

Razvoj uloge i funkcija riznice: koji su sljedeći koraci?

Mark Silins

Beč, Austrija
27. ožujka/marta 2025.

Svrha dokumenta



Pridonijeti banci znanja PEMPAL-a i staviti na raspolaganje praktičarima koji rade u riznici konkretne pojedinosti o **sve većoj ulozi riznice u zemljama članicama PEMPAL-a**

Omogućiti vođenje informiranih diskusija o **budućnosti Zajednice prakse za riznicu i PEMPAL-a** nakon isteka razdoblja obuhvaćenog trenutačnom strategijom

Provedene aktivnosti

Anketa i izvješće iz 2016. i anketa iz 2022./2023.
(potonja anketa imala je širi obuhvat)

2022. – 2024.: opsežne diskusije u okviru videokonferencija i sastanaka uživo, uz izlaganja pojedinih zemalja

U razdoblju 2024. – 2025. izrađen nacrt dokumenta koji će biti ukratko predstavljen u ovoj prezentaciji

Sažetak rezultata ankete: Funkcije riznice u zemljama članicama PEMPAL-a



Izvor: anketa o funkcijama riznice iz 2022./2023., broj zemalja (od 18).

Razvoj uloge i odgovornosti riznice: matrica razvijena za potrebe dokumenta



Rana faza

Trendovi/reforme

Izgledi za budućnost

Potrebe za učenjem



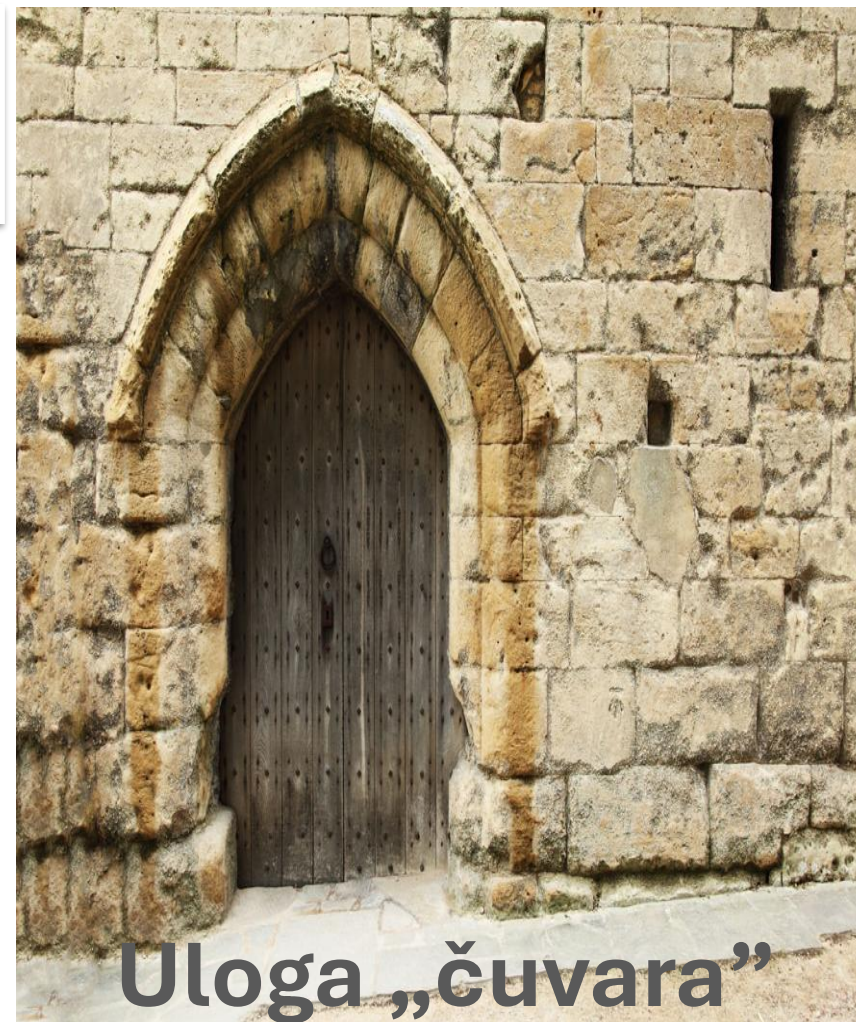
Odobravanje i obrada plaćanja: povijest



Riječ je o glavnoj ulozi / primarnoj funkciji zbog koje su riznice u početku bile osnivane, a osoblje je prvenstveno bilo zaduženo za zadatke te vrste

