvaćeni brojni izvanproračunski fondovi, kao što su Fond za potporu obrambenoj industriji, Fond za prihode od privatizacije i Fond za socijalnu pomoć i poticanje solidarnosti. Međutim, Fond za osiguranje štednih depozita, Fond za osiguranje u slučaju nezaposlenosti i Fond za obnovu nakon katastrofa nisu obuhvaćeni JRT-om. U Kazahstanu se konsolidiraju samo proračunska sredstva doznačena izvanproračunskim fondovima, dok vlastiti prihodi nisu obuhvaćeni JRT-om. U

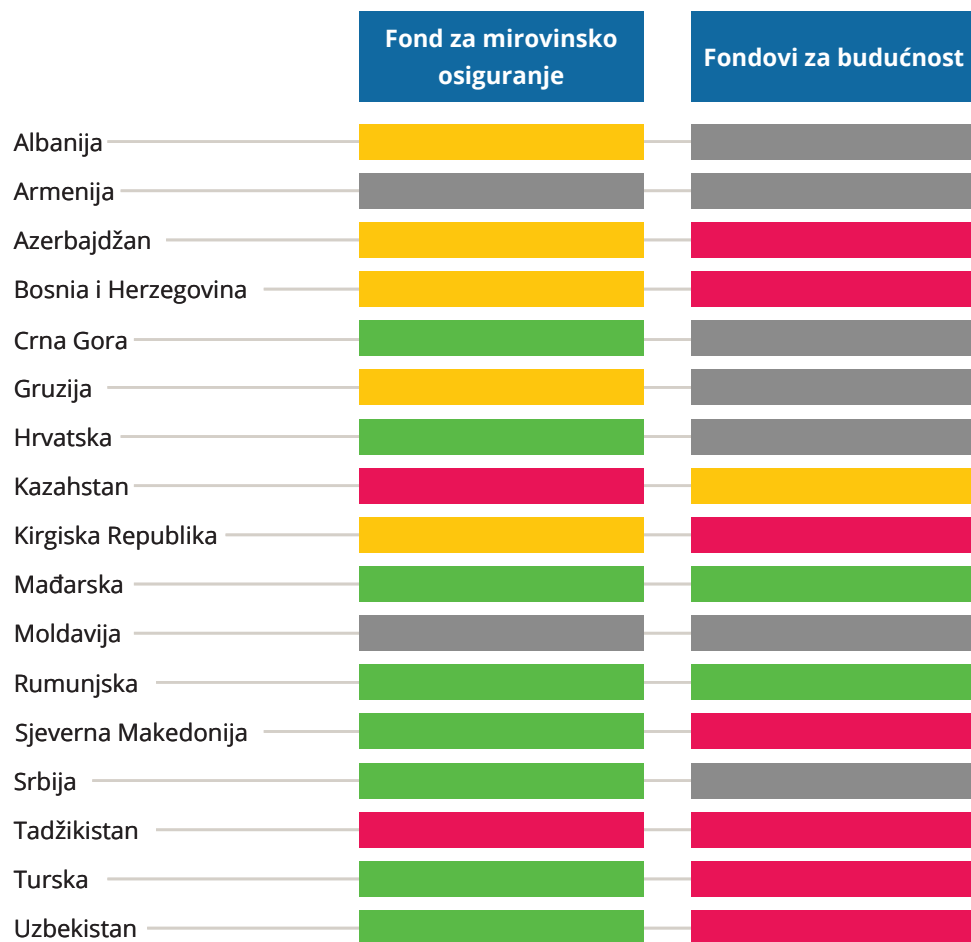
Azerbajdžanu su ostali izvanproračunski fondovi obuhvaćeni JRT-om, ali se likvidna sredstva ne koriste za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. U pet zemalja članica PEMPAL-a (Albanija, BiH, Hrvatska, Sjeverna Makedonija i Tadžikistan) ostali izvanproračunski fondovi nisu obuhvaćeni JRT-om.

Obuhvat JRT-om organizacija pod izvanproračunskim fondovima ovisi o obuhvatu matičnih fondova JRT-om. Stoga su u Mađarskoj, Kirgiskoj Republici, Rumunjskoj, Srbiji, Turskoj¹² i Uzbekistanu obuhvaćene JRT-om i njihova su likvidna sredstva zamjenjiva.

2.3. Dugoročni državni fondovi

Neki državni fondovi, kao što su fondovi za mirovinsko osiguranje i fondovi za budućnost, imaju dugoročnu perspektivu financiranja, i stoga možda drukčije investicijske prioritete koji se ne mogu ostvariti ako se u potpunosti obuhvate JRT-om (PEMPAL, 2024). Anketa pokazuje da su likvidna sredstva fondova za mirovinsko osiguranje, ako su osnovani, u većini zemalja članica PEMPAL-a barem djelomično obuhvaćena JRT-om, dok fondovi za budućnost (ako su osnovani) obično nisu obuhvaćeni JRT-om (**Slika 4.**).

Slika 4. Obuhvat dugoročnih državnih fondova JRT-om u zemljama članicama PEMPAL-a



Legenda:

- proračunska sredstva i vlastiti prihodi obuhvaćeni su JRT-om i mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva su djelomično obuhvaćena JRT-om i/ili su obuhvaćena JRT-om, ali se ne mogu koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva nisu obuhvaćena JRT-om
- nije primjenjivo / nema odgovora

¹² U Turskoj su organizacije pod izvanproračunskim fondovima djelomično obuhvaćene JRT-om.

Osam zemalja PEMPAL-a (Crna Gora, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska, Sjeverna Makedonija, Srbija, Turska i Uzbekistan) konsolidiraju proračunska sredstva i vlastite prihode **fondova za mirovinsko osiguranje** na JRT-u i ta su sredstva dostupna trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. U Kazahstanu i Tadžikistanu fondovi za mirovinsko osiguranje nisu obuhvaćeni JRT-om. Albanija, Azerbajdžan, BiH, Gruzija i Kirgiska Republika imaju barem djelomičnu konsolidaciju likvidnih sredstava fondova za mirovinsko osiguranje na JRT-u, ali napominju da ta sredstva nisu zamjenjiva.

Nemaju sve zemlje PEMPAL-a **fondove za budućnost**, a u većini slučajeva sredstva tih fondova nisu obuhvaćena JRT-om, osim u Mađarskoj i Rumunjskoj (gdje su fondovi za budućnost u potpunosti obuhvaćeni JRT-om, a likvidna sredstva zamjenjiva) i Kazahstanu (gdje su samo proračunska sredstva dotičnih fondova obuhvaćena JRT-om i u potpunosti zamjenjiva).

2.4. Regionalna i lokalna država

Rezultati ankete pokazuju da su u jedanaest zemalja članica PEMPAL-a proračunska sredstva regionalne i lokalne države obuhvaćena JRT-om, a u njih deset JRT-om su obuhvaćeni i vlastiti prihodi/posebna sredstva regionalne i lokalne države. U jednoj zemlji (Mađarska), obuhvaćena su djelomično, ali je u tijeku reforma (**Tekstni okvir 1.**), dok u pet zemalja (BiH, Crna Gora, Hrvatska, Sjeverna Makedonija i Turska) regionalna i lokalna država nisu obuhvaćene JRT-om (**Slika 5.**).

Slično tome, u deset zemalja članica PEMPAL-a, potrošačke jedinice pod regionalnom i lokalnom državom obuhvaćene su JRT-om, u tri zemlje (Armenija, Mađarska i Turska) djelomično su

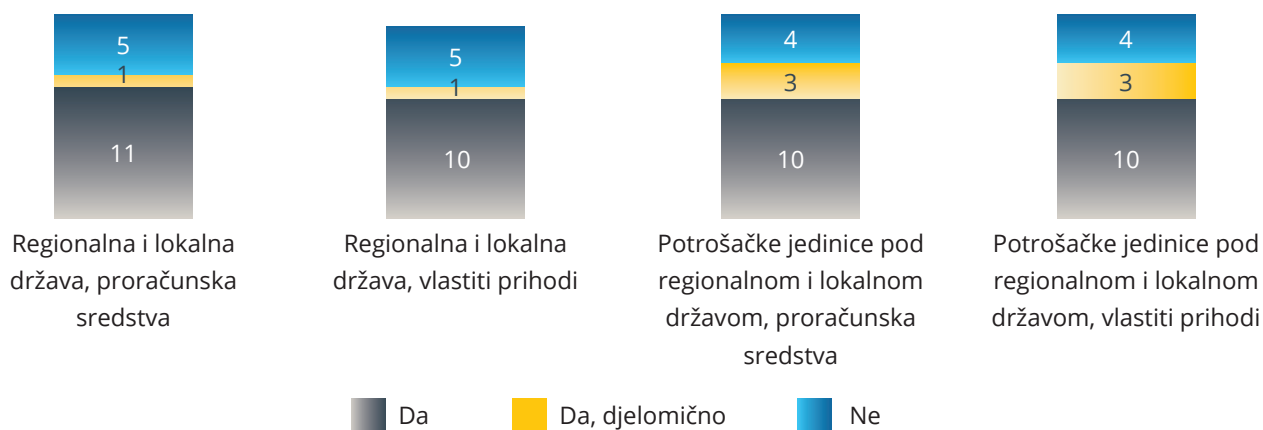
Tekstni okvir 1. Obuhvat regionalne i lokalne države JRT-om u Mađarskoj

Mađarska je 2025. započela reformu namijenjenu proširenju obuhvata JRT-a na općine. Po uzoru na nizozemski model, donesena je odluka u skladu s kojom su lokalne uprave i njihove proračunske institucije dužne prenijeti sredstva na JRT i održavati likvidnost u iznosu koji premašuje pet posto njihovih godišnjih proračuna.

