



REPUBLIKA HRVATSKA  
Ministarstvo  
financija

# **STRATEGIJA UNAPREĐENJA I MODERNIZACIJE SUSTAVA DRŽAVNE RIZNICE 2020.-2024.**

Zagreb, veljača 2020.

## Sadržaj

PREDGOVOR.....	4
1. DRŽAVNA RIZNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	6
2. KLJUČNI REZULTATI OSTVARENI U RAZDOBLJU 2007. – 2019.....	9
2.1. Planiranje i izrada državnog proračuna .....	9
2.2. Izvršavanje državnog proračuna .....	11
2.3. Računovodstveni sustav i sustav financijskog izvještavanja.....	13
2.4. Planiranje, izvršavanje i računovodstveno praćenja sredstava Europske unije .....	15
2.5. Informacijski sustav državne riznice .....	15
2.6. Sustav unutarnjih kontrola i sustava unutarnje revizije.....	17
2.7. Fiskalna disciplina i transparentnost.....	20
3. CILJEVI, AKTIVNOSTI I MJERE STRATEGIJE UNAPREĐENJA I MODERNIZACIJE SUSTAVA DRŽAVNE RIZNICE 2020.-2024. ....	22
3.1. POBOLJŠANA KVALITETA PRORAČUNSKOG PLANIRANJA I IZRADE SREDIŠNJEG PRORAČUNA .....	23
3.1.1. Povećanje sveobuhvatnosti središnjeg proračuna.....	23
3.1.2. Unapređenje primjene proračunskih klasifikacija u državnom proračunu.....	24
3.1.1.1. Programska klasifikacija .....	24
3.1.1.2. Informatički sustav za upravljanje proračunskim klasifikacijama .....	25
3.1.2. Uspostavljanje učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata ..	26
3.1.3. Informatizacija i standardizacija prijedloga financijskih planova i izvještaja o izvršenju izvanproračunskih korisnika za upućivanje Hrvatskome saboru.....	27
3.1.4. Unapređenje i proširenje primjene proračunskih klasifikacija u financijskim planovima izvanproračunskih korisnika.....	27
3.2. MODERNIZIRAN PROCES UPRAVLJANJA LIKVIDNOŠĆU I IZVRŠAVANJA DRŽAVNOG PRORAČUNA TE OSNAŽENE KONTROLE TROŠENJA SREDSTAVA SREDIŠNJEG PRORAČUNA.....	28
3.2.1. Moderniziran proces upravljanja likvidnošću i izvršavanja državnog proračuna .....	28
3.2.1.1. Unapređenje sustava rezervacija sredstava državnog proračuna .....	28
3.2.1.2. Povećanje učinkovitosti procesa prikupljanja i kvalitete podataka o izvršavanju financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine, koji ne posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna .....	29
3.2.1.3. Optimizacija uspostave područnih riznica u okviru sustava državne riznice te širenje obuhvata jedinstvenog računa državnog proračuna.....	31
3.2.2. Osnaženi kontrolni mehanizmi trošenja sredstava središnjeg proračuna kroz provedbu ex post evaluacija učinkovitosti i opravdanosti provedbe programa i aktivnosti/projekata .....	32
3.3. UNAPRIJEĐEN RAČUNOVODSTVENI SUSTAV I SUSTAV FINANCIJSKOG IZVJEŠTAVANJA .....	33
3.3.1. Unapređenje računovodstvenog sustava.....	33
3.3.2. Unapređenje sustava financijskog izvještavanja.....	36
3.4. UNAPREĐEN SUSTAV PLANIRANJA, IZVRŠAVANJA, RAČUNOVODSTVENOG PRAĆENJA I KONTROLE EU SREDSTAVA.....	38
3.4.1. Unapređenje procesa planiranja i izvršavanja rashoda i izdataka sufinanciranih iz EU sredstava .....	38
3.4.2. Daljnji razvoj i unapređenje evidencija o povratu sredstava u državni proračun temeljem nepravilnosti povezanih s nenamjenskim trošenjem sredstava na projektima koji se sufinanciraju iz EU sredstava .....	39

3.4.3. Uspostava sustava računovodstvenih evidencija kod projekata financiranih iz sredstava Europske unije primjenom načela pojednostavljenih troškova (Simplified Cost Option – SCO).....	40
3.5. UNAPREĐEN INFORMACIJSKI SUSTAV DRŽAVNE RIZNICE .....	40
3.5.1. Tehnološka unapređenja i razvoj informacijskog sustava .....	40
3.5.2. Razvoj i unapređenja postojećih aplikacija i procesa .....	41
3.5.2.1. Daljnja integracija informacijskih sustava za upravljanje financijama proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice.....	41
3.5.2.2. Nadogradnja web aplikacije „Upit o plaćanjima iz Državnog proračuna po dobavljačima“ .....	41
3.5.2.3. Uvođenje standarda za web aplikacije državne riznice.....	42
3.6. UNAPRIJEĐEN PRORAČUNSKI PROCES I SUSTAV PRAĆENJA ZADUŽENOSTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	42
3.6.1. Pобољшanje programske klasifikacije proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	42
3.6.2. Razvoj informatičkog rješenja za podršku proračunskom procesu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	43
3.7. RAZVOJ UNUTARNJE REVIZIJE I RAZVOJ SUSTAVA UNUTARNJIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU .....	44
3.7.1. Razvoj unutarnje revizije.....	44
3.7.2. Razvoj sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru.....	45
3.8. POVEĆANA TRANSPARENTNOST PRORAČUNSKOG SUSTAVA .....	47
4. ZAKLJUČAK .....	49

## PREDGOVOR



**Poštovani,**

Od donošenja prve *Strategije unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice* dogodile su se značajne promjene u upravljanju javnim financijama. Provedena fiskalna konsolidacija i dobri rezultati ostvareni u 2016. godini omogućili su da Republika Hrvatska u lipnju 2017. godine izađe iz procedure prekomjernog proračunskog manjka. Kao rezultat povoljnih makroekonomskih kretanja uslijed provedene porezne reforme, s jedne strane, i racionalne proračunske potrošnje, s druge strane, po prvi je puta u 2017. godini ostvaren višak prihoda nad rashodima općeg proračuna u iznosu od 0,8% BDP-a. Istovremeno, udio javnog duga u BDP-u krajem 2017. godine smanjen je na razinu od 77,8%. Fiskalna disciplina nastavljena je i u naredne dvije godine pa je tako u 2018. godini ostvaren proračunski višak u iznosu od 0,2% BDP-a. U 2019. godini bilježi se dodatno smanjenje udjela javnog duga i to za 1,5 postotnih bodova BDP-a, odnosno na razinu od 73,2% BDP-a, čime je u odnosu na kraj 2015. godine smanjen za više od 11 postotnih bodova BDP-a. Takvom smanjenju pridonijelo je i financijsko restrukturiranje cestovnih društava u državnom vlasništvu, kojima su produljeni rokovi otplata i smanjene kamatne stope, čime se postigla održivost njihova poslovanja.

Ovako odgovorno vođenje fiskalne politike, praćeno aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, rezultiralo je i smanjenjem rashoda za kamate općeg proračuna i to za 2,8 milijardi kuna. Pozitivna fiskalna kretanja prepoznale su i renomirane rejting agencije pa nam je tako S&P u ožujku 2019. podigao kreditni rejting na razinu investicijskog, a potom je isto učinila i rejting agencija Fitch u lipnju 2019. godine.

Ministarstvo financija nastavlja raditi na modernom, fleksibilnom, inovativnom pristupu upravljanja javnim financijama pri tom ne čineći kompromise kada je riječ o transparentnosti i fiskalnoj disciplini. Slijedom tih nastojanja, izrađena je *Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice za razdoblje 2020.-2024.* Mjere razvoja i modernizacije Državne riznice od ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju do danas bile su sastavni dio strateških planova Ministarstva financija.

Pred vama je dokument u kojem je opisano što se i na koji način želi postići na području upravljanja javnim financijama iz perspektive sustava državne riznice u razdoblju od 2020. – 2024. godine. Riječ je o sveobuhvatnom strateškom dokumentu iz kojega je vidljiva usmjerenost na rezultate, stvaranje i očuvanje vrijednosti te izvještavanje koje poboljšava strateški fokus, odgovornost i svrhovitost korištenja sredstava iz javnih izvora.

Modernizacija i razvoj proračunskih procesa, od planiranja, izvršavanja, računovodstvenog sustava i financijskog izvještavanja, praćenja i kontrole EU sredstava uz istovremeno unapređenje i informacijskog sustava državne riznice dovest će do unapređenja cjelokupnog sustava upravljanja javnim financijama uz povećanje transparentnosti i participativnosti.

