

NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 6, travanj 2001.

mr. sc. Anto Bajo

Državna riznica u Hrvatskoj – realnost ili mogućnost

Ministarstvo financija (MF) ne zna točan broj kunskih i deviznih računa države otvorenih u poslovnim bankama. Nepoznati su i iznosi i uvjeti (kamatna stopa) uz koje su sredstva države deponirana na tim računima. Problem je to što se u MF-u ne upravlja gotovinom, a ne postoje ni jasno utvrđene ovlasti za upravljanje javnim dugom. Problem ima i Hrvatska narodna banka (HNB), koja u monetarnoj statistici nije obuhvatila stanje kunskih i deviznih sredstava na računima lokalnih jedinica otvorenih u bankama. Problem ima i Zavod za platni promet (ZAP) čija uloga u sustavu državnih financija još nije utvrđena.

Razlog takvog stanja jest činjenica da ne postoji sustav državne riznice, plaćanja se ne obavljaju s jedinstvenog računa riznice (za sva ministarstva, izvanproračunske fondove i lokalne jedinice) te nije jasno reguliran platni promet po računima države. Podsjetimo da je projekt državne riznice i plaćanja s jedinstvenog računa riznice otvorenoga u HNB-u započet već 1994. godine, a ne provodi se ni danas.

Uspostava i funkcioniranje državne riznice i jedinstvenog računa riznice dobiva to veće značenje ako se ima na umu da nisu jasno utvrđeni odnosi ni odgovornosti ključnih "fiskalnih agenata" (MF-a, HNB-a i ZAP-a) u sustavu državnih financija. Najnovija zakonska rješenja stvaraju dodatnu zbrku u smislu ustrojstva i funkcioniranja državne riznice, te plaćanja s jedinstvenog računa riznice.

Članak govori o tome što treba poduzeti da mala hrvatska država ima pod kontrolom troškove korištenja svojih sredstava.

Uvod

Posljednjih deset godina sustav hrvatskih državnih financija susreće se sa stalnim problemom kontrole i upravljanja javnim rashodima i prihodima. Rezultat je to nedefinirane uloge ključnih institucija koje su s državom (Ministarstvom financija) (ne)povezane financijskim vezama. Nemogućnost uvida u stvarno stanje državnih financija, stanje njezinih depozita ili u broj računa otvorenih u poslovnim bankama sustavno sputava državu u redovitom dnevnom i mjesečnom utvrđivanju realnih potreba u javnom sektoru, te visine sredstava potrebnih za financiranje rashoda. Brojni računi države u poslovnim bankama otvaraju pitanje veličine sredstava te broja tih

računa. Osim toga, banke se koriste depozitima i državnim sredstvima za obavljanje svoje komercijalne djelatnosti. Svaka propast takve banke nužno utječe i na "nestanak" državnih sredstava kojima je ona raspolagala¹. Naravno, troškove "nestanaka" snosit će ponovno porezni obveznici. Reguliranje državnih financija tako da se konačno uspostavi sustav državne riznice (državni financijsko-informacijski

¹ Primjerice, u svibnju 1999. godine pokrenut je stečajni postupak nad određenim brojem banaka koje su zbog toga isključene iz monetarne statistike. Prema podacima za travanj 1999. godine, depoziti središnje države kod tih banaka iznosili su 193,5 milijuna kuna (Bilten HNB-a, 2001, str. 76). Nasuprot tome, potraživanja tih banaka od središnje države su iznosila 17,8 milijuna kuna (isto, str. 75). Država je, znači, stečajem izgubila 175,7 milijuna kuna (nap.a).

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza, carina, i sl.

Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, Institut za javne financije pokrenuo je Newsletter u kojem se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi:

<http://www.ijf.hr/newsletter>

upravljački sustav) i u cijelosti počne funkcionirati jedinstveni račun riznice riješilo bi državu brojnih problema oko plaćanja, upravljanja gotovinom ali i javnim dugom. Ključno je da država konačno počne voditi “politiku čistih računa” te jasno regulira odnos Ministarstva financija (odjela riznice) s HNB-om, ZAP-om te poslovnim bankama u sustavu državnih financija.

