

# Razvoj sustava riznice

---

**Zilli, Antonella**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2020**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:879466>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-08**



*Repository / Repozitorij:*

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
„Dr. Mijo Mirković“

**ANTONELLA ZILLI**

**RAZVOJ SUSTAVA RIZNICE**

Diplomski rad

Pula, 2020.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Fakultet ekonomije i turizma  
„Dr. Mijo Mirković“

**ANTONELLA ZILLI**

**RAZVOJ SUSTAVA RIZNICE**

Diplomski rad

JMBAG: 0303042074, redovita studentica

Studijski smjer: Financijski management

Predmet: Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija

Znanstveno područje: Društvene znanosti

Znanstveno polje: Ekonomija

Znanstvena grana: Računovodstvo

Mentor: prof. dr. sc. Lorena Mošnja-Škare

Pula, rujan 2020.



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani Antonella Zilli, kandidat za magistra ekonomije/poslovne ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

Antonella Zilli

U Puli, rujan, 2020. godine



IZJAVA  
o korištenju autorskog djela

Ja, Antonella Zilli dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom Razvoj sustava riznice koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama. Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, 18.09.2020. godine

Potpis

Antonella Zilli

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
1.1. Problem, predmet i objekt istraživanja.....	2
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja.....	3
1.3. Znanstvene hipoteze .....	4
1.4. Metode istraživanja .....	4
1.5. Struktura rada.....	5
2. DRŽAVNI PRORAČUN – KONCEPTUALNI OKVIR I ELEMENTI.....	7
2.1. Teorijske odrednice državnog proračuna .....	7
2.2. Temeljna načela, ciljevi i funkcije proračuna .....	9
2.3. Javni prihodi i rashodi proračuna.....	12
2.4. Državni proračun Republike Hrvatske – aktualni prikaz .....	15
3. DRŽAVNA RIZNICA KAO SUSTAV UPRAVLJANJA JAVNIM NOVCEM .....	18
3.1. Teorijske odrednice državne riznice .....	18
3.2. Funkcijske odrednice državne riznice.....	19
3.2.1. Riznica i javni novac.....	20
3.2.2. Riznica i javni dug .....	22
3.2.3. Državno računovodstvo .....	24
3.2.4. Uloga državne revizije .....	24
3.3. Osnovna organizacija i struktura riznice.....	28
4. DRŽAVNA RIZNICA U HRVATSKOJ – KONCEPTUALNI I PRAVNI OKVIR .....	31
4.1. Pojmovne odrednice riznice u Hrvatskoj .....	31
4.2. Pravni okvir i regulativa hrvatske državne riznice.....	33
5. LOKALNA RIZNICA U HRVATSKOJ - TEMELJ RAZVOJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	36
5.1. Lokalna riznica – pojam i odrednice .....	37
5.2. Obilježja i ciljevi lokalne riznice .....	38
5.3. Pravni okvir i uspostava lokalne riznice u Hrvatskoj.....	40
5.4. Prednosti uvođenja sustava lokalne riznice.....	42
6. LOKALNA RIZNICA U GRADU PULI .....	43
6.1. Grad Pula kao jedinica lokalne samouprave .....	43
6.2. Postupak uvođenja sustava lokalne riznice i koncept lokalne riznice grada Pule.....	48

6.3. Gradska knjižnica Pula kao proračunski korisnik u sustavu lokalne riznice .	57
7. KRITIČKI OSVRT NA PROVEDENO ISTRAŽIVANJE .....	61
8. ZAKLJUČAK.....	64
LITERATURA .....	67
POPIS SLIKA .....	71
POPIS TABLICA.....	72
POPIS GRAFIKONA.....	73
SAŽETAK .....	74
SUMMARY .....	75

## 1. UVOD

Državna riznica predstavlja u svakoj zemlji njezin sustav upravljanja javnim novcem te je kao takva neizostavan i važan dio državnog proračuna. Njezin je temeljni zadatak sudjelovanje u izvršenju i pripremi proračuna kao osnovnog elementa javnih financija gdje država upravlja javnim sredstvima u korist učinkovite alokacije javnih dobara. Osim toga, u djelovanje iste je uključeno i državno računovodstvo te upravljanje gotovinom i javnim dugom, gdje državna riznica ima temeljne značajke koordinacije navedenih elemenata.

Riznica je značajan i najučinkovitiji element javnih financija zemlje u okviru kojeg se formira proračun te se alociraju javna sredstva da bi se mogle učinkovito financirati javne usluge te zadovoljiti potrebe građana, kao i učinkovito upravljati gotovinom i javnim dugom zemlje. Stoga je u svakoj zemlji formiranje cjelokupnog sustava lokalne riznice, na nacionalnoj i lokalnoj razini, jedno od strateških i ključnih pitanja problematike razvoja zajednice.

Cjelokupan sustav državne riznice može se različito poimati te je riznicu općenito moguće percipirati kao sustav kod kojeg je riječ o zahtjevnom i financijski iscrpnom procesu. Unatoč tome, kvalitetna uspostava sustava državne, također i lokalne riznice dugoročno utječe na financijsku učinkovitost i efikasnost jedinica lokalne samouprave, što opravdava sve veću naklonjenost ka njegovu uvođenju.

U zemlji mnoge jedinice lokalne samouprave sve više teže uvođenju sustava lokalne riznice, preslikavajući njezin nacionalni model, odnosno poistovjećujući se sa sustavom nacionalne riznice na razini zemlje. Ipak, još je uvijek ova metoda nedovoljno razvijena te je teško definirati konceptualni okvir sustava lokalne riznice temeljene na sustavu razvoja nacionalne kojim bi se harmonizirao sustav lokalnih proračuna. S obzirom da takvog kvalitetnog i ujednačenog koncepta lokalne riznice još uvijek nema, ta problematika predstavlja temelj razvoja istraživanja i problematike ove teme, gdje se može istražiti sustav razvoja lokalne riznice u teoriji koji kasnije može poslužiti kao temelj za njezinu implementaciju u praktičnoj primjeni da bi se također mogao učinkovito pratiti razvoj i napredak riznice na državnoj razini.

Državna riznica svojim uvođenjem donosi mnoge koristi zemlji, jer je element posjedovanja gotovine i postoji kontinuiran uvid u stanje gotovog novca i upravljanja njime na nacionalnoj razini. Tako bi se razvojem sustava lokalne riznice mogle



ostvariti značajne koristi u obliku postizanja ušteda i racionalnog korištenja financijskih sredstava. Tim načinom djelovanja sustava lokalne riznice mogao bi se generirati niz ostalih, induciranih pozitivnih učinaka, što će biti glavna problematika istraživanja ovog rada te će se njime to nastojati potvrditi.

Republika Hrvatska ima razvijen sustav državne riznice kojoj je temeljni zadatak informiranje državnog proračuna, a njime i javnih prihoda i rashoda. Njezina uloga, a samim time i utjecaj njenih poteza i odluka, nakon uključivanja u međunarodne financijske i gospodarske tokove postaje sve izraženija i složenija te su izraženiji zahtjevi za financijskom disciplinom koji predstavljaju osnovni preduvjet makroekonomske stabilnosti. To je razlog zbog kojeg se javlja potreba za ubrzanjem reforme proračuna i javnih financija kako bi se omogućilo racionalnije upravljanje javnim приходima i rashodima te efikasnija kontrola.

### **1.1. Problem, predmet i objekt istraživanja**

U posljednjem desetljeću sustav hrvatskih državnih financija susreće se sa stalnim izazovima u fluktuacijama gotovine, problemima kontrole i upravljanja javnim rashodima i приходima, jer je zamjetno produbljenje proračunskog deficita, kao i povećanje javnog duga. Takva kretanja su rezultat nedefiniranih uloga ključnih institucija, kao što je Ministarstvo financija, koje su sa središnjom državom povezane financijskim vezama. U kontekstu napretka državne riznice javljaju se mnogi problemi s kojima se država suočava, poput nemogućnosti uvida u stvarno stanje državnih financija, stanja njezinih depozita ili u broj računa otvorenih u poslovnim bankama. Sve navedeno 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.

Iz navedenih prilika se determinira problem istraživanja koji se javlja kao sve veća potreba za racionalnijim upravljanjem javnim financijskim sredstvima, a tako i приходima i rashodima proračuna i proračunskih korisnika. Iz navedenog problema istraživanja izveden je i predmet istraživanja, a njegova je temeljna svrha prikazati, u teoriji i praksi, državni proračun i riznicu u okviru Republike Hrvatske te prikazati i analizirati sustav lokalne riznice na primjeru grada Pule, čijom bi se implementacijom

značajno unaprijedilo upravljanje proračunom jedinica lokalne samouprave. U tom smislu je uloga riznice, posebice lokalne na primjeru Grada Pule, objekt istraživanja, kao integralni dio ukupne državne riznice Republike Hrvatske.

## **1.2. Svrha i ciljevi istraživanja**

Cilj ovog diplomskog rada je istražiti teorijsku problematiku državnog proračuna, sustava državne riznice te razvoja sustava lokalne riznice, uz poseban osvrt na lokalnu razinu. U tom determiniranom primarnom cilju javljaju se i specifični ciljevi koji obuhvaćaju definiranje lokalne riznice, pojašnjenje njezinih elemenata te detaljnu razradu funkcija i pozitivnih učinaka.

Svrha istraživanja je, nakon razrade teorijske i aplikativne problematike razvoja sustava lokalne riznice, steći važnost i spoznaje o implementaciji lokalne riznice na jedinicama lokalne samouprave, posebice na primjeru Grada Pule. Također se i istraživanje i analiziranje najvažnijih obilježja riznice kao elementa sustava proračuna može navesti kao svrha i ciljevi istraživanja.

Slijedom navedenog, diplomski rad pružit će odgovore na sljedeća pitanja:

1. Kakav je teorijski koncept državnog proračuna, njegove funkcije i ciljevi, s aplikativnim naglaskom na proračun Republike Hrvatske?
2. Što je državna riznica, koje su njene temeljne funkcije i poveznica sa državnim proračunom, računovodstvom i revizijom, koji je njezin integralni dio?
3. Temeljem kojih pravnih propisa se implementira rad državne riznice, s naglaskom na Hrvatsku i Grad Pulu kao jedinicu lokalne samouprave?
4. Kako je riznica organizirana u Republici Hrvatskoj?
5. Zašto se Grad Pula odlučio na uvođenje sustava lokalne riznice?

### **1.3. Znanstvene hipoteze**

Nakon determinacije predmeta, problema, svrhe i ciljeva istraživanja rada te određivanja temeljnih pitanja na koje će ovo istraživanje dati odgovor, moguće je izvesti temeljnu hipotezu rada, a ona je sljedeća:

H0: Lokalna riznica snažno utječe na alokaciju i usklađivanje javnih prihoda i rashoda.

Iz navedene temeljne hipoteze moguće je izvesti i četiri pomoćne, budući da se baziraju na racionalnom upravljanju javnim novcem i učinkovitoj alokaciji javnih sredstava. Pomoćne hipoteze su sljedeće:

H1: Državni proračun je temeljni element na koji se oslanja funkcioniranje i upravljanje državnom riznicom.

H2: Državno računovodstvo i revizija su važni elementi na koje se oslanja funkcioniranje riznice.

H3: Hrvatska bi uspostavom sustava lokalnih riznica u jedinicama lokalne samouprave osigurala racionalnije upravljanje lokalnim novcem i javnim financijama.

H4: Grad Pula je po uspostavi sustava lokalne riznice postigao učinkovitije poslovanje lokalnog proračuna i učinkovito upravljanje javnim financijama.

### **1.4. Metode istraživanja**

Temeljem znanstvene obrade sekundarnih izvora podataka, koji su dobiveni dubljim analitičkim istraživanjem, kako teorije, tako i prakse, koristila se u najvišoj koncentraciji povijesna i deskriptivna metoda, koje su autorici omogućile istraživanje dosadašnjih znanstvenih spoznaja renomiranih autora obrađenih u njihovim znanstvenim i stručnim radovima. Provedena istraživanja u ovom radu su uključila domicilnu literaturu, kao i literaturu znanstvenih stručnjaka iz područja računovodstva i javnih financija, s naglaskom na istraživanja o državnoj riznici i njezinim funkcijama.

U znanstvenom istraživanju, formuliranju i prezentiranju rezultata istraživanja u ovom magistarskom radu koristit će se u odgovarajućim kombinacijama brojne znanstvene metode, a od kojih se navode one najvažnije: metoda analize i sinteze, induktivna i deduktivna metoda, komparativna metoda, metoda apstrakcije i

konkretizacije, metode specijalizacije i generalizacije, metoda klasifikacije i deskripcije, te metoda ukazivanja prednosti i nedostataka.

## **1.5. Struktura rada**

Ovaj diplomski rad je tematski i sustavno sastavljen od osam međusobno povezanih cjelina, koje zajedno čine jedinstvenu sadržajnu strukturu.

Prvo poglavlje je uvodno, u kojemu je prikazan problem istraživanja te predmet i objekt istraživanja. Također, definirana je i radna hipoteza s pomoćnim hipotezama, navedeni su svrha i ciljevi istraživanja, korištene znanstvene metode pri izradi diplomskog rada te je prikazana struktura rada.

U drugom poglavlju obrađen je konceptualni okvir i elementi državnog proračuna u teorijskoj problematici s naglaskom na proračun Republike Hrvatske. U ovom poglavlju su obuhvaćene teorijske odrednice, temeljna načela, ciljevi i funkcije državnog proračuna. Također, obrađeni su javni prihodi i rashodi kao temeljne stavke proračuna, s prikazom analize istih na primjeru Hrvatske.

U trećem poglavlju teorijski je prikazana je državna riznica kao sustav upravljanja proračunom, državnim računovodstvom i državnom revizijom, koji su njezin integralni dio. U ovom dijelu su prikazane funkcijske odrednice i organizacijska struktura državne riznice.

Četvrti dio je aplikativni i istražuje sustav državne riznice u Republici Hrvatskoj. U ovom dijelu su prikazani pravni okvir rada državne riznice Hrvatske, kako ona funkcionira u praksi te njezine regulative i način funkcioniranja.

U petom poglavlju opisana je lokalna riznica u Hrvatskoj, kao temelj razvoja proračuna lokalne samouprave. Opisani su pojam i odrednice lokalne riznice, njezini ciljevi i načela, pravni okvir i problematika uspostave lokalne riznice u Hrvatskoj te prednosti i nedostaci lokalne riznice.

U šestom dijelu je opisan sustav lokalne riznice u Gradu Puli, kao primjeru odabrane jedinice lokalne samouprave. Primarno je prikazan profil Pule kao jedinice lokalne samouprave, potom je opisan konceptualni okvir njezine lokalne riznice te sustav i učinci kreiranja lokalne riznice Grada Pule.

U sedmom se poglavlju iskazuje kritičko promišljanje autora, koje se odnosi na rizično poslovanje u Hrvatskoj. U ovom dijelu govori se o rizicima i upravljanju

rizicima, o kontroli rizičnog poslovanja u Hrvatskoj te se daje kritički osvrt na rizično poslovanje lokalne jedinice Grada Pule.

Posljednje, osmo, poglavlje je zaključno poglavlje. U ovom se poglavlju iznose zaključne misli o cjelokupnoj temi. Prikazana je cjelokupna tematika i predstavljena sinteza rezultata istraživanja, kojima je dokazana radna i njezine pomoćne hipoteze. U radu se koristio harvardski stil citiranja.

## **2. DRŽAVNI PRORAČUN – KONCEPTUALNI OKVIR I ELEMENTI**

Kada se objašnjava državni proračun, istoga se često može poistovjetiti sa usporedbom osobnih financija. Tu se polazi od činjenice da pojedinci za ostvarenje svojih potreba često trebaju novac, koji dolazi u ograničenim količinama. Isto se događa i s proračunom, gdje u isti stižu ograničena financijska sredstva prikupljena iz javnih izvora, a troše se na javne potrebe. U organizaciji proračuna je stoga vrlo važno, poput usklađenja pojedinačnih želja sa stvarnim financijskim potrebama, uskladiti javno prikupljena sredstva sa javnim potrebama. Tu se mora primijeniti racionalno ponašanje na način da se prikupljanje prihoda i rashoda sustavno planira u određenom vremenskom razdoblju.

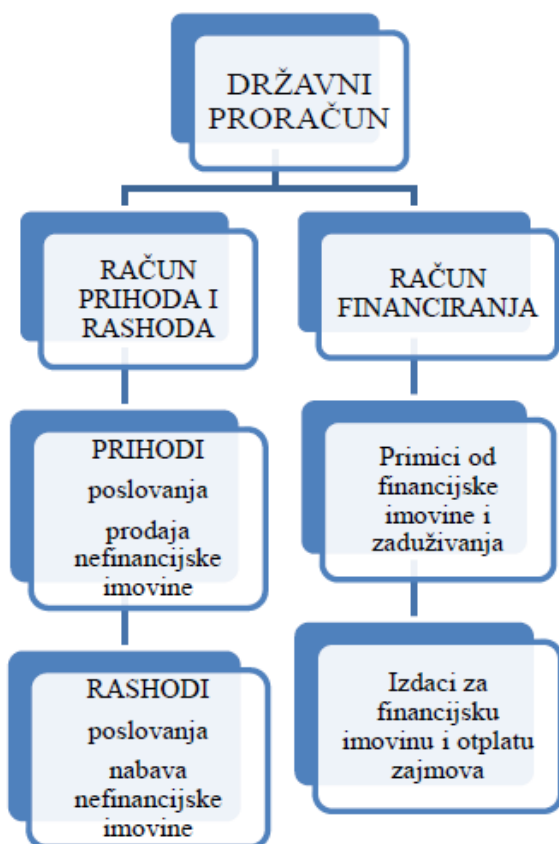
Državni proračun kao takav ima svoj opći i posebni dio. U općem dijelu se nalazi račun prihoda i rashoda, kao i račun financiranja. U posebnom dijelu nalazi se plan rashoda i popis proračunskih korisnika koji su određeni prema proračunskoj i ekonomskoj klasifikaciji. Sukladno navedenome, u ovom poglavlju će biti riječi o konceptualnom okviru državnog proračuna i njegovim elementima.

### **2.1. Teorijske odrednice državnog proračuna**

Institut za javne financije (2003) prikazuje državni proračun kao sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda neke države kroz određeno vremensko razdoblje. Proračun sastavlja vladajuća struktura, a prihvaća ga Parlament, odnosno Hrvatski sabor, te kao takav predstavlja glavni fiskalni instrument svake države.

Proračun središnje države, u tom smislu, predstavlja glavni instrument kojim se financira javna potrošnja u zemlji. Osim toga, ima ulogu i planiranih javnih rashoda za jednogodišnje vremensko razdoblje koje obično donosi država. Javni prihodi imaju svoju temeljnu funkciju da se rasporedom na određene korisnike namjenjuju prema ispunjenju javnih potreba u ograničeno prikupljenim sredstvima. U javnim financijama država najbolje opstaje samostalno i tržište tu nema nikakvu ulogu, jer je kao mehanizam nepovoljan za ukupnu funkciju države.

Slika 1: Struktura državnog proračuna



Izvor: Šimurina N., Šimović H., Mihelja Žaja M., Primorac M. (2012.): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb, str. 45

Slika 1. prikazuje državni proračun kao sredstvo prikupljanja javnih prihoda i, putem njih, financiranja javnih rashoda. Isti je nastao kao planski sustavni prikaz neke države sa njenim sredstvima za prikupljanje i financiranje. Kao takav, korijen njegova nastanka dolazi od engleske riječi budget, što se koristi i u mnogim državama, a doslovni prijevod bi značio budžet. Taj termin je u francuskoj terminologiji označavao kožnu torbicu gdje su trgovci srednjeg vijeka držali novac. Danas se javljaju mnoge poznate definicije proračuna, ali ga u znanstvenoj praksi najznačajnije definira Jelčić (2001) kao javni akt javnopravnog tijela (države) kojim se predviđaju prihodi i rashodi javnopravnog tijela za određeno vremensko razdoblje, najčešće godinu dana.

Kada se radi o konkretnoj zemlji, a u našem slučaju o Hrvatskoj, tada proračun donosi Hrvatski Sabor, a usvaja ga Vlada (Zakon o proračunu, NN 87/08), odnosno aktualna vladajuća struktura u zemlji. Sabor, odnosno parlament je, dakle, samo

zakonodavno tijelo koje proračun izglasava i prihvaća, a potom ga Vlada počinje planirati, pristupa njegovoj izradi te izvršenju tokom definiranog proračunskog razdoblja koje je ograničeno na jednu godinu.

Budući da su u Hrvatskoj znanstvenici s Instituta za javne financije najučinkovitiji i najprecizniji u analizi proračuna s obzirom na dugi niz godina jer se bave navedenom problematikom, oni tako klasificiraju proračun na tri razine, koji uključuju opći proračun, proračune izvanproračunskih korisnika te proračune jedinica lokalne samouprave. Da bi se dobio uvid koliko je prikupljeno javnih sredstava putem javnih prihoda, koji će se putem javne potrošnje usmjeriti na državne rashode, potrebno je zbrojiti i konsolidirati sve razine proračuna te iste prikazati kao jedinstveni proračun na razini opće države.