Brza reakcija i prilagodavanje novim situacijama te uvjetima poslovanja odlika je koja odvaja uspješne od manje uspješnih, ne samo u svijetu poduzetništva, nego i u javnom sektoru, a zahvaljujući i ovom dokumentu Državna riznica ostaje tamo gdje i zaslužuje, među najboljim.

**POTPREDSJEDNIK VLADE REPUBLIKE HRVATSKE  
I MINISTAR FINANCIJA**

**dr. sc. Zdravko Marić**



KLASA 470-03/19-01/7

Urbroj 513-05-02-20-22

# 1. DRŽAVNA RIZNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Državna riznica u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH), kao važan element sustava proračuna, organizacijski i informacijski objedinjuje temeljne procese i funkcionalnosti proračunskog sustava: pripremu i izradu državnog proračuna, izvršavanje državnog proračuna, upravljanje novčanim sredstvima i likvidnošću te računovodstvo i izvještavanje. Iz navedenih funkcija razvidna je njena uloga i značaj u operativnoj provedbi aktivnosti i zadataka cjelokupnog proračunskog procesa.

Svjetska iskustva ukazuju da se primarno sustav državne riznice uspostavlja kao sustav učinkovitog upravljanja državnim novcem i javnim dugom, dok se u kasnijim fazama izgradnje sve više ističe i odgovornost riznice za izvršenje proračuna i njezina funkcija kontrole potrošnje proračunskih sredstava. Unatoč tome što ne postoji dominantan model funkcioniranja državne riznice ona je u svim zemljama koje su je ustrojile zadužena za upravljanje državnim financijama.

Nakon proglašenja hrvatske državne samostalnosti i suverenosti jedan od ključnih ciljeva RH bila je uspostava kontrole i upravljanje javnim приходima i rashodima. Kako bi se isto postiglo bilo je nužno provesti reformu proračunskog sustava te, prije svega, uspostaviti državnu riznicu, kako u organizacijskom, tako i u funkcionalnom smislu.

Sredinom 2000. godine Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) donijela je Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija kojom je ustrojena Državna riznica kao upravna organizacija Ministarstva financija u čijoj je nadležnosti obavljanje poslova vezanih uz izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo, upravljanje gotovinom i javnim dugom.

Od osnutka do danas nadležnosti u obavljanju poslova Državne riznice su se mijenjale. Tako je Državna riznica 2001. godine, uz već spomenute poslove, postala nadležna i za poslove pripreme i konsolidacije proračuna. Od 2017. godine poslovi vezani za upravljanje javnim dugom izdvojeni su iz Državne riznice i ustrojeni u okviru samostalne organizacijske jedinice za upravljanje javnim dugom.

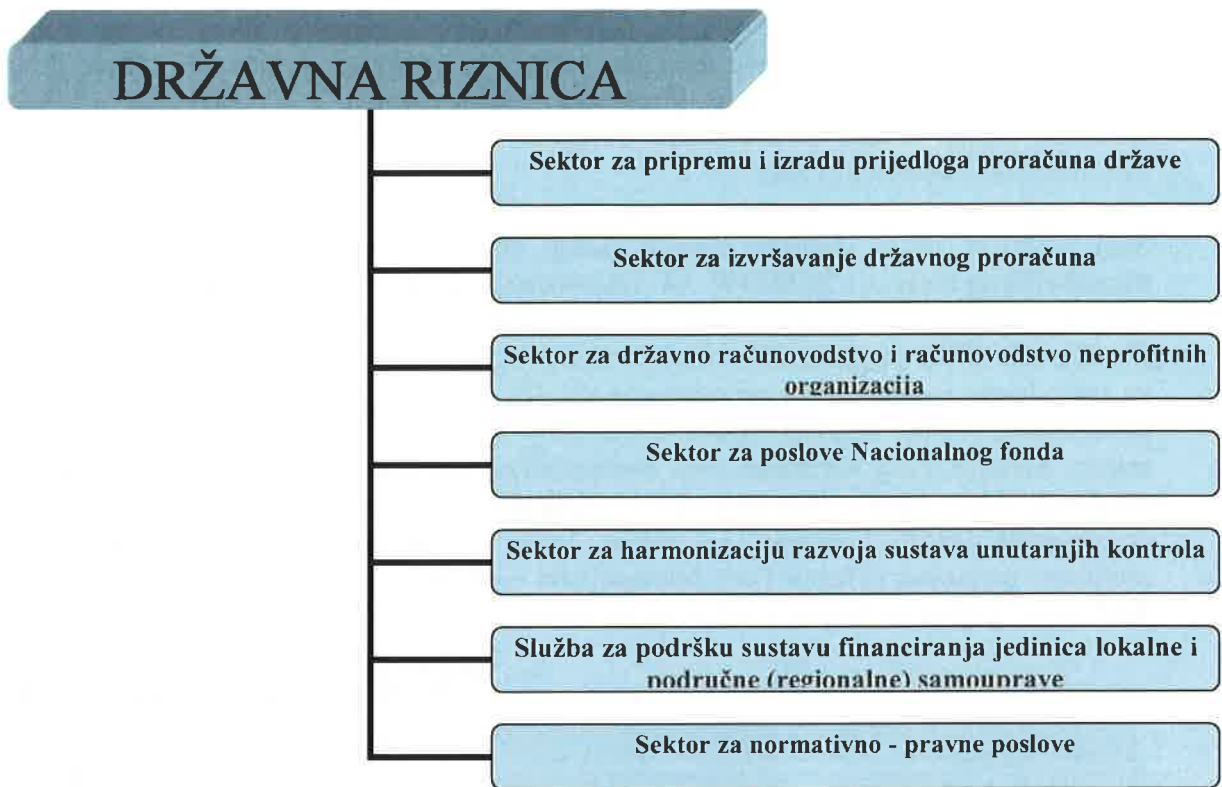
Danas se u Državnoj riznici obavljaju poslovi pripreme i izrade prijedloga proračuna države, izvršavanja državnog proračuna, poslovi državnog računovodstva i računovodstva neprofitnih organizacija, poslovi financijskog upravljanja sredstvima pomoći EU putem Nacionalnog fonda, poslovi koordinacije razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru, normativno-pravni poslovi i poslovi razvoja te poslovi podrške sustavu financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sustav državne riznice u RH obuhvaća središnju državnu riznicu ustrojenu u Ministarstvu financija i područne riznice ustrojene u ministarstvima i ostalim tijelima državne uprave<sup>1</sup>. Područne riznice kroz jedinstveni informacijski sustav elektronski su povezane sa središnjom državnom riznicom u Ministarstvu financija te obavljaju decentralizirane proračunske aktivnosti pripreme i izrade prijedloga svog financijskog plana te izvršavanje plaćanja na teret svog financijskog plana. Trenutačno je u sustavu državne riznice ustrojeno 107 područnih riznica s ukupno 450 osoba autoriziranih za rad u sustavu državne riznice tzv. „rizničara“. Prije deset godina sustav državne riznice bilježio je 82 područne riznice i 345 „rizničara“.