Stoga ćemo u nastavku teksta upozoriti na osnovne probleme zbog kojih nije moguće utvrditi veličinu sredstava kojima država raspolaže, mogućnosti i preduvjete za uspostavu državne riznice, te se kroz postojeća organizacijsko-funkcionalna rješenja sustava državne riznice i jedinstvenog računa riznice navode problemi ali i preporuke za konačno funkcioniranje sustava riznice.

I. Problem kontrole javnih prihoda i rashoda

Država za banke predstavlja klijenta nad svim klijentima. Tako su u centraliziranoj državi poput Hrvatske transferi preko državnih računa visoki i kontinuirani. Međutim, za razliku od ostalih usluga do kojih državne institucije i poduzeća dolaze javnim natječajem, izbor banke u kojoj će otvoriti račun prepušten je pojedinim proračunskim korisnicima. Problem je to što ni u MF-u (odjelu riznice) nisu upoznati s kriterijima izbora banaka, a nema ni informacija o ujednačenosti uvjeta pojedinih banaka. MF bi trebao usporedno s osiguranjem funkcioniranja državne riznice, odabrati najpovoljnije ponuđače financijskih usluga poput otvaranja žiroračuna države. Nužnost takve mjere pokazuju i brojni računi države otvorenih u poslovnim bankama.

Naime, otvoreno je 1635 računa proračunskih korisnika u brojnim poslovnim bankama. Najveći broj računa otvoren je u Zagrebačkoj (449), Privrednoj (201), Splitskoj (175), Riječkoj (154) i Slavonskoj banci (131). Računi ostalih korisnika raspoređeni su u ostalim poslovnim bankama u rasponu od 65 do jednog računa u banci. Iako su računi u bankama, sav platni promet po računima države teče preko ZAP-a koji za to naplaćuje naknadu. Glede kamatne stope, Zagrebačka banka je, na primjer, u 2000. godini na sve žiroračune koje vode u ZAP-u (kao i račune proračunskih korisnika) plaćala kamatu od 1 posto godišnje. Stotinama tih računa treba dodati račune lokalnih jedinica (544 općina i gradova, te 21 županije) te korisnika njihovih proračuna, kao i oko 7 700 prolaznih računa pri HNB-u za prikupljanje državnih i lokalnih poreza. Ministarstva i vladine agencije imaju u HNB-u otvoreno oko 60 računa, a krajnji proračunski korisnici 474 od ukupno 2 150 računa (Mateljić:2000). Osim velikog broja računa, za državu je problem i obavljanje platnog prometa.

Od veljače 2001. počeo je raditi Nacionalni klirinški sustav kojim su ovlasti za obavljanje platnog prometa prenesene na banke. Međutim, pojavio se problem hoće li banke obavljati kontrolu naplate poreza i doprinosa koju je do sada u ime države radio ZAP i za to dobivao naknadu. Banke, navodno, u svojim zahtjevima da se na njih ne svali ta obveza imaju potporu HNB-a. Stoga se i pojavljuje problem na relaciji banaka, ZAP-a, te HNB-a

odnosno iskrsava pitanje tko će od ovih institucija ubuduće (kad banke preuzmu platni promet) preuzeti ulogu ZAP-a koji za državu (tj. za Ministarstvo financija) kontrolira naplatu poreza i doprinosa.

Dio odgovora daje prijedlog novog zakona o HNB-u u kojemu se definira odnos između države i HNB-a. Tako će, prema prijedlogu, HNB voditi račune države u svojoj pasivi (što je i do sada radio) te obavljati platni promet po tim računima. HNB bi trebao djelovati kao fiskalni agent u izdavanju vrijednosnih papira. Osim toga, obavljat će plaćanja s računa po nalogu države do visine sredstava deponiranih na računu, s tim da se državi odobravaju i isplaćuju kamate na sredstva deponirana na računu. Visinu kamate i naknade zajednički ugovaraju HNB i MF prema uvjetima na tržištu. Naravno, HNB će obračunavati i naplaćivati naknadu za usluge platnog prometa. Zanimljivo je da HNB može ovlastiti drugu instituciju za obavljanje platnog prometa po računima države, i to u skladu s uvjetima koje propisuje HNB, uz suglasnost MF-a. Međutim, pitanje je tko će biti ta institucija (banke, ZAP).