Nakon Ustava, državni proračun je najznačajniji dokument kojim se opisuje funkcioniranje neke države. Može se reći da je to osnovni instrument financiranja javnih rashoda (Šimurina, Šimović, Žaja, Primorac, 2012: 47). Dakle, može se zaključno u definiranju proračuna reći da isti u većini zemalja donosi Parlament fiskalnom godinom. Ta se godina može, a i ne mora poklapati s kalendarskom. Proračunski korisnici se ovdje javljaju kao glavni instrumenti korištenja proračunskih sredstava. U njih spadaju sve institucije pod osnutkom i vlasništvom države, a koje ista financira iz svog proračuna pa su tako i njihovi prihodi i rashodi integralni dio ukupnog državnog proračuna. Proračunski korisnici su stoga primarno Vlada, Sabor, sudovi, ministarstva, sveučilišta i druge javne institucije, organizacije i sva tijela koja obuhvaća javni sektor.

## **2.2. Temeljna načela, ciljevi i funkcije proračuna**

Proračun je sustavni prikaz javnih prihoda i rashoda i kao takav sadrži bitne elemente koji se vežu uz njegova osnovna obilježja. Preciznije su ih definirali Ott i suradnici (2009) te Šimurina i suradnici (2012). Elementi koji karakteriziraju proračun čine ga sustavnim prikazom javnih prihoda i rashoda, koji je vezan za određeno buduće razdoblje. To znači da se uobičajeno donosi krajem jedne kalendarske godine te je orijentiran na provedbu u narednoj godini. Kao takav, proračun ima status planskog karaktera. Kada se donose javni prihodi i rashodi, oni se donose planski. Iz tih planova moraju biti vidljive aktivnosti koje provodi država te mjere koje će ona provesti da bi se te aktivnosti ostvarile.



Iz navedenih karakteristika može se zaključiti kako je proračun dinamičan pokazatelj aktualnog stanja u javnim financijama neke zemlje. On kao takav određuje državne prioritete i stabilne političke odnose.

Određujući bitne elemente proračuna i njegova temeljna obilježja, isti autori (Ott i suradnici, 2009. te Šimurina i suradnici, 2012.) navode dalje funkcije proračuna koje određuju način njegove implementacije. Funkcije proračuna se tako očituju u prikazu temeljnih ciljeva države koje si je ista postavila u alokaciji svojih javnih financija u određenoj proračunskoj godini. Stoga je glavna uloga proračuna da se kontroliraju kako prikupljanja, tako i trošenja proračunskih sredstava te analitička funkcija proračuna (Šimurina, Šimović, Žaja, Primorac, 2012: 48). Stoga se može zaključiti da strukturu javnog proračuna čine proračunski prihodi, proračunski rashodi te državna riznica, koja je temeljni i funkcionalni skup objedinjenih resursa kako bi se moglo pratiti i implementirati procesiranje javnih sredstava.

Država odrađuje svoje javno poslovanje na način da prikupljanjem proračunskih javnih prihoda zapravo prikuplja sredstva kojima, potom, podmiruje javne potrebe te ih alocira u obliku državnih rashoda, gdje proračunski prihodi primarno služe kao inputi u proračunu, poput proizvodnih inputa u privatnom sektoru. Javni proračun ima svoje inpute, a oni predstavljaju javne prihode, odnosno povećanja javnih ekoomskih koristi u planiranom i realnom razdoblju prikupljanja tih sredstava.

Takve proračunske prihode država sakuplja putem različitih izvora, a najviše iz različitih oblika poreza koje je definirala zakonima. Država tako djeluje da prikuplja javna sredstva u obliku javnih prihoda, a sve je ovisno o politici koja vlada u zemlji te kako ista implementira financijske instrumente prikupljanja prihoda. Prihode državnog proračuna može se uvećati na nekoliko načina, gdje su oni primarni izvor prikupljanja od različitih oblika poreza i doprinosa građana, međutim, isti mogu pristizati u proračun i u obliku različitih potpora drugih država. Potpore, sukladno Institutu za javne financije (2003) uključuju neotplativa i nepovratna plaćanja i protuobveze, poput ratnih odšteta, darova za pojedine projekte te za druge namjene. Promatrajući takve udjele potpora u ukupnom proračunu država, one nemaju značajan udio u cjelokupnom proračunu, ali svakako mogu biti značajan dio proračunskih prihoda, koji je relevantan za razvoj proračuna.

U ovom stadiju događa se da, nakon prikupljanja proračunskih prihoda, država počinje alocirati iste sukladno svojim specifičnim ciljevima. To zahtjeva racionalizaciju

financijskog djelovanja, što primarno podrazumijeva uravnoteženost proračuna, gdje se podrazumijeva da on „posluje s nulom“, odnosno da prihodi budu jednaki rashodima, ali je u praksi to različito i većina država uglavnom ostvaruje višak rashoda nad prihodima, što se tretira kao proračunski deficit i implikativan je primjer prisutnosti u mnogim proračunima zemalja svijeta.

Kada se donosi proračun, Parlament i vlada moraju se voditi svojim donošenjem programa i strategija, a u donošenju proračuna vladajućoj strukturi i Parlamentu često se događaju brojni izazovi s kojima se isti moraju suočiti. Pri donošenju državnog proračuna Vlada se, stoga, vodi definiranim proračunskim načelima koje joj omogućuju izvršavanje proračuna. Proračunska načela prioritarno su definirali autori Šimurina i suradnici (2012: 49). Oni su izvršili podjelu tih načela i definirali ih kao grupu načela kojima se vladajuća struktura vodi u formiranju državnog proračuna. Načelo jedinstva i točnosti je prvo načelo te se prema njemu javni prihodi i rashodi moraju iskazati sukladno bruto načelu da ne bi bilo odstupanja. Načelo univerzalnosti je prioritarno u samoj funkciji proračuna te vodi računa o tome da se proračunskim prihodima optimalno pokrivaju proračunski rashodi. U praktičnom smislu to označava situacije gdje se prihodi koriste za podmirenje bilo koje vrste rashoda. U ovom načelu su klasificirana dva pravila (Šimurina et. al., 2012: 49): pravilo nedodjeljivanja, putem kojeg svi javni prihodi pripadaju ukupnoj masi prihoda te nema pravila da se namjenski prikupljeni prihodi usmjeravaju na točno namjenski određene rashode te pravilo ukupnog proračuna gdje svi javni prihodi i rashodi odlaze direktno u državni proračun, bez da se međusobno prilagođavaju. Sukladno načelu specijalizacije, kod svakog iznosa proračunskog prihoda se treba odrediti njegova ciljana namjena i kao takvog ga je potrebno klasificirati sukladno proračunskoj nomenklaturi. To je ostvarivo na način da su prihodi determinirani prema proračunskoj klasifikaciji i iskazuju se prema svojim izvorima, a rashodi su usklađeni sa proračunskim klasifikacijama i moraju se uravnotežiti s prihodima. U tom smislu prihodi i rashodi se moraju trošiti točno onako kako su namijenjeni te kako je proračunom utvrđeno, gdje je cilj da se izbjegne miješanje proračunskih iznosa kada se proračun implementira. Kod načela periodičnosti je bitno da se državni proračun, kao planski prikaz javnih prihoda i rashoda, donosi od strane Sabora za određeno vremensko razdoblje, koje u praksi predstavlja jednu godinu. U načelu uravnoteženosti je prikazana ravnoteža proračunskih prihoda i rashoda, odnosno da se svi proračunski rashodi moraju podmiriti isključivo proračunskim prihodima. U načelu

dobrog financijskog upravljanja se koriste proračunska sredstva prema praksi ekonomičnosti i korisnosti, gdje ciljevi proračunskih aktivnosti vezani uz prihode i rashode moraju biti specifični, mjerljivi i realni. Konačno, načelo transparentnosti je suvremeno financijsko načelo koje je povezano sa dostupnošću i jasnoćom proračuna. Na taj način putem ovog načela se prihodi grupiraju prema izvorima, a rashodi prema namjeni.

Osim definiranih načela pri uspostavi i implementaciji učinkovitog proračuna, svaka država mora definirati njegove temeljne ciljeve i funkcije da bi isti mogao biti učinkovito alociran. Ciljeve je najučinkovitije na taj način razraditi analitikom prihoda i rashoda, koji će se nastojati ostvariti u donesenoj fiskalnoj godini. Proračun u svojoj funkciji određuje i stanje gospodarstva neke zemlje i utječe na provedbu njezinih javnih financija. To se u smislu proračuna ostvaruje putem strukture i obujma nekih prihoda i rashoda.

U skladu s time, definirani su proračunski ciljevi koji se temelje na provedbi svih ekonomskih politika države. Proračun, kao takav, ne predstavlja samo sustavan pregled prihoda i rashoda, on je i ogledalo kako Vlada provodi svoj program i rad u javnim financijama. Bitno je primijeniti i ciljeve javnih financija kojima se uspješno alociraju javna sredstva iz proračuna prema građanima. Drugi cilj je preraspodjela sredstava iz proračuna, gdje se prikupljeni novac od mirovina, poreza i doprinosa, putem načela solidarnosti, pretače od ekonomski jačeg prema ekonomski slabijem društvenom sloju. Konačno, stabilizacijski cilj uključuje neprestanu brigu koju država vodi prema osiguranju da stopa inflacije bude niska te dovoljne razine zaposlenosti.

Iz navedenih ciljeva može se definirati i temeljna funkcija proračuna koju Brümmerhoff (2000: 52) vidi kao izvor financiranja javnog sektora, gdje se nastoje predložiti načini pokrivanja utvrđenih financijskih potreba. Međutim, funkcije proračuna su danas promjenjive i prilagođavaju se razvoju ekonomske znanosti. Analitikom proračuna i njegovih pozicija se stoga izvršavaju njegove funkcije, gdje se na jedan način prikupljaju javna sredstva, a na drugi se ta ista sredstva alociraju u ona mjesta javnih dobara gdje su najpotrebnija za zadovoljenje javnih potreba.

### **2.3. Javni prihodi i rashodi proračuna**

Proračun ima svoje dvije temeljne strane, a to su prihodi i rashodi proračuna. Država prikuplja javne prihode putem različitih davanja, nameta, potpora, poreza i

doprinosa građana te ih potom tako sakupljene alocira na ona mjesta javnih dobara gdje je intervencija za financijskom pomoći države potrebna, a korist će imati svi sudionici javnog interesa.

Da bi ispunila sve javne potrebe, država mora trošiti prikupljeni javni novac. Pri tome ona mora taj novac racionalno financijski alocirati s naglaskom na uravnoteženost proračuna te s ciljem gledanja formiranja što manjih proračunskih rashoda.

Javni rashodi omogućavaju proračunu dobru kontrolu i raspodjelu sredstava, pa se oni moraju različito klasificirati i prikazivati. Javni rashodi se klasificiraju prema sljedećim determinantama: ekonomskoj klasifikaciji, funkcijskoj, programskoj, organizacijskoj klasifikaciji, klasifikaciji po izvorima financiranja te lokacijskoj klasifikaciji.

Sumirajući navedene klasifikacije, potrebno je izvršiti sveobuhvatnu podjelu javnih rashoda da bi se stekao uvid u kompleksnost njihova nastajanja i alokacije. Javni rashodi, u tom smislu, predstavljaju izdatke opće države, putem kojih prema Jelčić (2001: 58) država troši u javnom interesu gdje se zadovoljavaju primarno javne potrebe. Tako javni rashodi i njihova veličina ovise o snazi i opsegu javnih financija države. Isti također ovise i o temeljnim funkcijama države u političkoj, društvenoj i ekonomskoj sferi. Tako su javni rashodi u suvremenoj ekonomskoj znanosti postali značajan dio državnog financijskog mehanizma, jer o njima ovisi ukupan ekonomski sustav zemlje.

Kriterije za podjelu javnih rashoda najpreciznije su razradili autorica Jelčić (2001) i Šimurina et. al. (2012) te su izvršili sveobuhvatnu klasifikaciju istih na nekoliko oblika. Tako Jelčić (2001: 59) redovitim rashodima smatra one koji se mogu unaprijed predvidjeti, čija je visina relativno stabilna i koji se redovno javljaju u budžetima teritorijalnih jedinica. Također Jelčić (2001: 59) ovdje definira izvanredne rashode kao unaprijed nepredvidljive, a isti ne odgovaraju standardnim funkcijama države. Dalje se javni rashodi mogu raščlaniti prema Šimurini i suradnicima (2012: 54) na produktivne i neproduktivne, gdje produktivni uzrokuju povećanje proizvodnih kapaciteta, dok neproduktivni nemaju na njih nikakav utjecaj. Konačna je podjela na odgodive i neodgodive rashode gdje se odgodivost izvršenja obveza istih može odgoditi na neko vrijeme, dok kod neodgodivih to nije moguće.

Javni rashodi koji nastaju kao rashodi središnjih, regionalnih i lokalnih tijela su vezani prema subjektu javnog tijela kao cilju trošenja. U javnom sektoru se tako u

obliku ovih vrsta javljaju rashodi središnje države, rashodi regionalnih tijela državne uprave i rashodi lokalnih uprava i samouprava.

Postoje i drugi kriteriji podjela javnih rashoda, koji su manje u primjeni, a najčešći su novčani i prirodni rashodi koji predstavljaju njihovu najstariju vrstu. Novčani javni rashodi su, tako, oni kojima se kreiraju javni novčani tokovi, dok se prirodni javni rashodi ne javljaju u današnjim ekonomijama, nego samo u izvanrednim slučajevima kada nastupaju primjerice rat ili prirodne katastrofe. U konačnici, tu su investicijski rashodi putem kojih se zbog ulaganja na direktan ili indirektan način povećava BDP. To se događa kada veliki gospodarski projekti, poput izgradnje gospodarskih i komunalnih subjekata, iziskuju iz proračuna veće investicije.

Usporedno s javnim rashodima, javljaju se i javni prihodi. Oni predstavljaju prikupljena financijska sredstva koje država koristi da bi podmirila postojeće javne rashode koji se javljaju u obliku javnih potreba. Stoga se isti ubiru periodično, u obliku različitih poreza i doprinosa, od kojih su najpoznatiji porez na dohodak, porez na potrošnju i imovinu. Država može stjecati prihode i na temelju vlasništva nad kapitalom, prodajom imovine, emisijske dobiti, potpora i slično (Jurković, 2002: 90).

Zajedničke karakteristike javnih prihoda su sljedeće (Jelčić, 2004: 237):

- ubiru se u novcu
- ubiru se periodično
- ubiru se, u pravilu, iz prihoda i dohotka, a samo iznimno iz imovine
- služe za podmirenje državnih/javnih potreba.

Porezni prihodi su tako najizdašniji prihodi središnje države koji doprinose učinkovitoj alokaciji javnih rashoda. Obuhvaćaju različite oblike koje su također klasificirali Jelčić (2001) i Šimurina i suradnici (2012). Prvo je naveden porez na dohodak kao najsuvremeniji oblik poreznog sustava. Porez na dohodak definira se kao izravni porez, tj. kao porez koji se nameće izravno na dohodak osobe ili domaćinstva koje bi trebali snositi porezni teret. Jedan od tipičnih oblika izravnih poreza je porez na dohodak, dok porez na promet predstavlja tipični oblik neizravnog poreza (Kesner Škreb, 2004: 141). "Porez na dobit jest oblik javnog prihoda i predstavlja porez što ga trgovačka društva plaćaju na ostvarenu dobit, tj. na razliku prihoda i rashoda. Porez na dodanu vrijednost je sljedeći najizdašniji porezni prihod i predstavlja svefazni porez na promet koji se obračunava u svakoj fazi proizvodno-prodajnog ciklusa, ali samo na iznos dodane vrijednosti koja se oblikovala u toj fazi, a ne na cjelokupnu vrijednost proizvodnje (Kesner Škreb, 1995: 655)."

Uz navedene porezne prihode, javlja se još nekoliko grupa poreznih prihoda koji se definiraju kao posebni porezi, a uključuju trošarine, carine i porez na nekretnine, a dio su izdašnih poreznih prihoda državnog proračuna. Trošarine uključuju oporezivanje prometa proizvoda na pojedinačnoj razini. Njih obilježava fiskalna izdašnost jer putem njih pod oporezivanje spadaju proizvodi visoke neelastične potražnje, kao što su alkohol i duhan (Kesner Škreb, 1995: 656).

Ovakvom klasifikacijom poreznih prihoda i rashoda dat je pregledan i jasan uvid u strukturu državnog proračuna koja je kompleksna i obuhvatna.

#### **2.4. Državni proračun Republike Hrvatske – aktualni prikaz**

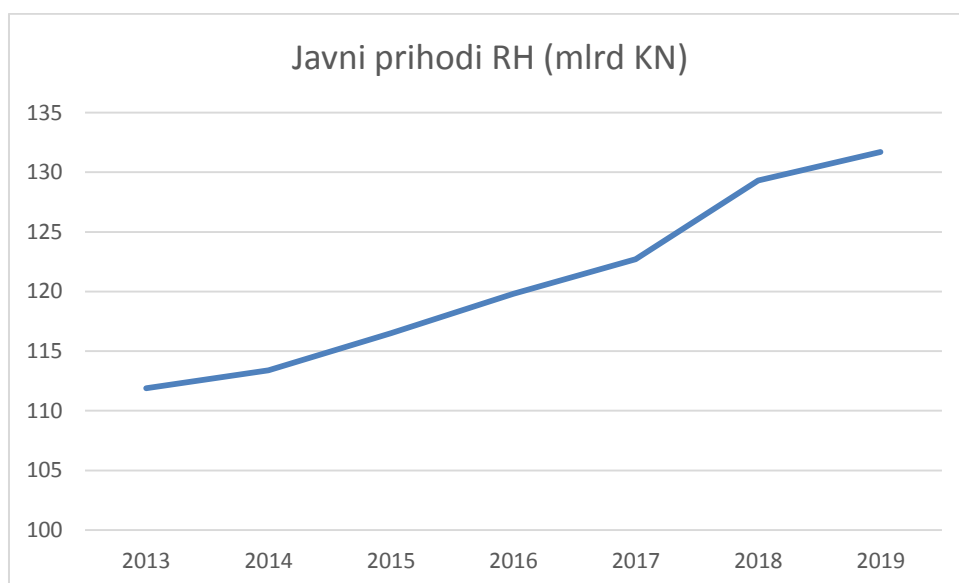
"Državni proračun Republike Hrvatske predstavlja sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda države u određenom vremenskom razdoblju, formulira ga vlada, a prihvaća ga parlament" (Ministarstvo financija, 2020d). Ministarstvo financija (2020d) definira njegove tri glavne funkcije koje su sljedeće:

- „prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini,
- služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje,
- služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava."

U Hrvatskoj se pristupa izradi i donošenju državnog proračuna svake godine krajem veljače, a to predstavlja složen postupak koji provode hrvatska Vlada i Sabor. Izvršenje započinje izradama uputa za strateške planove koje se dostavljaju različitim Ministarstvima i drugim državnim tijelima koji planiraju svoje rashode da bi se podmirile javne potrebe i izvršile različite strukturne reforme.

Državni proračun Republike Hrvatske čine prihodi i rashodi državnog proračuna koji su pokazali različite tendencije kretanja u određenom vremenskom razdoblju. U nastavku će biti prikazani prihodi i rashodi državnog proračuna za razdoblje od 2013. do 2019. godine da bi se stekao uvid u aktualno stanje i analitiku državnog proračuna Republike Hrvatske.

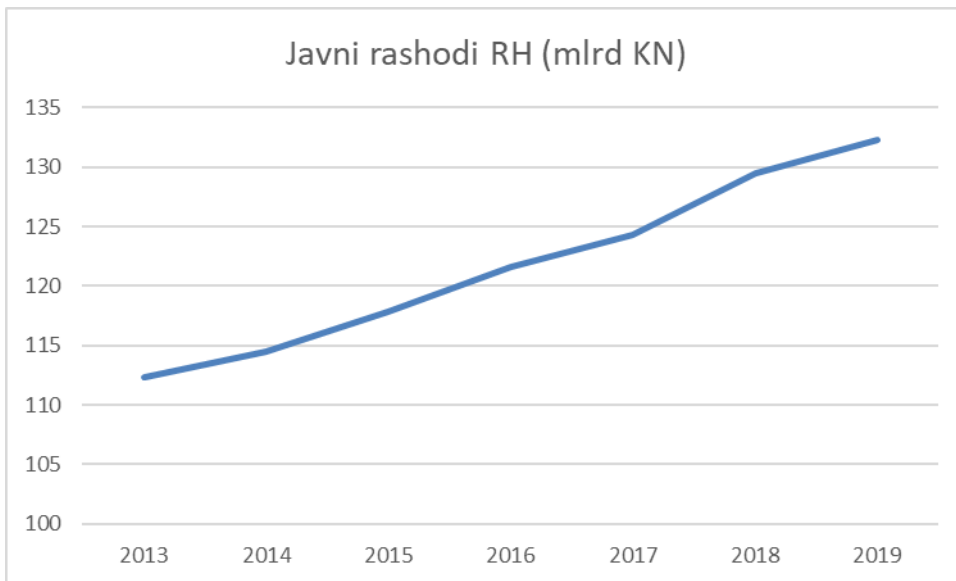
Grafikon 1. Prihodi državnog proračuna 2013. – 2019. godine



Izvor: izrada autorice prema podacima Ministarstva financija

Na grafikonu 1. vidljivi su prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske u vremenskom razdoblju od 2013. – 2019. godine. Na početku promatranog razdoblja oni su iznosili 111 milijardi kuna te su tokom promatranog razdoblja pokazali progresivnu tendenciju rasta. Na kraju promatranog razdoblja isti su iznosili 131,7 milijardi kuna te su porasli za 20,5 milijardi kuna u zadanom razdoblju. U Hrvatskoj je prisutan proračunski deficit kao razlika javnih prihoda i rashoda, međutim, on je u promatranom razdoblju još uvijek na prihvatljivoj razini za državu i nije upitan na način da bi Hrvatsku doveo u nezavidnu ekonomsku situaciju.