<sup>1</sup> razine razdjela, glave i treće razine organizacijske klasifikacije



Graf 1. Ministarstvo financija - Središnja državna riznica



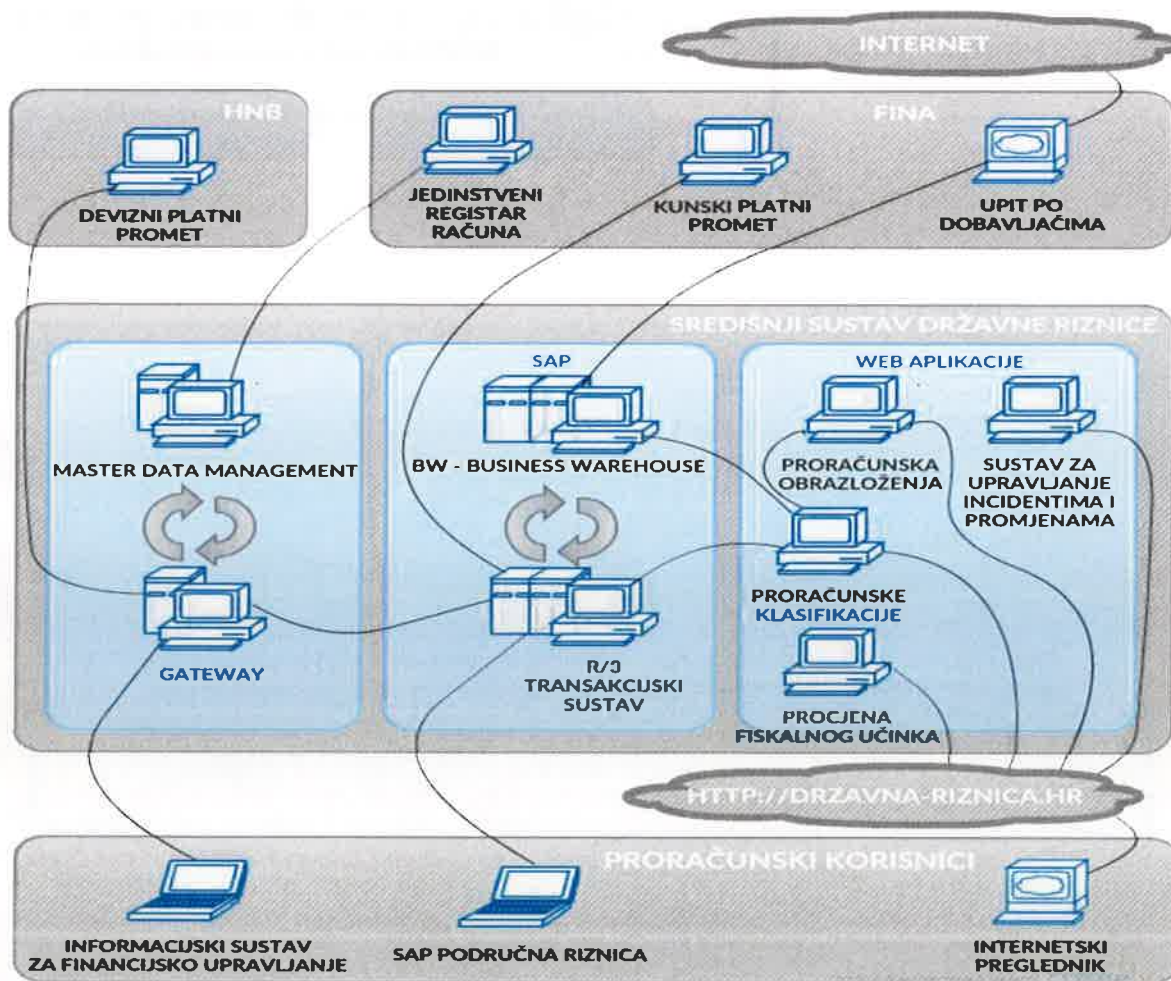
Graf 2. Sustav državne riznice



## Informacijski sustav državne riznice i povezani sustavi

Informacijski sustav državne riznice, s pripadajućim komponentama sustava te drugim povezanim sustavima, podržava temeljne proračunske procese pripreme i izrade državnog proračuna, izvršavanja državnog proračuna, računovodstva i izvještavanja u središnjoj državnoj riznici i kod proračunskih korisnika u područnim riznicama. Temelji se na informacijskoj tehnologiji SAP.

Sam središnji sustav državne riznice sastoji se od komponenti R/3 (ERP E.C.C. 6.0) transakcijskog sustava i SEM/BW 7.4 izvještajnog sustava. Kao podrška poslovnom sustavu državne riznice, uz središnji SAP sustav, koriste se i web aplikacije za proračunske klasifikacije (PK), proračunska obrazloženja (PO), procjenu fiskalnog učinka (PFU) i sustav za upravljanje incidentima i promjenama (SUIP). Aplikacijama se pristupa s jedinstvenog internetskog portala državne riznice. Upravljanje ovlaštenjima je objedinjeno i na jednom se mjestu održava baza korisnika svih komponentni informacijskog sustava državne riznice. Središnji SAP sustav dograđen je i središnjim sustavom za razmjenu elektroničkih dokumenata (FMIS Gateway<sup>2</sup>) u sklopu kojeg se nalazi i središnji sustav upravljanja matičnim podacima (Master Data Management – MDM<sup>3</sup>) s odgovarajućim sučeljima prema SAP sustavu državne riznice i vanjskim sustavima.



Slika 1. Informacijski sustav državne riznice i povezani sustavi (Izvor: Ministarstvo financija)

<sup>2</sup> FMIS Gateway-Financial Management Information System Gateway-web servis za razmjenu elektroničkih podataka

<sup>3</sup> MDM sustav (Master Data Management) ili sustav za upravljanje matičnim podacima središnja je baza matičnih podataka dobavljača u zemlji i dobavljača u inozemstvu koji se koriste prilikom plaćanja kroz državnu riznicu.



## 2. KLJUČNI REZULTATI OSTVARENI U RAZDOBLJU 2007. – 2019.

U listopadu 2007. godine Vlada je usvojila prvu *Strategiju unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice za razdoblje 2007.-2011.* Strategijom su, kao jednim od temeljnih razvojnih dokumenata za područje upravljanja javnim financijama, bile utvrđene aktivnosti/mjere potrebne za postizanje tri osnovna cilja:

1. ukupne fiskalne discipline - na državnoj razini,
2. učinkovite međusektorske alokacije sredstava, odnosno alokacije resursa u skladu sa strateškim prioritetima - na međusektorskoj razini (razini ministarstava) i
3. veće fleksibilnosti u izvršavanju proračuna i razvoj sustava odgovornosti za rezultate - na programskoj/upravljačkoj razini.

Uz utvrđene osnovne ciljeve Strategije, za svaki pojedini proces u Državnoj riznici definirana su područja provedbe unapređenja i modernizacije, mjere te vremenski okviri provedbe. U navedenom razdoblju provedena su sva ključna unapređenja i modernizacije zadana Strategijom. Nakon 2011. godine, mjere razvoja i modernizacije Državne riznice planirane su u strateškim planovima Ministarstva financija, srednjoročnom dokumentu strateškog planiranja.

U nastavku se daje pregled ključnih postignuća proteklog razdoblja prikazanih prema temeljnim funkcijama koje se obavljaju u okviru Državne riznice.

### 2.1. Planiranje i izrada državnog proračuna

U proteklom razdoblju, usvajanjem novog Zakona o proračunu, 2009. godine postignut je značajan napredak u procesu pripreme i izrade državnog proračuna. Uveden je proces strateškog planiranja kroz **izradu strateških planova** i trogodišnje Strategije Vladinih programa kako bi strateški prioriteti i ciljevi vladine politike izravno utjecali na alokaciju sredstava unutar proračuna. Proces izrade trogodišnjih strateških planova započeo je u 2009. godini te je prva Strategija Vladinih programa donesena za razdoblje od 2010.-2012. Ipak, ključni doprinos strateškog planiranja nije u samom postavljanju ciljeva i definiranju aktivnosti kojima ih postizemo, nego u postavljenom mehanizmu stalnog preispitivanja potrebe za revidiranjem postavljenih ciljeva i pronalaženja boljeg te djelotvornijeg načina njihova ispunjavanja. U tom nastojanju, Strategija Vladinih programa za razdoblje 2011.-2013. je definiranjem pokazatelja uspješnosti i ciljanih vrijednosti napravila veliki iskorak. Pokazatelji uspješnosti su, kao objektivno mjerljivi i konkretni znakovi da je nešto učinjeno, u Strategiji bili postavljeni na način da su omogućili praćenje ostvarenja provedenih aktivnosti. Time je osnažen sustav odgovornosti za postavljene ciljeve i načine njihova ostvarenja.

Nadalje, uveden je i **višegodišnji proračunski okvir** kojim se uz proračun za jednu proračunsku godinu donose i projekcije za naredne dvije godine. Navedeno je omogućilo duži pogled na proračun i bolju kontrolu fiskalnih rizika. U početku su se isključivo smjernice ekonomske i fiskalne politike izrađivale za trogodišnje razdoblje, a od 2010. godine Hrvatski sabor donosi državni proračun za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine.

Ojačane su proračunske analize i procjena fiskalnog učinka zakona i drugih propisa na državni proračun. Jedan od ključnih instrumenata dobrog fiskalnog upravljanja je provođenje procjene fiskalnog učinka zakona, drugih propisa i akata planiranja na proračun. To omogućava anticipiranje i kontrolu buduće potrošnje čime se zadržava (ili čak smanjuje) razina javnih rashoda u predviđenom makroekonomskom okviru. Fiskalna procjena također povećava transparentnost procesa donošenja odluka.

Kako bi se olakšala i ubrzala komunikacija između predlagatelja zakona i propisa te Ministarstva financija izrađena je **web aplikacija za unos podataka o procjeni fiskalnog učinka zakona i drugih propisa na državni proračun**. Ova baza podataka važna je i za kasnije analize u procesu pripreme i izvršenja proračuna.