U listopadu/oktobru 2025. sustav je primijenjen na 49 najvećih općina, što je dovelo do dodatne likvidnosti u iznosu od 1 milijarde eura na JRT-u. Planirano je da se do 2027. sustav proširi na sve općine. Reformom će se smanjiti volatilnost JRT-a jer novčani tokovi lokalne države nisu povezani s novčanim tokovima užeg JRT-a. Novi sustav pomoći će i Agenciji za upravljanje dugom u smanjenju javnog duga, a lokalnim upravama omogućiti investiranje neangažiranih sredstava te naplatu dodatnih prihoda.

Izvor: Réz (2025).

Slika 5. Obuhvat regionalne i lokalne države JRT-om u zemljama članicama PEMPAL-a (broj zemalja)



Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

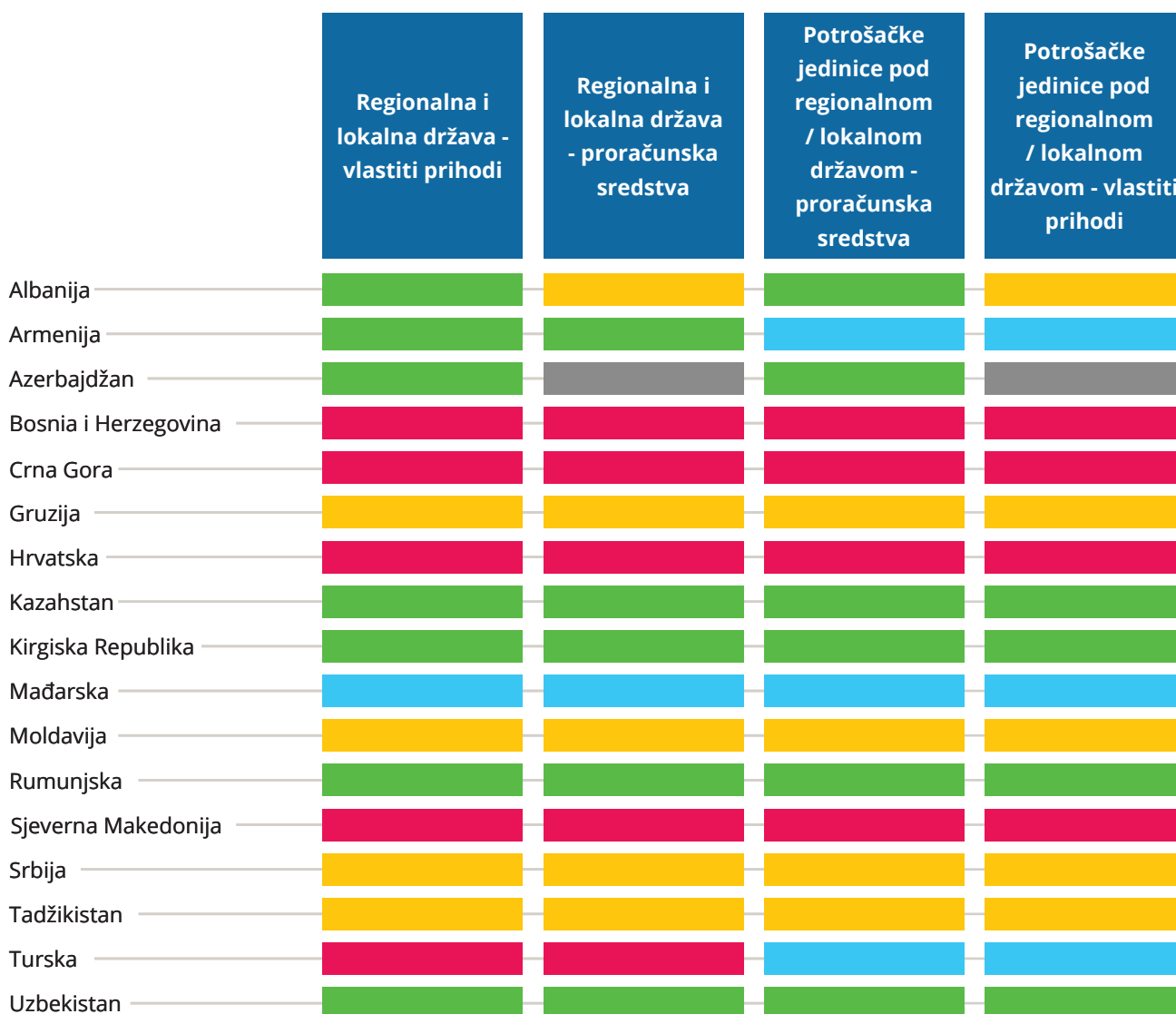
obuhvaćene, dok u četirima zemljama (BiH, Crna Gora, Hrvatska i Sjeverna Makedonija) nisu obuhvaćene JRT-om.¹³

Točnije, čak i kada su regionalna i lokalna država i njihove potrošačke jedinice obuhvaćene JRT-om, njihova likvidna sredstva nisu uvijek zamjenjiva.

Anketa pokazuje da se u regiji PEMPAL-a razvilo nekoliko pristupa obuhvatu trezora na razini regionalne i lokalne države (**Slika 6.**).

Prvi pristup se primjenjuje u Kazahstanu, Kirgiskoj Republici, Rumunjskoj i Uzbekistanu, gdje su proračunska sredstva i vlastiti prihodi regionalne

Slika 6. Regionalna i lokalna država i njihove potrošačke jedinice: Obuhvat JRT-a i zamjenjivost sredstava



Legenda:

- sredstva su obuhvaćena JRT-om i mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva su obuhvaćena JRT-om ali ne mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- nema odgovora
- sredstva su djelomično obuhvaćena JRT-om i mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva nisu obuhvaćena JRT-om

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

¹³ U BiH i Hrvatskoj te su potrošačke jedinice obuhvaćene JRT-ima regionalne i lokalne države jer obje zemlje imaju višerazinske sustave JRT-a.

i lokalne države i njihovih potrošačkih jedinica obuhvaćeni JRT-om. Sredstva su dostupna državnim trezorima za potrebe upravljanje novčanim sredstvima, a isti pristup primjenjuje se i u Armeniji (u pogledu regionalne i lokalne države).

Drugi pristup uključuje širok obuhvat, ali zamjenjivost sredstava je ograničena ili ne postoji. Taj se pristup primjenjuje u Gruziji, Moldaviji, Srbiji i Tadžikistanu, gdje su i regionalna i lokalna država i njihove potrošačke jedinice obuhvaćene JRT-om, ali se likvidna sredstva ne mogu koristiti za aktivno upravljanje novčanim sredstvima. Albanija i Azerbajdžan primjenjuju kombinaciju prvog i drugog pristupa.

U trećem pristupu regionalna i lokalna država i/ili njihove potrošačke jedinice djelomično su obuhvaćene JRT-om, a konsolidirana sredstva u potpunosti su zamjenjiva. Taj pristup primjenjuje se u Mađarskoj (za obje vrste predmetnih klijenata trezora), Turskoj i Armeniji (u pogledu potrošačkih jedinica pod regionalnom i lokalnom državom). Zanimljivo je da u Turskoj regionalna i lokalna država nisu obuhvaćene JRT-om. Osim toga, ni u Mađarskoj ni u Turskoj ne provodi se konsolidacija poreza i neporeznih primitaka regionalne i lokalne države na JRT-u. Ti primjeri pokazuju razlike između konsolidacije priljeva na JRT (o čemu se raspravlja u prvom poglavlju izvještaja) i konsolidacije likvidnih sredstava na JRT-u, o čemu se raspravlja u ovom poglavlju.