Grafikon 2. Rashodi državnog proračuna 2013. – 2019. godine



Izvor: izrada autorice prema podacima Ministarstva financija

Na grafikonu 2. vidljivi su rashodi državnog proračuna Republike Hrvatske u razdoblju od 2013. – 2019. godine. U promatranom razdoblju javni rashodi su pokazali također progresivnu tendenciju rasta te su porasli za 20,3 milijardi kuna. Takav rast proračunskih rashoda je popratna pojava trenda poreznih prihoda, ali i rastućih financijskih potreba Hrvatske za podmiranjem javnih potreba. U promatranom razdoblju su javni rashodi bili uvijek veći od javnih prihoda Hrvatske pa je u navedenom razdoblju Hrvatska kontinuirano ostvarivala proračunski deficit od prosječno 3 milijarde kuna.

Iz priloženih grafikona i prikupljanja poreznih prihoda te alokacije javnih rashoda vidljivo je da Hrvatska relativno učinkovito raspolaže svojim javnim financijama. Porezni prihodi se ubiru kontinuirano i redovito te na vrijeme, kao i u planiranim iznosima. Potom se isti alociraju u obliku javnih rashoda prema području potreba od javnog interesa.



### **3. DRŽAVNA RIZNICA KAO SUSTAV UPRAVLJANJA JAVNIM NOVCEM**

Državna riznica je snažan integralni segment javnih financija svake zemlje, jer predstavlja sustav upravljanja javnim novcem. Kao takva, predstavlja opsežnu materijalnu cjelinu neke zemlje kroz koju se integralno provodi implementacija javnih financija zemlje, odnosno ukupnost aktivnosti i svih potrebitih radnji koje se odnose na proračunski proces zemlje. Državna riznica tako u svojoj strukturi obuhvaća državni proračun, računovodstvo te državnu reviziju (Ministarstvo financija, 2020.), a sam sustav riznice na cjelovitoj osnovi središnjoj državi pruža financijske usluge poput plaćanja, računovodstva, fiskalnog izvješćivanja i financijskog upravljanja.

U ovom poglavlju će biti riječ o teorijskim i funkcijskim odrednicama državne riznice te njezine uloge u upravljanju javnim dugom, novcem i državnom revizijom. Također će se prikazati organizacijska struktura državne riznice, pomoću koje će se steći cjelokupan uvid i dojam o načinu funkcioniranja iste te dinamičnosti njezinih funkcija u održavanju javnih financija zemlje.

#### **3.1. Teorijske odrednice državne riznice**

Državna riznica je element javnog upravljanja novcem (Ministarstvo financija, 2020). Ona predstavlja temeljnu organizacijsku jedinicu koja se fizički nalazi u određenom prostoru koji određuje država, a kao takva je skup proračuna, državnog računovodstva i revizije, odnosno integralni sklop i temelj javnih financija, gdje je državi na raspolaganju upravljanje njezinim gotovim novcem.

Po samoj svojoj definiciji, ona predstavlja funkcijski i organizacijski dio središnje banke, jer ista u državi svakodnevno upravlja likvidnošću, svojom deviznom pozicijom na nacionalnim i međunarodnim financijskim tržištima, sudjeluje na domaćim i inozemnim tržištima novca, deviznim tržištima i tržištima kapitala (Budimir, 2007.).

Pojmovna odrednica riznice znači blagajna, trezor, pretinac ili posebna prostorija gdje se čuvaju znamenite dragocjenosti te stvari od velike vrijednosti (Hrvatski jezični portal, 2020.). Ova definicija vrijedi za konkretno značenje pojma

riznice, međutim, u kontekstu javnih financija i proračuna kao i upravljanja njome ona ima drukčiji značaj.

U tom smislu ona ne predstavlja ni blagajnu ni pretinac, kao ni sef, već u kontekstu proračuna ista predstavlja povezani sustav plaćanja, računovodstva te financijsko-informacijski upravljački sustav u koji pristup imaju ministar financija, odjel riznice, ministarstva te državne agencije (Ministarstvo financija, 2020d). Za sva plaćanja iz riznice uglavnom nadležne institucije daju naloge, međutim, upravo odjel državne riznice je ključan u dodjeli, izvršenju i plaćanju danih naloga. Dakle, ako riznica neki nalog i zaprimi od postojeće javne institucije, ne mora nužno značiti da će isti nalog i izvršiti.

Mogućnost državne riznice da otplaćuje naloge i da proizvoljno vrši isplatu zahtjeva i naloga za koje smatra da li su potrebni ili nepotrebni, daje joj značaj preventivnog djelovanja u smislu ograničavanja nepotrebnih platnih naloga. Tome je cilj smanjenje državne potrošnje, jer redukcijom nepotrebnih naloga se ustvari učinkovito upravlja javnim novcem. Stoga u suvremeno vrijeme uspostave organizacije većine država svijeta riznica danas predstavlja informacijski sustav, koji je složen i služi da se pomoću njega upravlja financijama te da se omogući da se javni resursi efikasno koriste i da se uspostavi financijska disciplina, tako što se učinkovito povezuju javni prihodi i javni rashodi (Budimir, 2007.).

### **3.2. Funkcijske odrednice državne riznice**

"Državna riznica obavlja poslove koji se odnose na:

- pripremu i izvršavanje proračuna,
- državno računovodstvo,
- upravljanje gotovinom i javnim dugom (Ministarstvo financija, 2020d)."

Njena uloga u izvršavanju ovih poslova ogleda se u učinkovitom fiskalnom upravljanju, unapređenju upravljanja državnom imovinom, obvezama te fiskalnim rizicima. Kada se uspostavi državna riznica, tada se automatski ostvaruju glavni ciljevi javnih financija u državi, poput fiskalnog upravljanja, alokacija sredstava i drugo.

Da bi se riznica u kontekstu upravljanja proračunom uvela u sustav javnih financija, ona mora imati svoje zadane ciljeve. Riznica, prilikom svog uvođenja u sustav proračuna, ima određene ciljeve, a oni uključuju jasno definiran proces

provedbe proračuna, da se javni rashodi financiraju na način da se donesu učinkovite odluke o njihovu financiranju, da se javni resursi učinkovito koriste te utvrđivanje sveobuhvatnih informacija o tome u kakvom je financijskom položaju država.

Slijedeći temeljne ciljeve upravljanja riznicom, mogu se definirati i funkcije kojima ona raspolaže u upravljanju istima. Na taj način se njezine funkcije povezuju s upravljanjem javnim novcem, dugom, proračunom, državnim računovodstvom te državnom revizijom. Globalno gledano, osnovne funkcije riznice su upravljanje gotovinom kao javnim novcem, javnim dugom te upravljanje državnim rizicima. Riznica primarno kreće od upravljanja gotovim javnim novcem te na taj način regulira državne depozite i kreira konsolidirani račun središnje države. Pomoću nje se kontrolira prikupljanje javnih prihoda u interesu zemlje te se time procjenjuje tijek gotovine i novčanih tokova koje zemlja ima u tekućem vremenskom razdoblju (Budimir, 2007: 48).

Sama funkcija upravljanja dugom koji je dio riznice ima opseg u vođenju evidencije kada se izdaju državni vrijednosni papiri, registriraju državne obveze, vrši predviđanje količine duga, kao i samog iznosa za njegovu otplatu. Proračunsko upravljanje je dio osnovnog zadatka funkcioniranja riznice, pa su tako neke od njezinih funkcija priprema i izvršenje proračuna, vršenje financijskih operacija, koje uključuje da se upravlja novcem i portfeljem javnog duga (Budimir, 2007: 48).

Budući da ne postoji univerzalan i dominantan model koji potiče funkcioniranje državne riznice na reguliran i definiran način, ista je sama po sebi zadužena za upravljanje javnim financijama.

U nastavku će biti prikazano kako se uz pomoć riznice upravlja javnim novcem, javnim dugom, državnim računovodstvom i državnom revizijom.

### **3.2.1. Riznica i javni novac**

Funkcija riznice, koja je prioritetna u odnosu na druge, jest upravljanje javnim novcem jer je to ujedno i njezina temeljna zadaća. Da bi upravljanje javnim novcem bilo učinkovito, potrebno je određivanje strategija, planova i politika te iskorištavanje ciljeva i resursa da bi se oni postigli i rasporedili (Budimir, 2007.). To jamči sigurnost da će se provedba riznice u upravljanju javnim novcem odigravati učinkovito, ekonomično i djelotvorno. Upravljanje javnim novcem podrazumijeva određene operativne aktivnosti putem kojih se vrši prikupljanja novčanih sredstava, koja se

potom smještaju u riznicu (Budimir, 2007.). Tako je Vašiček (1995) definirao dvije glavne aktivnosti koje se odvijaju na prihodovnoj i rashodovoj strani proračuna. Na prihodovnoj strani proračuna se tako provode aktivnosti kojima se prikupljaju porezi iz javnih sredstava, a isti uključuju proračunske i neproračunske korisnike te distribuciju njihovih primitaka. Na strani javnih rashoda javljaju se aktivnosti u smislu alokacije prikupljenih financijskih resursa te vršenje dodjele ograničenih financijskih sredstava jedinicama koje ih troše.

Vašiček (1998) najpreciznije definira model riznice kod upravljanja javnim novcem i njihovu poveznicu. U riznici se javlja osnovni element koji predstavlja jedinstveni račun riznice (JRR). Na tom računu se bilježe sve transakcije kojima se daju nalozi za isplatu i uplatu iz proračuna, a da nema tog jedinstvenog računa, novac bi stajao na bankovnim računima korisnika, a država bi se zaduživala bez plaćanja obveza i na taj način bi se gomilali dupli troškovi. Kada nema jedinstvenog računa novac može stajati na samim računima korisnika, a država tada nema sredstava kojima bi platila obveze, pa se zadužuje. Tako se jedinstveni račun javlja u obliku snažne prednosti, jer on riznici omogućava provedbu sredstava u skladu s donesenim proračunom.

Javni novac namijenjen je svim javnim institucijama u državi i podmirenju njihovih troškova. Tako sve javne institucije, uključujući primarno Ministarstva pa na dalje ostali proračunski korisnici, imaju svoje individualne bankovne račune, a kada nalogima traže isplatu ili uplatu u riznicu, tada sastavljaju račune u obliku podračuna JRR.

U djelovanju riznice kod upravljanja javnim novcem temeljna je karakteristika učinkovitost. To znači da se u riznici moraju na vrijeme osigurati i u dospijeću dogovorenih obveza sva novčana sredstva potrebna za njihovo namirivanje. Ako se dogodi da na računu riznice ostane nepotreban višak novca, isti se automatski preusmjerava u kratkotrajna ulaganja da bi se cirkulacija nepotrebnog novca svela na minimum.

Kada se iz riznice upravlja javnim novcem, mora se pažljivo odabrati svaki odgovarajući instrument plaćanja, jer su transakcije koje se odvijaju u riznici različite. Na taj način se evidentiraju isplate sa računa riznice, gdje država jednim nalogom za plaćanje iz riznice vrši transakciju na račun vjerovnika i tako je pošteđena dodatnih administrativnih procedura i mogućih grešaka. Kada se događaju uplate na račun

države, tada je nebitno kakav je instrument plaćanja, bitno je samo da se plaćanja uredno izvršavaju.

Kod javnog novca i odnosa riznice u tom upravljanju važno je u kojoj financijskoj instituciji država drži temeljni bankovni račun riznice. U mnogim zemljama se najčešće implementira model da riznica drži svoj jedinstven bankovni račun kod središnje banke. Središnja banka javlja se u većini slučajeva kao temeljni kreditor države pa ukoliko država račun državne riznice drži kod središnje banke, tako umanjuje svoje mogućnosti zaduživanja prema središnjoj banci. Kada se prikupljaju primici i vrše isplate sa državnog proračuna, mogu se dogoditi neke promjene u likvidnosti pa država kroz monetarne institucije mora provoditi direktan nadzor nad njima.

U upravljanju javnim novcem riznica mora striktno voditi evidencije i brigu o financijskom planiranju sredstava s kojima raspolaže. Sukladno tomu, potrebno je izraditi temelj financijskih planova za raspolaganje sredstvima koji automatski idu uz planiranje državnog proračuna.

### **3.2.2. Riznica i javni dug**

Javni ili državni dug čine iznosi koje je država pozajmljivala kako bi financirala prošle deficite (Radešić, 2003: 88). Često se upotrebljava riječ "dug", a pri tom se misli na "deficit". Razlika između ta dva pojma može se jednostavno objasniti: ako su državni rashodi veći od državnih prihoda, proračun iskazuje deficit koji se mora financirati pozajmljivanjem. Iznos deficita povećava dug i samo ga suficit može smanjiti.

Deficitarno financiranje putem javnog duga znači prodaju vrijednosnih papira uz obvezu otplaćivanja kroz određeni broj godina kamata, a na kraju obično i otplatu glavnice. Prilikom kupoprodaje vrijednosnih papira nema prisile, već se ona odvija dobrovoljno, država se na tržištu kapitala natječe s ostalim zajmoprimateljima i pri tome plaća traženu kamatu (Radešić, 2003: 88).

Struktura javnog duga može se podijeliti na vrijednosne papire kojima se trguje i na one kojima se ne trguje jer su u vlasništvu samo prvoga kupca - državnih agencija i fondova (primjer štedne obveznice kao glavnog instrumenta financiranja u Drugom svjetskom ratu Sjedinjenih Američkih Država). Slobodno se trguje kratkoročnim zapisima, srednjoročnim i dugoročnim obveznicama koji se razlikuju po

dospijeću od 12 mjeseci pa do 40 godina (Radešić, 2003: 88). No, većina javnog duga je u državnim obveznicama koje imaju godišnji otplatni kupon i otkupljuju se po nominalnoj vrijednosti na dan dospijeća.

Javni dug definira i Zakon o proračunu (NN 87/08) smatrajući ga dijelom duga općeg proračuna. U tom je smislu zadaća državne riznice i upravljanje javnim dugom nadležna zadaća riznice jer s obzirom da ista upravlja gotovinom javnog novca, taj dio se odnosi i ja javni dug. S tog aspekta, kod upravljanja javnim dugom, uloga riznice ima sljedeće ciljeve (Ministarstvo financija, 2020d):

- „zadovoljavanje financijskih potreba države, uključujući podmirivanje dospjelih obveza,
- postizanje najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz prihvatljivu razinu rizika,
- promicati razvoj domaćeg tržišta.“

U davanju transakcija sa računa riznice u kontekstu javnog duga događa se da javni rashodi, u toku razdoblja kada se izvršava proračun, prekorače ograničene svote i naglasak se stavlja na financiranje istih koji se mora podmiriti tuđim izvorima sredstava. Tada se u riznici poseže za sredstvima javnog duga u svrhu podmirenja povišenih javnih obveza, i tu riznica mora učinkovito upravljati javnim dugom u smislu da se ne troši više tuđih sredstava nego što je stvarno neophodno.

Danas su proračunski deficiti prisutni u svim proračunima zemalja te je rijetkost da je bilo koja od njih zabilježila, tokom povijesti, proračunski suficit. To se događa čak i u idealnim uvjetima najrazvijenijih zemalja svijeta. Stoga je upravljanje javnim dugom blisko povezano s državnim proračunom, a on je integralni dio državne riznice. Ono tijelo koje provodi strategije državnog financiranja mora imati odgovornost i za njegovu tekuću provedbu. Kada ima zadatak da upravlja javnim dugom, tada riznica treba postići povoljne uvjete zaduživanja te u tom smislu treba voditi računa o popratnim efektima.

Zato je, od strane riznice, upravljati javnim dugom moguće samo u situacijama kada je riznica zakonski i pravno ovlaštena da bude temeljni donositelj odluka kod upravljanja javnim dugom. Vašiček (1998.) naglašava važnost riznice u upravljanju javnim dugom, gdje se ista temelji na dosljednosti i sveobuhvatnosti. Ove dvije stavke uključuju izbor različitih izvora financiranja koji su u nadležnosti riznice, potom uključivanje potencijalnih obveza u djelokrug poslovanja riznice, poput izdanih

garancija, a sve s ciljem da ih država prečesto ne izdaje te konačno koncentraciju svih zaduživanja na jednom mjestu.

### **3.2.3. Državno računovodstvo**

Državno računovodstvo predstavlja temeljnu bazu putem koje se vrši priprema informacija o proračunu, a koje će biti namijenjene internim i eksternim korisnicima. Ukoliko se pružaju nepouzdana informacije, to može rezultirati ozbiljnim posljedicama za državu.

U javnom sektoru se, u sklopu državnog proračuna, implementira državni informacijski sustav koji ima visoku razinu normativiteta (Budimir, 2007: 52). Zadatak je ovog računovodstva da pruži sve potpune informacije o tome kako se troši javni novac. U tom smislu, ako korisnici ne dobivaju potpune informacije, onda to nije u skladu sa sustavom demokratskog društva pa državno računovodstvo nije samo element ograničenja evidencije sustava, već i snažan upravljač i alat Vlade pod nadzorom javnosti.

Uloga riznice u upravljanju državnim računovodstvom ima funkciju posebne uprave, jer je u zemljama zadaća računovodstva da izvještava o svim državnim računima, a tu riznica ima vodeću ulogu jer je upravo bankovni račun državnog računovodstva integralni dio riznice. U smislu učinkovitosti državnog računovodstva, kao i s ciljem definiranja njegovih transakcija, isto treba postati integralni koncept državnog financijskog informatičkog sustava (DFIS-a). U tom smislu bi državna riznica mogla postati aktivni činitelj koji određuje jedinstvena pravila u kojima se vodi evidencija, primjenjuje knjigovodstveni sustav, računski plan i financijsko izvješćivanje onih subjekata koji spadaju u domenu javnih financija (Budimir, 2007: 53).

### **3.2.4. Uloga državne revizije**

Revizorska profesija u Hrvatskoj obavlja se okupljanjem u udruženjima revizora. Prvo zakonski određeno osnovano udruženje revizora u Hrvatskoj bila je Hrvatska udruga revizora (HUR). Ona je osnovana 06. travnja 1993. godine na

temelju odredbi tadašnjeg Zakona o reviziji. Njihov cilj djelovanja bio je da unapređuju revizijsku profesiju te da štite prava i interese revizora.

Državni revizori uvijek trebaju gledati unaprijed te držati korak s promjenjivim i fluktuirajućim potrebama javnosti, promjenama na financijskom tržištu te promjenama u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama. Revizijska profesija se treba razvijati sukladno potrebama tržišta. Ona mora uzeti u obzir mjere regulatora koje se odnose na usluge koje revizori pružaju, kao i promjene koje predviđaju kreatori međunarodnih računovodstvenih standarada (Sever Mališ, 2012: 58).

Državna revizija obavlja se u ime i za račun države. Ovu reviziju obavlja Državni ured za reviziju, a njime rukovodi glavni državni revizor, kojeg imenuje parlament države. Državni ured za reviziju je eksterna, stručna i neovisna organizacija. U našoj zemlji, Zakonom o državnoj reviziji uređuje se revizija državnih prihoda i rashoda, revizija financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora, jedinica lokalnih samouprava, pravnih osoba koje se financiraju iz proračuna. Državna revizija uključuje ispitivanje dokumenata, izvješća, isprava, sustava interne kontrole, računovodstvenih i financijskih postupaka (Zakon o državnoj reviziji, 2014., čl. 2.) te drugih evidencija da bi se utvrdilo iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i poslovanje poduzeća. Konačno, državna revizija obuhvaća i davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti te davanje ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva. Stoga su objekti ove vrste revizije: sredstva proračuna i fondova za financiranje djelatnosti od javnog interesa, sredstva javnih poduzeća i javnih zajmova, sredstva solidarnosti, ostala namjenski prikupljena sredstva javnog karaktera.

Državna revizija u Hrvatskoj je predvođena Državnim uredom za reviziju koji je definiran Ustavom Republike Hrvatske (NN 85/10, čl. 54.). Isti definira Državni ured kao najvišu revizijsku instituciju Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Isti je osnovan 1993. temeljem Zakona o državnoj reviziji, a započeo je s radom u listopadu 1994. godine.

Djelokrug Ureda uređeni su Zakonom o Državnom uredu za reviziju (NN 80/11) i Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine 24/11, 61/11 i 27/13). Ured obavlja reviziju državnih prihoda i rashoda, financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora i lokalnih jedinica, pravnih osoba koje se financiraju iz proračuna, pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska ili lokalne jedinice, društava i drugih pravnih osoba u



kojima Republika Hrvatska, odnosno lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima (Revizija.hr, Državni ured za reviziju, 2019.) Ured je također nadležan za obavljanje revizije sredstava Europske unije te drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba.