Proračunska obrazloženja važan su dio proračunskog dokumenta. Unapređivala se kvaliteta sadržaja obrazloženja na način da se naglasak stavlja na ciljeve koji se namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva. Na taj način obrazloženje ispunjava svoju osnovnu svrhu i predstavlja podlogu za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika te osnovu za utvrđivanje odgovornosti. Po prvi puta su u 2010. godini proračunski korisnici državnog proračuna (područne riznice) svoja obrazloženja unosili u posebno izrađenu **web aplikaciju za proračunska obrazloženja** kako bi se osigurala jednoobraznost njihove izrade.

U svrhu primjene načela **sveobuhvatnosti državnog proračuna**, od 2015. godine državni proračun obuhvaća vlastite i namjenske prihode i primitke te rashode i izdatke financirane iz tih izvora svih ustanova u znanosti, visokom obrazovanju, pravosuđu - sustavu izvršenja sankcija, ustanova u kulturi, nacionalnih parkova, parkova prirode, zdravstvenih ustanova, Agencije za elektroničke medije i Agencije za civilno zrakoplovstvo.

Važno je da se odmah na početku procesa pripreme proračuna postave čvrsta ograničenja. Utvrđivanje visine financijskog plana, na početku proračunskog procesa, za svakog proračunskog korisnika, odnosno visine sredstava iz proračuna namijenjenih financiranju programa proračunskog korisnika zakonska je obveza. Ona olakšava korisniku izradu prijedloga financijskog plana, a ministarstvu pojednostavljuje proces konsolidacije. Korisnici više ne troše vrijeme i energiju razmišljajući isključivo kako ostvariti što veći limit, već su usredotočeni na optimalnu raspodjelu dodijeljenih sredstava unutar programa. Od 2016. godine limit za proračunskog korisnika raspoređuju se **na dva limita** – jednog za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti i projekata i drugog za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa odnosno aktivnosti. Ovaj način utvrđivanja limita koristi se kako bi se dodatno povećala odgovornost proračunskih korisnika da se sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti i projekata, za cjelokupno naredno trogodišnje razdoblje, uistinu osiguraju unutar utvrđene visine financijskog plana za navedeno razdoblje. Istodobno se izbjegava situacija otvaranja novih aktivnosti i stvaranja novih obveza u uvjetima u kojima su sredstva osigurana isključivo u visini potrebnoj za provođenje postojećih programa odnosno aktivnosti i projekata.

U državnom proračunu planirana su i sredstva pomoći za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uz porez na dohodak, jedan od značajnih izvora financiranja za veći broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, do 2018. godine bile su i pomoći koje su se ostvarivale temeljem kriterija utvrđenih zakonima o izvršavanju državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu. Velik broj vrsta pomoći i kriteriji dodjele pomoći koji se često mijenjaju, u dovoljnoj mjeri nisu rješavali probleme vezane uz ublažavanje fiskalne nejednakosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Od početka 2018. godine na snazi je **novi Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**<sup>4</sup> koji na jednostavniji, razumljiviji i pravedniji način definira sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, sustav fiskalnog izravnjanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te sustav financiranja decentraliziranih funkcija. On definira sustav koji svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurava potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga, dok se u okviru drugih zakonskih propisa potiče regionalni razvoj i demografska obnova.

Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. do 2019.:

- ✓ Uspostava strateškog planiranja (2009.)
- ✓ Uvođenje višegodišnjeg proračunskog okvira (2010.)
- ✓ Unapređenje sadržaja proračunskih obrazloženja kao dijela proračunskog dokumenta (2010.)
- ✓ Uvođenje pokazatelja uspješnosti kroz sustav strateškog planiranja (2011.)
- ✓ Ojačane proračunske analize i procjena fiskalnog učinka zakona i drugih propisa na državni proračun (2011.)
- ✓ Povećanje sveobuhvatnosti državnog proračuna (2015.)
- ✓ Uvođenje dva limita za proračunske korisnike (2016.)
- ✓ Uspostavlja novi sustav financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2018.)

## 2.2. Izvršavanje državnog proračuna

Od 2007. godine značajno je **unaprijeđen proces izvršavanja državnog proračuna te planiranja i upravljanja likvidnošću**. Intenzivno se pristupilo **izgradnji jedinstvenog računa državnog proračuna** kao temeljnog alata upravljanja javnim sredstvima kroz sustav riznice i podršci izvršavanju državnog proračuna. Model se temelji na principu postojanja jednog računa putem kojeg se konsolidiraju sve financijske transakcije vezane uz izvršavanje rashoda i izdataka te ostvarenja prihoda i primitaka državnog proračuna. Prva faza izgradnje jedinstvenog računa državnog proračuna intenzivirala se 2007. godine kada su ugašeni računi ministarstava i drugih državnih tijela i centralizirani na jedinstvenom računu državnog proračuna svi proračunski priljevi i odljevi. Uspostavljen jedinstveni račun državnog proračuna osigurao je učinkovito i transparentno dnevno upravljanje financijskim tijekovima državnog proračuna i likvidnošću te pružio podlogu za učinkovito financijsko planiranje.

U promatranom periodu **metodologija izvršavanja državnog proračuna** također je unaprijeđena i provodi se u skladu s potrebama praćenja trošenja proračunskih sredstava prema proračunskim klasifikacijama s naglaskom na izvore financiranja. Budući da se svi prihodi i primici prikupljaju na jedinstvenom računu državnog proračuna, radi povezivanja prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika s plaćanjima rashoda i izdataka koja se iz tih prihoda financiraju, **uvodena je klasifikacija prihoda i rashoda prema izvoru financiranja i postavljena automatska kontrola izvršavanja proračuna** s obzirom na izvore financiranja. U dijelu izvršavanja državnog proračuna omogućen je **prijenos ostvarenih, a neutrošenih vlastitih i namjenskih prihoda iz jedne u drugu proračunsku godinu** po korisnicima proračuna što je podržano informacijskim sustavom državne riznice.

Ključni naglasak fiskalne politike posljednjih godina je kontrola rashodovne strane proračuna sa svrhom racionalizacije i smanjenja ukupne javne potrošnje uz istodobno povećanje

<sup>4</sup> Narodne novine, br. 127/17

učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava. S tim ciljem od 2011. godine značajno je **unaprijeđen proces najave obveza** proračunskih korisnika. Uspostava sustava rezervacija proračunskih sredstava, kojim se uvodi kategorija najave buduće potrošnje, omogućila je praćenje visine, vrste i statusa obveza od faze stvaranja do faze podmirenja. Kao aplikativna podrška ovom procesu uspješno je implementiran projekt sufinanciran iz programa Europske unije PHARE 2006, u sklopu kojeg je **razvijen FMIS Gateway sustav** (aplikacija temeljena na servisno orijentiranoj arhitekturi), kao poveznica između informacijskog sustava državne riznice i različitih informacijskih sustava za upravljanje financijama. Njegova je osnovna funkcija razmjena elektroničkih dokumenata i upravljanje matičnim podacima (MDM) kao središnji repozitorij matičnih podataka dobavljača i banaka.

Istodobno s integracijama informacijskih sustava za upravljanje financijama proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice, provodio se i **projekt razvoja deviznog platnog prometa u Hrvatskoj narodnoj banci** (dalje u tekstu: HNB). Ovim projektom stvorene su pretpostavke za proširenje obuhvata jedinstvenog deviznog računa državnog proračuna i centralizaciju poslova deviznog platnog prometa u Državnoj riznici. U okviru predmetnog projekta integracije izvršeno je i povezivanje informacijskog sustava za devizni platni promet HNB-a preko Gateway-a na središnji sustav državne riznice. Također je razvijena i aplikacija za elektronsko izvršavanje deviznog platnog prometa te digitalno potpisivanje naloga (od siječnja 2014.)

Nadalje, Vlada je u listopadu 2014. godine donijela Odluku o **provođenju dubinske analize rashoda** državnog proračuna RH<sup>5</sup> kao jednu od mjera za postizanje održivosti javnih financija radi smanjenja ukupne javne potrošnje odnosno smanjivanja prekomjernog proračunskog manjka uz istodobno povećanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava te najmanji mogući negativni učinak na postojeću razinu javnih usluga.

Ovom Odlukom određene su skupine rashoda obuhvaćenih dubinskom analizom, osnovana povjerenstva i imenovani članovi. Povjerenstva su u ožujku 2015. godine, sukladno Odluci o provođenju dubinske analize rashoda državnog proračuna RH, izradili izvještaje o rezultatima dubinske analize rashoda državnog proračuna s paketima mjera.