Naposljetku, u četiri zemlje (BiH, Crna Gora, Hrvatska i Sjeverna Makedonija) ni regionalna ni lokalna država ni njihove potrošačke jedinice nisu obuhvaćene JRT-om.

Znatne razlike u pristupima obuhvaćanju regionalne i lokalne države i njihovih potrošačkih jedinica JRT-om proizlaze iz povijesnog nasljeđa i raznolikosti zakonskih okvira i političkog konteksta u različitim zemljama članicama PEMPAL-a. Međutim, treba napomenuti da je veća vjerojatnost da će zemlje koje omogućuju zamjenjivost sredstava pri obuhvaćanju regionalne i lokalne države i njihovih potrošačkih

jedinica JRT-om imati veće koristi od konsolidacije sredstava.

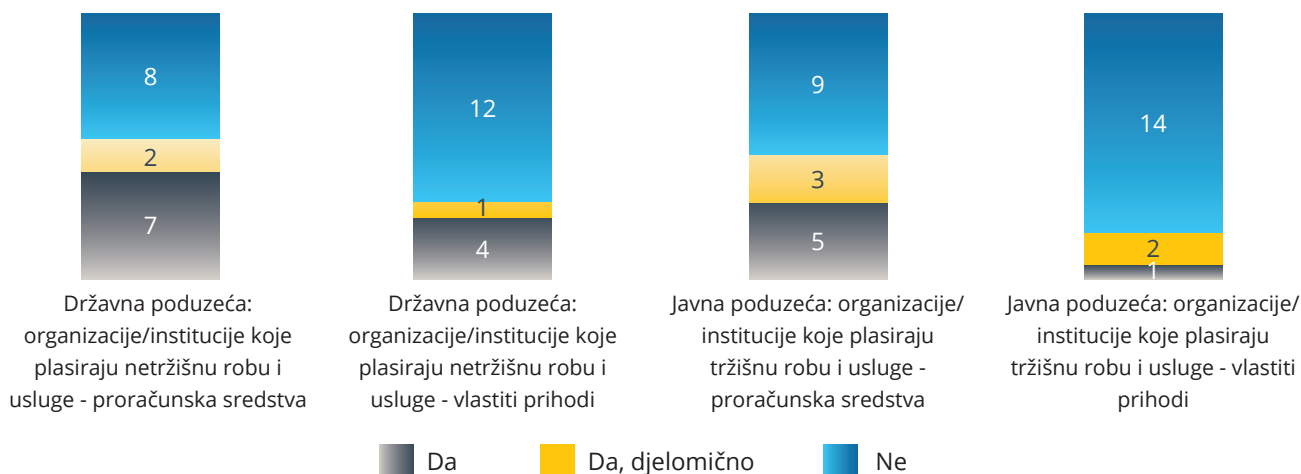
2.5. Državna poduzeća

Zbog velikog interesa za daljnje proširenje obuhvata JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a vrlo je važno postalo pitanje uključivanja državnih poduzeća (DP) u obuhvat JRT-a. S obzirom na različit pristup definiranju DP-ova u zakonskim propisima ovisno o zemlji, u anketi je postavljeno pitanje o razlici između DP-ova (organizacija/institucija) koji plasiraju tržišnu/netržišnu robu i usluge.¹⁴ Ta je razlika posebno važna s obzirom na to da se DP-ovi (organizacije/institucije) koji plasiraju netržišnu robu i usluge smatraju dijelom opće države, dok su DP-ovi (tj. javna poduzeća: organizacije/institucije) koji plasiraju tržišnu robu i usluge dio šireg javnog sektora.

Rezultati ankete pokazuju da zemlje članice PEMPAL-a sve više obuhvaćaju DP-ove JRT-om. U devet zemalja JRT-om su obuhvaćena proračunska sredstva barem nekih DP-ova (organizacija/institucija) koje plasiraju netržišnu robu i usluge, a osam zemalja barem djelomično konsolidira salda proračunskih sredstava javnih poduzeća (organizacija/institucija) koja plasiraju tržišnu robu i usluge. Većina zemalja članica PEMPAL-a ne konsolidira vlastite prihode DP-ova (**Slika 7.**).

Razlika između DP-ova (organizacija/institucija) koji plasiraju netržišnu robu i usluge i javnih poduzeća (organizacija/institucija) koji plasiraju tržišnu robu i usluge zahtijeva proces sektorske klasifikacije koji pomaže u razvrstavanju DP-ova kao organizacija/institucija u sklopu opće države i javnih poduzeća (organizacija/institucija) koja pripadaju širem javnom sektoru. Nedavno održane rasprave TCOP-a u Taškentu pokazale su da postoje različiti pristupi definiranju DP-ova koje treba obuhvatiti JRT-om i da ekonomski značajne cijene nisu jedini kriterij sektorske klasifikacije (**Tekstni okvir 2.**).

¹⁴ U skladu s GFSM-om, **organizacije/institucije koje plasiraju netržišnu robu i usluge** su organizacije/institucije koje pružaju robu i usluge zajednici ili osobama besplatno ili po ekonomski neznčajnim cijenama (tj. cijenama koje nemaju znatan utjecaj na količine koje su proizvođači spremni isporučiti i na količine koje kupci žele kupiti). Stoga te organizacije/institucije uglavnom financira država. Organizacije/jedinice koje plasiraju netržišnu robu i usluge obuhvaćaju i DP-ove koji većinu svoje proizvodnje prodaju državnim institucijama (na primjer, IT centri u državnom vlasništvu koji pružaju IT podršku isključivo (ili gotovo isključivo) državi). **Organizacije/institucije koje plasiraju tržišnu robu i usluge** su organizacije/institucije koje prodaju svoje proizvode i usluge na tržištu po ekonomski značajnim cijenama (IMF, 2014).

Slika 7. Obuhvat DP-ova JRT-om u zemljama članicama PEMPAL-a (broj zemalja)

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

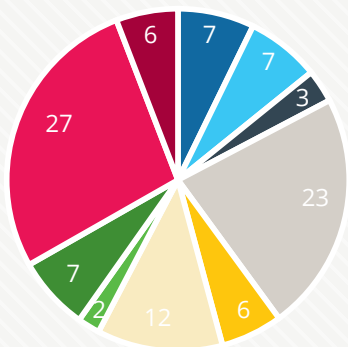
Tekstni okvir 2. Sektorska klasifikacija državnih poduzeća u Gruziji

U Gruziji DP-ovima može upravljati središnja država ili regionalna/lokalna država. Obuhvat DP-ova JRT-om zasnivao se na rezultatima procesa sektorske klasifikacije provedenog 2022., u kojem su se koristili kvalitativni i kvantitativni kriteriji za klasifikaciju DP-ova u sektor opće države ili javni sektor. Kriteriji su se odnosili na: (i.) većinski udio države u vlasničkom kapitalu, (ii.) ostvarivanje dobiti za vlasnika, (iii.) ovisnost o financiranju iz proračuna, (iv.) vrstu djelatnosti (plasiranje tržišne/netržišne robe i usluga) i (v.) važnosti razina cijene (pokrivaju ili ne pokrivaju troškove).

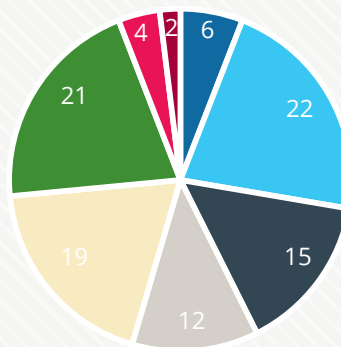
Zbog toga je 270 DP-ova klasificirano kao opća država (postupno ih se obuhvaća JRT-om), a 89 kao javna poduzeća (neće biti obuhvaćena JRT-om). Udio DP-ova klasificiranih kao opća državu razlikuje se ovisno o razini vlasti. Stoga je od DP-ova kojima upravlja središnja država, 59,8 posto (113) klasificirano kao opća država, a 40,2 posto (76) kao javna poduzeća. Na regionalnoj/lokalnoj razini, udio DP-ova u sklopu opće države je veći. 73,7 posto DP-ova kojima upravlja nadležno tijelo autonomne republike (14 od 19) i 94,7 posto DP-ova kojima upravlja nadležno tijelo općine (143 od 151) klasificirano je kao opća država.

Točnije, podsektor ekonomske djelatnosti nije glavni faktor koji utječe na odluku o klasifikaciji: DP-ovi iz istog sektora (industrija, energetika, komunalne djelatnosti itd.) mogu se klasificirati kao DP-ovi opće države ili javna poduzeća (vidjeti grafičke prikaze u nastavku).

DP-ovi opće države po ekonomskoj djelatnosti, %



Javna poduzeća po ekonomskoj djelatnosti, %



Izvor: Rakhmakovi (2025).