Vizija je Državnog ureda za reviziju povećanje odgovornosti svih sudionika u procesu prikupljanja, trošenja i upravljanja proračunskim, izvanproračunskim i drugim javnim sredstvima. Misija je istoga ta da je rad Ureda usmjeren na reviziju financijskih izvještaja i poslovanja te na poboljšanje zakonitosti, učinkovitosti i djelotvornosti subjekata koji upravljaju javnom imovinom i drugih pravnih osoba određenih zakonom. Također, pridonosi poboljšanju upravljanja javnom imovinom i drugim raspoloživim resursima, informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade i građana Republike Hrvatske o načinu i rezultatima upravljanja proračunskim i izvanproračunskim sredstvima te drugim sredstvima koja su subjektima revidiranja dana na upravljanje i raspolaganje. Osim toga, Ured ima i svoje temeljne vrijednosti: profesionalna izvrsnost, timski rad, savjesnost i profesionalna etičnost, neovisnost, odgovornost i pouzdanost (Državni ured za reviziju, 2019.)

Revizija obuhvaća ispitivanje dokumenata, isprava i izvješća, sustava unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka te drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima.

Državni ured za reviziju je obavezan svake godine obaviti reviziju izvještaja o izvršenju državnog proračuna te reviziju financijskih izvještaja i poslovanja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica izabranih s liste grupe birača. Sve druge revizije se planiraju i obavljaju u opsegu koji je predviđen godišnjim programom i planom rada Ureda, kojeg donosi glavni državni revizor na temelju zakonom utvrđenih kriterija (Državni ured za reviziju, 2019.).

Međunarodna suradnja Državnog ureda za reviziju može se podijeliti u četiri kategorije:

1. Aktivnosti povezane s članstvom u međunarodnim strukovnim udrugama;
2. Aktivnosti povezane s Europskom unijom;
3. Aktivnosti povezane s vrhovnim revizijskim institucijama drugih zemalja;
4. Druge međunarodne aktivnosti (Državni ured za reviziju, 2019.).

Državni ured za reviziju je član INTOSAI od 1994. i EUROSAI od 1996. Obveze koje proizlaze iz tih članstava zahtijevaju kontinuirano zalaganje i uključivanje Ureda u aktivnosti tih organizacija i njihovih radnih skupina, osnovanih radi razvijanja područja od posebnog interesa za državne revizije i usklađivanja metodologije i jačanja suradnje između državnih revizija. Ured je sudjelovao na svim kongresima ovih dviju organizacija održanih od njegova učlanjenja te je uključen u rad brojnih tijela i radnih skupina koje djeluju u njihovom sastavu. Osim sudjelovanja u radu kongresa, predstavnici Ureda sudjeluju i na drugim konferencijama, seminarima i sastancima posvećenim razvoju državne revizije i poboljšanju javnog sektora u organizaciji INTOSAI i EUROSAI (Državni ured za reviziju, 2019.).

Državna revizija u smislu Zakona o Državnom uredu za reviziju (NN 80/11) je ustrojena na način da njome upravlja Državni red za reviziju. Isti upravlja državnom revizijom u Hrvatskoj sa sjedištem u Zagrebu, a financira se iz Državnog proračuna RH. Sukladno svome djelovanju, Ured izrađuje financijski plan na sredini godine, točnije od 01. lipnja, koji provodi u idućoj godini sa projekcijama za naredne dvije godine. On samostalno raspoređuje svoja sredstva za rad i njima upravlja. Ustrojen je putem Središnjeg ureda u Zagrebu i područnih ureda u većim gradovima Hrvatske.

Državna revizija Hrvatske je u smislu Zakona o Državnom uredu za reviziju (NN 80/11) provjera dokumenata, isprava, izvješća, sustava unutarnjih kontrola, računovodstvenih, financijskih i drugih postupaka te drugih evidencija radi izražavanja mišljenja jesu li godišnji financijski izvještaji sastavljeni u skladu s mjerodavnim financijsko-izvještajnim i pravnim okvirom (Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN 80/11, čl. 8).

Državna revizija je veoma značajna u funkciji državne riznice, jer se putem nje dodjeljuje ocjena djelotvornosti državne revizije, a i same riznice.

Praktično, iako primjenjivost financijskog izvještavanja o poslovanju riznice uključuje poslovanje Državnog ureda za reviziju, ipak je ono odvojeno i zasebno posluje, ali kao integralni dio riznice, odnosno Državna revizija posluje u sklopu riznice kao važan dio njezina financijskog upravljanja i dio proračunskog sustava. Također se odvaja od državnog računovodstva s ciljem da bi eksterni revizori mogli poslovanje riznice ocijeniti samostalno, nezavisno i objektivno. "Subjekti koji podliježu državnoj reviziji su:

- jedinice državnog sektora,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,

- pravne osobe koje se financiraju iz proračuna,
- pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- društva i druge pravne osobe u kojima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima većinsko vlasništvo nad dionicama odnosno udjelima i/ili odlučujući utjecaj u upravljanju,
- pravne osobe (kćeri) koje osnivaju pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- pravne osobe koje sredstva za rad osiguravaju iz obveznih doprinosa, članarina ili drugih prihoda propisanih zakonom,
- političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na način kako je propisano zakonom kojim se uređuje financiranje političkih aktivnosti i izborne promidžbe i
- pravne osobe u Republici Hrvatskoj koje koriste sredstva Europske unije, međunarodnih financijskih mehanizama i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba." (Zakon NN 111/19, čl. 9, st. 2.)

### **3.3. Osnovna organizacija i struktura riznice**

Stručnjaci MMF–a, koji imaju brojna iskustva u svom poslovanju, davno su ukazali na potrebu da se državna riznica uspostavi na dvije razine, nacionalnoj i lokalnim razinama. To se osobito odnosi na veće i razvijene zemlje, koje bi time imale veću kontrolu nad javnim financijama. U tom smislu bi se formirali regionalni uredi državnih riznica, koji bi radili poslove koji obuhvaćaju lokalnu domenu, ali bi bili odgovorni središnjem sustavu riznice. Time bi se unaprijedila i suradnja s lokalnom samoupravom, koja bi išla do razine da se neke usluge mogu pružati na lokalnoj razini, ali bi se mogle provoditi i zajedničke aktivnosti.

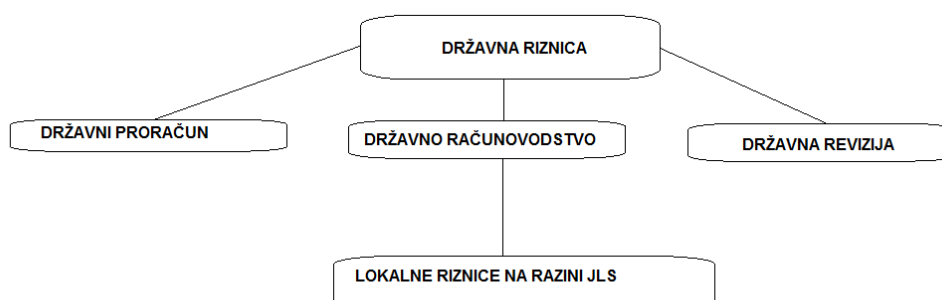
Svaka riznica, bilo da je lokalna ili državna, mora biti organizirana na način da provedbi proračunske politike pruža uvijek učinkovite odgovore kada se događaju promjene u makroekonomskoj okolini države. Ona, osim toga, treba imati ulogu financijske poluge kada se događaju promjene u ekonomskom okruženju, što bi omogućilo ispunjenje makroekonomskih ciljeva države. U smislu omogućavanja

takve situacije, potrebno je izvršiti visoki stupanj institucionalizacije temeljnih funkcija riznice te se u tom smislu postiže njezina lakša informatizacija i brže dobivanje svih relevantnih informacija, kojima bi se mogla izvršiti koordinacija proračunskih i financijskih aktivnosti. Ovakav pristup informacijama, koje služe izvršenju proračuna te kontroliraju financijske tokove omogućuje riznici učinkovitu kontrolu proračuna te plan i prilagodbu u njegovu izvršenju (Šimurina et.al., 2012: 61).

Državna riznica, kao takva, predstavlja integralni dio državnog proračuna, računovodstva i revizije te objedinjuje ova tri dijela. Ona kao organizacijska struktura u sustavu javnih financija nije zasebna javna institucija te kao takva nema standardiziranu poslovnu organizacijsku strukturu sa fizičkim odjeljenjima, organizacijskim jedinicama i poslovnim funkcijama.

Međutim, ista je organizirana samo na nacionalnoj razini i kao takva predstavlja jedinstveni račun s kojim proračunom se vrši upravljanje javnim novcem. Standardizirani uvjeti suvremenih javnih financija sve su više prepoznali potrebu uspostave riznice na dvije razine, odnosno na još jednoj manjoj od nacionalne, a to je razina riznice na jedinicama lokalne samouprave, čime bi se doprinijelo učinkovitijem raspolaganju lokalnim proračunima. To su pokazala i istraživanja vodećih monetarnih institucija u svijetu, poput Svjetske banke i MMF – a. U to smislu bi regionalni uredi provodili osnovne djelatnosti na lokalnoj razini i u domeni tog ospega posla, ali bi svoju odgovornost u potpunosti podčinjavali središnjoj nacionalnoj riznici (Budimir, 2007.).

Slika 2. Organizacijska struktura državne riznice i lokalnih riznica



Izvor: izrada autorice

Dualna razina osnivanja riznice bila bi takva da bi funkcionirale manje riznice na lokalnim razinama, a sveukupnost postojećih bila bi uklopljena u nacionalnu riznicu sa sustavnim pregledom upravljanja javnim novcem na lokalnoj razini, čiji bi zbroj odgovarao nacionalnoj. Tada bi dualni sustav riznice bio ustrojen na način da bi pružao učinkovite proračunske politike na lokalnoj i nacionalnoj razini, što bi utjecalo na učinkovito financijsko upravljanje i brze promjene u okolini. Dogodile bi se mnoge pozitivne promjene u navedenim ekonomskim okruženjima, što bi za cilj dovelo do ravnoteže i stabilizacije ukupne makroekonomske politike zemlje.

## **4. DRŽAVNA RIZNICA U HRVATSKOJ – KONCEPTUALNI I PRAVNI OKVIR**

Kroz posljednjih desetak godina sustav hrvatskih javnih financija podliježe sustavnim problemima kontrole i načina upravljanja u javnim pihodima i rashodima. Problematika prikupljanja javnih prihoda i rashoda je u nadležnosti proračuna, koji se kroz promatrana razdoblja pokazao učinkovitim u prikupljanju i alokaciji istih, međutim, prisutnost proračunskog deficita i njegovo produbljivanje donosi brojne izazove s kojima se Hrvatska kao zemlja suočava. Rezultat je to nedefinirane uloge ključnih institucija, poput Ministarstva financija, koje su s državom povezane financijskim vezama. Država ima u bankama brojne poslovne račune koji su upitni po pitanju veličine sredstava, kao i brojnost tih računa. Banke su u nadležnosti da se koriste tim računima, depozitima i ostalim državnim sredstvima da bi obavljale svoju komercijalnu djelatnost, a tada dolazi upitnost likvidnosti državnih sredstava ukoliko je državi u danom trenutku potreban novac. Svaka propast takve banke nužno utječe i na "nestanak" državnih sredstava kojima je ona raspolagala (Bajo, 2001.), gdje troškove nestanka takvih banaka primarno snose porezni obveznici. Reguliranje državnih financija, tako da se konačno uspostavi sustav državne riznice (državni financijsko-informacijski upravljački sustav) i u cijelosti počne funkcionirati jedinstveni račun riznice, riješilo bi državu brojnih problema oko plaćanja, upravljanja gotovinom ali i javnim dugom (Bajo, 2001.).

Uključivanjem Hrvatske u međunarodne novčane tokove, gdje se događaju brojne ekonomske i financijske transakcije na međunarodnoj razini, uspostava državne riznice na drukčiji način postavila je potrebu, jer se iz nje javlja sasvim novi sustavni pristup javnim financijama kojim bi se učinkovitije upravljalo. U ovom poglavlju će, stoga, biti riječi o pojmovnim odrednicama državne riznice u Hrvatskoj te pravnoj regulativi i zakonskim okvirima djelovanja državne riznice u Hrvatskoj.

### **4.1. Pojmovne odrednice riznice u Hrvatskoj**

Hrvatska tretira sustav državne riznice kao sustav koji se bavi upravljanjem javnim novcem (Ministarstvo financija, 2020.). Najpreciznija definicija državne riznice data je Zakonom o proračunu (NN 87/08), kojim je riznica definirana kao "sustav koji

organizacijski i informacijski objedinjava proračunske procese: pripremu proračuna, izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo, upravljanje novčanim sredstvima i javnim dugom." (Zakon o proračunu, NN 87(08, čl. 3, st. 6)

Danas većina razvijenih zemalja u svom sustavu riznice ima implementiran računalni sustav u kojem su objedinjene sve transakcije ciljnih institucija, poput Ministarstva financija i ostalih financijskih institucija i korisnika riznice koje koriste sredstva iz riznice da bi podmirile svoje troškove i potrebe. 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 (Bajo, 2001.):

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.

Da bi se uvela riznica u sustav javnih financija Hrvatske, zemlja mora imati dobro razvijenu informacijsku podršku i snažan informacijski sustav. Hrvatska ima implementiran SAP R/3 informacijski sustav u upravljanju računima s kojeg se bilježe sve transakcije koje se zbivaju unutar državne riznice.

Hrvatska je svoju riznicu ustrojila primarno zakonskim okvirom, a u praktičnoj implementaciji ju je organizirala na način da ju je uskladila s državnim ustrojem. Tako je ista organizirana na tri razine, uključujući proračun, računovodstvo i reviziju. U njoj su zaposleni specijalizirani djelatnici koji poznaju financije, a rade sve zadužene rizničke poslove financijera i rizničara.

"Hrvatska državna riznica obavlja poslove koji se odnose na: pripremu i izvršavanje proračuna, državno računovodstvo i upravljanje gotovinom i javnim dugom." (Ministarstvo financija, 2020.) Kod državne riznice je vrlo bitno tko su njezini korisnici, a istima se smatraju svi oni djelatnici unutar organizacijske funkcije riznice te koji imaju pristup rizničnom informacijskom sustavu. Tako je prva razina riznice Državna riznica te njome upravlja Ministarstvo financija. Druga razina predstavlja lokalne i područne riznice, koje su na jedinstven način informatički i financijski povezane sa središnjom državnom riznicom. Kod upravljanja lokalnim riznicama

glavni upravitelji su ministarstva i tijela u razini ministarstava, a na trećoj razini riznice se nalaze korisnici proračunskih sredstava.

Pregledom teorijskih odrednica i definiranja državne riznice u Hrvatskoj vidljivo je da se konceptualni okvir riznice uklapa i implementira u praksu hrvatskih javnih financija. Iako su hrvatske javne financije pred brojnim izazovima, uspostavom sustava državne riznice doprinosi se učinkovitoj alokaciji proračunskih resursa u zemlji.

#### **4.2. Pravni okvir i regulativa hrvatske državne riznice**

U Hrvatskoj postoji nekoliko pravnih izvora i zakonodavne regulative koji reguliraju rad i upravljanje riznicom. Hrvatska je, primarno, ustroj riznice prije same praktične implementacije i njezin rad definirala temeljnim Zakonima koji obuhvaćaju poslovanje njezinih integralnih dijelova, a potom je sukladno zakonskoj regulativi pristupila poslovanju riznice.

Zakon o proračunu (NN 87/08) definira sam pojam i poslovanje državne riznice koja je prikazana kao organizirani sustav upravljanja javnim novcem u Hrvatskoj. Ovaj Zakon je primarno integriran u implementaciju javnih financija u korist proračuna. Njime se uređuje „planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski odnosi u javnom sektoru, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama." (Zakon o proračunu, NN 87/08, čl. 1)

Zakon se u potpunosti odnosi na kreiranje i implementaciju državnog proračuna, a budući da je riznica njegova viša instanca, tako se i zakonske odredbe ovog Zakona (NN 87/08) odnose i na poslovanje državne riznice.

U smislu poslovanja državne riznice i njezine poveznice sa proračunom, važan je cjelokupan proračunski proces koji se implementira u Hrvatskoj, jer se njime definiraju financijski odnosi među javnim institucijama Hrvatske koje su korisnici riznice.

U okviru Zakona o proračunu kreira se račun prihoda i rashoda, sukladno sljedećoj klasifikaciji Zakona (NN 87/08, čl. 18):

1. Prihodi:
  - a) od poreza,



- b) doprinosi za obvezna osiguranja,
- c) pomoći,
- d) prihodi od imovine,
- e) prihodi od pristojbi i naknada,
- f) ostali prihodi i
- g) prihodi od prodaje nefinancijske imovine.

## 2. Rashodi:

- a) za zaposlene,
- b) materijalni rashodi,
- c) financijski rashodi,
- d) subvencije,
- e) pomoći,
- f) naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade,
- g) ostali rashodi i
- h) rashodi za nabavu nefinancijske imovine."

Ovakvim prikazom Zakona o proračunu (NN 87/08) definirane su njegove izravne poveznice sa poslovanjem riznice. Moguće je uvidjeti da je Zakon o proračunu temeljni zakonski akt putem kojeg se direktno utječe na poslovanje riznice i on je ciljni okvir i pravni temelj za poslovanje riznice jer se ona na njega temeljno naslanja u upravljanju javnim novcem.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti je sljedeći pravni akt koji regulira pravni okvir funkcioniranja i rada Državne riznice. Primarno je ovaj Zakon donesen u studenom 2010. godine, međutim, njegovim postupnim izmjenama i prilagodbama pravnoj stečevini Europske unije, on je u svojoj punoj snazi nastupio u studenom 2018., kada se sustavno primjenjuje u praksi. Prema čl. 1. ovog Zakona (NN 111/18, čl. 1), određuju se pravila kojima se ograničava visina rashoda i manjka općeg proračuna i javnog duga, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti.

Zakon je stvoren da bi se orijentirao na implementaciju novih i unaprijed određenih kontrola koje bi se provodile na licu mjesta, kao i da bi se osigurao stupanj

osnaživanja odgovornosti Ministarstva financija i njegova čelnika koji bi namjenski i svrhovito provodio proračun.

Zakon direktno utječe na dospjele obveze koje su predviđene samim državnim proračunom i njegovim planovima, gdje se unaprijed određuju strategija i financijski planovi za tekuću poslovnu godinu. Ako obveze koje su dospjele budu veće od onih predviđenih proračunom, tada dolazi do prekoračenja planskih sredstava koja se potom umanjuju u financijskom planu za provedbu proračuna u narednoj proračunskoj godini. Ukoliko se dogodi da čelnik koji izvršava proračun prekrši bilo koju odredbu Zakona u njegovoj provedbi, tada on mora preuzeti odgovornost za svoje greške te svoj mandat ostaviti na raspolaganje.

Sukladno ovome Zakonu, a što je od osobite važnosti za poslovanje države riznice jest financijsko upravljanje. Financijsko upravljanje je, u tom smislu, orijentacija financijskih učinaka koji se ostvaruju poslovanjem prema ostvarenju određenih ciljeva, koristeći pri tome sredstva na pravilan, etičan, ekonomičan, djelotvoran i učinkovit način (Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, NN 78/15, čl. 4, st. 1).

## **5. LOKALNA RIZNICA U HRVATSKOJ - TEMELJ RAZVOJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

U kontekstu razvoja riznice u sklopu javnih financija, uvijek se stavlja naglasak na državnu riznicu na nacionalnoj razini. U Hrvatskoj ne postoji propisan zakonski okvir i pravna regulativa koja bi regulirala sam sustav riznice i njezinu strukturu na nacionalnoj i lokalnoj razini i to je jedan od temeljnih nedostataka u formiranju sustava lokalne riznice. Naime, navedeni Zakoni u prošlom poglavlju su temeljni zakonski akti kojima je Hrvatska usmjerila rad riznice u upravljanju javnim novcem, međutim, još uvijek se nije donio niti jedan konkretan Zakon koji bi sveobuhvatno objedinio rad riznice na jednom mjestu. Budući da se element lokalne riznice pomoću postojećih zakona nastoji uobličiti i definirati, na isti način objašnjavaju se i temeljni pojmovi u svezi sustava lokalne riznice, kao i samog procesa njezina uspostavljanja ili implementiranja.

Zakon o proračunu (NN 87/08, čl. 60) je prvi koji je definirao rad sustava riznice te je time i akt koji potiče nacionalne vlasti na formiranje lokalnih riznica koje bi pospješile rad lokalnih proračuna i financijsko upravljanje jedinica lokalne samouprave. Zakon u svom članku 60. omogućuje jedinicama lokalne samouprave da se uspostavi lokalna riznica na lokalnoj razini te njezin jedinstveni račun. Na taj način bi sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S) bile u mogućnosti imati samo jedan račun, putem kojeg bi vršile sva plaćanja te bi se omogućilo proračunskim korisnicima da također imaju samo jedan račun, koji bi bio integralni dio državnog proračuna.