**Vlastiti i namjenski prihodi primici proračunskih korisnika** koji su godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna RH izuzeti od uplate u državni proračun, do 2015. nisu bili planirani državnim proračunom, niti su bili uključeni u godišnje izvještaje o izvršenju državnog proračuna. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2015. godinu, po prvi se puta, utvrđuje **obveza mjesečnog iskazivanja njihovog trošenja**. Dakle, od 2015. godine **uspostavlja se evidencijski model praćenja i izvještavanja** ostvarenja i potrošnje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, kulture, pravosuđa, zaštite okoliša, zdravstva i socijalne skrbi, ali kroz sustav državne riznice.

**Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. do 2019.:**

- ✓ Izgradnja jedinstvenog računa državnog proračuna (od 2007.)
- ✓ Uspostava automatske kontrole izvršavanja rashoda/izdataka u odnosu na izvore financiranja te omogućavanja prijenosa neutrošenih vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka iz jedne u drugu godinu (2009.)

<sup>5</sup> Narodne novine“, br. 124/14

- ✓ Izgradnja i implementacija sustava najave obveze (od 2011.)
- ✓ Uspostava elektroničke razmjene dokumenata najave obveze, dokumenata plaćanja i informacija o izvršenom plaćanju između informacijskih sustava za upravljanje financijama proračunskih korisnika sa središnjim sustavom državne riznice (od 2011.)
- ✓ Razvoj aplikacije za elektronsko izvršavanje deviznog platnog prometa i digitalno potpisivanje naloga (od 2014.)
- ✓ Provođenju dubinske analize rashoda državnog proračuna i izrada paketa mjera za smanjenje potrošnje (2014./2015.)
- ✓ Uspostava evidencijskog modela izvještavanja o ostvarenim vlastitim i namjenskim prihodima i primicima te utrošenim rashodima i izdacima financiranim iz vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka (2015./2016.)

### 2.3. Računovodstveni sustav i sustav financijskog izvještavanja

Sustave računovodstva treba razlikovati od statističkih sustava. Glavni izvor fiskalne statistike su računovodstvene evidencije i izvještaji koja su proizvod nacionalnih računovodstvenih sustava. Tijekom izrade Fiskalnog izvješća propisanog Procedurom prekomjernog proračunskog manjka pokazalo se da podaci iz financijskih izvještaja izrađenih temeljem podzakonskih akata iz 2011. godine - Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu<sup>6</sup> i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu<sup>7</sup> nisu u cijelosti prilagođeni potrebama izvještavanja u skladu sa zahtjevima statistike.

Nadalje, u lipnju 2013. godine objavljen je novi Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (dalje u tekstu: ESA 2010) s primjenom od rujna 2014. godine. To je značilo da svi podaci koji države članice šalju Eurostatu (Europskog tijelu za statistiku) moraju slijediti pravila novog sustava ESA 2010 koji se razlikuje od prethodnoga (ESA 95) u obuhvatu i metodologiji, uzimajući u obzir razvoj u mjerenju modernih ekonomija, napredak u metodološkim istraživanjima i potrebe korisnika.

U Nacionalnom programu reformi za 2014. godinu<sup>8</sup> predviđena je **reforma sustava financijskog izvještavanja** radi unapređenja kvalitete podataka u financijskim izvještajima, a koji se koriste kao jedna od ključnih podloga za izradu Fiskalnog izvješća.

Krajem 2014. godine donesen je novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu<sup>9</sup>. Prihodi i rashodi u proračunskom računovodstvu od 2002. godine iskazuju se uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, odnosno prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju. Sukladno preporukama Eurostata i nadalje postoji potreba za jačanjem obračunske osnove, odnosno načela nastanka događaja kod iskazivanja rashoda, tako da je ovim podzakonskim aktom uvedena obveza evidentiranja **danih subvencija i kapitalnih pomoći po nastanku događaja**, odnosno u trenutku pravomoćnosti izdanog akta nadležnog tijela (odluka, rješenje i slično) temeljem kojeg se dodjeljuje subvencija, odnosno kapitalna pomoć.

Također, sukladno zahtjevima europske statistike, propisano gotovinsko načelo u priznavanju prihoda ne može se primijeniti i na sredstva ostvarena od Europske unije (dalje u tekstu: EU).

<sup>6</sup> Narodne novine, br. 114/10 i 31/11 – ispr.

<sup>7</sup> Narodne novine, br. 32/11

<sup>8</sup> Jedan od strateških dokumenata koji smo dužni izraditi kao država članica u okviru procesa pod nazivom Europski semestar

<sup>9</sup> Narodne novine, br. 124/14



Stoga se iznimno za pomoći od institucija i tijela EU te pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava propisuje **načelo priznavanja prihoda izvještajnog razdoblja razmjerno troškovima provedbe ugovorenih programa i projekata.**

Proračunski procesi nisu se ravnomjerno razvijali, kako na međunarodnoj, tako niti na državnoj, odnosno lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Planiranje i izvršavanje proračuna dva su usko povezana procesa koji predstavljaju kralježnicu sustava javnih financija. Sustav računovodstva usporeno je pratio njihov razvoj. Stoga nije bila dobra praksa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj je došlo do potpunog izjednačavanja funkcija izvještavanja o izvršenju proračuna i financijskog izvještavanja. Nije bila prihvatljiva niti situacija koja je rezultirala u cijelosti prikazanim poslovanjem proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u financijskim izvještajima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Financijski izvještaji jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu trebali sadržavati vlastite ili namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika bez obzira uplaćuju li se u nadležni proračun ili ne, kao niti rashode korisnika koji se financiraju iz tih prihoda. Oni su dio izvještaja o izvršenju proračuna, kao i konsolidiranog financijskog izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Taj problem je otklonjen **uvođenjem tzv. transfernih računa.**

Računovodstvo neprofitnih organizacija po prvi put je propisano Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija koja je donesena 2008. godine. **Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija**, koji je na snagu je stupio 1. siječnja 2015. godine, sveobuhvatno uređuje sustav financijskog poslovanja, računovodstva te nadzora nad financijskim poslovanjem i računovodstvom neprofitnih organizacija. Zakonom su definirani obveznici primjene, načela sustava financijskog poslovanja, izrada i izvršavanje financijskih planova, izvještavanje o potrošnji proračunskih sredstava, računovodstvena načela i računovodstveni poslovi, poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, obveza i provedba popisa imovine i obveza, način iskazivanja imovine, obveza i vlastitih izvora, priznavanje prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, financijsko izvještavanje, revizija godišnjih financijskih izvještaja, Registar neprofitnih organizacija, javna objava godišnjih financijskih izvještaja te nadzor nad financijskim poslovanjem, računovodstvenim poslovima i predajom financijskih izvještaja.

Ustrojavanje i obveza upisa neprofitnih organizacija u **Registar** propisana je 2009. godini. Registar je ustrojen s ciljem uređenja i povećanja transparentnosti poslovanja, praćenja financijskih podataka te uvođenja financijske discipline u sektor neprofitnih organizacija kao cjeline. Registar je iste godine objavljen na internetskoj stranici Ministarstva financija te su podaci o neprofitnim organizacijama upisanim u Registar, na taj način, postali javni i dostupni svim zainteresiranim pravnim i fizičkim osobama.

Nadalje, Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija je uvedena obveza javne objave godišnjih financijskih izvještaja svih neprofitnih organizacija kroz Registar. Registar je tijekom siječnja 2015. godine prilagođen za objavu financijskih izvještaja te su 30. siječnja 2015. godine objavljeni prvi godišnji financijski izvještaji neprofitnih organizacija koji se odnose na 2013. godinu.

Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. do 2019.:

- ✓ Napredak u primjeni obračunske osnove za kategoriju subvencija i kapitalnih pomoći (2014.)
- ✓ Ustrojeno posebno računovodstveno praćenje EU tijekom (2014.)
- ✓ Odvajanje funkcije izvještavanja o izvršenju proračuna i financijskog izvještavanja (2015.)
- ✓ Provedena reforma sustava financijskog izvještavanja (2014./2015.)
- ✓ Ustrojavanje Registra neprofitnih organizacija (2009.)
- ✓ Zakonodavno uređen sustav financijskog poslovanja i računovodstva neprofitnih organizacija (2015.)
- ✓ Objava financijskih izvještaja neprofitnih organizacija (2015.)