Kao što je slučaj s izvanproračunskim fondovima te regionalnom i lokalnom državom, čak i ako su novčana sredstva DP-ova obuhvaćena JRT-om, nisu uvijek u potpunosti zamjenjiva. U tom je pogledu na osnovi rezultata ankete utvrđeno nekoliko modela po zemljama (**Slika 8.**).

Prvi pristup podrazumijeva maksimalnu konsolidaciju proračunskih sredstava i vlastitih prihoda svih ili nekih DP-ova te osiguravanje raspoloživosti likvidnih sredstava za upravljanje novčanim sredstvima. Taj se pristup primjenjuje u Armeniji i uvodi se u Uzbekistanu (za sve DP-ove (organizacije/institucije)

Slika 8. DP-ovi: obuhvat JRT-a i zamjenjivost sredstava



Legenda:

- sredstva su obuhvaćena JRT-om i mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva su djelomično obuhvaćena JRT-om i mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva su obuhvaćena JRT-om i djelomično se mogu koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva su obuhvaćena JRT-om ali ne mogu se koristiti za potrebe upravljanja novčanim sredstvima
- sredstva nisu obuhvaćena JRT-om
- nema odgovora

koji plasiraju netržišnu robu i usluge i neka javna poduzeća (organizacije/institucije) koja plasiraju tržišnu robu i usluge), Moldaviji (DP-ovi (organizacije/institucije) koji plasiraju netržišnu robu i usluge) i Mađarskoj (neki DP-ovi (organizacije/institucije) koji plasiraju netržišnu robu i usluge).

U drugom pristupu se proračunska sredstva DP-ova u potpunosti konsolidiraju i zamjenjiva su, dok vlastiti prihodi DP-ova nisu obuhvaćeni JRT-om. Taj se pristup primjenjuje u Crnoj Gori (na neke organizacije/institucije koje plasiraju netržišnu robu i usluge), Kazahstanu (na organizacije/institucije koje plasiraju netržišnu/tržišnu robu i usluge), Mađarskoj (na neke organizacije/institucije koje plasiraju tržišnu robu i usluge) i Moldaviji (na organizacije/institucije koje plasiraju tržišnu robu i usluge). U Srbiji se primjenjuje varijanta tog pristupa i konsolidiraju se proračunska sredstva DP-ova koja su djelomično dostupna trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima.

Naposljetku, Gruzija je nakon procesa sektorske klasifikacije (**Tekstni okvir 2.**) obuhvatila DP-ove JRT-om, ali njihova likvidna sredstva nisu zamjenjiva. U osam zemalja članica PEMPAL-a (Albanija, BiH, Hrvatska, Kirgiska Republika, Rumunjska, Sjeverna Makedonija, Tadžikistan i Turska) DP-ovi nisu obuhvaćeni JRT-om.

2.6. Ostale institucije obuhvaćene JRT-om

U trima zemljama članicama PEMPAL-a neke su druge institucije obuhvaćene JRT-om. Stoga je u Gruziji Agencija za osiguranje depozita obuhvaćena JRT-om (ali likvidna sredstva nisu dostupna trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima). U Mađarskoj su neke javne zaklade obuhvaćene JRT-om. U Moldaviji JRT-om su obuhvaćene izvanproračunske državne ustanove (državne ustanove u sektoru zdravstva, srednjoškolske i visokoškolske obrazovne ustanove) i druge izvanproračunske državne ustanove (Državna uprava za ceste, Služba za informacijske tehnologije i kibernetičku sigurnost, Agencija za regionalni razvoj). Treba napomenuti da se navedene institucije razlikuju od prethodno navedenih vrsta institucija uglavnom zbog posebnosti zakonskog okvira pojedinačnih zemalja. U nekim se zemljama zdravstvene i obrazovne ustanove mogu smatrati proračunskim korisnicima (tj. potrošačkim jedinicama pod tijelima izvršne vlasti ili lokalne samouprave), dok se javne zaklade mogu klasificirati kao DP-ovi (organizacije/institucije) koji plasiraju netržišnu robu i usluge.

3.

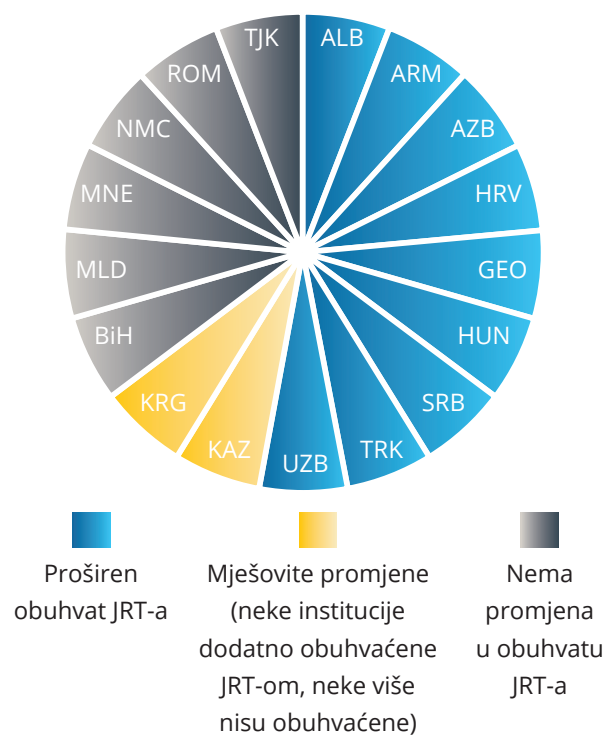


Promjene u obuhvatu JRT-a od 2021.

U anketi iz 2021. zabilježene su aktivne reforme obuhvata JRT-a i nadogradnje sustava plaćanja (PEMPAL, 2021), a najnovija anketa pokazuje daljnje napore u pogledu konsolidacije novčanih sredstava. Stoga je od 2021. devet od sedamnaest zemalja (Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Hrvatska, Mađarska, Srbija, Turska i Uzbekistan) proširilo obuhvat JRT-a. U Kazahstanu i Kirgiskoj Republici promjene u obuhvatu JRT-a su mješovite: neke su institucije dodatno obuhvaćene JRT-om, dok neke više nisu obuhvaćene JRT-om. U šest zemalja (BiH, Crna Gora, Moldavija, Rumunjska, Sjeverna Makedonija i Tadžikistan) nije bilo promjena u obuhvatu JRT-a od 2021. (**Slika 9.**).

Najnovije promjene u obuhvatu JRT-a po zemljama kratko su prikazane u tablici 2. Širina obuhvata JRT-a razlikuje se ovisno o zemlji (i uvelike ovisi o postignutom obuhvatu JRT-a do 2021.). Najveće su najnovije reforme proširenja obuhvata JRT-a provedene u Gruziji (**Tekstni okvir 3.**), Mađarskoj (vidjeti **Tekstni okvir 1.**), Srbiji (**Tekstni okvir 3.**), Turskoj (**Tekstni okvir 5.**) i Uzbekistanu (**Tekstni okvir 4.**).

Slika 9. Promjene u obuhvatu JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a



Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

Tekstni okvir 3. Proširenje obuhvata JRT-a u Srbiji i Gruziji

Implementacija novog informacijskog sustava financijskog upravljanja (sistem za pripremu, izvršenje, računovodstvo i izveštavanje, SPIRI) kojim je 2022. integriran cijeli proračunski ciklus (uključujući pripremu, izvršenje i izveštavanje o budžetu) omogućila je Upravi za trezor Srbije da JRT-om obuhvati nedirektne klijente trezora (tj. potrošačke jedinice pod resornim ministarstvima i lokalnom državom). Ukupno se od 2021. broj direktnih klijenata trezora povećao za 1972, s obuhvatom 171 potrošačke jedinice lokalne države i 1801 potrošačke jedinice pod resornim ministarstvima. Stoga se ukupan broj direktnih klijenata trezora povećao 3,7 puta.

U Gruziji je u tijeku znatna reforma proširenja obuhvata JRT-a omogućena nadogradnjom FMIS-a, pa je tako u periodu od 2023. do 2025. više od 2000 obrazovnih ustanova (škola i vrtića) postupno obuhvaćeno JRT-om. Kako bi se osiguralo pružanje podrške reformi, trezor je potrošačkim jedinicama pružio mogućnost investiranja viška likvidnih sredstava u poslovne banke radi ostvarivanja kamata, dok se sve operacije po osnovi rashoda provode putem trezorskog sustava i pod kontrolom trezora.

Točnije, u Srbiji i Gruziji uloženi su posebni napori kako bi se pružila podrška osposobljavanju zaposlenika novih klijenata trezora. Obje su zemlje navele da je reforma dovela do veće transparentnosti i kontrole rashoda te lakše konsolidacije podataka.