U ovom poglavlju bit će riječ o pojmu i odrednicama lokalne riznice, njezinim obilježjima, pravnom okviru lokalnih riznica u Hrvatskoj te problemima uspostave lokalnih riznica u Hrvatskoj. Sve će se temeljiti na teorijskoj problematici istraživanja, da bi se kasnije u aplikativnom dijelu teorija mogla primijeniti na praksu. Budući da je u Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija, neminovno je poraditi na kreiranju lokalnih riznica koje bi uvelike mogle doprinijeti razvoju i unapređenju lokalnih proračuna (Šimurina et. al., 2012.).

## 5.1. Lokalna riznica – pojam i odrednice

Lokalna riznica u principu nema reguliranu definiciju. Globalno je prihvaćena definicija riznice na nacionalnoj razini koju regulira Zakon o proračunu i čija je definicija već predstavljena. S obzirom da se Zakon poziva na riznicu kao na sustav koji je informacijski i organizacijski ustrojen na način da objedinjuje proračunske procese pripreme i izvršavanja proračuna, isto tako se sustav lokalne riznice poziva na ovu definiciju. Može se, stoga, dati okvirna definicija lokalne riznice u sklopu one na nacionalnoj razini, gdje se istu može promatrati kao organiziran i orijentiran sustav upravljanja javnim novcem na lokalnoj razini, odnosno financijsko upravljanje gotovinom i proračunom na razini jedinice lokalne samouprave (Šimurina et. al., 2012: 70).

Budući da je državna riznica temeljena implementacijom financijsko - informacijskog sustava sa svrhom odrađivanja svih transakcija u proračunskom procesu, neminovno je da bi i lokalna riznica imala iste karakteristike. Po načinu funkcije, lokalna riznica ustrojena je i funkcionira isto kao i državna, samo na lokalnoj razini. Stoga su sve lokalne riznice našle svoj pravni temelj za postojanje i financijsko upravljanje u Zakonu o proračunu. Upravo se iz njega mogu dokučiti proračunski prihodi kojima se financiraju potrebe korisnika, a time se ustvari ostvaruju ciljevi lokalnih riznica na lokalnoj razini (Šimurina et. al, 2012: 70).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 109/07) bi u svojstvu razvoja lokalnih riznica bio temeljni pravni akt gdje bi se poslovanje ovih riznica zakonski reguliralo. Međutim, unatoč brojnim izmjenama ovog Zakona još uvijek nisu donesene niti implementirane učinkovite zakonske smjernice koje bi regulirale rad lokalnih riznica. U tom smislu lokalne riznice bi trebale imati jednog ili više proračunskih korisnika da i se mogao uspostaviti sustav lokalne riznice te da bi se pomoću nje uspostavilo financijsko – informatičko upravljanje na lokalnoj razini (Šimurina et. al., 2012: 71).

Stoga se pojmovnim odrednicama lokalna riznica može definirati i poistovjetiti sa nacionalnom kao njezina podružnica, odnosno organizacijska jedinica koja lokalnim korisnicima osigurava financijsko poslovanje na lokalnoj razini, ali im i omogućuje da isti koriste jedinstven sustav riznice na nacionalnoj razini. U tom smislu kreiranje lokalne riznice omogućava učinkovitu

implementaciju Zakona o proračunu. Na taj se način stječe uvid u snagu lokalnih jedinica te sposobnost kvalitetne provedbe u realnosti onoga što se u javnim financijama godinama radi samo na razini središnje države (Šimurina et. al., 2012: 71).

## **5.2. Obilježja i ciljevi lokalne riznice**

Lokalna riznica bi kao i nacionalna trebala imati svoje ciljeve i obilježja. Implementacija lokalne riznice je kao koncept započeta sa pokretanjem funkcionalnosti državnog proračuna još 2005. godine, a kojemu su prethodile brojne financijske analize i planovi državnih računa u poslovnim bankama. Tada se uvidjelo da je za poslovanje državne riznice potreban samo jedan račun riznice u banci, koji je obično otvoren kod središnje banke. Tako se kreiraju sve potrebne aktivnosti koje su važne kada se stvaraju osnovni uvjeti kod zatvaranja tih računa. Time se omogućuje otvaranje jedinstvenog računa za lokalni proračun, kao i za sustav lokalne riznice.

Stoga se model upravljanja proračunskim sredstvima kroz sustav lokalne riznice temelji na otvaranju jedinstvenog računa. Preko takvog računa se svakodnevno odvijaju sve financijske transakcije lokalne riznice te proračuna. Ovaj koncept uključuje opciju da svi prikupljeni primici i potrošeni izdaci idu s jedinstvenog računa, gdje postoji jedinstven uvid u sve takve transakcije.

U smislu razvoja lokalne riznice svi njezini financijski poslovi se obavljaju sa jedinstvenog računa lokalne riznice po uzoru na nacionalnu. Takav koncept je jedinstven jer lokalnoj riznici omogućava likvidnost u smislu funkcioniranja lokalnog proračuna. Dakle, financijsko poslovanje lokalne riznice je istovjetno onom na lokalnoj razini, što doprinosi boljem upravljanju lokalnog proračuna jedinica lokalne samouprave. Na taj način lokalna razina ima uspješnije financijsko poslovanje, sagledavanje lokalnih prihoda i rashoda na nižoj razini koje može pomnije planirati te o ovom upravljanju ovisi učinkovitost alokacije lokalnih resursa.

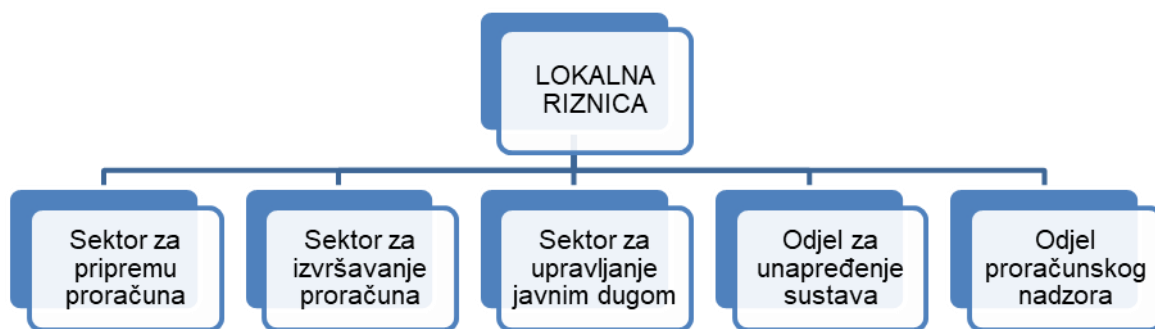
Budimir (2017.) navodi kako je zakonom određeno da svi proračunski korisnici mogu imati otvoren samo jedan račun preko kojeg će se vršiti transakcije. Stoga se s jedinstvenog računa vrši isplata svih rashoda planiranih proračunom, a to su:

- rashodi za zaposlene;
- drugi rashodi poslovanja;

- rashodi za nabavu nefinancijske imovine;
- vlastitih rashoda." (Zakon o proračunu, NN 87/08, čl. 37.)

Kada se koristi jedinstveni račun u poslovanju ovog smisla, onda se misli na račun lokalne riznice, gdje se proračunskim lokalnim procesom utvrđuju jasno svi financijski postupci, planiranje i upravljanje.

Slika 3. Struktura i elementi lokalne riznice



Izvor: Budimir, V. (2017.) Proračunsko računovodstvo. Požega: Veleučilište u Požegi. Str. 10.

Budimir (2017) je na slici 3. prikazala strukturu lokalne riznice i način njezina funkcioniranja. Ista je, kao „podružnica“ nacionalne riznice podijeljena u tri sektora i dva Odjela koji funkcioniraju načinom financijskog upravljanja lokalnim javnim novcem. Sektori, u tom smislu, predstavljaju odjele sa učinkovitim obavljanjem svoga posla. Tako Sektor za pripremu proračuna izrađuje temelje proračuna i vrši osnove planiranja javnih potreba, da bi se prema njima usmjerili javni rashodi. Sektor za izvršavanje proračuna vrši implementaciju proračuna, gdje se izrađuje glavni nacrt proračuna. Konačno, kod Sektora za upravljanje javnim dugom registriraju se obveze povezane s javnim dugom. Funkcioniranje ovih sektora mora biti kolaborativno, jer samo tako će državna riznica funkcionirati optimalno.

### 5.3. Pravni okvir i uspostava lokalne riznice u Hrvatskoj

U smislu sastavljanja zakonskog okvira sustava lokalne riznice temeljem kojeg se može orijentirati svoje poslovanje, on je isto tako temeljen na zakonskim propisima i aktima, na kojima se temelji sustav nacionalne riznice. Zakoni koji uređuju pravni okvir lokalne riznice u Hrvatskoj su Zakon o proračunu (NN 87/08), Zakon o Državnom uredu za reviziju (NN 29/19), Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/28) te Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (78/15).

Navedena zakonska regulativa i pravni okviri u segmentu lokalnih riznica definiraju smjernice i postupke kako se može pomoći lokalnim vlastima da osiguraju učinkovito poslovanje svojih lokalnih javnih financija.

Međutim, osim zakonodavnog navedenog okvira, za sustav lokalne riznice vrlo je bitan Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/12). Ovaj Zakon definira temeljno poslovanje jedinica lokalne samouprave, međutim, njegov je glavni nedostatak što u sebi nema razrađen koncept poslovanja lokalne riznice. Dakle, ovaj zakon definira donošenje lokalnog proračuna i način njegova poslovanja, ali do sada je u svim svojim izmjenama anulirao definiranje poslovanja i postojanja lokalne riznice. To je jedan od temeljnih nedostataka ovoga Zakona, a čijim bi se uvođenjem stavki doprinijelo daljnjem razvoju zakonskog okvira za funkcioniranje riznice na lokalnoj razini.

Da bi se lokalna riznica uspješno uspostavila, ona mora osigurati postojanje određenih preduvjeta temeljem kojih može uspješno egzistirati i upravljati lokalnim javnim novcem. Sustav lokalne riznice, odnosno SLR, ima zadatak da integracijom sveukupnih proračunskih procesa vrši učinkovito financijsko poslovanje na način da se sve transakcije jedinstveno unose u informatički sustav te da se sve odvija preko jedinstvenog lokalnog računa riznice, bez bilo kakvih manualnih radnji. To znači da sve mora biti informatizirano uz izbjegavanje manualnih radnji, tablica i proračuna, što uvelike može olakšati posao djelatnicima lokalne riznice. Na taj način se unapređuje rad i ažurnost ljudskih potencijala u lokalnoj riznici. U lokalnoj riznici, nužno je kreiranje preduvjeta za rad osoblja lokalnih rizničara koji bi mogli učinkovito upravljati novcem jedinica lokalne samouprave te uspješno alocirati lokalna proračunska sredstva (Šimurina et. al., 2012.).

Prvi preduvjet uspostave uspješne lokalne riznice je organizacija iste. Po mogućnosti uspostave kvalitetne organizacije lokalne riznice, moraju se kreirati dobri

odnosi između njezinih poslovnih funkcija, gdje se moraju isti održavati i među zaposlenicima, kao i odrediti stupanj njihove odgovornosti. Osim dobro osmišljene organizacije lokalne riznice, važno je da lokalni proračunski proces bude transparentan te da su u njemu javno vidljive i dostupne sve potrebne informacije korisnicima i zainteresiranoj javnosti (Šimurina et. al, 2012.).

Daljnji preduvjeti obuhvaćaju tehničku prirodu uspostave lokalne riznice. U tehničke preduvjete spada za razvoj sustava lokalne riznice kao najvažniji informatički aplikativni softver, postojanje Web servisa i snažne i jedinstvene IP adrese, brzina i kvaliteta radne stanice i svih ostalih informacijskih preduvjeta da bi se putem lokalne IT mreže povezali svi Sektori i odjeli. U tehničkim uvjetima bitno je osigurati podršku koja će lokalnoj riznici omogućiti sigurno i stabilno poslovanje. Budući da se ovdje radi o načinu poslovanja financijskim transakcijama lokalnim javnim novcem, u tehničkim preduvjetima nužno je kreirati snažnu sigurnosnu podršku financijskom poslovanju. To znači da se u tehničke preduvjete poslovanja lokalne riznice mora uvesti i snažna informatička zaštita prilikom financijskog poslovanja lokalnih riznica (Šimurina et. al., 2012.).

Sljedeća osnova i preduvjeti poslovanja lokalne riznice su kadrovskog karaktera, što znači da se u lokalnim riznicama moraju zapošljavati specijalizirani stručnjaci rizničari financijskog usmjerenja koji će znati učinkovito obavljati svoj posao. Nije dovoljna, dakle, samo informatička oprema i organizacija poslovanja već su tu potrebni i kvalitetni ljudski potencijali, koji će financijsko poslovanje lokalne riznice sprovesti u uspješna djela.

Djelatnici lokalne riznice moraju biti posebno educirani pa je, stoga, bitno za lokalnu riznicu da ima osiguranu svoju misiju, viziju i ciljeve te da se vrši neprestana edukacija zaposlenika koja će doprinijeti njihovom snažnijem angažmanu u radu s lokalnom riznicom, da bi oni ostvarili svrhu uvođenja i promjena u lokalnoj riznici. Sam postupak zapošljavanja, edukacije i kontinuiranog rada djelatnika lokalne riznice mora biti kontinuiran te imati zacrtane strategije i ciljeve u napretku poslovanja koje će zaposlenici nastojati doseći. Posebno je preporučljivo i organizirati kvalitetan radni tim u lokalnoj riznici gdje bi određeni zaposlenik, kao voditelj tima, imao temeljnu funkciju održavanja sustava lokalne riznice te prilagodbu tog sustava svim inovacijama koje dolaze.



#### **5.4. Prednosti uvođenja sustava lokalne riznice**

U kreiranju sustava lokalne riznice nužnost je da se ona formira na način da provodi učinkovito financijsko poslovanje na lokalnoj razini te da učinkovito upravlja lokalnim javnim prihodima i rashodima. U uspostavljanju sustava lokalne riznice kreirale bi se mnoge prednosti koje bi doprinijele učinkovitosti poslovanja javnim financijama na lokalnoj razini.

Primarna prednost kreiranja sustava lokalne riznice jest kontrola nad trošenjem lokalnih proračunskih sredstava. Uvođenjem sustava lokalne riznice omogućuje se primarno učinkovitija alokacija javnih financijskih resursa, jer bi se upravljanje gotovim novcem moglo specifično usmjeriti na točno ciljane potrebe. Iz toga proizlazi i uspješna financijska kontrola prikupljenih lokalnih prihoda te njihova sustavna alokacija tamo gdje je to zaista nužno, u korist zadovoljenja potreba od lokalnog javnog interesa. Glavna prednost sustava lokalne riznice je uvođenje standardiziranog računovodstvenog praćenja te način na koji se lokalna vlast izvještava. Isti na taj način, uključujući i proračunske korisnike, mogu u svakom trenutku imati provjerene i točne informacije o načinu izvršenja proračuna u njihovoj lokalnoj samoupravi (Šimurina et. al., 2012.).

U skladu sa svime navedenim, sustav lokalne riznice pogodan je za kreiranje i implementaciju zbog niza koristi koje donosi i korisnicima i djelatnicima i stanovništvu. Primarno bi se učinkovito upravljalo javnim novcem na lokalnoj razini i pospješila bi se kontrola istih u implementaciji. Lakše bi se vršile financijske transakcije iz riznice na lokalnoj razini koje bi se usmjerile u područja od potrebe koje su prepoznate od strane lokalnih vlasti, jer se nacionalne vlasti slabo bave lokalnim problemima. Nadalje, vršilo bi se pojednostavljenje zahtjeva za proračunskim sredstvima, ukidale bi se administrativne barijere te bi se dobila značajna ušteda vremena u poslovanju sa javnim financijama lokalnog karaktera.

## 6. LOKALNA RIZNICA U GRADU PULI

U ovome se poglavlju istražuje problematika sustava lokalne riznice uzimajući primjer Grada Pule. Primarno se predstavlja odabrana lokalna jedinica samouprave, a nakon toga slijedi analiza postupka uvođenja sustava lokalne riznice na ovome primjeru, kao i prikaz osnovnog koncepta te učinaka koji iz njega proizlaze.

### 6.1. Grad Pula kao jedinica lokalne samouprave

Pula je stari rimski grad na jugu poluotoka Istre, ima 57 500 stanovnika (DZS, 2020.) te se prostire na 70 km<sup>2</sup> zemljopisne površine. Najrazvijenije je gospodarsko središte Istarske županije te se ubraja među deset najvećih gradova u zemlji. Osim što je gospodarsko središte, grad je zbog svoje veličine i aglomeracije u Istri i kulturno, prometno, zdravstveno, obrazovno, trgovačko i administrativno središte. Iako je osnovna djelatnost grada turizam, koji se razvijao na gotovo 16 kilometara dugom priobalju, obala i more bili su od presudnog značaja za razvoj ostalih djelatnosti poput brodograđevne industrije, lučke djelatnosti, brodarstva i ribarstva (Čamdžić, 2000.). Osim turizma, u Puli je razvijena proizvodnja stakla, cementa i mlijeka, mnogi oblici uslužnih djelatnosti, a plodno tlo u njenoj bližoj okolici omogućilo je kvalitetni uzgoj voća i povrća.

Demografske karakteristike grada obilježava sve izraženija stacioniranost, ali indikativan pokazatelj pulske demografije jest da je od ukupnog broja stanovnika Pule samo 40% njih tu i rođeno (GUP Pula, 2020: 46). Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Pula je imala 57 500 stanovnika, od čega je 47% muške i 53% ženske populacije.

Tablica 1. Dobna struktura stanovnika Pule

0 – 24 godine	15% stanovnika
25 – 34 godine	15% stanovnika
35 – 44 godine	18% stanovnika
45 – 54 godine	18% stanovnika
55 – 64 godine	14% stanovnika
65 i više godina	19% stanovnika

Izvor: DZS, Popis stanovništva 2011., Popis stanovništva, kućanstva i stanova 31.ožujka 2011., stanovništvo prema obrazovnim obilježjima, Zagreb, 2011., prilagodila autorica

Iako je za Pulu karakteristično da njeno stanovništvo postaje sve starije, prema statističkim pokazateljima dobna struktura grada izrazito je povoljna: udio mladog stanovništva do 34. godine iznosi 30%, zrelog stanovništva do 64. godine 48%, dok je samo 19% stanovništva staro i pripada dobnoj skupini preko 65 godina. Obrazovnu strukturu stanovništva čini 75% stanovnika sa VKV i srednjom stručnom spremom, dok je njih 24% s višom i visokom naobrazbom. Svega je 0,9% stanovništva nepismeno (Čamdžić, 2000: 49), malo je stanovnika bez obrazovne stručne spreme te je povoljna okolnost da je broj osoba sa srednjom stručnom spremom dvostruko veći od onih sa osnovnoškolskim obrazovanjem. Taj kontingent je, uz spomenuto visoko učešće visokoobrazovanog stanovništva, značajan ljudski potencijal (GUP Pula, 2020: 47). Osim Hrvata, u Puli žive i nacionalne manjine, a najbrojnija je talijanska. Službeni jezik je hrvatski, ali je karakterističan i vrlo se često na ulicama može čuti talijanski dijalekt.

Tablica 2. Odabrani pokazatelji za Pulu u 2018. godini

Broj stanovnika (popis 2011.)	57 500
Broj tvrtki	2.071
Broj zaposlenih u gospodarstvu	15.352
Ukupan prihodi (mlrd. kn)	7.9
Ukupni rashodi (mlrd. kn)	7.9
Neto dobit/gubitak nakon oporezivanja (mil. kn)	525.690
Nadnice i plaće (neto mil. kn)	770.877
Izvoz (tisuće USD)	499.489
Uvoz (tisuće USD)	375.976
Investicije (mil. kn)	779.928

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske za 2018. godinu, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2018.; FINA, Analiza financijskih rezultata poslovanja poduzetnika po županijama u 2018. godini, Zagreb, svibanj, 2018.

Iz tablice 2. vidljivo je da je broj stanovnika Pule u odnosu na 2001. ostao stacioniran, odnosno pokazao je blagi rast. S registriranom 1/3 tvrtki na svom

području grad čini poduzetničku aglomeraciju Istarske županije, a 26% stanovništva zaposleno je u gospodarstvu, što ukazuje na velik razvoj poduzetništva u gradu. S proračunom od 320 milijuna kn, Pula već dugi niz godina ostvaruje pozitivne financijske rezultate i ne pribjegava proračunskom deficitu. Pula je vodeći istarski grad po broju zaposlenih, te uz Zagreb ima najnižu stopu nezaposlenosti od 8,7%. Vanjskotrgovinska bilanca grada je pozitivna, a njen neto izvoz iznosi 123,5 tisuća dolara. Najveći udio u ukupnom prihodu ostvaruju prerađivačka industrija, trgovina i građevinarstvo, koje se odlikuju i najvećim brojem zaposlenih u ukupnom gospodarstvu Pule. Najviše investicije ostvarene su u sektoru građevinarstva i u poslovanju nekretninama, dok su minimalna ulaganja u sektoru ribarstva i obrazovanja.