Sve to nas vodi do ključnog problema: kako će država organizirati kontrolu naplate prihoda te korištenja rashoda proračuna, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica?

To je zapravo ključno pitanje za državu (odnosno za glavnu fiskalnu instituciju - Ministarstvo financija) čiji se odgovor nalazi u funkcioniranju sustava državne riznice i jedinstvenog računa riznice otvorenog kod HNB-a.

II. Sustav riznice – mogućnosti i predujeti

Sustav riznice na cjelovitoj i centraliziranoj osnovi pruža središnjoj državi financijske usluge poput plaćanja, računovodstva, fiskalnog izvješćivanja i financijskog upravljanja. Većina razvijenih zemalja ima računalni sustav koji objedinjuje sve funkcije za MF i ostala ministarstva te za državne agencije i njihove potrošačke jedinice. Taj sustav sadrži tzv. module za pripremu proračuna, upravljanje dugom, izvanproračunske fondove, lokalne jedinice i ostale funkcije. Ipak, izgradnja sustava državne riznice sastoji se od četiri glavne komponente: 1. osnivanja (unutar MF-a) odjela riznice koji putem svojih regionalnih ureda prikuplja prihode i obavlja državna plaćanja, 2. konsolidaciju izvora državnih financijskih sredstava na “jedinstvenom računu riznice” u središnjoj banci, 3. uvođenje računovodstvenog sustava za državne financijske operacije kroz “glavnu knjigu riznice”, te 4. razvoj financijskog upravljanja i planiranja javnog (državnog) sektora.

Treba znati da je sustav riznice povezani sustav plaćanja, računovodstva te financijsko-informacijski upravljački sustav u koji pristup imaju ministar financija, odjel riznice, ministarstva te državne agencije. Svi oni mogu dati naloge za plaćanje, ali samo odjel riznice može dati odobrenje da se taj nalog izvrši. Takva ovlast omogućuje odjelu riznice da preventivno djeluje te ograniči prekomjernu državnu potrošnju. Operacije plaćanja posredovanjem riznice i računovodstvene operacije

ministarstava, agencija i riznice temelj su za uspostavu standardnog financijsko upravljačkoga informacijskog sustava države. Takav centralizirani pristup moguć je samo uz visoku razinu kompjutorizacije kako MF-a, tako i ministarstava, izvanproračunskih fondova te lokalnih jedinica.

III. Postojeći sustav državne riznice - realnost

Dosadašnja praksa državnih financija pokazala je slabosti u analizi fiskalne politike, nedostatak kontrole rashoda, slaboga (ili nepostojećeg) upravljanja gotovinom, te neučinkovitoga nadzornog i informacijskog sustava za fiskalne operacije države. Takvo stanje utječe na nesigurnost u donošenju odluka o alokaciji državnih sredstava. Stoga se nameće potreba ustrojstva riznice i državnoga financijskog informacijskog sustava.

Funkcioniranje državne riznice nije provedeno zahvaljujući nedovoljnoj stručnosti i nedostatku dugoročne vizije u provedbi reforme sustava proračuna i proračunskog procesa. Jedan od problema jest i strah proračunskih korisnika od mogućih posljedica koje može imati uspostava državne riznice i poslovanja putem jedinstvenog računa riznice. Poznato je da proračunski korisnici mogu imati

vlastite izvore sredstava i raspolagati njima, a da oni nisu evidentirani na jedinstvenom računu riznice (Ott i Bajo, 2000). Uključivanje svih sredstava u sustav državne riznice ostavilo bi takve institucije bez mogućnosti da se, kao do sada, diskrecijski koriste i raspoložu takvim sredstvima. Sredstva bi se odobravala i koristila putem sustava riznice. Svi takvi i mnogi drugi problemi potaknuli su MMF i Svjetsku banku da se aktivno uključe u uspostavu funkcija državne riznice i u RH.