Izvori: Gvaladze i Mikatadze (2024), Nemsadze (2025), Vraneš (2024), Kratka anketa o obuhvatu JRT-a.

Tablica 2. Promjene u obuhvatu JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a od 2021.

Zemlja	Promjene u obuhvatu JRT-a od 2021.
Veći obuhvat JRT-a	
Albanija	Agencija za neprihodonosne kredite i jedinice za implementaciju projekata koji se financiraju inozemnim izvorima financiranja (grantovima) dodatno su obuhvaćene JRT-om.
Armenija	Poduzeća u kojima država ili općine imaju više od 50 posto udjela u vlasničkom kapitalu i pravni subjekti koje su osnovala ta poduzeća mogu položiti svoja sredstva na JRT (prema vlastitom nahođenju).
Azerbajdžan	Fond za zbrinjavanje i recikliranje otpadnih vozila i neke organizacije/institucije koje plasiraju tržišnu/netrišnu robu i usluge dodatno su obuhvaćeni JRT-om.
Gruzija	Javne škole, državna sveučilišta, razne neprofitne organizacije i neki DP-ovi dodatno su obuhvaćeni JRT-om.
Hrvatska	Lučke uprave (10), instituti i ustanove u oblasti znanosti i obrazovanja (Hrvatska zaklada za znanost, Hrvatski veterinarski institut, Institut za vode, Sveučilište obrane i sigurnosti), ustanove socijalne skrbi (Hrvatski zavod za socijalni rad, Akademija socijalne skrbi, obiteljski centri), zdravstvene ustanove (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu, Dom zdravlja Ministarstva unutarnjih poslova i Nacionalna memorijalna bolnica Vukovar) i druge institucije (Vijeće za vodne usluge) dodatno su obuhvaćeni JRT-om.
Mađarska	U 2024. uspostavljen je JRT u stranoj valuti (u eurima) radi deponiranja deviznih depozita središnjih proračunskih institucija. U listopadu/oktobru 2025. više od 5 posto godišnjih rashoda 49 najvećih općina (glavni grad, glavni okruzi i gradska sjedišta okruga) obuhvaćeni su JRT-om.
Srbija	Od 2021. proširen je obuhvat JRT-a radi obuhvaćanja nedirektnih klijenata Ministarstva prosvjete (više od 1800 organizacija) i 171 lokalne potrošačke jedinice. Dodano je nekoliko izvora financiranja: vlastiti prihodi, donacije stranih zemalja i međunarodnih organizacija, transferi s drugih razina države, dobrovoljni doprinosi pravnih i fizičkih osoba te doprinosi roditelja za izvannastavne aktivnosti.

Zemlja	Promjene u obuhvatu JRT-a od 2021.
Turska	Obuhvat JRT-a 2021. proširio se na središnje državne institucije, uključujući posebne proračunske uprave, regulatorna tijela i posebne račune općih proračunskih institucija; sveučilišta, ustanove za socijalnu skrb, obnovljive fondove sveučilišta, razvojne agencije, izvanproračunske fondove, druge institucije kao što su odbori za monitoring i koordinaciju investicija.
Uzbekistan	Obuhvat JRT-a proširio se na račune u stranoj valuti i neka državna poduzeća.
Mješovite promjene	
Kazahstan	Od 2021. JRT-om su obuhvaćeni: upravitelji financijskih potpora; pravne osobe koje su primile zajam uz garanciju države, Fond za potporu obrazovnoj infrastrukturi, Poseban državni fond, jedinstveni upravitelj u oblasti javne nabave, dok Fond za socijalno i zdravstveno osiguranje više nije obuhvaćen JRT-om.
Kirgiska Republika	JRT-om je obuhvaćena Državna agencija za zemljišne resurse, katastar, geodeziju i kartografiju, ali od 2024. neke visokoškolske ustanove, zbog posebnog statusa koji im je dodijeljen, više nisu obuhvaćene JRT-om.

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

Kako je potvrđeno u izvještajima o PEFA procjenama, konsolidacija novčanih sredstava pridonijela je određenim unapređenjima praksi UJF-a u zemljama članicama PEMPAL-a u proteklih pet godina. Stoga se u izvještaju o PEFA procjeni Albanije navode unapređenja u konsolidaciji novčanih sredstava, premda se napominje da određena sredstva izvanproračunskih fondova i dalje nisu obuhvaćena JRT-om. Bolja konsolidacija novčanih sredstava i veće kontrole preuzetih obveza također su dovele do znatnih unapređenja u upravljanju dospjelim nepodmirenim obvezama: ocjena indikatora za dospjele nepodmirene rashode (PI-22) povećala se s C+ 2016. na A 2025. (PEFA, 2025). U Armeniji je proširenje obuhvata JRT-a omogućilo unapređenje financijskog izvještavanja integracijom Fonda za socijalno osiguranje i državnih netrgovačkih organizacija u financijsko izvještavanje odgovarajućih resornih ministarstava, a time i unapređenje ocjene PEFA indikatora PI-6 (operacije središnje države izvan financijskih izvještaja) s B+ na A (PEFA, 2024a). U Uzbekistanu je konsolidacija novčanih sredstava dovela do većeg obuhvata financija i osiguravanja sveobuhvatnog financijskog izvještavanja (**Tekstni okvir 4.**).

Proširenjem obuhvata JRT-a ostvarene su znatne koristi u pogledu upravljanja državnim novčanim sredstvima i osiguravanja dodatnih prihoda od

kamata u nekoliko zemalja članica PEMPAL-a, od kojih se najviše ističu Gruzija, Turska i Uzbekistan (**Tekstni okvir 5.**).

Osim povećanja državnih prihoda od kamata, proširenje obuhvata JRT-a može donijeti i druge koristi, kako za UJF općenito tako i za obuhvaćene institucije, uključujući veću sigurnost sredstava, veću transparentnost u izvršenju proračuna i operacijama opće države te smanjene rizike od prevara. Međutim, kako je istaknuto tijekom nedavnih diskusija na plenarnoj sjednici TCOP-a u Taškentu, proširenje obuhvata JRT-a sa sobom donosi i izazove i rizike. Stoga se zbog obuhvaćanja ostalih institucija JRT-om trezori mogu udaljiti od svoje osnovne djelatnosti upravljanja likvidnošću države i postati pružatelji usluga trgovačkim društvima i upravitelji privatnih sredstava, što zahtijeva znatne nadogradnje IT sustava i izmjene regulatorne osnove, jedinstvenog računskog/kontnog plana i izvještajnih postupaka. Prijenos likvidnih sredstava javnih institucija iz poslovnih banaka na JRT može utjecati na likvidnost bankarskog sektora, dok prekomjerne kontrole trezora mogu dovesti do niže operativne efikasnosti institucija obuhvaćenih JRT-om. Također, državni trezori ne pružaju neke bankarske usluge, pa kvaliteta usluga može biti niža u usporedbi s poslovnim bankama (**Tablica 3.**).

Tekstni okvir 4. Proširenje obuhvata JRT-a u Uzbekistanu

Proteklih dvadeset godina trezor Uzbekistana razvio se iz pilot-projekta u odabranim regijama u veliku modernu organizaciju koja pruža usluge za oko 9,6 tisuća klijenata, uključujući središnju i lokalnu državu, proračunske organizacije i neka državna poduzeća (DP). Od 2016. svi proračunski prihodi konsolidiraju se na JRT-u, a 2018. trezor je prešao na aktivnije upravljanje novčanim sredstvima primjenom aukcija za privremeno investiranje likvidnih sredstava JRT-a. Od 2020. devizni računi svih potrošačkih jedinica (uključujući izvanproračunske fondove) premješteni su u trezor. Od 2022. neka unitarna poduzeća koja su osnovale proračunske organizacije obuhvaćena su JRT-om.

Konsolidacija novčanih sredstava u Uzbekistanu, uključujući konsolidaciju svih rashoda izvanproračunskih jedinica i državnih namjenskih fondova, dovela je do znatno boljeg obuhvata financijskog izvještavanja (PEFA indikator kojim se mjere operacije središnje države izvan financijskih izvještaja povećao se s ocjene C 2019. na ocjenu A 2024.), a poravnanja bankovnih računa: PEFA ocjena za indikator 27.1 (poravnanje bankovnih računa) drastično su se povećala s ocjene D 2019. na ocjenu A 2024.

Izvori: Khaydarov (2025), PEFA (2024b), Kratka anketa o obuhvatu JRT-a.