Uloga „čuvara”

- ❑ **centralizirani proces odobravanja** koji se primjenjuje na sva plaćanja,
- ❑ **poluautomatska obrada** podrazumijeva ograničen broj klijenata s kojima riznica može izravno poslovati sa središnje razine (postoji hijerarhija u obradi i kontrolama),
- ❑ upravo je to razlog zbog kojeg su osnovani **područni uredi riznice**, koji omogućuju provedbu kontrola sa središnje razine nad decentraliziranim tijelima i podnacionalnim razinama vlasti



Uloga „čuvara”



Odobravanje i obrada plaćanja: trendovi



PEMPAL PRIČE O USPJEHU

Zeleni koridor: iskorištavanje prednosti tehnologije u svrhu provedbe pristupa utemeljenih na riziku u procesima odobravanja i obrade plaćanja

Zašto je važan pristup odobravanju plaćanja koji se temelji na riziku?

U većini zemalja članica PEMPAL-a nacionalne riznice osnovane su kao centri i nacionalnog ministarstva financija koji su zaduženi za obradu prihoda i isplata. Stoga odobravanje i obrada plaćanja čine jednu od temeljnih funkcija riznice: provedbom kontrola plaćanja riznice sprječavaju prijevare, promjene te druge povrede i pogreške do kojih može doći u okviru izvršenja proračuna. Budući da se rizici od takvih povreda i pogrešaka razlikuju ovisno o vrsti plaćanja, usmjerenje djelovanja na kontrolu najrizičnijih plaćanja pomaže u osiguravanju pravovremenog izvršenja plaćanja i efikasne upotrebe javnih sredstava. Prelazak s interakcije u papirnatom obliku na digitalnu interakciju s klijentima riznice nudi nove mogućnosti za primjenu pristupa kontrolama riznice koji se temelji na riziku.

Rad TCOP-a PEMPAL-a na primjeni pristupa kontrolama riznice koji se temelji na riziku

Pristup kontrolama riznice koji se temelji na riziku jedna je od najvažnijih tema o kojima redovito diskutira Tematska skupina TCOP-a za razvoj uloge i funkcija riznice, a ta se tema našla i među glavnim temama triju plenarnih sjednica TCOP-a, konkretno onih održanih 2015. (Tirana), 2017. (Beč) i 2023. (Almaty). Iskorištavanje prednosti digitalnih tehnologija u svrhu poboljšanja kvalitete poslovanja riznice isto je tako u središtu brojnih diskusija TCOP-a, među ostalim onih na sastancima Tematske skupine za upotrebu informacijskih tehnologija. Na sastanku te tematske skupine u Tbilisiju (Gruzija) održanom 2015. i na plenarnoj sjednici TCOP-a održanoj u Beču 2017. Riznica Gruzije predstavila je pristupe primijenjene u okviru projekta „zelenog koridora“ i rezultate tog projekta, a riječ je o tehničkom rješenju koje riznici omogućuje automatsko odobravanje i obradu

Zeleni koridor sad je uobičajen u nekoliko zemalja članica PEMPAL-a.