Tako je već 1996. Hrvatskoj odobren zajam za prilagodbu javnog sektora (*Public Sector Adjustment Loan, PSAL*). Zajmom su osigurana sredstva za ustroj državne riznice kao sastavnog dijela MF-a. Problemi uspostave državne riznice i jedinstvenog računa riznice kod HNB-a dalje su se komplicirali u narednim godinama. Tako su glavni problemi bili informatičke prirode, nedefiniranog statusa ZAP-a, a zatim i nedostatak dovoljno stručnih ljudi za provedbu tog sustava. Naravno, cijelom projektu državne riznice trebala je i jača politička potpora koje nije bilo. Tako se cijeli proces reforme pripreme, planiranja te izvršenja i kontrole državnog proračuna oduljio.

U 2000. godini ponovno se pokreće pitanje djelovanja državne riznice. Savjetnici MF-a za uspostavu državne riznice iz SAD-a na temelju utvrđenoga stanja u MF-u odredili su osnovna načela za reformu proračuna.

Načela za reformu proračuna RH

Suvremeni integrirani sustav financijskog upravljanja ima tri glavne funkcionalne komponente koje obuhvaćaju proračun, računovodstvo i riznicu (uključujući upravljanje dugom).

Proračunske funkcije čine politički ciljevi i odluke Vlade, zahtjevi ministarstava i ostalih proračunskih korisnika za financiranjem, usklađivanja između ministarstava u Saboru. U to je uključena i dodjela sredstava ministarstvima, koja treba biti usklađena s planovima rada ministara, te predviđanje iznosa gotovine pomoću funkcija riznice. Aktivnostima u dodjeli sredstava² osigurava se redovita provedba nadzora korištenja sredstvima. Dodjela sredstava obuhvaća sve izvršne državne agencije koje dobivaju proračunska sredstva, uključujući izvanproračunske fondove i lokalne jedinice.

Funkcije riznice obuhvaćaju **upravljanje gotovinom, javnim dugom (domaćim i inozemnim) te predviđanje i upravljanje rizikom**. Upravljujući gotovinom, riznica upravlja državnim depozitima kao konsolidiranim računom. Riznica nadzire prikupljanje prihoda, priprema procjenu tijeka gotovine te utvrđuje kratkoročne potrebe za financiranjem. Funkcija upravljanja dugom (kao dio riznice) obuhvaća vođenje evidencije o izdavanju državnih vrijednosnih papira, registrira državne obveze, predviđa veličinu duga i iznose za njegovu otplatu te upravlja sporazumima o zajmovima. Riznica također radi kao financijski savjetnik jer nadzire uvjete na tržištu (tj. kretanje kamatnih stopa i deviznog tečaja), utvrđuje obveze plaćanja i potreba za zaduživanjem te procjenjuje položaj države na tržištu.

Funkcija računovodstva obuhvaća financijski sustav bilježenja transakcija, računovodstvena pravila, podatke, izvješćivanje, provedbu nadzora i kontrole. Sve transakcije iz proračuna, kao i funkcija riznice, obuhvaćene su računovodstvenim sustavom. Računovodstvena funkcija mora biti odvojena od ostalih dviju funkcija (*USAID i US Treasury, lipanj 2000*).

² Engleska riječ *budgeting* označava cjelokupni proces dodjele sredstava, kao i pripremu posebnih dokumenata (zakona) kojima dodjela sredstava ima značenje obveze (Snyder, 1977: 99).

Navedena načela trebaju biti okvir za organizaciju sustava državne riznice kojom bi se poboljšao sustav proračuna.

U lipnju 2000. godine Vlada RH donijela je Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 65/00) kojom se definira organizacija odjela riznice. Tom je uredbom utvrđeno da se riznica sastoji od uprava za izvršavanje državnog proračuna, za državno računovodstvo te za upravljanje gotovinom i javnim dugom.

Zanimljivo je da u državnu riznicu nije uključena uprava za pripremu i konsolidaciju proračuna premda se u Naputku o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice (NN 4/01) predviđa aktivna uloga te uprave u sustavu riznice. Rekli bismo klasična (administrativna) greška u koracima.