Statutom Grada Pule određene su osnovne odrednice ove jedinice lokalne samouprave. One se ističu redom (Grad Pula, 2020):

„Grad Pula je jedinica lokalne samouprave koja ima status velikog grada sukladno mjerilima utvrđenim važećim zakonskim propisima. U sastav Grada Pule je uključeno i prigradsko naselje Štinjan koje s gradskim naseljem čini gospodarsku i društvenu cjelinu te je s njim povezano dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva. Naziv i područje Grada Pule utvrđeni su posebnim zakonom. Granice Grada Pule mogu se mijenjati na način i po postupku propisanim posebnim zakonom:

„Grad Pula je pravna osoba. Sjedište Grada Pule je u Puli, Forum 1. Tijela i upravna tijela Grada Pule imaju dvojezične pečate kao i natpisne ploče te zaglavije akata na hrvatskom i talijanskom jeziku; na području Grada Pule osnivaju se mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave.“

Statut uređuje i djelokrug te suradnju s ostalim jedinicama. Također uređuje i pitanja nacionalnih manjina, imovine i slična pitanja. Grad Pula, kao jedinica u samoupravnom djelokrugu, obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju prava građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima (Grad Pula, 2020d).

"Grad Pula može organizirati obavljanje pojedinih poslova zajednički s drugom jedinicom lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave, osnivanjem zajedničkog tijela, zajedničkog upravnog odjela ili službe, zajedničkog trgovačkog društva ili zajednički organizirati obavljanje pojedinih poslova u skladu s posebnim zakonom, gdje odluku o tome donosi Gradsko Vijeće (Grad Pula, 2020)." Osim

Gradskog Vijeća, ova jedinica ima još jedno tijelo. To je gradonačelnik Grada Pule. Dugogodišnju vlast nad ovom jedinicom ima gradonačelnik Boris Miletić. Također treba spomenuti i upravna tijela te pročelnike koje imenuje gradonačelnik. U proračunu Grada Pule osiguravaju se sredstva za rad upravnih tijela. Također, mogu se osiguravati i u državnom proračunu te iz drugih prihoda, koji su u skladu sa Zakonom.

Tablica 3. Polazne prednosti, ograničenja i ciljevi budućeg ekonomskog razvoja Pule

PREDNOSTI	OGRANIČENJA	CILJEVI
Raspoloživost prirodnim resursima	Konflikti u uporabi resursa – predimenzionirane industrijske zone	Potreba efikasnijeg iskorištavanja postojećih zona ili njihovo preseljenje
Blizina razvijenih, europski orijentiranih susjeda	Neprepoznatljiv imidž grada izvan gradske zone	Uspostava ravnoteže između poslovnih i stambenih zona
Dobar obrazovni sustav	Prikladnost gradskih usluga	Revitalizacija starog dijela grada
Školovanost radne snage	Komunalna ograničenja u sustavu obrazovanja	Afirmacija Pule kao obrazovnog centra
Turistička orijentacija	Nedostatak turističkih atrakcija	Organizacija međunarodnih aktivnosti (regata, skupova, natjecanja)
Relativna prostorna raspoloživost	Relativno skupe prostorne površine	Izgradnja rezidencijalnih zona
Potražnja za stanogradnjom	Relativno skupa stanogradnja	Fleksibilnost u cijeni komunalnog uređenja
Dobra maloprodajna infrastruktura	Nedostatak kvalitetnih maloprodajnih prostora	Privlačenje domaće potražnje u maloprodaju radi sprečavanja odljeva novca
Znanstvena i istraživačka obrazovanost	Podcijenjenost važnosti istraživanja i razvoja za grad	Prenamjena postojećih skladišnih i vojnih objekata u istraživačke i razvojne centre
Postojanje industrijske baze	Postojanje po okoliš štetne industrije	Razvoj lake industrije u industrijskim zonama
Pomorska orijentacija	Loša lučka infrastruktura	Modernizacija lučke infrastrukture i oprema za veći obujam prometa
Mogućnost prenamjene vojnih površina	Spora provedba preuzimanja gradskog nadzora nad tim površinama	Izgradnja turističkih i prometnih sadržaja na tim zonama
Sportska i kulturna zastupljenost grada	Nedostatak kulturnog imidža	Organizacija međunarodnih sportskih i kulturnih događanja

Izvor: Generalni urbanistički plan Pule, [www.pula.hr](http://www.pula.hr), pristupljeno 27.07.2020.

Tablica 3. prikazuje prednosti i ograničenja ekonomskog razvoja Pule. Kao najznačajnije prednosti mogu se istaknuti bogati prirodni resursi grada, njegova turistička orijentacija, dobra gradska infrastruktura te bogatstvo kulturne i povijesne baštine grada. Iako grad obiluje brojnim ekonomskim prednostima, ipak je još uvijek neprepoznatljiv njegov imidž izvan gradske zone te nije adekvatna prisutnost turističkih atrakcija. Stoga je potrebno pristupiti nekim strateškim aktivnostima i ciljevima koji su navedeni u danoj tablici, a posebice revitalizaciji stare gradske jezgre, izgradnji novih turističkih sadržaja, kao i organizaciji manifestacija i događanja.

Pula je u svom kontinuiranom, gotovo tromilenijskom trajanju jedan od najstarijih, a po svojim izvanrednim povijesnim spomenicima, istaknutoj povijesnoj ulozi, ali i današnjim potencijalima nesumnjivo jedan od najvažnijih gradova na hrvatskoj jadranskoj obali (Travirka, 2002: 59). Samo ime grada potječe od grčke riječi Polai, što znači grad bjegunaca.

Slika 4. Simbol grada Pule



Izvor: Kekez, H. (2009): Grbovi gradova u Republici Hrvatskoj, Mozaik knjiga d.o.o., Zagreb, 2009., str. 36

Osim njenog povijesnog razvoja, Pula karakterizira i simbol grada. Grb grada po svojoj jednostavnosti i starosti sličan je grbovima mnogih gradova u Istri. Štit mu je zelene boje sa zlatnim križem, krakovi kojega idu od jednoga ruba štita do drugoga. Riječ je o povijesnom gradskom grbu čiji se prikazi u kamenu mogu pronaći na nekoliko zgrada u gradu. U doba komunizma grad nije rabio svoj povijesni grb, nego grb plave boje na kojemu je bio bijeli prikaz znamenite Arene, podno koje su bile valovite linije simbolizirajući more, a u heraldički lijevom kutu nalazila se crvena petokraka zvijezda (Kekez, 2009.). Grad se danas koristi i svečanom verzijom svoga

povijesnog grba. Grb je prikazan na renesansnom štitu posebno oblikovanom: sredina gornjeg ruba je zašiljena, gornji su uglovi ukrašeni bočnim uvojcima, sredina gornjeg ruba završava stiliziranim cvijetom ljljana povezanog bijelom gredom (Kekez, 2009: 37).

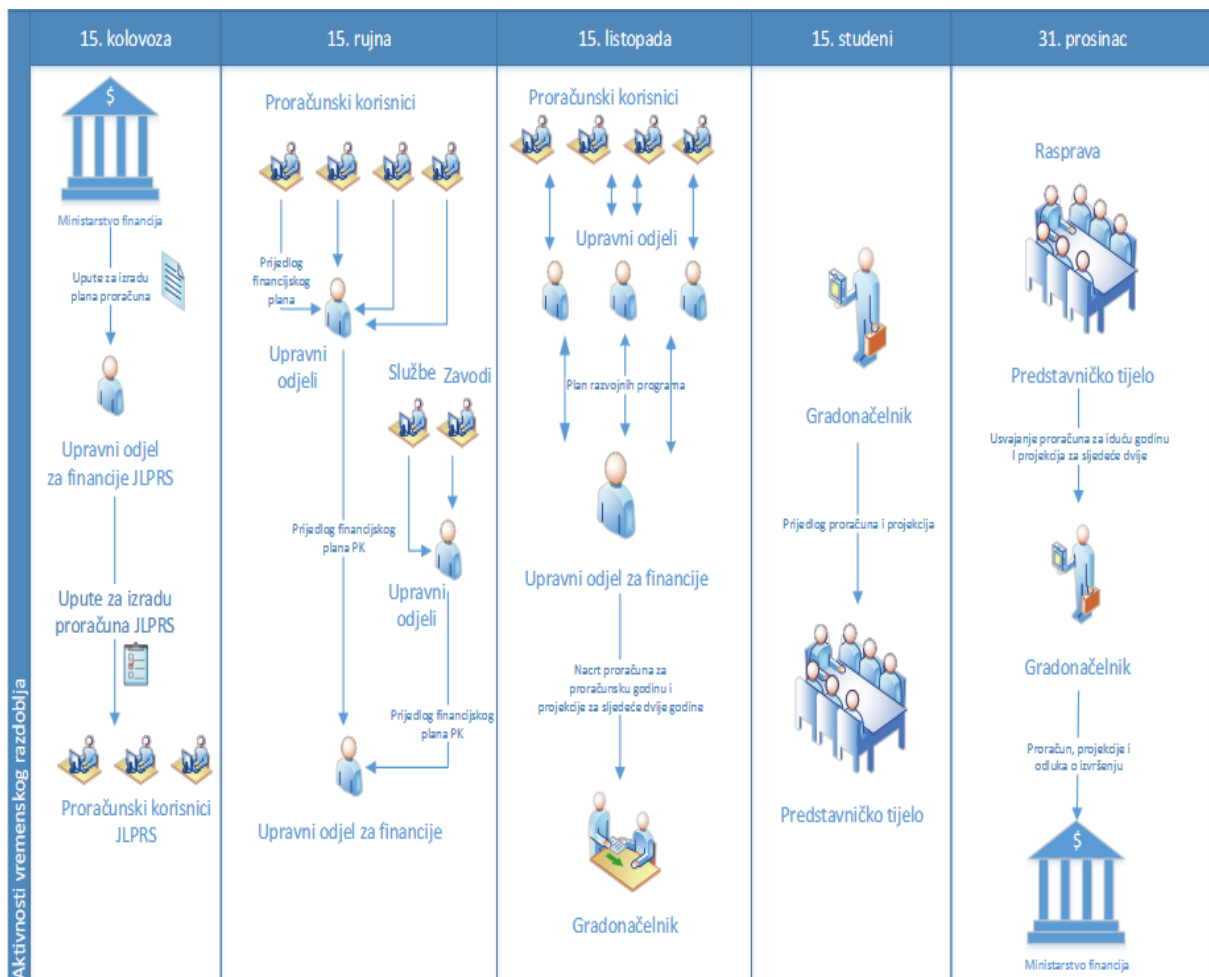
## **6.2. Postupak uvođenja sustava lokalne riznice, koncept lokalne riznice i proračun grada Pule**

Kod uvođenja lokalne riznice u Grad Pulu mora se primarno razraditi koncept istoga. Stoga se cjelokupni proces može definirati na sljedeći način: (Grad Pula, Statut – opće odredbe, 2020: 49.):

- odluka o uvođenju lokalne riznice;
- organizacijske promjene;
- definiranje funkcija i javno predstavljanje funkcija lokalne riznice;
- priprema proračuna na godišnjoj razini;
- zatvaranje žiro računa proračunskih korisnika;
- otvaranje jedinstvenog računa lokalne jedinice;
- provedba proračuna.

Grad Pula je, na taj način, od 01. siječnja 2012. godine uveo Lokalnu riznicu od koje bi imali koristi lokalni proračunski korisnici. Tim postupkom je krajem 2011. godine došlo do zatvaranja svih pojedinačnih žiro računa proračunskih korisnika te se cjelokupno poslovanje, u smislu lokalnih financija, prebacilo na jedinstveni žiro račun Grada Pule. Proces izrade godišnjeg proračuna lokalne jedinice, u ovome slučaju Grada Pule, može se prikazati na sljedeći način, što je vidljivo iz slike 5.

Slika 5. Proces definiranja i uvođenja godišnjeg proračuna



Izvor: Vujčić, I. (2017.) *Razvoj sustava lokalne riznice primjenom ITIL okvira*. Dostupno na: <https://repozitorij.foi.unizg.hr/islandora/object/foi%3A3393/datastream/PDF/view> str. 31.

Iz slike 5. vidljivo je kako su ovime prikazane osnovne aktivnosti i procesi donošenja proračuna lokalne jedinice na godišnjoj razini. Sve one vremenski su određene te su razrađene veze i odnosi, kao i obveze te odgovornosti integriranih dionika.

"Proračunski korisnici lokalne riznice Grada Pule su (Svrha.hr, Udruga mladih Velog Vrha, 2020.):

- Istarsko narodno kazalište – Gradsko kazalište Pula;
- Gradska knjižnica i čitaonica Pula;
- Predškolska ustanova Dječji vrtići Pula;
- Dječji vrtić Rin Tin Tin Pula-Pola;



- Javna vatrogasna postrojba Pula;
- Dnevni centar za rehabilitaciju Veruda – Pula;
- Osnovne škole na području grada Pule;
- Mjesni odbori na području grada Pule;
- Vijeća nacionalnih manjina na području grada Pule, osim Vijeća talijanske nacionalne manjine."

"Grad Pula ima prihode kojima u okviru svog samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže. Oni se dijele:

- prihode od poreza, prireza, naknada, pristojbi;
- prihode od stvari u vlasništvu jedinice i imovinskih prava;
- prihode od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada odnosno u kojima Grad ima udjele ili dionice;
- prihode od koncesija;
- novčane kazne i oduzeta prava;
- prihode od udjela u porezima s ostalim jedinicama, na primjer Istarskom županijom;
- prihode od pomoći i donacija;
- ostale prihode." (Grad Pula, Gradsko vijeće - Odbor za statut i druge opće akte 2020., čl. 111.)

Proračun grada Pule za 2020. godinu s projekcijom za 2021. i 2022. godinu iznosi 553.620.134,18 kuna. U nastavku je prikazan opći dio Proračuna Grada Pule za 2020. godinu s projekcijama za 2021. i 2022. godinu te tabelarni i grafički prikaz prihoda po skupinama (Tablica 4. i Grafikon 3.)

Tablica 4. Proračun grada Pule za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu

Sažetak A. Računa prihoda i rashoda i B. Računa financiranja

	IZVRŠENJE	PLAN	PLAN	PROJEKCIJA	PROJEKCIJA	INDEKS	INDEKS	INDEKS	INDEKS
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	01.01.2018. - 31.12.2018.	2019	2020	2021	2022	2/1	3/2	4/3	5/4
<b>A. RAČUN PRIHODA I RASHODA</b>									
6 Prihodi poslovanja	318.133.664,86	374.825.505,85	477.393.126,57	486.854.147,00	461.714.147,00	117,82	127,36	101,98	94,84
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	21.113.566,97	38.728.000,00	45.528.600,00	37.678.600,00	36.928.600,00	183,43	117,56	82,76	98,01
<b>UKUPNO PRIHODI</b>	<b>339.247.231,83</b>	<b>413.553.505,85</b>	<b>522.921.726,57</b>	<b>524.532.747,00</b>	<b>498.642.747,00</b>	<b>121,90</b>	<b>126,45</b>	<b>100,31</b>	<b>95,06</b>
3 Rashodi poslovanja	277.172.216,15	321.038.759,09	401.601.569,43	397.719.575,00	395.354.575,00	115,83	125,09	99,03	99,41
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	57.877.102,92	120.223.581,19	145.168.564,75	172.872.781,87	121.888.172,00	207,72	120,75	119,08	70,51
<b>UKUPNO RASHODI</b>	<b>335.049.319,07</b>	<b>441.262.340,28</b>	<b>546.770.134,18</b>	<b>570.592.356,87</b>	<b>517.242.747,00</b>	<b>131,70</b>	<b>123,91</b>	<b>104,36</b>	<b>90,65</b>
<b>RAZLIKA - MANJAK</b>	<b>4.197.912,76</b>	<b>-27.708.834,43</b>	<b>-23.848.407,61</b>	<b>-46.059.609,87</b>	<b>-18.600.000,00</b>	<b>-660,06</b>	<b>86,07</b>	<b>193,13</b>	<b>40,38</b>
<b>B. RAČUN ZADUŽIVANJA / FINANCIRANJA</b>									
8 Primici od financijske imovine i zaduživanja	528.143,55	0,00	0,00	48.000.000,00	25.000.000,00	0,00	-	-	52,08
5 Izdaci za financijsku imovinu i oplate zajmova	7.758.604,74	7.870.000,00	6.850.000,00	6.400.000,00	6.400.000,00	101,44	87,04	93,43	100,00
<b>NETO ZADUŽIVANJE / FINANCIRANJE</b>	<b>-7.230.461,19</b>	<b>-7.870.000,00</b>	<b>-6.850.000,00</b>	<b>41.600.000,00</b>	<b>18.600.000,00</b>	<b>108,85</b>	<b>87,04</b>	<b>-607,30</b>	<b>44,71</b>

Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

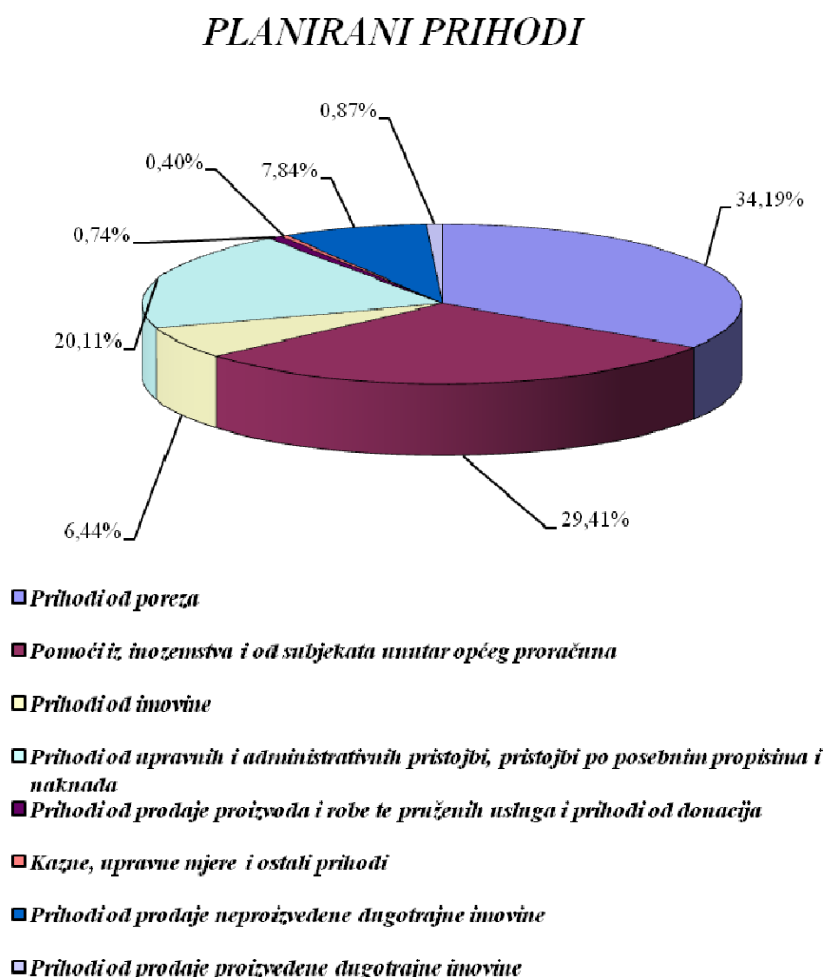
Tablica 5. Prihodi po skupinama za 2020. godinu

PRIHODI	IZNOS	%
Prihodi od poreza	178.790.000,00	34,19
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	153.781.074,00	29,41
Prihodi od imovine	33.672.000,00	6,44
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	105.174.692,57	20,11
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	3.875.360,00	0,74
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	2.100.000,00	0,40
Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	41.000.000,00	7,84
Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	4.528.600,00	0,87
<b>UKUPNO</b>	<b>522.921.726,57</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

Iz tablice 4. i 5. vidljivo je kako su "sveukupni prihodi Proračuna Grada Pule za 2020. godinu planirani u iznosu od 522.921.726,57 kuna, u čemu prihodi od poreza sudjeluju sa 34,19%, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna 29,41%, prihodi od imovine 6,44%, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada 20,11%, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija 0,74%, kazne, upravne mjere i ostali prihodi 0,40%, prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine 7,84% te prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine 0,87%" (Proračun Grada Pule za 2020. godinu i projekcije proračuna za 2021. i 2022. godinu).

Grafikon 3. Prihodi po skupinama za 2020. godinu



Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

"Ukupni rashodi i izdaci Proračuna Grada Pule za 2020. godinu planirani su u iznosu od 553.620.134,18 kuna, a prikazani su u tabeli rashodi u iznosu od 546.770.134,18 kuna, i izdaci u tabeli račun financiranja u iznosu od 6.850.000,00 kuna (Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu)."