Smanjenje radnog opterećenja u području obrade

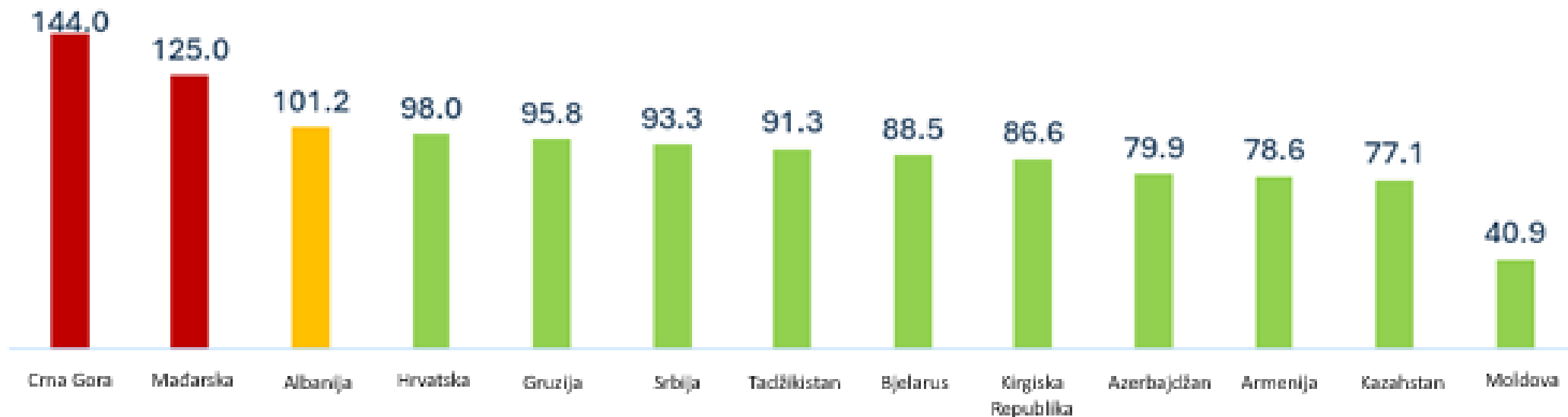
Pojava novih funkcija s dodanom vrijednošću

Automatizacija/
digitalizacija
procesa

Unaprijeđene kontrole koje se provode s pomoću sustava i koje omogućuju prelazak na pristup utemeljen na riziku

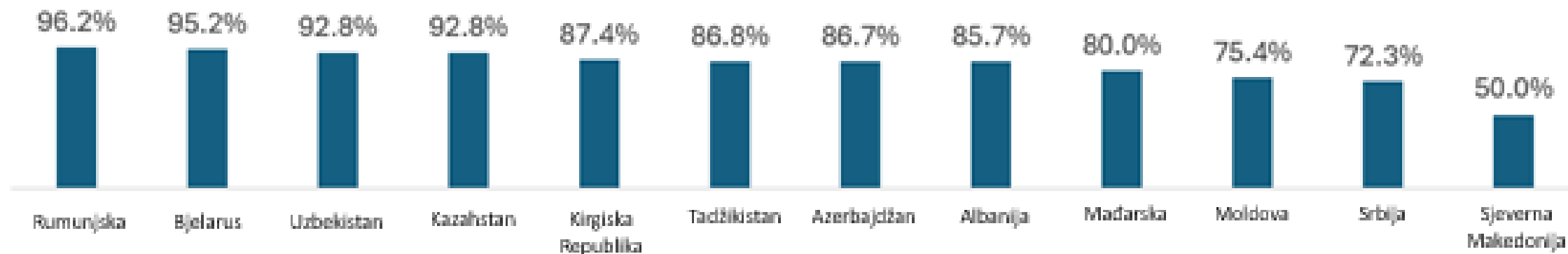
Promjena odnosa s klijentima

Trendovi u području osoblja riznice: ukupan broj članova osoblja riznice 2022. izražen kao % broja članova osoblja 2016.



U većini zemalja riznice su smanjile broj članova osoblja. Iznimke su **Crna Gora**, u kojoj toliko povećanje broja članova osoblja proizlazi iz toga da je **njihov broj prethodno bio malen**, dok se takva promjena u **Mađarskoj** može objasniti dodatnim funkcijama koje izvršava Državna riznica Mađarske, a to su upravljanje **mirovinskim**

I dalje je prisutna potreba za velikim brojem članova osoblja



U državnim riznicama koje imaju regionalne urede članovi osoblja uglavnom su zaposleni u tim područnim uredima na podnacionalnim razinama.

Šest zemalja članica PEMPAL-a (**Armenija, Hrvatska, Gruzija, Kosovo, Crna Gora i Turska**) nema područne urede riznice na podnacionalnim razinama.



Odobravanje i obrada plaćanja: budućnost



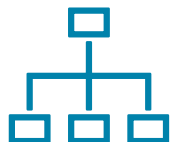
9



Prijenos odgovornosti, posebno ondje gdje je u tijeku uvođenje upravljanja na temelju rezultata



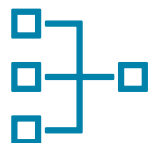
Jačanje i pojednostavnjivanje **kontrola** osiguravanjem interoperabilnosti informacijskih sustava



Integracija **korisnika proračunskih sredstava** niže razine kao izravnih klijenata riznice (veća transparentnost, prikupljanje podataka na razini transakcije)



Razvoj **pristupa utemeljenog na riziku** uz primjenu novih tehnologija



Riznice koje nisu smanjile broj zaposlenika: moglo bi uslijediti zatvaranje regionalnih ureda



Bankovni računi, upravljanje gotovinskim sredstvima i izrada projekcija: povijest



JRR-ovi su u većini slučajeva uspostavljeni usporedno s osnivanjem riznice ili ubrzo nakon njezina osnivanja.