## 2.4. Planiranje, izvršavanje i računovodstveno praćenje sredstava Europske unije

Još u vrijeme korištenja prvih financijskih instrumenata EU (PHARE, ISPA, SAPARD itd.), ukazala se potreba za posebnim praćenjem povlačenja, evidentiranja i trošenja sredstava iz Europskih fondova. U tom razdoblju sustav državne riznice doživio je niz **prilagodbi i unapređenja u procesima izrade, izvršavanja i računovodstvenog praćenja državnog proračuna**. Uz unapređenja postupaka i procesa, ključan je i razvoj proračunskih klasifikacija, posebice izvora financiranja, koje su uvedene upravo zbog potrebe praćenja trošenja proračunskih sredstava prema izvorima iz kojih se financiraju. Članstvo RH u EU, osim obaveza, donijelo je i mogućnost raspolaganja značajnim financijskim sredstvima u okviru fondova EU.

Pristup novim Europskim fondovima zahtijevao je nastavak razvoja i prilagodbe sustava državne riznice, slijedom čega su se **modificirali i proširivali postojeći izvori financiranja i uvodile nove grupe izvora financiranja** s podizvorima. Kako ne bi došlo do usporavanja ili onemogućavanja povlačenja i trošenja sredstava iz fondova EU za navedene izvore financiranja, kao i za sredstva nacionalnog učešća, Zakonom o proračunu i zakonima o izvršavanju državnog proračuna, omogućena je značajna fleksibilnost kod njihovog korištenja. Uvođenje novih izvora financiranja za fondove EU i definiranje posebnog pristupa kod pripreme i planiranja proračuna omogućava uvid u plan, a kasnije i ostvarenje prihoda i rashoda vezanih uz programe, projekte i aktivnosti koje će se financirati iz novih Europskih fondova.

Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. do 2019.:

- ✓ Modifikacija i proširenje postojećih izvora financiranja i uvođenje nove grupe izvora financiranja s podizvorima za sredstva EU, kao i za sredstva nacionalnog učešća
- ✓ Utvrđivanje metodologije za planiranje, izvršavanje i računovodstveno praćenje sredstava iz fondova EU
- ✓ Osiguranje fleksibilnosti u izvršavanju sredstava iz fondova EU

## 2.5. Informacijski sustav državne riznice

Mjere unapređenja i modernizacije proračunskih procesa nije moguće u potpunosti provesti bez potpore informacijskog sustava. Upravo iz tog razloga, paralelno s razvojem procesa, funkcionalnosti i metodologija u sustavu proračuna, poduzimane su i implementirane razvojne aktivnosti i unutar informacijskog sustava. Ciljevi zadani Strategijom vezani za razvoj informacijskog sustava državne riznice u cijelosti su postignuti. Stvoreni su financijski

i tehnički preduvjeti potrebni za izgradnju cjelovitog računovodstveno-financijskog sustava. Prijelaz riznice na najvišu razvojnu razinu poslovno-informacijskog sustava postignut je najveći dijelom procesom integracije informacijskog sustava državne riznice s informacijskim sustavima za upravljanje financijama područnih riznica. Navedeno je omogućilo elektroničku razmjenu dokumenata najave obveza i dokumenata plaćanja te povratnih informacija o izvršenom plaćanju što je znatno utjecalo na brzinu isporuke dokumenata, sigurnost, sveobuhvatnost i transparentnost proračunskih podataka. Do kraja 2018. godine, 31 proračunski korisnik integrirao je svoje informacijske sustave za upravljanje financijama s informacijskim sustavom državne riznice.

U navedenom razdoblju **proširene su WEB aplikacije za proračunske klasifikacije (PK) i procjenu financijskog učinka (PFU).**

Sustav za proračunske klasifikacije nadograđen je modulom za automatski izvoz klasifikacija u informacijski sustav državne riznice putem web servisa umjesto dotadašnjeg ručnog učitavanja datoteka. Dodan je novi modul za stvaranje i probijanje proračunskih adresa. Puštena je u produkciju **nova web - aplikacija za izradu proračunskih obrazloženja i obrazloženja izvršenja proračuna**. Podaci se u toj aplikaciji prijenosom podataka usklađuju s proračunskim podacima iz informacijskog sustava državne riznice. Izrađen je novi **autorizacijski sustav za sve web aplikacije** koji omogućuje održavanje prava korisnika za sve aplikacije različitih platformi na jednom mjestu. Sustav je rađen tako da se na njega mogu spajati i nove aplikacije.

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija od 2014. godine dostupna je **aplikacija „Upit o plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljačima“** putem koje je omogućen uvid u podatke o izvršenim plaćanjima iz državnog proračuna prema pojedinom dobavljaču. Upit po dobavljačima je javno dostupan servis koji zainteresiranim korisnicima nudi uvid u izvršenje državnog proračuna po dobavljačima, izuzev fizičkih osoba, za odabranu proračunsku godinu. Sukladno izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama te napatku Povjerenika za informiranje, izvršena je nadogradnja aplikacije na način da je uz OIB (osnovni identifikacijski broj) kao postojeći parametar pretrage, dodana i mogućnost pretrage baze po nazivu dobavljača. Doradom aplikacije omogućen je izvoz podataka u strojno čitljivom formatu (.csv) za tekuću godinu i prethodne dvije godine. Izvozom podataka omogućeno je korisniku da osim pojedinačnog pregleda, podatke može učitati i interpretirati kroz neki od razvojnih alata.

**Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. - 2019.:**

- ✓ Nadograđen i moderniziran središnji informacijski sustav Državne riznice (SAP)
- ✓ U produkciji aplikacija za obrazloženja proračuna i obrazloženja izvršenja proračuna (2010.)
- ✓ Razvijena metodologija za upravljanje promjenama i incidentima unutar sustava državne riznice (od 2010.)
- ✓ Razvijen FMIS Gateway sustav, kao poveznica između glavne komponente sustava državne riznice i informacijskih sustava za upravljanje financijama proračunskih korisnika (od 2011.)
- ✓ Uspostavljen sustav upravljanja matičnim podacima - Master Data Management MDM (2011.)
- ✓ Proširena aplikacija za proračunske klasifikacije - PK (2012.)
- ✓ Izrađena nova aplikacija za održavanje ovlaštenja korisnika svih web aplikacija (AUTH aplikacija) (2014.)
- ✓ Povezane sve aplikacije u sustavu državne riznice (2014.)
- ✓ Izgrađena i implementirana web aplikacije „Upit o plaćanjima iz Državnog proračuna po dobavljačima“ (2014.)
- ✓ Proširena aplikacija Procjena fiskalnog učinka – PFU (2015.)
- ✓ Izgrađena aplikacija za vizualizaciju i otvorene podatke proračuna (2018.)

## 2.6. Sustav unutarnjih kontrola i sustava unutarnje revizije

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru dio je pravne stečevine - poglavlje 32 koju je uspostavila EU, a RH uspješno zatvorila u srpnju 2010.

Razvoj sustava unutarnjih kontrola povezan je s razvojem u proračunskom sustavu. Smjer razvoja bio je određen Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru RH za razdoblje 2009.-2011. koja je imala za cilj podržati provedbu proračunskih reformi razvojem sustava unutarnjih kontrola i osigurati opću dosljednost u razvoju sustava unutarnjih kontrola za nacionalna sredstva i za sredstva EU, uvažavajući određene specifičnosti.

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Zakon o proračunu i Zakon o fiskalnoj odgovornosti te podzakonski akti proizašli iz navedenih zakona čine čvrst temelj za razvoj unutarnjih kontrola kao sastavnog dijela proračunskih procesa. Stvorene su organizacijske pretpostavke za daljnji razvoj sustava unutarnjih kontrola u koordinaciji s drugim strukturnim reformama, osobito reformom javne uprave i proračunskim reformama.

Obveznici razvoja sustava unutarnjih kontrola prošireni su na trgovačka društva u vlasništvu RH i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač RH i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Stvorene su pretpostavke za jačanje odgovornosti za sustav unutarnjih kontrola (odgovornost odgovorne osobe institucije i rukovoditelja unutarnjih ustrojstvenih jedinica) te odgovornosti u dijelu aktivnosti unutarnje revizije (odgovornost odgovorne osobe revidirane jedinice i odgovorne osobe institucije te rukovoditelja unutarnje revizije).

Definirana je uloga ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije kao koordinatora u razvoju sustava unutarnjih kontrola na razini korisnika proračuna. Osiguran je adekvatan status ustrojstvenih jedinica za financije u ministarstvima, a samostalni odjeli za financijsko upravljanje i kontrole stavljeni su u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije.