"U posebnoj dijelu Proračuna rashodi su iskazani temeljem Odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada Pule. Rashodi i izdaci planirani su po ekonomskoj klasifikaciji u slijedećim skupinama:

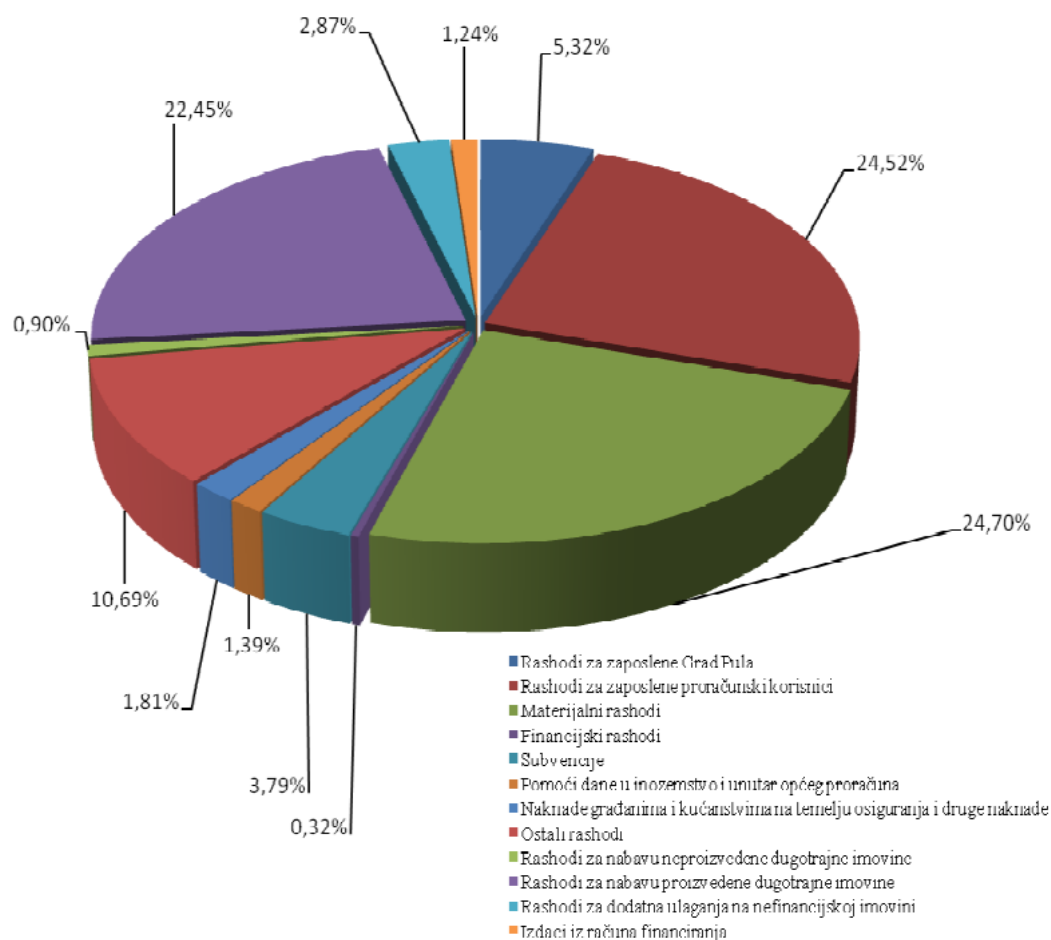
- rashodi za zaposlene u iznosu od 165.184.086,00 kuna:
  - Grad Pula u iznosu od 29.459.000,00 kuna,
  - proračunski korisnici u iznosu od 135.725.086,00 kuna
  - od 01. siječnja 2020. godine rashodi za zaposlene u osnovnim školama, koje se isplaćuju iz državnog proračuna, iskazani su u Proračunu Grada Pule u Aktivnosti: administrativno, tehničko i stručno osoblje u ukupnom iznosu od 67.569.592,00 kuna,
- materijalni rashodi u iznosu od 136.733.792,43 kune, u okviru istih iskazni su i materijalni rashodi za zaposlene u osnovnim školama koji se isplaćuju iz državnog 128 proračuna, u ukupnom iznosu od 2.007.000,00 kuna, financijski rashodi u iznosu od 1.791.605,00 kuna,
- subvencije u iznosu od 20.991.296,00 kuna,
- pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu 7.696.100,00 kuna,
- naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u iznosu od 9.996.880,00 kuna,
- ostali rashodi u iznosu od 59.207.810,00 kuna,
- rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine u iznosu od 5.003.000,00 kuna,
- rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine u iznosu od 124.298.064,75 kuna,
- rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u iznosu od 15.867.500,00 kuna,
- izdaci iz računa financiranja u iznosu od 6.850.000,00 kuna." (Proračun Grada Pule za 2020. godinu i projekcije proračuna za 2021. i 2022. godinu)

Tablica 6. Rashodi i izdatci po skupinama za 2020. godinu

<b>RASHODI I IZDACI</b>	<b>IZNOS</b>	<b>%</b>
Rashodi za zaposlene Grad Pula	29.459.000,00	5,32
Rashodi za zaposlene proračunski korisnici	135.725.086,00	24,52
Materijalni rashodi	136.733.792,43	24,70
Financijski rashodi	1.791.605,00	0,32
Subvencije	20.991.296,00	3,79
Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	7.696.100,00	1,39
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	9.996.880,00	1,81
Ostali rashodi	59.207.810,00	10,69
Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	5.003.000,00	0,90
Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	124.298.064,75	22,45
Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	15.867.500,00	2,87
Izdaci iz računa financiranja	6.850.000,00	1,24
<b>UKUPNO</b>	<b>553.620.134,18</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

Grafikon 4. Rashodi i izdatci po skupinama za 2020. godinu



Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

U nastavku slijedi tabelarni i grafički prikaz rashoda i izdataka po upravnim tijelima (Tablica 6. i Grafikon 5.).

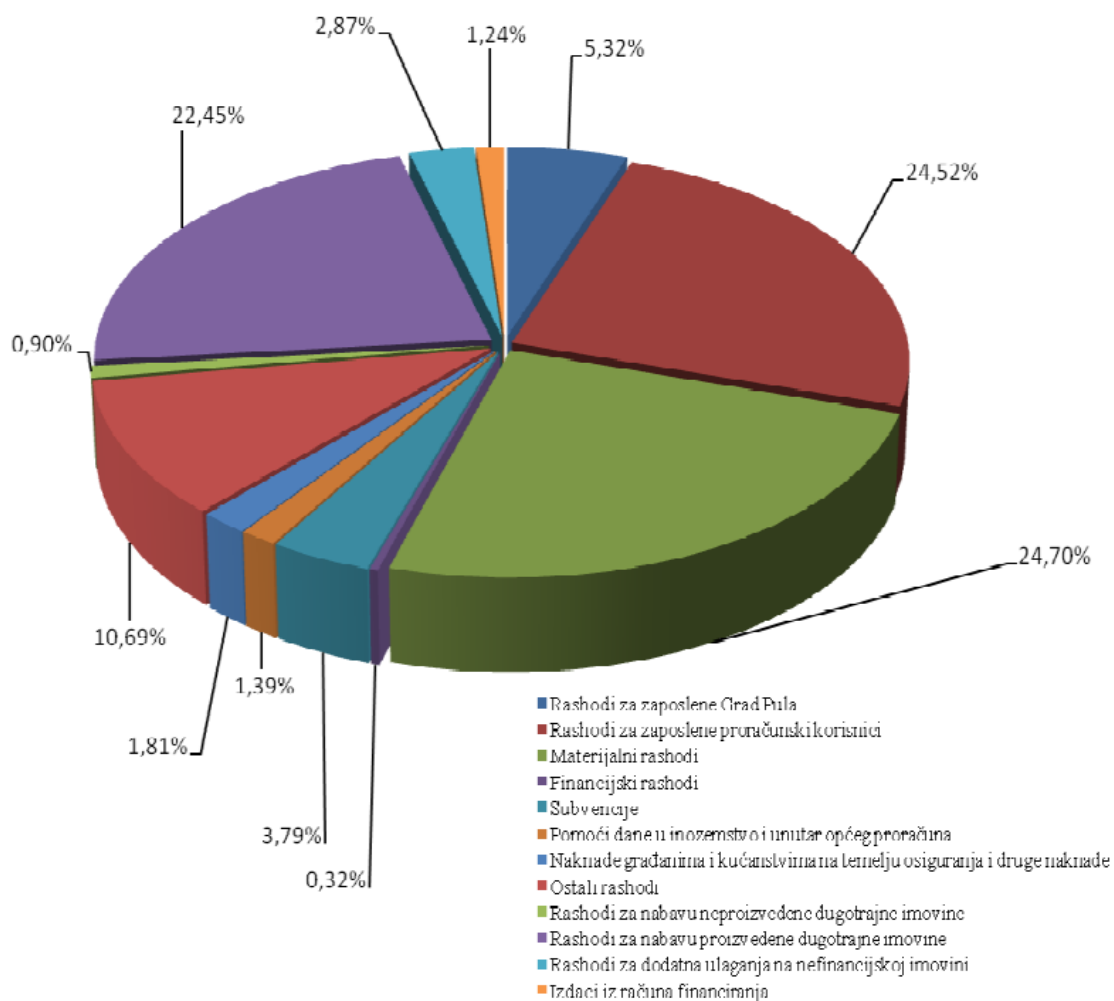
Tablica 7. Planirani rashodi i izdatci po upravnim tijelima za 2020. godinu

UPRAVNA TIJELA GRADA PULE	RASHODI I IZDACI	%
Ured Grada	12.073.200,00	2,18
Upravni odjel za financije i opću upravu	58.142.042,75	10,50
Upravni odjel za prostorno uređenje, komunalni sustav i imovinu	218.741.094,43	39,51
Upravni odjel za društvene djelatnosti	215.234.496,00	38,88
Upravni odjel za kulturu	47.471.301,00	8,57

Služba za zastupanje Grada	1.623.000,00	0,29
Služba za unutarnju reviziju	335.000,00	0,06
<b>UKUPNO RASHODI I IZDACI</b>	<b>553.620.134,18</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

Grafikon 5. Planirani rashodi i izdaci po upravnim tijelima za 2020. godinu



Izvor: Proračun grada Pule za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu, dostupno na [https://www.pula.hr/site\\_media/media/filer\\_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun\\_grada\\_pule\\_za\\_2020\\_godinu\\_i\\_projekcije\\_proracuna\\_za\\_2021\\_i\\_2022\\_godinu.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/filer_public/81/ee/81ee4e65-e9b2-455b-b947-f2f5a9bc0f43/proracun_grada_pule_za_2020_godinu_i_projekcije_proracuna_za_2021_i_2022_godinu.pdf), pristupljeno 27.07.2020.

Osnovni razlozi uvođenja sustava lokalne riznice na primjeru Grada Pule već su nekoliko puta istaknuti u ovome radu. Generalno je moguće istaknuti kako su razlozi istovjetni ciljevima koji su definirani kao željeni rezultati uvođenja ovoga sustava.

Uvođenje sustava lokalne riznice uglavnom je potaknuto nekim općim ciljevima kojima sve jedinice ovog karaktera teže. Na taj način one osiguravaju sigurnije, stabilnije i transparentnije poslovanje. Osim toga, to je jedan od preduvjeta učinkovitog i efikasnog upravljanja financijskim sredstvima, a što, kao što je i istaknuto, generira niz ostalih specifičnih koristi ili pozitivnih učinaka.

Smatra se kako je jedan od glavnih pozitivnih učinaka ovih sustava zapravo utjecaj na reduciranje i otklanjanje rizičnog poslovanja, kao i nedopuštenih i nezakonitih aktivnosti pojedinih dionika. Iako sve lokalne jedinice u Hrvatskoj još uvijek nemaju uvedene sustave lokalne riznice, a time imaju i manjak samostalnosti u svojem radu, činjenica je kako sve one teže ovome procesu i najavljuju njegovo skoro provođenje u praksi.

### **6.3. Gradska knjižnica Pula kao proračunski korisnik u sustavu lokalne riznice**

Gradska knjižnica i čitaonica Pula samostalna je javna ustanova čiji je osnivač Grad Pula i djeluje kao informacijsko, kulturno, obrazovno i socijalno središte grada Pule i šire okolice (Gradska knjižnica Pula, 2020.). Knjižnica obavlja poslove matične knjižnice za narodne i školske knjižnice Istarske županije te je Središnja knjižnica za talijansku narodnost u Republici Hrvatskoj.

Gradska knjižnica ima status lokalnog proračunskog korisnika koji je od 2012. godine uveden kao korisnik lokalne riznice Grada Pule. Jedna je od devet korisnika lokalne riznice pored drugih javnih ustanova, a ranije je imala status proračunskog korisnika.

Gradska knjižnica Pula je prepoznata kao značajan korisnik od interesa stanovnika Grada jer je korištenje njezinih usluga sveobuhvatno, kontinuirano i opsežno. Stoga je kao proračunski korisnik odabrana za korisnika lokalne riznice, jer se na taj način olakšao način njezina poslovanja, financijskog upravljanja, operativnog poslovnog funkcioniranja i ostvarivanja ciljeva od javnog interesa građana.



Gradska knjižnica se od svog osnutka tretirala kao javna ustanova i proračunski korisnik te je time i funkcionirala kao ustanova čija se djelatnost financirala sredstvima iz proračuna Grada Pule. Svi njezini poslovi, nabava, zaposlenici, oprema i cjelokupno poslovanje, dok je bila samo proračunski korisnik, se financiralo sredstvima iz proračuna na način da bi se mjesečni potrebiti iznosi sa žiro računa proračuna Grada Pule prebacivali na žiro račun Gradske knjižnice te bi tada ista raspolagala dodijeljenim sredstvima na način da bi ih alocirala u potrebite svrhe. Poslovni procesi poslovanja Gradske knjižnice su obuhvatni pa su se isti financirali ciljano i namjenski, ovisno o potrebama, a sve to sredstvima iz gradskog proračuna, koji su primarno bili prebačeni na žiro račun Knjižnice koja bi ista potom usmjeravala u potrebite svrhe.

Primjerice, ukoliko se radilo o plaćama zaposlenika, sredstva za njihov rad uplaćivana su sa žiro računa gradskog proračuna na žiro račun Gradske knjižnice, gdje su potom djelatnici u računovodstvu i financijama ta ista sredstva prebacivali na tekuće račune zaposlenika. Potom, za potrebe nabave opreme računala za Gradsku knjižnicu raspisivao bi se javni natječaj i nadmetanja, gdje bi se procesom javne nabave odabrao najpovoljniji ponuditelj te bi se potom nabavila potrebita oprema za koju je također Grad Pula uplatio sredstva sa žiro računa proračuna na žiro račun Knjižnice, gdje bi se potom ista sredstva isplatila poslovnom partneru s kojim je skopljen Ugovor o javnoj nabavi. Ova pravila poslovanja su vrijedila dok je Gradska knjižnica Pula bila samo proračunski korisnik, odnosno do kraja 2011. godine.

Početak 2012. godine Gradska knjižnica Pula postala je korisnik lokalne riznice te se od tada proces njezina financijskog poslovanja promijenio. Tada je njezin žiro račun zatvoren te je cjelokupno financijsko poslovanje prebačeno i obavlja se putem žiro – računa Grada Pule. Po prebacivanju financijskog poslovanja na žiro – račun Grada Pule, cjelokupno financijsko poslovanje knjižnice počelo se odvijati preko jedinstvenog računa, gdje se sukcesivno mogu pratiti sve transakcije koje se provode od strane Gradske knjižnice, i uplate i isplate sa ciljanim namjenama, a sve se kontrolira u nadležnoj upravnoj službi, odnosno u Upravnom odjelu za financije i opću upravu. Također, od uvođenja Gradske knjižnice u sustav lokalne riznice, njezino poslovanje kontrolira Služba za unutarnju reviziju. Ova Služba jednom godišnje provodi u ovoj ustanovi godišnju reviziju poslovanja te Gradu Puli podnosi neovisno revizorsko izvješće o poslovanju iste.

Od ulaska Gradske knjižnice u sustav lokalne riznice promijenio se cjelokupan proces njezinog financijskog poslovanja i svih poslova koji se odnose na financije i financiranje za potrebe rada. Gradska knjižnica tako od 2012. godine više nema svoj žiro račun, već su sva njezina financijska sredstva stavljena na žiro račun Grada Pule s posebnom naznakom da se radi o ovom korisniku lokalne riznice. Primjerice, sada se plaće djelatnika više ne isplaćuju sa žiro računa knjižnice jer istoga više nema, već se te plaće isplaćuju direktno sa žiro računa Grada Pule, s naznakom da se radi o isplati sredstava namijenjenih djelatnicima Gradske knjižnice. Također, u procesu javne nabave opreme po sklopljenom Ugovoru sve isplate se vrše sa žiro – računa Grada Pule, također s naznakom da se radi o izdacima za financiranje opreme Gradske knjižnice Pula. Isti proces odnosi se na sve domene financijskog poslovanja knjižnice te sve uplate i isplate koje se odnose na Gradsku knjižnicu se sada odvijaju preko žiro – računa Grada Pule. Na taj način je Grad dobio jedinstven uvid u financijsko poslovanje knjižnice, uveo je kontrolu i nadzor njena rada, kao i racionalizaciju financijskih sredstava koja su namijenjena potrebama knjižnice.

Po zaključenoj poslovnoj godini u odjelu za financije i računovodstvo izrađuju se sva potrebna financijska izvješća koja se potom podnose na kontrolu i uvid Upravnom odjelu za financije i opću upravu. Također ova organizacijska jedinica knjižnice sustavno surađuje po pitanjima financijskog poslovanja s navedenim Upravnim odjelom jer Knjižnici, za veće poslovne aktivnosti, potrebna je dozvola i odobrenje Upravnog odjela za financije. Na taj način se stiče racionalna kolaborativna suradnja Upravnog odjela i ovog proračunskog korisnika, gdje se vrši ujedno kontrola funkcija financijskog poslovanja Knjižnice te se sredstva, koja se njoj usmjeravaju, racionalno koriste.

Po završetku poslovne godine te sastavljanju financijskih izvještaja financijsko poslovanje Gradske knjižnice kontrolira Služba za unutarnju reviziju. Po obavljanju revizije donosi neovisno i samostalno revizorovo izvješće koje podnosi Upravnom odjelu za financije i opću upravu. Otkada je Gradska knjižnica ušla u sustav lokalne riznice nije zamijećeno poslovnih aktivnosti s negativnom konotacijom ili onih koje su tretirane kao problematične.

Ulaskom Gradske knjižnice u sustav lokalne riznice njezino poslovanje je usklađeno s poslovanjem Grada Pule. Postignuta je snažna racionalizacija financijskih sredstava koja se dodjeljuju Gradskoj knjižnici za njezino poslovanje te su ista sredstva ciljano alocirana za značajne potrebe knjižnice.

Gradska knjižnica Pula posluje mnogo učinkovitije i ekonomičnije otkada je postala riznični korisnik. Na to ukazuju pokazatelji rasta prihoda knjižnice kroz posljednjih osam godina, otkad je riznični korisnik. Alokacija njezinih sredstava je racionalizirana, umanjeni su troškovi poslovanja, financijsko poslovanje je podložno kontroli i reviziji Grada, čime se postiže jedinstvena kontrola i upravljanje ovom javnom ustanovom. Ulaskom u lokalnu riznicu Grada Pule, Gradska knjižnica ostvarila je niz prednosti u svom financijskom poslovanju i upravljanju te postigla temelje za pozitivne financijske razvojne perspektive u budućnosti.

## 7. KRITIČKI OSVRT NA PROVEDENO ISTRAŽIVANJE

Temeljem istražene problematike rada, kao i navedenih teorijskih te praktičnih podataka i zaključaka, moguće je istaknuti kako je Grad Pula vrlo razvijena jedinica lokalne samouprave u odnosu na ostale jedinice Hrvatske te je najsnažnija jedinica u Istri. Kao takva ima i najveći lokalni proračun, jer je najveći istarski grad. U to smislu, kao i zbog veličine i snage njezina proračuna, javila se nužnost i potreba za formiranjem i implementacijom lokalne riznice putem koje bi se upravljalo lokalnim pulskim financijama te gdje bi se s jedinstvenog računa lokalne riznice vršile sve transakcije. Uvođenje lokalne riznice je na taj način predstavilo niz prednosti za pulski lokalni proračun, kao i za upravljanje javnim financijama, ali i svim javnim uslugama i potrebama Grada kojoj su se trebali prilagoditi čelnici, a sve na korist građana Pule i proračunskih korisnika.

Pula je, sukladno rastu svoga proračuna i uvidom u stanje istoga, jedinica lokalne samouprave koja je dokazala sposobnost učinkovitog upravljanja svojim javnim financijama na lokalnoj razini. Grad je od 2012. godine u sustav riznice uveo devet proračunskih korisnika te su njihovi žiro računi financijskog poslovanja prebačeni na žiro račun Grada. Snažnijim uspjehom poslovanja uvedenih korisnika u riznicu ostvaren je njihov progresivan poslovni uspjeh u proteklih osam godina otkad su postali korisnici riznice. Uvedena je kontrola njihova poslovanja, kao i revizija poslovanja, racionalna alokacija financijskih sredstava. Ostvarivanjem pozitivnih financijskih rezultata korisnika lokalne riznice, koji su se tokom godina povećavali, dobili smo pozitivne indikatore razvoja pulske lokalne riznice, kao i učinkovitu sposobnost njezina upravljanja riznicom.