Upravljanje osnovnim JRR-om i drugim bankovnim računima od početka je bila osnovna/glavna funkcija riznice.

Međutim, konsolidacija gotovinskih sredstava obuhvaćala je i izvanproračunske fondove i drugi novac te se redovito odvijala izvan JRR-a.

Ulogu klijenta u nacionalnom sustavu plaćanja obično je imala središnja banka.

Planiranje gotovinskih sredstava umjesto izrade projekcija.



Bankovni računi, upravljanje gotovinskim sredstvima i izrada projekcija: trendovi

11

Proširenje obuhvata JRR-a i konsolidacija gotovinskih sredstava pod nadzorom riznice

Izravan sudionik u nacionalnom sustavu namire, preuzimanje određenih bankarskih poslova

Aktivno upravljanje gotovinskim sredstvima – specijalizirane vještine postaju ključne

Bolja koordinacija sa središnjim bankama – potreba za utvrđivanjem uloga i mehanizama koordinacije

Pojašnjenje uloga i razvoj mehanizama koordinacije s funkcijom upravljanja dugom



PEMPAL

PRIČE O USPJEHU

Proširenje obuhvata jedinstvenog računa riznice i upotreba neangažiranih gotovinskih salda za javno dobro

Zašto je to važno?

Jedinstveni račun riznice (JRR) pomaže u konsolidaciji gotovinskih sredstava vlade. Bez obzira na to što se modeli JRR-a razlikuju među zemljama, konsolidacija gotovinskih sredstava opće države donosi važne koristi, među ostalim pristup većem rasponu alata za ulaganja i zaduživanje, brža razdoblja poravnata i namire i veću sposobnost upravljanja gotovinskim sredstvima u javnom interesu. Učinkovita konsolidacija gotovinskih sredstava ovisi i o instrumentima za upravljanje gotovinskim sredstvima koje nacionalne riznice upotrebljavaju kako bi pokrile privremene razlike između priljeva i odjeva te efikasno upotrebljavale neangažirana i privremeno dostupna gotovinska salda za ostvarenje dodatnih prihoda.

Doprinos Zajednice prakse za riznicu (TCOP) PEMPAL-a

Proširenje obuhvata JRR-a i razvoj instrumenata za upravljanje gotovinskim sredstvima u središtu su aktivnosti Tematske skupine TCOP-a za upravljanje gotovinom i projekcije gotovinskih tokova od njenih prvog sastanka održanog u Avikari u

Dižajn i obuhvat JRR-a bili su glavne teme sastanaka te tematske skupine održanih 2017. i 2023., a te su se teme obrađivale i na nekoliko virtualnih tematskih skupova održanih 2015., 2021. i 2024. O alatima za aktivno upravljanje gotovinskim sredstvima posebno se diskutiralo na nekoliko videokonferencija održanih 2014., 2016., 2019., 2021. i 2024. Objavio su se teme razmatrale i na plenarnim sjednicama TCOP-a 2015. i 2024. Radni doprinosi poboljšavaju dižajn JRR-a i upravljanje gotovinskim sredstvima. TCOP je 2016. i 2021. proveo tematske ankete i izradio dva proizvoda znanja, konkretno Jedinstveni račun riznice i upravljanje gotovinskim sredstvima u vladama zemalja članica PEMPAL-a (2021.) i Optimalan obuhvat jedinstvenog računa riznice (2024.).

Utjecaj PEMPAL-a na reforme JRR-a i upravljanja gotovinskim sredstvima

Rezultati ankete članova TCOP-a pokazuju da je PEMPAL imao znatan utjecaj na poboljšanje dižajna

Većina zemalja posljednjih je godina proširila obuhvat JRR-a.



Bankovni računi, upravljanje gotovinskim sredstvima i izrada projekcija: budućnost



Te bi funkcije mogle postati **GLAVNE** funkcije u barem nekim riznicama.

Optimizacija granica obuhvata JRR-a.