Državna je riznica definirana kao upravna organizacija u sastavu MF-a koja ima nadležnosti u obavljanju poslova što se odnose na izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo, upravljanje gotovinom i javnim dugom, te surađuje s upravama za: izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo, te upravljanje gotovinom i javnim dugom. Takvo je ustrojstvo još jedanput stvorilo zbrku u organizaciji riznice, te odredilo funkciju riznice koja se bitno razlikuje od prethodno predloženih funkcionalnih načela za reformu proračuna.

Sama definicija riznice kao upravne organizacije u MF-u nije dokraja rasvijetljena, te nisu točno definirane uloge uprava, ali ni odjela koji čine riznicu. Postavlja se pitanje koja je uloga glavnog rizničara te koja znanja treba imati rizničar, ali i visokopozicionirani administrativci odjela proračuna MF-a uključeni u riznicu.

Projekt državne riznice nije završen u 2000. godini iako je većina tehničkih poslova bila u završnoj fazi. U funkcionalnom dijelu nisu dana osnovna rješenja za većinu zadaća, te se tako “putem državne riznice ne može planirati proračun, izvršavati proračun, upravljati novčanim tokovima niti pratiti zaduživanje na razini republike” (Linzbauer, 2000:255). Navedena tvrdnja zasigurno vrijedi i za 2001. godinu. Stoga još uvijek nije jasno tko i kako u MF-u upravlja gotovinom i javnim dugom. Četiri rebalansa proračuna u posljednjih šest godina dodatno potvrđuju tezu

da postojeći ustroj riznice ne omogućuje realno planiranje proračuna.

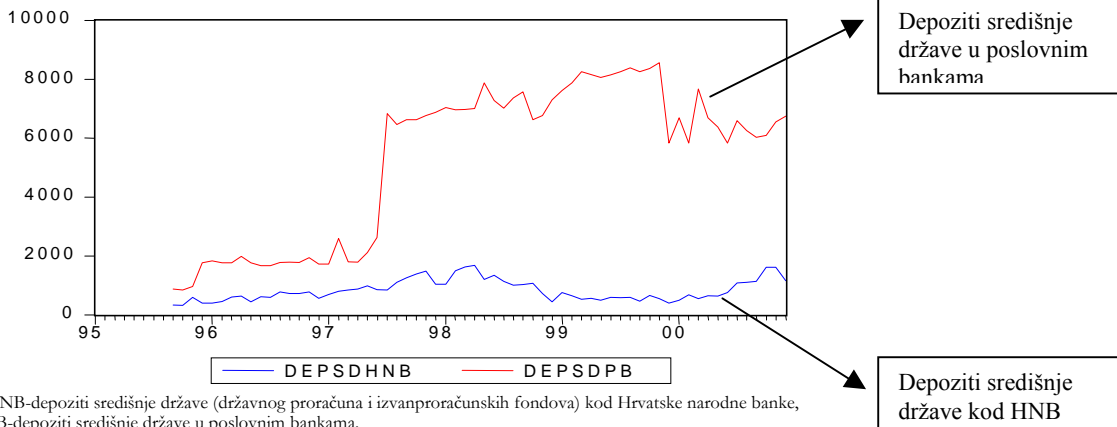
Jedinstveni račun riznice

Osim organizacijskoga i funkcionalnog ustroja riznice velik je problem i položaj jedinstvenog računa riznice otvorenog kod HNB-a. U MF-u dobro opažaju da je “u povijesti tržišno razvijenih gospodarstava uvriježena praksa koncentriranja gotovinskih izvora ili novčanih sredstava na jednom bankovnom računu, tj. na jedinstvenom računu riznice u središnjoj banci. U suvremenim zemljama s dobro razvijenom informatičkom podrškom i učinkovitim platnim prometom kojeg obavljaju banke, sustav riznice posluje s mnogo računa te nije dovedeno u pitanje upravljanje ukupnim novčanim potencijalom (Keser, 2000:92).