Tekstni okvir 5. Povećanje prihoda od kamata zbog proširenja obuhvata JRT-a u nekim zemljama članicama PEMPAL-a

U **Turskoj** je od 2018. JRT-om obuhvaćeno 277 institucija. To je dovelo do peterostrukog smanjenja transakcijskih troškova (s 0,05 posto ukupnih rashoda 2018. na 0,01 posto 2024.). 70 posto proširenog obuhvata JRT-a koristi se kao gotovinska rezerva koja Turskoj omogućuje smanjenje troškova kratkoročnog zaduživanja. Privremeno investiranje viška likvidnosti omogućuje Ministarstvu trezora i financija povećanje prihoda aktivnim investiranjem javnih sredstava. Do studenoga/novembra 2024. prihodi od kamata iznosili su 75,7 milijardi turskih lira (oko 2,1 milijarde američkih dolara). Konsolidacija novčanih sredstava omogućila je i investiranje javnih sredstava po kamatnim stopama sličnim tržišnim stopama.

Od 2017. **gruzijski** trezor proveo je više od 530 aukcija za plasiranje viška likvidnosti na JRT-u u poslovne banke putem Bloomberg platforme. 99 posto depozita uključivalo je kolateral za smanjenje trezorskih rizika. Prihodi od kamata ostvareni od privremenog investiranja viška likvidnosti pokazali su se važnim izvorom prihoda, a njihov udio u državnom proračunu 2023. iznosio je 0,72 posto.

U **Uzbekistanu** se privremeno raspoloživa sredstva polažu u poslovne banke kao depoziti putem automatiziranog sustava Gazna Resource. Trezor investira privremeno raspoloživa salda proračunskih sredstava, dok druge institucije, kao što su ministarstva i agencije, te izvanproračunski fondovi, visokoškolske ustanove i DP-ovi mogu investirati privremeno raspoloživa salda vlastitih prihoda i posebnih sredstava. Ukupni prihodi od kamata neangažiranih salda 2024. iznosili su 214,7 milijuna američkih dolara.

Izvori: Can i Dobrolyubova (2025), Gognadze i Gvaladze (2025), Khaydarov (2025).

Tablica 3. Prednosti, izazovi i rizici povezani s proširenjem obuhvata JRT-a

Prednosti	<p>Za UJF općenito</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Povećanje transparentnosti prihoda i rashoda opće države ■ Smanjenje rizika od prekomjernih subvencija/potpore iz državnog proračuna institucijama obuhvaćenim JRT-om i efikasnije korištenje javnih sredstava ■ Smanjenje rizika od zloupotrebe proračunskih sredstava u institucijama obuhvaćenim JRT-om, jačanje proračunske discipline, sprečavanje prevara i utaje poreza ■ Mogućnost kontrole rashoda institucija obuhvaćenih JRT-om (na primjer, za obračun plaća) ■ Povećanje količine sredstava na JRT-u, gotovinske rezerve i potencijalno prihoda od kamata ■ Smanjenje potrebe za zaduživanjem ■ Mogućnost uvrštavanja institucija u konsolidirano financijsko izvještavanje <p>Za institucije obuhvaćene JRT-om</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sigurnost sredstava (u usporedbi s rizikom od stečaja u poslovnim bankama) ■ Uštede od bankovnih provizija za institucije ■ Dodatne mogućnosti investiranja neangažiranih sredstava i ostvarivanja prihoda za DP-ove
Izazovi	<p>Za trezor</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Možda će biti potrebne izmjene zakonskog i regulatornog okvira ■ Povećanje radnog opterećenja zaposlenika trezora i povećanje opterećenja za informacijske sustave trezora ■ Potrebno je proširiti trezorske sustave radi podupiranja novih vrsta transakcija ■ Potrebno je izmijeniti jedinstveni kontni/računski plan ■ Potrebno je uvesti nove izvještajne postupke ■ Znatno proširenje obuhvata JRT-a može zahtijevati proširenje izvora podataka koji se koriste za izradu projekcija novčanih tokova <p>Za institucije obuhvaćene JRT-om</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Nesklonost institucija obuhvaćenih JRT-om (posebno izvanproračunskih fondova, regionalne/lokalne države i DP-ova) dostavljanju informacija o novčanim tokovima ■ Manjak kapaciteta, potrebno je posebno osposobljavanje zaposlenika institucija obuhvaćenih JRT-om
Rizici	<p>Širi ekonomski rizici</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Prekomjerne kontrole mogu biti u suprotnosti s tržišnim principima (posebno relevantno za DP-ove) ■ Pad motivacije i efikasnosti rada institucija obuhvaćenih JRT-om ■ Negativni utjecaji na likvidnost poslovnih banaka <p>Za trezor</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Obuhvat drugih institucija (posebno DP-ova i privatnih sredstava) skreće trezor s osnovne djelatnosti <p>Za institucije obuhvaćene JRT-om</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Trezor ne može ponuditi sve usluge koje pružaju poslovne banke, a kvaliteta trezorskih usluga može biti niža

Unatoč općem trendu proširenja obuhvata JRT-a, u Kazahstanu i Kirgiskoj Republici neke institucije više nisu obuhvaćene JRT-om. Zanimljivo je da je i u Kazahstanu 2024. i u Hrvatskoj 2014. smanjenje obuhvata JRT-a bilo povezano s izuzimanjem izvanproračunskog fonda, fonda za zdravstveno

osiguranje. Ti slučajevi ukazuju na potrebu za osiguravanjem političke podrške te uvođenjem postupnog i razrađenog pristupa proširenju obuhvata JRT-a, kao i potrebu za usmjeravanjem trezora na kvalitetu usluga, posebno ako se plaćanja izvršavaju u ime tih subjekata.

4.

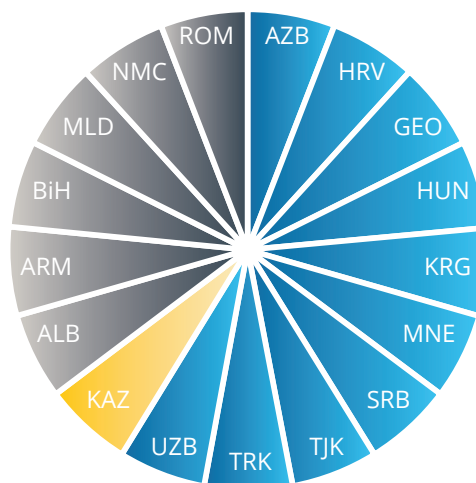


Budući planovi za proširenje obuhvata JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a

Anketni podaci pokazuju da unatoč izazovima daljnjeg proširenja obuhvata JRT-a, većina zemalja članica PEMPAL-a (deset od sedamnaest) planira dodatno proširiti obuhvat JRT-a. Šest zemalja ne očekuje nikakve znatne promjene, dok jedna zemlja (Kazahstan) planira uključivanje institucija u obuhvat JRT-a, ali i njihovo izuzimanje (**Slika 10.**).

Očekuje se da će sljedeći val reformi proširenja obuhvata JRT-a biti usmjeren na neke nedirektne klijente trezora (tj. potrošačke jedinice pod direktnim klijentima trezora, kao što su ministarstva obrazovanja i kulture ili fondovi za zdravstveno osiguranje) u nekim zemljama zapadnog Balkana (Crna Gora, Hrvatska, Srbija), manje javne ustanove koje još nisu obuhvaćene JRT-om u Turskoj, općinska sredstva (Mađarska), bespovratna sredstva (grantovi) i zajmovi donatora (Azerbajdžan, Kirgiska Republika), izvanproračunski fondovi (Kazahstan), fond za mirovinsko osiguranje (Tadžikistan) i DP-ovi (Gruzija, Kirgiska Republika i Uzbekistan) (vidjeti detaljnije u **Tablici 4.**).

Slika 10. Planovi za promjenu obuhvata JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a u sljedeće tri godine



■ Planira se daljnje proširenje obuhvata JRT-a
 ■ Planira se obuhvat nekih institucija i izuzimanje drugih
 ■ Ne planiraju se promjene

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

Tablica 4. Planovi za promjenu obuhvata JRT-a u zemljama članicama PEMPAL-a u sljedeće tri godine

Zemlja	Planirane promjene obuhvata JRT-a
Azerbajdžan	JRT-om će se obuhvatiti bespovratna sredstva (grantovi).
Crna Gora	Obuhvatit će se potrošačke jedinice pod Ministarstvom prosvjete i Fond za zdravstveno osiguranje.
Gruzija	Preostali DP-ovi klasificirani kao opća država nakon sektorske klasifikacije (dosad je 114 od 270 DP-ova klasificiranih kao opća država obuhvaćeno JRT-om).