Sredstva s JRR-a postat će zamjenjiva u praksi.

Riznica će postati pružatelj usluga, a ne samo provoditelj kontrola.

Bolja primjena pristupa „odozdo prema gore” u izradi projekcija – na temelju integracije sa sustavom e-nabave i sustavima za e-račune te na temelju upotrebe novih tehnologija (analiza podataka, UI).

Više zemalja uključit će se u aktivno upravljanje gotovinskim sredstvima – daljnji razvoj instrumenata za zaduživanje i ulaganje.



Proračunsko i financijsko izvještavanje: povijest



Izveštavanje o izvršenju proračuna bilo je osnovna funkcija riznice od samih početaka.

Obično je ta funkcija bila usmjerena na „**crvenu knjigu**”, odnosno na godišnji izvještaj o izvršenju proračuna u odnosu na odobreni proračun. Ta se „knjiga” izrađivala znatno nakon kraja godine te se na propisan način uvezivala i izdavala.

S vremenom je izvještavanje postalo više usredotočeno na pravovremenost, a ne samo na formalni proces na kraju godine, a tromjesečno i mjesečno izvještavanje postaje sve uobičajenije.

Financijsko izvještavanje manje je ujednačeno.

Za metodologiju koja se upotrebljava za računovodstvo i financijsko izvještavanje često je bilo odgovorno ministarstvo financija, a ne riznica.

Konsolidacija financijskih izvještaja u najboljem je slučaju bila poluautomatizirana.

Financijski izvještaji u početku nisu bili u skladu s IPSAS-om, iako jesu imali elemente obračunskog računovodstva.



Proračunsko i financijsko izvještavanje: trendovi

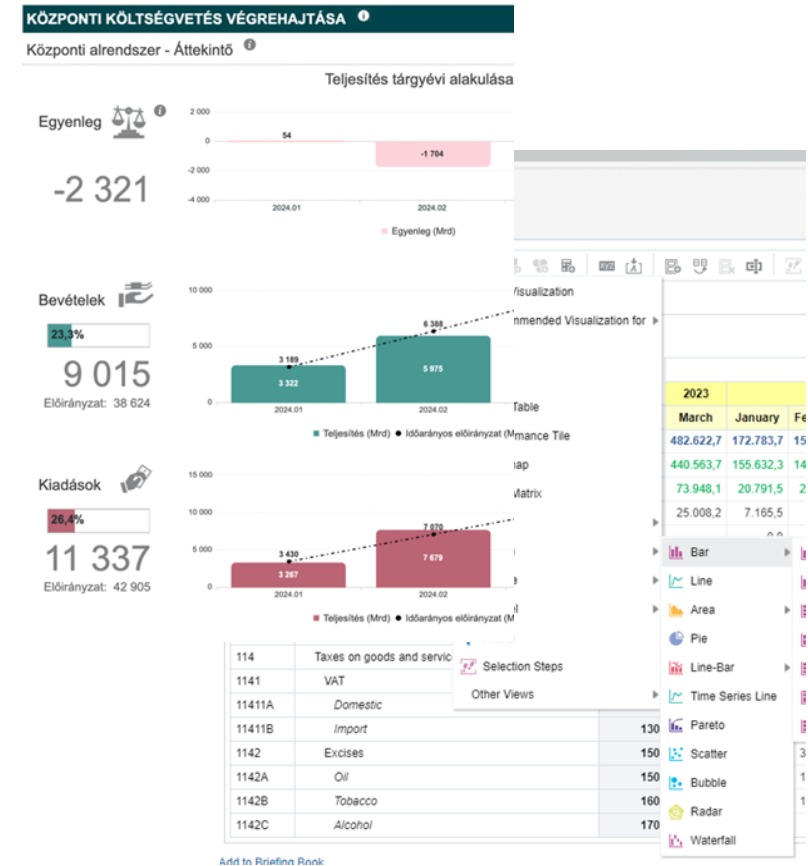
U mnogim su zemljama provedene opsežne reforme računovodstva u javnom sektoru koje su uključivale prelazak na IPSAS / obračunsko računovodstvo.

Razvoj proračunske klasifikacije / računskog plana bio je nužan predujet za uvođenje FMIS-a – riznica je odigrala ključnu ulogu.