Problemi s jedinstvenim računom riznice u RH proizlaze iz:

- nedefiniranog statusa ZAP-a koji zapravo funkcionira i djelomice obavlja funkciju državne riznice
- nepostojanja utvrđenog plana prelaska svih proračunskih korisnika i njihovih računa u okrilje jedinstvenog računa otvorenog kod HNB-a
- nepostojanja državnoga financijskog informacijskog sustava koji bi osigurao punu informaciju o stanju gotovine na računima proračunskih korisnika te informacije o točnom broju računa države (proračunskih korisnika) otvorenih u poslovnim bankama.
- ne postoji jedna uprava za upravljanje gotovinom u MF-u unutar sustava riznice. Ta bi uprava trebala imati cjelovit uvid u priljev i odljev sredstava ne samo iz proračuna nego i izvanproračunskih fondova.

Međutim, problem upravljanja gotovinom u RH upravo je “rascjepkanost” novčanih sredstava države na mnogobrojne bankovne račune, umjesto koncentracije na jedinstveni račun kod HNB-a. Tako se najveći dio kunskih i deviznih depozita države čuva u poslovnim bankama (sl. 1).



Depoziti države kod poslovnih banaka su četiri puta veći od depozita države kod HNB-a. Tako se od sredine 1997. godine primjećuje stalni rast depozita države kod poslovnih banaka. Depoziti države kod HNB-a se

uglavnom zadržavaju na niskoj razini te se potkraj 2000. godine primjećuje njihov blagi rast na razinu od 1,1 mld kuna.

Tablica 1. *Kunski i devizni depoziti središnje države (državnog proračuna i izvanproračunskih fondova) kod poslovnih banaka u mld. HRK*

Stanje u XII mjesecu	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Kunski depoziti	1,8	1,6	2,4	3,0	3,3	3,0
Devizni depoziti	0,2	0,1	4,4	4,2	2,5	3,7
Ukupno	2,0	1,7	6,8	7,2	5,8	6,7

Izvor: Bilten HNB-a, br. 58

Ukupna razina depozita države kod poslovnih banaka se povećava s 1,7 mld. kn 1996. na 7,2 mld. kn 1998. Depoziti države kod poslovnih banaka u XII mjesecu

1999. su 5,8 mld. kn, a u XII mjesecu 2000 povećavaju na 6,7 mld. kuna.

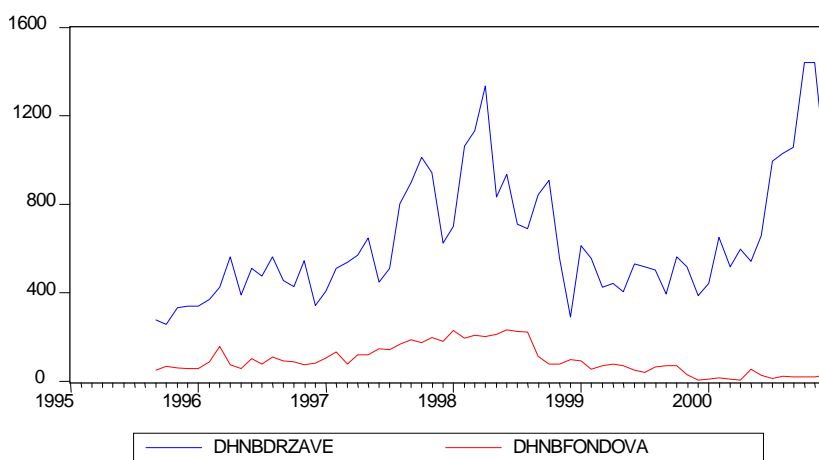
Tablica 2. *Depoziti središnje države kod HNB-a u mil. HRK*

Stanje u XII mjesecu	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Ukupno depozitni novac	395	558	1,033	435	397	1,157

Izvor: Bilten HNB-a, br. 58

Veličina depozita države (proračuna i izvanproračunskih fondova) kod HNB-a se smanjuje od 1998. godine s 1,03 mld. kn na samo 397 mil. kuna u XII mjesecu 1999. U 2000. primjetan je rast te u XII mjesecu 2000. godine depoziti države su bili 1,1 mld kuna. Treba

imati u vidu da se depoziti proračuna povećavaju s tim da u 2000. godini depoziti izvanproračunskih fondova padaju na "minimum" što je još jedan dokaz njihova slabog fiskalnog položaja (sl.2).