Zemlja	Planirane promjene obuhvata JRT-a
Hrvatska	<p>U sljedeće tri godine JRT-om se planira obuhvatiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ preostale zdravstvene ustanove (bolnice) koje su pripojene državnom proračunu od 1. siječnja/januara 2024. (22 bolnice koje su prethodno bile županijski proračunski korisnici) ■ proračunski korisnici u sektoru znanosti i obrazovanja (Sveučilište u Zagrebu, Sveučilišni računski centar (SRCE) (trenutačno posluje djelomično) i Nacionalna sveučilišna knjižnica u Zagrebu) ■ proračunski korisnici u sektoru kulture: Hrvatsko narodno kazalište, Hrvatska knjižnica za slijepe, Ansambl narodnih plesova i pjesama Hrvatske Lado, Hrvatski audiovizualni centar, Međunarodni centar za podvodnu arheologiju u Zadru i Agencija za elektroničke medije.
Kazahstan	Planira se obuhvatiti Fond za socijalno i zdravstveno osiguranje (proračunski krediti za proračunske investicijske projekte) i samostalne obrazovne ustanove (u pogledu proračunskih investicija). Fond za potporu obrazovnoj infrastrukturi više neće biti obuhvaćen JRT-om.
Kirgiska Republika	<p>JRT-om će se obuhvatiti sljedeći izvori financiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ donatorska sredstva: sredstva jedinica za implementaciju projekata koje financiraju međunarodne financijske institucije i zemlje donatorice u okviru javnih investicija i tehničke pomoći putem Ministarstva financija Kirgiske Republike ■ sredstva DP-ova.
Mađarska	Od 2027. JRT-om će biti obuhvaćena sva sredstva općina (koja premašuju 5 posto godišnjih rashoda).
Srbija	Obuhvatit će se indirektni klijenti trezora pod Ministarstvom prosvete (tercijarno obrazovanje, 122 potrošačke jedinice).
Tadžikistan	Obuhvatit će se sredstva fonda za mirovinsko osiguranje.
Turska	U predstojećem periodu očekuje se obuhvaćanje još nekih javnih subjekata s relativnom malim saldima, prvenstveno institucije s obnovljivim financiranjem osim sveučilišta.
Uzbekistan	Obuhvaćanje preostalih DP-ova u kojima udio države u vlasničkom kapitalu iznosi 50 posto ili više koji su nakon sektorske klasifikacije razvrstani kao opća država.

Izvor: Kratka anketa o obuhvatu JRT-a

Stoga je za mnoge zemlje članice PEMPAL-a obuhvat JRT-om i dalje relevantno pitanje za srednjoročni program reformi. Nadalje, reforme koje planiraju zemlje članice PEMPAL-a često su teže od već provedenih reformi (na primjer, obuhvaćanje DP-

ova JRT-om zahtijeva provođenje procesa sektorske klasifikacije). Stoga su razmjena iskustava i uzajamno učenje uz pomoć kolega, koje omogućuje PEMPAL, o pitanjima povezanim s obuhvatom trezora i dalje od velike važnosti za članove TCOP-a.



Zaključci

Kao što je vidljivo iz ankete, zemlje članice PEMPAL-a imaju širok obuhvat JRT-a i konsolidiraju većinu državnih novčanih sredstava na JRT-u. U svim zemljama članicama PEMPAL-a JRT-om su obuhvaćena proračunska sredstva središnje države, ali i druga sredstva, premda se modeli JRT-a znatno razlikuju po zemljama. Većina zemalja također konsolidira likvidna sredstva regionalne/lokalne države, barem neke izvanproračunske fondove, kao i posebna sredstva (vlastite rashode) barem nekih javnih ustanova. Najveći obuhvat JRT-om imaju Armenija, Gruzija, Mađarska, Moldavija, Srbija i Uzbekistan, gdje su, osim sredstava središnje države i njezinih potrošačkih jedinica JRT-om obuhvaćena sredstva izvanproračunskih fondova, regionalne/lokalne države i neki DP-ovi.

Unatoč velikom obuhvatu JRT-a, u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a zamjenjivost svih sredstava koji se drže na JRT-u i dalje predstavlja problem. Osim Armenije, Crne Gore, Hrvatske, Mađarske, Rumunjske, Sjeverne Makedonije i Turske, u drugim zemljama članicama PEMPAL-a barem neka sredstva obuhvaćena JRT-om nisu dostupna trezoru za potrebe upravljanja novčanim sredstvima. Ograničena zamjenjivost sredstava smanjuje koristi od konsolidacije novčanih sredstava.

U posljednje četiri godine devet zemalja članica PEMPAL-a proširilo je obuhvat JRT-a, a deset ih planira daljnja proširenja. Vrlo su rijetki slučajevi u kojima institucije više nisu obuhvaćene JRT-om. Proširenje obuhvata JRT-a dovelo je do znatnih koristi u pogledu transparentnosti UJF-a i pomoglo nekim zemljama, uključujući Gruziju, Tursku i Uzbekistan, da osiguraju dodatne prihode od kamata na privremeno raspoloživa likvidna sredstva.

Buduće reforme JRT-a predstavljaju izazov jer daljnja integracija uključuje nove izvore financiranja (kao što su sredstva donatora) ili nove institucije (kao što su izvanproračunski fondovi ili DP-ovi) koji trenutno nisu obuhvaćeni JRT-om i mogu zahtijevati druge usluge i računovodstvo, kao i imati druge investicijske prioritete. Nadalje, šire ekonomske posljedice konsolidacije novčanih sredstava treba razmotriti u kontekstu konsolidacije velikih izvanproračunskih fondova i DP-ova. U tu bi svrhu pristup sektorskoj klasifikaciji DP-ova koji omogućuje klasifikaciju DP-ova unutar opće države i javnog sektora mogao biti koristan drugim zemljama koje planiraju slične reforme.



Literatura

Can, B. i Dobrolyubova, E. (2025). *Mjerenje učinka upravljanja gotovinskim sredstvima: slučaj Turske*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/mjerenje-ucinka-upravljanja-gotovinskim-sredstvima-slucaj-turske>

Çınar, S., Anavatan, A. & Deyneli, F. (2022). Testing Effects of the Treasury single account system on the cost of borrowing in the OECD Countries. *Journal of Economics and Finance* 46, pp.757–770. <https://doi.org/10.1007/s12197-022-09584-w>

Gvaladze, E. i Mikatadze, V. (2024). *Migracija svih školskih, predškolskih i drugih obrazovnih ustanova u sistem trezora*. Izlaganje na plenarnoj sjednici TCOP-a za 2024. u Beogradu, 3. lipnja/jun 2024. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarna-sednica-tcop-pempal-za-2024>

Gognadze, G. i Gvaladze, E. (2025). *Funkcija upravljanja novčanim sredstvima u Gruziji*. Izlaganje na produženom studijskom posjetu TCOP-a Gruziji, 28. svibnja/maj 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/produzena-studijska-poseta-gruziji>

IMF (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781498343763.069>

IMF (2025). *World Economic Outlook*. Dostupno na: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2025/10/14/world-economic-outlook-october-2025#tools>

Kachur, R., & Fernandez, A. (2026). *Strengthening Public Financial Management: The Critical Role of Core Functions*. IMF PFM Blog. Dostupno na: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2026/01/strengthening-public-financial-management>

Khaydarov, A. (2025). *Pregled razvoja riznice, strateških smjera i nadolazećih reformi*. Izlaganje na plenarnoj sjednici TCOP-a za 2025. u Taškentu, 13. listopada/oktobar 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarni-sastanak-pempal-ove-zajednice-prakse-trezora-za-2025-g>

Mihaljević, D. (2024). *Uloge riznice i jedinstveni račun riznice u Republici Hrvatskoj*. Izlaganje na tematskom skupu TCOP-a u Tirani, 5. studenoga/novembar 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematski-dogadaj-zajednice-prakse-trezora-pempal>

Nemsadze, S. (2025). *Operacije plaćanja u riznici Gruzije: Provedene reforme i ostvareni rezultati*. Izlaganje na produženom studijskom posjetu TCOP-a Gruziji, 29. svibnja/maj 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/produzena-studijska-poseta-gruziji>

OECD (2025). *Managing Government Cash: A Review of Practices in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7675eb58-en>.