Izvještavanje

U nekim su zemljama uvedena zasebna rješenja za automatizaciju i konsolidaciju financijskih izvještaja – njima ne upravlja nužno riznica

Uvedeno je automatizirano proračunsko izvještavanje putem FMIS-a, ali u mnogim se zemljama izrada financijskih izvještaja odvija izvan FMIS-a.



Upotreba sofisticiranijih alata koji omogućuju izradu izvještaja prema zahtjevima korisnika postaje sve češća!



Proračunsko i financijsko izvještavanje: budućnost



Potpuna integracija PK-a i RP-a u JRP (u mnogim zemljama oni nastavljaju postojati kao zasebne strukture povezane veznim tablicama i sl.)

Daljnje poboljšanje transparentnosti podataka riznice, šira upotreba podataka riznice u radu donositelja odluka izvan ministarstva financija, istraživača itd.

Podaci u sustavima PFM-a dostupni u stvarnom vremenu za potrebe donošenja odluka u okviru upravljanja

Međusektorsko izvještavanje, na primjer u kontekstu rodni i klimatskih pitanja, postaje sve važnije. Takvih će zahtjeva za složenijim izvještajima biti sve više.

Integracija IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje s IFMIS-om

Prošireni obuhvat izvještavanja u skladu s IPSAS-om / GFSM-om iz 2014., uključujući izvještavanje na potpuno obračunskoj osnovi