Unaprjeđena je suradnja korisnika proračuna razine razdjela državnog proračuna, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s institucijama iz nadležnosti u dijelu koordinacije razvoja sustava unutarnjih kontrola, kao i u dijelu uspostave unutarnje revizije.

Osiguran je jedinstveni sustav izvještavanja o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola, uključujući aktivnosti unutarnje revizije putem Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za revidirana područja sastavni je dio Izjave o fiskalnoj odgovornosti čime je jasno naglašena i uloga unutarnje revizije u sustavu fiskalne odgovornosti.

O stanju sustava unutarnjih kontrola na godišnjoj razini izvještava se Vlada koja na prijedlog Vijeća za sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru donosi određene zaključke u cilju unaprjeđenja sustava unutarnjih kontrola. Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru se temelji na analizi dostavljenih izvjava o fiskalnoj odgovornosti, analizi utvrđenih slabosti u sustavima unutarnjih kontrola na temelju obavljenih unutarnjih revizija, kao i informacijama o slabostima u sustavima unutarnjih kontrola utvrđenim kroz obavljene revizije od strane Državnog ureda za reviziju.

U cilju što racionalnije uspostave **unutarnje revizije** u promatranom razdoblju mijenjani su kriteriji za uspostavu unutarnje revizije na način da se broj obveznika uspostave unutarnje revizije smanjivao, a opseg obavljanja poslova unutarnje revizije povećavao. Proširen je obuhvat obavljanja poslova unutarnje revizije na način da jedinica za unutarnju reviziju, uspostavljena u ministarstvu, županiji i gradu, obavlja i poslove unutarnje revizije za sve institucije u njihovoj nadležnosti. Temeljem navedenoga, funkcijom unutarnje revizije pokriveno je 99% rashoda državnog proračuna (proračunski i izvanproračunski korisnici) i 85% rashoda na lokalnoj razini (uključujući proračunske i izvanproračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

U promatranom razdoblju, prateći izmjene Međunarodnih standarda za profesionalno obavljanje interne revizije, više puta je **mijenjana metodologija obavljanja unutarnje revizije i strateškog planiranja**, koja se dodatno prilagođavala potrebama korisnika proračuna.

Od 2013. godine se obavlja **povremena provjera kvalitete aktivnosti unutarnje revizije**. Cilj obavljanja povremene provjere kvalitete jest utvrditi stanje sustava unutarnje revizije i razinu usklađenosti aktivnosti unutarnje revizije sa Zakonom i drugim propisima kojima se uređuje unutarnja revizija u RH s metodologijom rada te dati preporuke za unaprjeđenje, gdje je potrebno. Uz navedeno, povremena provjera kvalitete obavlja se i radi prikupljanja informacija za poboljšanje metodologije rada unutarnje revizije. Do 31. prosinca 2018. je obavljeno 78 provjera kvalitete jedinica za unutarnju reviziju (na državnoj i lokalnoj razini). Navedeno je predstavljalo značajan iskorak vezano uz unaprjeđenje razvoja funkcije unutarnje revizije.

Koordinirana je **provedba zajedničkih revizija horizontalnih procesa** (u područjima dodjele koncesija na pomorsko dobro, subvencija, strateškog planiranja institucije, EU fondova (program IPA) u procesima: provjera i plaćanje računa; utvrđivanje nepravilnosti i postupanje po nepravilnostima; financije i računovodstvo; upravljanje ljudskim potencijalima; javna nabava i tehničke službe; praćenje provedbe projekata; uspostava, upravljanje i izvješćivanje o rizicima) i **vertikalnog procesa** (procesa centralizirane javne nabave u području zdravstva).

Uspostavljen je, i stalno unaprjeđivan **model izobrazbe unutarnjih revizora u javnom sektoru**. Isto je definirano Pravilnikom o izobrazbi, uvjetima i načinu polaganja ispita za stjecanje zvanja ovlaštenoga unutarnjeg revizora za javni sektor. Sa stanjem na dan 31.12.2018. je certificirano 538 unutarnjih revizora. Osim osnovnog modela izobrazbe za stjecanje zvanja „*ovlaštenoga unutarnjeg revizora za javni sektor*“ propisana je obveza kontinuiranog stručnog usavršavanja certificiranih unutarnjih revizora, kroz kriterije bodovanja na godišnjoj razini. U cilju kontinuiranog stručnog usavršavanja unutarnjih revizora, na godišnjoj razini se organiziraju radionice i seminari, što se objavljuje putem Kataloga izobrazbe.

Uspostavljen je i javno se objavljuje **registar jedinica za unutarnju reviziju i registar ovlaštenih unutarnjih revizora za javni sektor**.



## Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. do 2019.:

- ✓ Upravljanje rizicima integrirano u strateško i operativno planiranje, odnosno u proračunski ciklus
- ✓ Uvedene odluke o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateških ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima
- ✓ Stvorene pretpostavke za razvoj sustava unutarnjih kontrola kroz ključne zahtjeve definirane u Okviru za razvoj ovog sustava unutarnjih kontrola
- ✓ Unaprjeđeni oblici prethodnih i naknadnih kontrola osobito u procesima planiranja, izrade i realizacije financijskog plana, obrade financijske dokumentacije, nabave i ugovaranja, upravljanjem prihodima, rashodima, imovinom i obvezama
- ✓ Unaprjeđena metodologija rada unutarnje revizije, posebno u dijelu strateškog planiranja, strukturiranja revizijskih nalaza i preporuka te strukture revizijskog izvješća
- ✓ Praćenje učinaka provedbe preporuka unutarnje revizije na godišnjoj razini
- ✓ Koordinacija u obavljanju zajedničkih revizija horizontalnih i vertikalnih procesa
- ✓ Uspostava programa izobrazbe za stjecanje zvanja „ovlaštenoga unutarnjeg revizora za javni sektor“ i kontinuiranog stručnog usavršavanja osoba uključenih u koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola te unutarnjih revizora
- ✓ Kontinuirano provođenje provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije
- ✓ Uspostavljena kontinuirana komunikacija s korisnicima proračuna putem biltena
- ✓ Stvorene pretpostavke za postupanje i izvještavanje o nepravilnostima u upravljanju proračunskim sredstvima

## 2.7. Fiskalna disciplina i transparentnost

U 2010. godini donesen je **Zakon o fiskalnoj odgovornosti**<sup>10</sup> sa ciljem osiguranja i održavanja fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. Navedeni cilj postiže se uspostavljanjem fiskalnih pravila i jačanjem pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti temeljem kojih Vlada utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.

Zakonom se uvode fiskalna pravila. Ključno je u definiranju fiskalnih pravila da ona trebaju biti vjerodostojna kako bi se njihovom primjenom ostvarila zahtijevana fiskalna prilagodba i doveo javni dug na održivu razinu.

Uz fiskalna pravila, Zakonom iz 2011. godine uvodi se, po prvi puta, obveza sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti kojom čelnici svih razina, na godišnjoj razini, potvrđuju zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Iako je i ranije drugim zakonskim rješenjima, kao primjerice Zakonom o proračunu ili Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, bilo uređeno pitanje odgovornosti čelnika u proračunskom sustavu, nije postojala obveza kontinuirane samoprocjene sustava na način kako je to razrađeno kroz postupak davanja Izjave.

Nakon ulaska RH u EU bilo je potrebno navedeni Zakon dodatno uskladiti s pravnom stečevinom EU pa je početkom 2014. godine donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Uz promjenu fiskalnog pravila, Zakonom je uvedeno i stručno i neovisno tijelo koje prati primjenu fiskalnog pravila, a čije su zadaće definirane posebnim propisom.