Gradska knjižnica Pula je 2019. godinu završila poslovanjem od 6 milijuna kuna prihoda te 370 tisuća kuna viška prihoda, što je vidljivo iz izvještaja o poslovanju ove javne ustanove. Komparacijom sa 2012. godinom kada je tek postala riznični korisnik, gdje su prihodi knjižnice iznosili 5,8 milijuna kuna, a gubitak 102 tisuće kuna, vidljiv je napredak u pokazateljima poslovanja. Ovo činjenično stanje ukazuje na uspjeh poslovanja Gradske knjižnice Pula otkad je postala riznični korisnik. (GKC Pula, 2020.)

Ona je isto dokazala pravilnim usmjeravanjem proračunskih sredstava u alokaciju resursa tamo gdje su zaista potrebni kao i kreiranje sustava lokalne riznice

prije samog stupanja u Europsku uniju. Knjižnica je, u tom smislu, nabavljala isključivo svu potrebnu opremu koja joj je zaista trebala te zapošljavala ciljani kadar sukladno potrebama posla pa se na taj način ostvarila učinkovita alokacija njezinih financijskih resursa, što je vidljivo iz planova nabave Gradske knjižnice Pula iz godišnjih financijskih izvještaja od 2012. do 2019. godine (GKC Pula, <https://gkc-pula.hr/hr/o-knjiznici/sluzbeni-dokumenti-i-informacije/>). Time je Grad Pula dokazao spremnost prilagodbe novim financijskim rješenjima koje bi došle od strane EU još i prije samog pristupa članstvu te je pokazao otvorenost za suradnju sa državnim i međunarodnim financijskim institucijama po pitanju unapređenja svojih lokalnih javnih financija. Lokalna riznica Pule je, stoga, održiva i transparenta, što je vidljivo iz funkcioniranja njezina proračuna i načina upravljanja gradskih vlasti. Pulski proračun je iz godine u godinu u kontinuiranom porastu što je vidljivo iz prikupljanja lokalnih javnih prihoda. Međutim, time rastu i lokalni javni rashodi, gdje Grad Pula učinkovito alocira prikupljena sredstva u realne i svrhovite potrebe građana te koje su od njihova javnog interesa.

Grad Pula je pristupio implementaciji lokalne riznice prije same integracije sa Europskom unijom, dokazujući tako da je kao Grad sposoban poslovno funkcionirati u smislu vlastitih javnih financija i bez pomoći ove međunarodne institucije. Međutim, po pristupu EU poduzimale su se dodatne i učinkovitije aktivnosti po pitanju funkcioniranja i rada lokalne riznice, omogućujući joj poslovanje na jedan specifičan, jedinstven i kvalitetan način u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave.

Time je Grad Pula dokazao da se može razvijati sukladno načelima međunarodne prakse, ali i samostalno bez ičijeg poticaja, osim što je ovisan o nacionalnim vlastima po pitanju upravljanja lokalnom riznicom i u domeni javnog sektora. Tako Grad Pula već dugo godina, osim samostalno, a dijelom financirano iz EU fondova, provodi niz projekata koji su usmjereni na unapređenje lokalne zajednice, modernizacije lokalnog gospodarstva, unapređenje slike grada, kao i unapređenje funkcioniranja poslovanja gradske uprave, a samim time i proračuna i lokalne riznice. Ovo su temeljni pokazatelji da je Grad Pula sposoban i u mogućnosti ostvariti i održati učinkovitim sustav lokalne riznice koji može funkcionirati optimalno.

Iako se Grad Pula u proteklim godinama suočio i s ozbiljnim problemima, kao što su problemi vezani uz brodogradnju, masovna iseljavanja i slično, postoje i dostignuća koja svjedoče o sve boljem alociranju financijskih sredstava, podmirenja obveza te planiranja budućeg razvoja. Neki od konkretnih pomaka su uređenje javnih

površina i infrastrukture, razvoj obrazovnih programa, modernizacija uprave, razvoj turizma, ulaganja u zdravstvo i slično.

U analizi prikaza Gradska knjižnice Pula kao rizničnog korisnika korišteni su Godišnji financijski izvještaji Gradske knjižnice za razdoblje od 2012. – 2019. godine te Proračun Grada Pule u istom razdoblju.

Nastavno tome, može se istaknuti kako su na primjeru Grada Pule učinjeni ozbiljni koraci u kontekstu kvalitetnijeg upravljanja proračunom, a u djelokrugu rada lokalne riznice, što generira multidimenzionalne i induktivne učinke. Nastavak ovoga procesa očekuje se i u budućnosti, što bi u konačnici trebalo generirati snažniji ekonomski, ekološki i socijalni razvoj čitave jedinice.

## 8. ZAKLJUČAK

Državna riznica je temelj funkcioniranja javnih financija za svaku zemlju. Ona je glavna cjelina javnih financija, sastavljena od integralnih komponenti državnog proračuna, računovodstva i državne revizije. Kao takva je temelj upravljanja javnim novcem i stoga se isto mora provoditi učinkovito i racionalno da bi se zadovoljile sve javne potrebe.

Republika Hrvatska ima svoju nacionalnu državnu riznicu koja od osamostaljenja zemlje posluje učinkovito i funkcionalno te radi sve da održava makroekonomsku stabilnost zemlje. Stoga je problematika uvođenja lokalnih riznica u Hrvatskoj veoma aktualna, jer je to metoda inovativnog financijskog poslovanja na lokalnoj razini gdje bi se jedinicama lokalne samouprave omogućilo da samostalno upravljaju javnim lokalnim novcem, uz odgovornost nacionalnoj riznici. Brojna povijesna zbivanja, uključujući Domovinski rat nakon osamostaljenja zemlje, potom oporavak, financijska kriza u svijetu, ulazak u Europsku uniju te suvremeni globalni trendovi koji Hrvatskoj nameću potrebu prilagodbe javnih financija razvijenim zemljama dovela su do potrebe da se kreira financijski sustav koji bi se raščlanio na manje podjedinice i na taj način stekao učinkovitost u upravljanju javnim novcem. To je razlog dolaska do ideje kreiranja sustava lokalnih riznica koji sadrži niz prednosti za lokalne jedinice, gdje bi se istima omogućilo samostalno financijsko upravljanje preko jedinstvenog računa, uz odgovornost nacionalnoj riznici.

Navedene promjene su u Hrvatsku uvedene 2011. godine jer je tada, odnosno prije samog pristupanja Europskoj uniji, Hrvatska poduzela niz mjera kojom je unaprijedila rad državne riznice, omogućila njezinu modernizaciju i informatizaciju poslovanja, da bi se po ulasku u EU potpuno prilagodila ovoj međunarodnoj instituciji po pitanju funkcioniranja državne riznice. Tada se uvela racionalizacija u potrošnji u državnom proračunu, veća kontrola rashoda, kao i potpuna transparentnost poslovanja jer je državni proračun dostupan javno na mnogim stranicama te svi koji žele imaju uvid u način njegova poslovanja. Ovdje je bitno istaknuti i učinkovitu odgovornost hrvatskog Ministarstva financija koje radi u državnoj riznici temeljem inovativnog i fleksibilnog pristupa kod upravljanja javnim financijama.

Sustav lokalnih riznica u Hrvatskoj za sada uvode jedinice lokalne samouprave koje su razvijenije i napredne, što se često odnosi na razvijenije gradove

i općine, jer oni imaju jake i velike proračune pa si mogu omogućiti i rad sustava lokalne riznice prije nego neke jedinice koje su manje razvijene.

Grad Pula predstavlja jedinicu lokalne samouprave koja je najrazvijenija u Istri, a i veličinom svoga proračuna može parirati većim hrvatskim gradovima pa je bila idealan kandidat za uvođenje sustava lokalne riznice u svrhu učinkovitijeg upravljanja svojim javnim financijama. Ona proces sustava riznice tako prati na državnoj razini te je isti formirala po uzoru na državnu riznicu još 2011. godine. Time je izgenerirala niz pozitivnih učinaka za svoje javne financije koje su vidljive napretkom u njezinu razvoju, gospodarstvu i financijskom poslovanju.

Značaj je lokalne riznice Grada Pule i njezina temeljna prednost što je sve prebačeno kao financijsko upravljanje na jedinstveni račun Grada te je time u potpunosti umanjen rizik u poslovanju javnih financija Grada.

Sukladno provedenom istraživanju i analizi važnosti implementacije sustava lokalne riznice u teoriji i na aplikativnom primjeru Grada Pule, može se zaključiti kako se sve postavljene hipoteze znanstvenog istraživanja mogu prihvatiti. Dokazano je, na primjeru uvođenja Gradske knjižnice Pula u sustav lokalne riznice, da je postignuta učinkovita alokacija financijskih sredstava te usklađivanje pulskih javnih prihoda i rashoda. Iz teorije je prihvatljiva hipoteza kako je državni proračun temeljni element na koji se oslanja upravljanje i funkcioniranje državne riznice, jer je on temeljni sustavni akt prikupljanja javnog novca te financiranja javnih potreba istim. Potom se prihvaća i sljedeća hipoteza o državnom računovodstvu i reviziji kao sekundarnim elementima funkcioniranja i državne i lokalne riznice, jer se analizom kroz rad uvidjelo da bez njih poslovanje državne i lokalne riznice ne bi bilo moguće. Već uspostavljene lokalne riznice u određenim jedinicama lokalne samouprave pokazale su racionalnije upravljanje lokalnim javnim novcem i javnim financijama pa se stoga može prihvatiti i treća znanstvena hipoteza. Konačno, iz obrade aplikativnog primjera Gradske knjižnice, ali i praćenjem pulskog proračuna što je obrađeno u aplikativnom dijelu rada, može se zaključiti da je primjenom sustava lokalne riznice Grad Pula znatno unaprijedio učinkovitost izvršenja gradskog proračuna pa se stoga može prihvatiti i četvrta hipoteza.

Postoji uvjerenje znanstvenih stručnjaka javnih financija kako bi uvođenje sustava lokalne riznice u sve jedinice lokalne samouprave zemlje doprinijelo napretku održiva razvoja, poboljšanju i modernizaciji poslovanja lokalnih javnih financija, ali i



snažnijem razvoju ukupne države te stabilizaciji njezine makroekonomske ravnoteže u izazovnim uvjetima poslovanja, koji dolaze s međunarodnih financijskih tržišta.

## LITERATURA

### Knjige:

1. Budimir, V. (2017): Proračunsko računovodstvo, Veleučilište u Požegi, Požega.
2. Čamdžić, V. (2000): Pula – vodič (povijest, turizam, sport, eno & gastro, kultura, plan grada), Mara, Pula
3. Jeličić B. (2001): Javne financije, RRI F - Ekonomsko-pravna biblioteka, Zagreb
4. Jelčić B. i dr. (2004): Hrvatski fiskalni sustav, Narodne novine, Zagreb, 2004
5. Jurković, P. (2002): Javne financije, Masmedia, Zagreb, 2002.
6. Kekez, H. (2009): Grbovi gradova u Republici Hrvatskoj, Mozaik knjiga d.o.o., Zagreb.
7. Matijašić, R., Buršić – Matijašić, K. (1996): Antička Pula s okolicom, Žakan Juri, Pula.
8. Soltani, B. (2009): Revizija – međunarodni pristup, Mate d.o.o., Zagreb, str. 4
9. Šimurina N., Šimović H., Mihelja Žaja M., Primorac M. (2012.): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb.
10. Travirka, A. (2002): Pula – povijest, kultura, umjetnička baština, Forum, Zadar.
11. Sever Mališ, S. et al. (2012): Revizija – načela, standardi, postupci, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb

### Znanstveni članci:

1. Bajo, A. (2001): Državna riznica u Hrvatskoj – realnost ili mogućnost, dostupno na <http://www.ijf.hr/newsletter/6.pdf>, pristupljeno 26.07.2020.
2. Kesner – Škreb, M. (2004): Porez an dohodak, Financijska teorija i praksa, 2004, 28 (1), str. 141-143
3. Kesner Škreb, M. (1995): Porez na dodanu vrijednost, Financijska praksa, 1995, 19 (6), str. 655-657
4. Radešić, M. (2003): Javni ili državni dug, Financijska praksa, 17 (4), 381-383

## **Publikacije:**

1. DZS (2020): Statistički ljetopis za 2019. Godinu, Državni zavod za statistiku, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr), pristupljeno 27.07.2020.
2. FINA, Analiza financijskih rezultata poslovanja poduzetnika po županijama u 2018. godini, Zagreb, svibanj, 2018.
3. Generalni urbanistički plan Grada Pule, [www.pula.hr](http://www.pula.hr), pristupljeno 27.07.2020.
4. Institut za javne financije (2003): Proračunski vodič za građane, dostupno na <http://www.ijf.hr/proracunski/l-proracun.pdf>, pristupljeno 24.07.2020.

## **Internet izvori:**

1. Grad Pula (2020.) Obilježja Grada Pule, dostupno na: <http://old.pula.hr/index.php?id=551&L=318>, pristupljeno 27.06.2020.
2. Grad Pula (2020.) Statut-opće odredbe, dostupno na: <https://www.pula.hr/hr/opci-podaci/statut/i-opce-odredbe/>, pristupljeno 27.06.2020.
3. Gradska knjižnica Pula (2020.): Opće informacije, dostupno na <https://gkc-pula.hr/hr/o-knjiznici/opce/>, pristupljeno 05.09.2020.
4. Gradska knjižnica Pula (2020): Službeni dokumenti i informacije, dostupno na: <https://gkc-pula.hr/hr/o-knjiznici/sluzbeni-dokumenti-i-informacije/?fbclid=IwAR3QS3vSVAdUC4FYIAXEGfN1A-1r6fySEkn-wqmuMO1ppXtH4xlmE5JemW4>, pristupljeno 13.09.2020.
5. Hrvatski jezični portal (2020): Riznica, dostupno na [http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search\\_by\\_id&id=dlluXxU%3D](http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=dlluXxU%3D), pristupljeno 27.07.2020.
6. Ministarstvo financija (2013 – 2019a): Državni proračun za 2013. – 2019. godinu, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2018-godina/609>, pristupljeno 25.07.2020.
7. Ministarstvo financija (2017b) Dostupno na: <https://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Financije/Smjernice%20za%20upravljanje%20rizicima%20u%20poslovanju%20institucija%20javnog%20sektora.pdf>, pristupljeno 27.06.2020.

8. Ministarstvo financija (2017c) Izvršavanje državnog proračuna, dostupno na: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/upute-obraci-zahyjeva-suglasnost/Uputa%20-%20Izvršavanje%20drzavnog%20proracuna.pdf>, pristupljeno 21.06.2020.
9. Ministarstvo financija (2020d): Državni proračun, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>, pristupljeno 25.07.2020.
10. Grad Pula, Gradsko vijeće - Odbor za statut i druge opće akte (2020.) Dostupno na: [https://www.pula.hr/site\\_media/media/uploads/content/images/2020/03/02/48prijedlog-statutarne-odluke-o-izmjeni-statuta-grad-pule\\_yUCdL83.pdf](https://www.pula.hr/site_media/media/uploads/content/images/2020/03/02/48prijedlog-statutarne-odluke-o-izmjeni-statuta-grad-pule_yUCdL83.pdf), pristupljeno 13.09.2020.
11. Svrha (2020.) Lokalna riznica, dostupno na: <http://www.svrha.hr/index.php/novosti/12-lokalna-riznica>, pristupljeno 27.06.2020.
12. TEB novosti (2020.) Poslovanje preko jednog jedinstvenog računa riznice, dostupno na: <https://www.teb.hr/novosti/2014/poslovanje-preko-jednogjedinstvenog-racuna-riznice/>, pristupljeno 21.06.2020.
13. Vujčić, I. (2017.) Razvoj sustava lokalne rizniče primjenom ITIL okvira, dostupno na: <https://repozitorij.foi.unizg.hr/islandora/object/foi%3A3393/datastream/PDF/view>, pristupljeno 27.06.2020.

### **Zakoni i propisi:**

1. Zakon.hr (2020): Zakon o državnom uredu za reviziju, NN 29/19, dostupno na <https://www.zakon.hr/z/478/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-uredu-za-reviziju>, pristupljeno 27.07.2020.
2. Zakon.hr (2020): Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 111/18, dostupno na <https://www.zakon.hr/z/425/Zakon-o-fiskalnoj-odgovornosti>, pristupljeno 26.07.2020.
3. Zakon.hr (2020): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/12), dostupno na [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi), pristupljeno 27.07.2020.

4. Zakon.hr (2020): Zakon o proračunu, NN 87/2008, dostupno na <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>, pristupljeno 24.07.2020.
5. Zakon.hr (2020): Zakon o reviziji, N 146/05, dostupno na <https://www.zakon.hr/z/417/Zakon-o-reviziji>, pristupljeno 26.07.2020.
6. Zakon.hr (2020): Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, NN dostupno na <https://www.zakon.hr/z/806/Zakon-o-sustavu-unutarnjih-kontrola-u-javnom-sektoru>, pristupljeno 26.07.2020.

## POPIS SLIKA

Slika 1: Struktura državnog proračuna .....	8
Slika 2. Organizacijska struktura državne riznice i lokalnih riznica .....	29
Slika 3. Struktura i elementi lokalne riznice .....	39
Slika 4. Simbol grada Pule.....	47
Slika 5. Proces definiranja i uvođenja godišnjeg proračuna .....	49

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Dobna struktura stanovnika Pule .....	43
Tablica 2. Odabrani pokazatelji za Pulu u 2018. godini .....	44
Tablica 3. Polazne prednosti, ograničenja i ciljevi budućeg ekonomskog razvoja Pule .....	46
Tablica 4. Proračun grada Pule za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu.....	51
Tablica 5. Prihodi po skupinama za 2020. godinu .....	51
Tablica 6. Rashodi i izdatci po skupinama za 2020. godinu .....	54
Tablica 7. Planirani rashodi i izdatci po upravnim tijelima za 2020. godinu .....	55

## POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Prihodi državnog proračuna 2013. – 2019. godine.....	16
Grafikon 2. Rashodi državnog proračuna 2013. – 2019. godine.....	17
Grafikon 3. Prihodi po skupinama za 2020. godinu .....	52
Grafikon 4. Rashodi i izdatci po skupinama za 2020. godinu .....	55
Grafikon 5. Planirani rashodi i izdaci po upravnim tijelima za 2020. godinu .....	56



## SAŽETAK

Riznica je značajan i najučinkovitiji element javnih financija zemlje u okviru kojeg se formira proračun te se alociraju javna sredstva da bi se mogle učinkovito financirati javne usluge te zadovoljiti potrebe građana, kao i učinkovito upravljati gotovinom i javnim dugom zemlje. U kontekstu napretka državne riznice javljaju se mnogi problemi s kojima se država suočava, poput nemogućnosti uvida u stvarno stanje državnih financija, stanja njezinih depozita ili u broj računa otvorenih u poslovnim bankama.

Vjeruje se kako sustavi lokalnih riznica podržavaju suvremeni i održivi razvoj lokalnih jedinica, a što se implicira i na nacionalnu razinu. To su sustavi koji doprinose boljem razvoju država, većoj konkurentnosti, etičnosti, ali i boljim mogućnostima napretka u svim segmentima.

Grad Pula predstavlja jedinicu lokalne samouprave koja je najrazvijenija u Istri, a i veličinom svoga proračuna može parirati većim hrvatskim gradovima pa je bila idealan kandidat za uvođenje sustava lokalne riznice u svrhu učinkovitijeg upravljanja svojim javnim financijama. Ona proces sustava riznice tako prati na državnoj razini te je isti formirala po uzoru na državnu riznicu još 2011. godine. Time je izgenerirala niz pozitivnih učinaka za svoje javne financije koji su vidljivi napretkom u njezinu razvoju, gospodarstvu i financijskom poslovanju.

Značaj je lokalne riznice Grada Pule i njezina temeljna prednost što su sva sredstva objedinjena financijskim upravljanjem na jedinstvenom računu Grada te je time značajno umanjen rizik u poslovanju javnih financija Grada.

**Ključne riječi:** riznica, lokalna riznica, javni prihodi, javni rashodi, proračun

## SUMMARY

The treasury is a significant and most efficient element of public finances of countries within which the budget is formed and public funds are allocated that can effectively finance public services and meet the needs of citizens, as well as effectively manage cash and public debt. In the context of the state treasury, there are many problems that the state faces, such as the impossibility of insight into the real state of state finances, the state of its deposits or the number of accounts opened in commercial banks.

Sustainable local treasuries are believed to support the modern and sustainable development of local units, which implies it at the national level as well. These are systems that contribute to better development of the state, greater competitiveness, ethics, but also better opportunities for progress in all segments.

The city of Pula is a unique local government that is the most developed in Istria, and the size of its budget can match larger Croatian cities, so it is an ideal candidate for the introduction of local treasury systems for effective management of their public finances. It processes the treasury system so that it monitors the state level, and the same form was modeled based on the state treasury in 2011. It has thus generated a number of positive effects for its public finances that are visible to progress in its development, economy and financial operations.

The importance of the local treasury of the City of Pula is its basic advantage that everything is predetermined as the financial management of the single account of the City and thus risk in the operation of public finances of the City is significantly reduced.

**Keywords:** treasury, local treasury, public revenues, public expenditures, budget