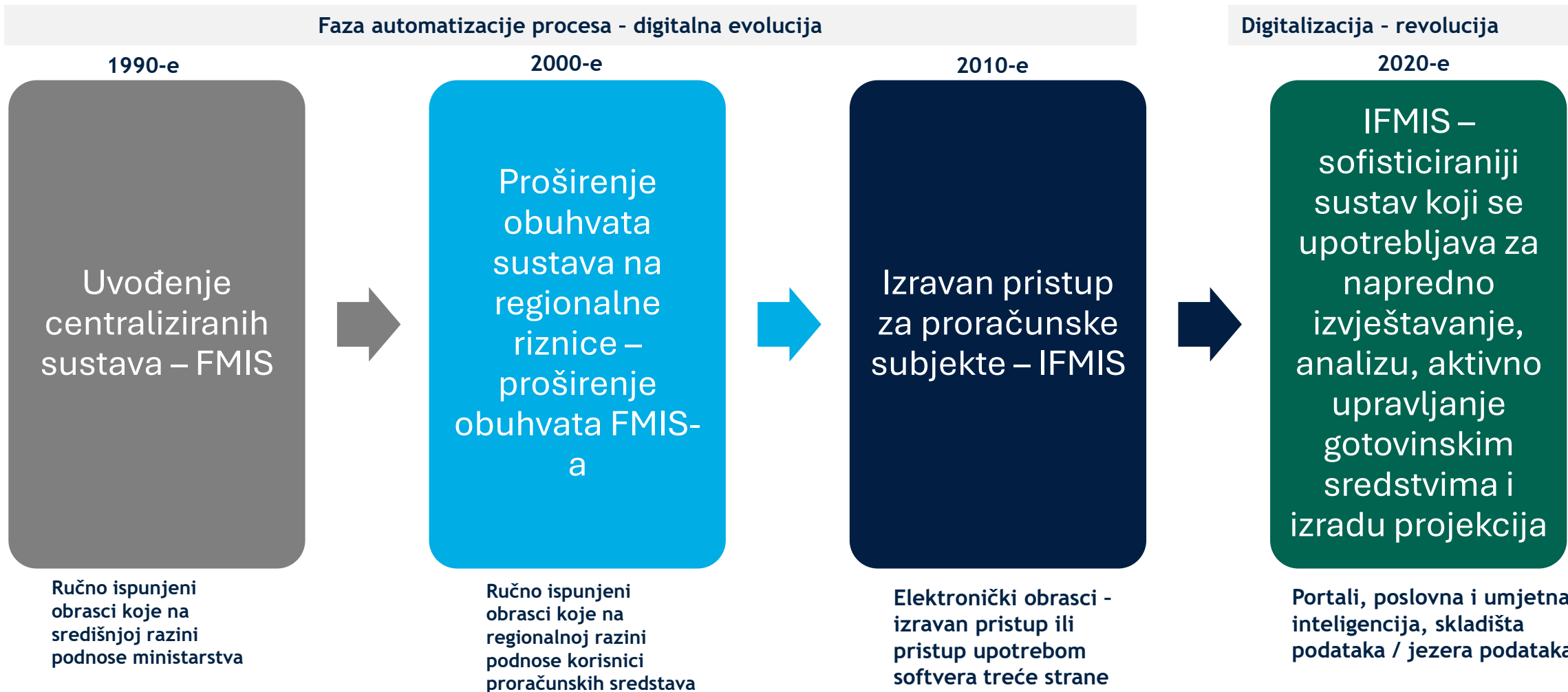
Širi trendovi u području upravljanja



- **Sve veći stupanj digitalizacije koji uključuje upotrebu UI-ja i alata za poslovnu analizu**
 - Doći će do sve veće upotrebe IT rješenja kojima će se proširiti obuhvat sustava i povećati interoperabilnost na razini cijelog okvira PFM-a.
 - Elementi koji se nalaze u fokusu neprestano će se mijenjati kako bi se osigurao integritet vladinih resursa te kako bi se poboljšali analiza i pravovremenost financijskih informacija i informacija o rezultatima. Povećat će se stupanj integracije poslovne inteligencije i umjetne inteligencije.
 - Još nije jasno hoće li riznica imati vodeću ulogu ili će biti sudionik šire reforme koju provodi ministarstvo financija – oba se pristupa trenutačno mogu zabilježiti u zemljama članicama PEMPAL-a.
- **Unutarnje kontrole i upravljanje rizicima** – riznica može snositi glavnu odgovornost za širi okvir PFM-a ili za svoje postojeće područje upravljanja.
- **Upravljanje rezultatima** – preusmjeravanje fokusa s praćenja poštovanja propisa na utvrđivanje toga pruža li se potpora ciljevima vlade. To je usko povezano s povećanjem usredotočenosti na kontrole i rizike.



Digitalna evolucija: revolucija kao sljedeći korak



Glavna područja učenja za budućnost



Plaćanja

- organizacijske promjene
- interoperabilnost informacijskih sustava
- upravljanje rizicima
- upravljanje na temelju rezultata



Gotovinska sredstva

- rad odborâ za likvidnost
- uspostava gotovinskih rezervi
- projekcije gotovinskih sredstava kao sveobuhvatna zadaća/praksa
- upotreba instrumenata za aktivno upravljanje gotovinskim sredstvima za potrebe zaduživanja i ulaganja



Izveštavanje

- dizajn JRP-a, uključujući integraciju gotovinskog i obračunskog računovodstva
- analiza podataka (poslovna inteligencija, skladište podataka, s vremenom napredni alati za analizu) u svrhu pružanja potpore donošenju odluka
- uključivanje financijskih podataka i podataka o rezultatima u izvještavanje
- integracija IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje s IFMIS-om
- reforme računovodstva u javnom sektoru



IKT

- interoperabilnost informacijskih sustava
- analiza podataka (poslovna inteligencija, skladište podataka, s vremenom napredni alati za analizu) u svrhu pružanja potpore donošenju odluka
- integracija IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje s IFMIS-om

Sažetak



Uloga riznice u zemljama članicama PEMPAL-a u kontekstu obrade plaćanja promijenila se, ili se mijenja, pri čemu se fokus stavlja na pitanje kako automatizacija i digitalizacija mogu unaprijediti poslovanje, posebno kad je riječ o obradi plaćanja i prikupljanju prihoda. Broj takvih zadataka koje riznica izvršava na središnjoj razini vjerojatno će se s vremenom smanjiti ili u potpunosti nestati.



Vidljiv je trend prelaska s tradicionalnih zadataka **planiranja** gotovinskih sredstava na zadatke aktivnog upravljanja gotovinskim sredstvima i **izradu projekcija**.



U zemljama članicama PEMPAL-a primjećuje se prelazak na **sofisticiranije mogućnosti izvještavanja**, što podrazumijeva izvještavanje u skladu s IPSAS-om / GFSM-om iz 2014. i zahtjevima za međusektorsko izvještavanje.



Modernizacija i digitalizacija u nekim su zemljama dovele do toga da riznica preuzima odgovornost za upravljanje rizicima i unutarnje kontrole. Riznica ima središnju ulogu u usmjeravanju i nadziranju agencija, pri čemu istovremeno upravlja vlastitim procesima. Fokus se sve više stavlja na mjerenje rezultata i izvještavanje o rezultatima.

HVALA!