DHNBDRŽAVE- depoziti državnog proračuna kod Hrvatske narodne banke
 DHNBFONDOVA-depoziti izvanproračunskih fondova kod Hrvatske narodne banke
 Napomena: iznosu su u mil. HR.
 Izvor: Bilteni HNB-a

Činjenica je da se ne zna točan broj otvorenih računa države kod poslovnih banaka. Ne postoji jasan kriterij prema kojim se novac transferirao kod poslovnih banaka. Čak je upitno uz koje se uvjete (uz koliku kamatnu stopu) čuva taj novac, te namjene depozita koji se čuvaju u pojedinim bankama. Osim toga, službena statistika HNB-a ne pokazuje veličinu kunskih ni deviznih depozita lokalnih jedinica u poslovnim bankama ali ni u HNB-u. Sve to stvara zbrku o realnom stanju gotovog novca države kod poslovnih banaka.

U reformi sustava državnih financija glavno je pitanje “transfera” depozita iz poslovnih banaka na jedinstveni depozitni račun kod HNB-a. Takva bi mjera u sadašnjim uvjetima nelikvidnosti gospodarstva imala dublje posljedice jer bi se uvelike suzio kreditni potencijal poslovnih banaka. Međutim, takva bi mjera koristila MF-u koji bi lakše i temeljitije upravljao depozitima. HNB bi usto imao izravnu mogućnost kontrole stanja na takvim računima mjerenja odnosno predviđanja monetarnih posljedica što ih mogu prouzročiti promjene stanja državnih depozita.

Drugo je pitanje hoće li se MF odlučiti za banke (i za koje) za obavljanje poslova platnog prometa u ime i za račun države te u kojima od banaka i uz koje uvjete (uz koliku kamatnu stopu) bi država deponirala svoja sredstva.

Problem postaje složeniji znajući da u MF ne postoji raspodjela nadležnosti oko upravljanja gotovinom. Stanje gotovine na tim računima također je nepoznanica, kao i to uz kakve se uvjete takva sredstva deponiraju (ili deponiraju li se kratkoročno odnosno dugoročno). Čak je problem i utvrđivanje točne visine mjesečnih sredstava potrebnih državnom proračun za prevladavanje nejednake dinamike pritjecanja sredstava u proračun odnosno financiranja “izvanrednih” izdataka koja se obavljaju na temelju izdanja (i aukcije) trezorskih zapisa.

Stoga i treba odlučiti o uspostavi sustava riznice koji će opsluživati više razina vlasti koja bi bila pod izravnim nadzorom države, tj. MF-a. Osim toga, potrebno je jasno razgraničiti pojmove središnje i područne (ili regionalne) riznice. Tako je u Naputku o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice (NN 4/01) područna riznica nes(p)retno pojmovno definirana kao “funkcionalna i logička cjelina unutar nadležnog ministarstva”. Koncept regionalne riznice nije razrađen niti su lokalne jedinice upoznate s cijelim projektom uspostave državne riznice.

U središnju banku i u banke proračunskih korisnika treba uvesti nove postupke za razradu točne dinamike i koraka za zatvaranje postojećih računa ministarstava i proračunskih korisnika koji se vode u bankama.

Međutim, u Hrvatskoj ZAP još uvijek sklapa s MF-om ugovor o obavljanju poslova naplate prihoda i plaćanja s računa državnog proračuna te informatičke poslove. Tako prema članku 33. Zakona o izvršavanju

državnog proračuna (NN 130/00) za obavljanje platnog prometa po računima proračuna i računima korisnika proračuna MF plaća ZAP-u naknadu prema ugovoru što ga ministar financija sklapa sa ZAP-om. Međutim, službeno nije poznata visina te naknade.