PEFA (2024a) *Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report. Armenia 2024*. Dostupno na: <https://www.pefa.org/node/5237>

PEFA (2024b) *Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report. Uzbekistan 2024*. Dostupno na: <https://www.pefa.org/node/5298>

PEFA (2025). *Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report. Albania 2024*. Dostupno na: <https://www.pefa.org/node/5333>

PEMPAL (2021). *Jedinstveni račun riznice i upravljanje gotovinom u vladama zemalja članica PEMPAL-a*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/government-treasury-single-account-and-cash-management-pempal-countries>

PEMPAL (2024). *Optimalna pokrivenost jedinstvenim računom trezora*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/optimalna-pokrivenost-jedinstvenim-ra%C4%8Dunom-trezora>

Rakhmakovi, I. (2025). *Sektorska klasifikacija državnih poduzeća u Gruziji*. Izlaganje na plenarnoj sjednici TCOP-a za 2025. u Taškentu, 15. listopada/oktobar 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarni-sastanak-pempal-ove-zajednice-prakse-trezora-za-2025-g>

Réz, A. (2025). *Najnovija događanja u obuhvatu JRT-a u Mađarskoj*. Izlaganje na plenarnoj sjednici TCOP-a za 2025. u Taškentu, 15. listopada/oktobar 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarni-sastanak-pempal-ove-zajednice-prakse-trezora-za-2025-g>

Saito, Y. (2024). *How to Measure Decentralization: A Summary of the Global Literature Review on Decentralization Measurement*. World Bank, Washington DC.

Shair-Rosenfield, S, Schakel, A.H., Sara Niedzwiecki, G.-M., Liesbet Hooghe, Chapman-Osterkatz, S. (2021). Language difference and regional authority, *Regional and Federal Studies*, 31(1): 73-97.

Silins, M., Nikulina, E. i Dobrolyubova, E. (2025). Razvoj uloge i funkcija državnih trezorskih institucija u zemljama članicama PEMPAL-a. Zajednica prakse trezora programa PEMPAL. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/razvoj-uloge-i-funkcija-drzavnih-trezorskih-institucija-u-zemljama-clanicama-pempal>

TCOP (2025). *Plenarna sjednica TCOP-a za 2025. u Taškentu, Uzbekistan. Izvješće sa skupa*. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarni-sastanak-pempal-ove-zajednice-prakse-trezora-za-2025-g>

Vraneš, S. (2024). Vraneš, S. (2024). *Srbija: Uključivanje indirektnih korisnika Ministarstva prosvete u Sistem za izvršenje budžeta*. Izlaganje na plenarnoj sjednici TCOP-a za 2024. u Beogradu, 3. lipnja/jun 2024. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarna-sednica-tcop-pempal-za-2024>

World Bank (2023). *The Worldwide Bureaucracy Indicators (WWBI)*. Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>

Yaker, I.F., & Pattanayak, S. (2011). *Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management*. Technical Notes and Manuals, 004. International Monetary Fund. Dostupno na: <https://doi.org/10.5089/9781475504699.005> (zadnji pristup 11. prosinca/decembar 2025.).

Metodološke napomene

Podaci za ovaj izvještaj prikupljeni su anketom koja je poslana članovima PEMPAL-ovog TCOP-a (dužnosnici nacionalnih trezora i ministarstava financija). Anketni upitnik poslan je u rujnu/septembru 2025. 21 zemlji članici TCOP-a. Privremeni rezultati ankete predstavljani su na plenarnoj sjednici TCOP-a u Taškentu u oktobru/listopadu 2025. Nakon predstavljanja prethodnih rezultata zaprimljeni su dodatni odgovori i ispravke prethodno dostavljenih podataka. U ovom izvještaju zaprimljeni su i analizirani odgovori ukupno 17 zemalja.¹⁶

Cilj ankete bio je ocijeniti obuhvat JRT-a na osnovi podataka o vrstama priljeva na JRT i podataka o institucijama i vrstama sredstava koja se drže na JRT-u.

Kako bi se osigurala usporedivost s prethodnom anketom (PEMPAL, 2021), za središnju državu i regionalnu/lokalnu državu uključeni su sljedeći **priljevi** na JRT:¹⁷

- porezi
- neporezni primici
- primici fonda za socijalno osiguranje
- primici fonda za zdravstveno osiguranje
- primici ostalih državnih fondova, uključujući druge fondove osim fondova za socijalno i zdravstveno osiguranje; najčešće su to poljoprivredni, cestovni, kreditni fondovi i fondovi bogatstva
- izvanproračunski primici / posebna sredstva proračunskih korisnika uključuju naplaćena sredstva proračunskih korisnika (uključujući ministarstva/sektore i službe (unutar ministarstava)/agencije i potrošačke jedinice) ako zakon dopušta subjektu da zadrži prihode zasebno od drugih proračunskih sredstava

- deponirani novac koji se odnosi na sredstva koja nisu u vlasništvu države ali ih država drži u ime drugih pravnih i fizičkih osoba
- posebna namjenska sredstva (grantovi) i zajmovi donatora uključuju zajmove i grantove razvojnih partnera za određenu namjenu ili projekt.

Osim toga, zemlje ispitanice mogle su navesti i druge priljeve na JRT.

Kako bi se analizirao institucionalni obuhvat JRT-a u anketi su postavljena pitanja o proračunskim sredstvima i vlastitim prihodima (uključujući posebna sredstva – vlastite izvore prihoda proračunskih korisnika) koji se drže na JRT-u i zamjenjivosti tih sredstva (tj. mogućnost da trezor koristi odgovarajuća likvidna sredstva za potrebe upravljanja novčanim sredstvima). U anketu su bile uključene sljedeće vrste institucija koje su dio opće države ili šireg javnog sektora kako je definirano u GFS-u (IMF, 2014):

- izvršna tijela središnje države, njihovi područni (regionalni, lokalni) uredi i potrošačke jedinice pod središnjom državom
- zakonodavna tijela središnje države
- pravosuđe i potrošačke jedinice pod pravosuđem
- izvanproračunski fondovi uključeni u opću državu koji obavljaju posebne državne funkcije, kao što su izgradnja cesta ili netržišno plasiranje zdravstvenih ili obrazovnih usluga unutar godine, ali su definirani izvan proračuna, uključujući
 - fond za socijalno osiguranje
 - fond za zdravstveno osiguranje
 - ostali izvanproračunski fondovi (kao što su cestovni, poljoprivredni fondovi itd.)

¹⁶ Uključujući Albaniju, Armeniju, Azerbajdžan, BiH, Crnu Goru, Gruziju, Hrvatsku, Kazahstan, Kirgisku Republiku, Mađarsku, Moldaviju, Rumunjsku, Sjevernu Makedoniju, Srbiju, Tadžikistan, Tursku i Uzbekistan.

¹⁷ Sve zemlje članice PEMPAL-a su unitarne države, osim BiH. Stoga u većini slučajeva regionalna/lokalna država predstavlja lokalne uprave ili tijela lokalne samouprave.

- državni fondovi s dugoročnom perspektivom financiranja koji se (ovisno o kontekstu) mogu klasificirati u opću državu ili javni sektor:¹⁸
 - fondovi za mirovinsko osiguranje
 - fondovi za budućnost osnovani u nekim zemljama (uglavnom bogatim resursima) kako bi se uravnotežili proračunski tokovi među generacijama (dugoročno)
- regionalna i lokalna država i njihove potrošačke jedinice, i
- državna poduzeća, uključujući:
 - **organizacije/institucije koje plasiraju netržišnu robu i usluge** odnosno pružaju robu i usluge zajednici ili osobama besplatno ili po ekonomski neznčajnim cijenama i/ili DP-ovi koji većinu svoje proizvodnje prodaju državi (i stoga su dio opće države)
 - **organizacije/institucije koje plasiraju tržišnu robu i usluge** odnosno prodaju svoju robu i usluge na tržištu po ekonomski značajnim cijenama (i stoga nisu dio opće države nego javnog sektora).

¹⁸ Na primjer, u skladu s GFS-om fondove za mirovinsko osiguranje državnih službenika treba klasificirati u opću državu dok se ostali fondovi za mirovinsko osiguranje klasificiraju kao javne financijske institucije izvan opće države. Na sličan način koristi se nekoliko uvjeta radi utvrđivanja treba li fondove za budućnost ili stabilizaciju klasificirati unutar opće države ili javnog sektora (IMF, 2014).

Veličina rashoda javnog sektora i opće države u zemljama članicama PEMPAL-a

Zemlja	Udio zaposlenih u javnom sektoru (%)	Rashodi opće države kao udio (%) BDP-a
Albanija	36	28,9
Armenija	33	29,0
Azerbajdžan	23	33,9
BiH	40	43,3
Crna Gora	59	43,5
Gruzija	49	30,3
Hrvatska	23	48,0
Kazahstan	49	20,7
Kirgiska Republika	n.p.	33,7
Mađarska	29	46,9
Moldavija	47	38,0
Rumunjska	18	39,9
Sjeverna Makedonija	n.p.	36,7
Srbija	22	42,7
Tadžikistan	38	27,7
Turska	24	32,6
Uzbekistan	41	27,6

Izvori: Podaci o udjelu zaposlenih u javnom sektoru preuzeti su iz podataka Svjetske banke za 2018. (World Bank, 2023). Podaci o rashodima opće države kao udjelu BDP-a za 2024. preuzeti su od MMF-a (IMF, 2025).