Stoga je uspostava državne riznice i plaćanje s jedinstvenog računa riznice povezana s “reformom platnog prometa, a time i s prenošenjem računa državnog proračuna u HNB te s platnim prometom po tom računu” (Cota, 1998:80). Da bi se reforma platnog prometa u zemlji mogla dokrajčiti izvesti očekuje se da će MF preuzeti inicijativu u reguliranju platnog prometa u ime i za račun države, te ostalih zakonskih propisa kojima bi se utvrdio redosljed provedbe reforme proračunskog sustava.

IV. Zaključak

Za cjelovitu kontrolu i upravljanje javnim prihodima i izdacima treba provesti reformu proračunskog sustava te prije svega uspostaviti državnu riznicu. Donositelji odluka u izvršnoj vlasti, ponajprije u MF-u i Vladi, moraju ubrzati završetak projekta državne riznice. Svakako treba utvrditi veličinu te nadzor sredstava koja su “zapela” na nekome od brojnih računa države otvorenih u poslovnim bankama. Utvrđivanje veličine sredstava te transfer na jedinstveni račun riznice u HNB-u može poslužiti kao usporedni proces u stvaranju jedne uprave za upravljanje gotovinom u okviru MF-a. Rad te uprave bio bi usko povezan s mogućim ustrojem Vijeća za upravljanje javnim dugom u kojem bi bili predstavnici HNB-a i MF-a.

Preduvjet za provedbu navedenih prijedloga jest uspostava državnoga financijskog informacijskog sustava te bilježenje transakcija države u tom sustavu, a ne kao do sada posredovanjem ZAP-a i brojnih banaka preko kojih se obavljaju plaćanja u ime i za račun države. Usto treba utvrditi konačne rokove za prijelaz računa i plaćanja s pojedinih bankovnih računa na jedinstveni račun riznice kod HNB-a.

Također treba utvrditi jasniji organizacijski ustroj riznice u MF-u te napraviti jasnu podjelu odgovornosti za obavljanje pojedinih poslova. To zahtijeva i dodatno stručno ekipiranje te zapošljavanje novoga i stručno usavršavanje postojećeg osoblja u MF-u posebice na poslovima koji će biti u nadležnosti riznice.

Konačno, cijeloj reformi proračunskog sustava treba dati veću političku potporu uz informiranje Sabora i javnosti o postupcima poduzetim u reformi, te mogućim posljedicama i rezultatima provedbe.

Novi zakoni kojima se regulira ustrojstvo državne i regionalnih riznica, izmjene i dopune postojećeg zakona o proračunu, donošenje novog zakona o javnom dugu te donošenje zakona o fiskalnoj odgovornosti trebaju biti osnova kako bi reforma proračunskog sustava imala obilježje obveze s utvrđenim rokovima provedbe.

LITERATURA

- COTA, B., 1998. Reforma domaćeg platnog prometa. *Računovodstvo i financije*, 44 (11), 78-82.
- KESER, J., 2000. Jedinstveni račun riznice. *Računovodstvo i financije*, 46 (3), 91-100.
- LINZBAUER, Lj., 2000. *Revizija državnog proračuna i neprofitnih organizacija*, Zbornik radova s 34. simpozija Računovodstvo, revizija i financije, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika. Pula, 249-258.
- MATELJIĆ, H., 2000. Klijent nad klijentima. *Banka*, 10 (12), 56.
- Naputak o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice, NN 4/01. Zagreb : Narodne novine.
- Odluka o početku rada Nacionalnog klirinškog sustava i izvršenju naloga za plaćanje tim putem, NN 131/00. Zagreb : Narodne novine.
- OTT, K. i BAJO, A., 2000. Troškovi oporezivanja u tranzicijskim zemljama: iskustvo Hrvatske. *Financijska teorija i praksa*, 24 (2), 169-189.
- SNYDER, C. J., 1977. *Fiscal Management and Planning in Local Government*. Lexington : D.C Heath and Company.
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, NN 65/00. Zagreb : Narodne novine.
- Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2001. godinu, NN 130/00. Zagreb : Narodne novine.
- *** HRVATSKA narodna banka, 2001. *Bilten HNB*, 56. Zagreb : Hrvatska narodna banka.
- *** Prijedlog Zakona o HNB-u (<http://www.hnb.hr>).