Prvenstveno potaknut potrebom cjelovitog usklađenja fiskalnih pravila s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, kao i davanja značajnije uloge Povjerenstvu za fiskalnu politiku kao stalnom, neovisnom i samostalnom tijelu koje prati ispunjenje fiskalnih pravila, početkom 2019. godine na snagu je stupio novi Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Od prve godine primjena Zakona do danas širio se i obuhvat obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Do 2015. godine obveza davanja Izjave odnosila se na čelnike ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave te na njihove proračunske i izvanproračunske korisnike, kao i na općinske načelnike, gradonačelnike i župane te njihove proračunske i izvanproračunske korisnike. Od 2015. godine proširen je krug obveznika pa su Izjavu o fiskalnoj odgovornosti obvezna davati i trgovačka društva u vlasništvu RH, pri čemu se pod vlasništvom podrazumijeva stopostotno vlasništvo, kao i trgovačka društva u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač RH, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Od 2015. godine trgovačka društva i druge pravne osobe, obveznici davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, vode se u posebnom Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uz trgovačka društva u stopostotnom vlasništvu RH, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ovaj Registar objavljenom na internetskim stranicama Ministarstva financija uključene su i pravne osobe kojima je stopostotni osnivač RH i pravne osobe kojima je stopostotni osnivač jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

<sup>10</sup> Narodne novine, br. 139/10, 19/14 i 111/18

Novim Zakonom koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019. dodatno se proširuje krug obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti i na trgovačka društva u vlasništvu RH i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakonom o proračunu, kao jedno od ključnih proračunskih načela, uz načelo uravnoteženosti i dobrog financijskog upravljanja, propisano je i **načelo transparentnosti**. Transparentnost sustava državnih financija, a posebno trošenja proračunskih sredstava, važan je preduvjet u uspostavi povjerenja građana i javnosti u programe, reforme i općenito politike koje provodi Vlada i tijela javne vlasti. U posljednjih petnaestak godina poduzeti su značajni koraci vezani uz transparentnost proračuna i sudjelovanje građana u proračunskim procesima, kako na državnoj, tako i na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Fiskalna transparentnost posebno je naglašena je kroz:

1. Zakonodavni okvir – primjenu odredaba Zakona o proračunu,
2. Upute Ministarstva financija za svaku proračunsku godinu,
3. Sudjelovanje u provedbi aktivnosti iz Partnerstva za otvorenu vlast,
4. Sudjelovanje u Globalnoj inicijativi za fiskalnu transparentnost (GIFT).

Važan doprinos jačanju fiskalne transparentnosti dao je i Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Vlada i Ministarstvo financija prepoznalo je **internet** kao jedno od najvažnijih načina komunikacije s javnošću. Ministarstvo financija osiguralo je uvid u sve ključne **proračunske dokumente**, pri čemu je važno istaknuti da se uz informacije i proračunske dokumente koji se objavljuju i namijenjeni su stručnoj javnosti, objavljuju i dokumenti izrađeni u obliku jednostavnih i sažetih **vodiča za građane** namijenjenih građanima i široj javnosti.

Osluškujući potrebe građana putem interneta, objavljuje se **mjesečni plan isplata naknada** koje se odnose na mirovine i mirovinska primanja, socijalne naknade, naknade za nezaposlene, trajna prava branitelja, porodiljne naknade i doplatak za djecu, a nakon svake isplaćene tranše, objavljuje se iznos i datum izvršenja plaćanja.

Uz navedeno izrađena je **internetska aplikacija „Upit o plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljaču“** putem koje građani mogu pretraživati podatke o izvršenim plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljačima. Ova internetska aplikacija, odnosno objava pretražive baze podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna, značajan je iskorak k otvorenosti izvršenja državnog proračuna javnosti. RH je, kao članica globalne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast od 2011. godine, iskazala spremnost podupirati načela transparentnosti, borbe protiv korupcije, osnaživanja građana i korištenja prednosti novih tehnologija kako bi tijela javne vlasti na svim razinama bila učinkovitija i odgovornija te kako bi se stvorili preduvjeti za učinkovitije i inovativnije pružanje javnih usluga, odnosno upravljanje javnim resursima.

**Kratki pregled glavnih postignuća od 2007. do 2019.:**

- ✓ Utvrđena fiskalna pravila i uvedena Izjava o fiskalnoj odgovornosti (2011.)
- ✓ Povećana transparentnost kroz objavu ključnih proračunskih dokumenata, vodiča za građane i mjesečnih planova isplata naknada iz državnog proračuna
- ✓ Izrada internetske aplikacije „Upit o plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljaču“ (2014.)

### 3. CILJEVI, AKTIVNOSTI I MJERE STRATEGIJE UNAPREĐENJA I MODERNIZACIJE SUSTAVA DRŽAVNE RIZNICE 2020.-2024.

U narednom petogodišnjem razdoblju nastavlja se provedba kontinuiranih aktivnosti i mjera modernizacije i razvoja sustava državne riznice utvrđenih u *Strategiji unaprjeđenja i modernizacije procesa u sustavu Državne riznice za razdoblje 2007. -2011.*, ali se uvode i nove mjere koje će doprinijeti održivosti suvremenih proračunskih procesa i funkcionalnosti državne riznice.

Preduvjet za postizanje utvrđenih ciljeva *Strategije unaprjeđenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024.* u narednom razdoblju je donošenje novog Zakona o proračunu i provedbenih propisa kojima će se utvrditi okvir za unaprjeđenje poslovnih i proračunskih procesa.

U narednom razdoblju nastaviti će se rad na poboljšanju kvalitete proračunskog planiranja i izrade središnjeg proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također će urediti sustav zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kontinuirano će se provoditi modernizacija procesa upravljanja likvidnošću i izvršavanja državnog proračuna. Poseban naglasak stavljen je na jačanje kontrolnih mehanizama trošenja sredstava, kako u državnom proračunu, tako i kod izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. S obzirom na sve značajniji iznos sredstava koja se povlače iz fondova EU i visoke faze realizacije projekata koji se financiraju iz navedenih fondova, ovo područje postaje prioritet idućeg strateškog razdoblja. Provest će se unaprjeđenja u području planiranja i izvršavanja prihoda i rashoda financiranih iz fondova EU, računovodstvenih evidencija i evidencija povrata sredstava isplaćenih iz ovih fondova. Kontinuirano će se provoditi unaprjeđenja računovodstvenog sustava i sustava financijskog izvještavanja kako bi se poboljšala nacionalna računovodstvena metodologija i omogućile računovodstvene reforme u okvirima međunarodnih računovodstvenih standarda. Poslovno informacijski sustav državne riznice, kroz glavne te pridružene i povezane komponente informacijskog sustava, podržava nadogradnje i unaprjeđenja te promjene u funkcionalnostima i procesima u sustavu državne riznice. U nastavku se navode temeljni ciljevi *Strategije razvoja sustava državne riznice za razdoblje 2020.-2024.* te aktivnost i mjere provedbe i unaprjeđenja za svaki proračunski proces.

Ciljevi definirani *Strategijom* su:

1. POBOLJŠANA KVALITETA PRORAČUNSKOG PLANIRANJA I IZRADE SREDIŠNJEG PRORAČUNA
2. MODERNIZIRAN PROCES UPRAVLJANJA LIKVIDNOŠĆU I IZVRŠAVANJA DRŽAVNOG PRORAČUNA TE OSNAŽENE KONTROLE TROŠENJA SREDSTAVA SREDIŠNJEG PRORAČUNA
3. UNAPRIJEĐEN RAČUNOVODSTVENI SUSTAV I SUSTAV FINACIJSKOG IZVJEŠTAVANJA
4. UNAPRIJEĐEN SUSTAV PLANIRANJA, IZVRŠAVANJA RAČUNOVODSTVENOG PRAČENJA I KONTROLE EU SREDSTAVA
5. UNAPRIJEĐEN INFORMACIJSKI SUSTAV DRŽAVNE RIZNICE

- |   |
|---|
| 6. UNAPRIJEĐEN PRORAČUNSKI PROCES I SUSTAV PRAĆENJA ZADUŽENOSTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE<br>7. RAZVIJEN SUSTAV UNUTARNJE REVIZIJE I SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU<br>8. POVEĆANA TRASPARENTNOST PRORAČUNSKOG SUSTAVA |
|---|

### **3.1. POBOLJŠANA KVALITETA PRORAČUNSKOG PLANIRANJA I IZRADE SREDIŠNJEG PRORAČUNA**

Sukladno odredbama Zakona o proračunu, središnji proračun obuhvaća državni proračun i financijske planove izvanproračunskih korisnika. Sa svrhom poboljšanja kvalitete proračunskog planiranja i povećanja transparentnosti središnjeg proračuna kroz naredno petogodišnje razdoblje planiraju se sljedeće aktivnosti:

- 1) povećanje sveobuhvatnosti središnjeg proračuna,
- 2) unapređenje primjene proračunskih klasifikacija u državnom proračunu,
- 3) uspostavljanje učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata,
- 4) informatizacija i standardizacija prijedloga financijskih planova i izvještaja o izvršenju izvanproračunskih korisnika za upućivanje Hrvatskome saboru,
- 5) unapređenje i proširenje primjene proračunskih klasifikacija u financijskim planovima izvanproračunskih korisnika.

#### **3.1.1. Povećanje sveobuhvatnosti središnjeg proračuna**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Trenutno središnji proračun ne obuhvaća lučke uprave nad kojima, temeljem Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama te Zakonu o plovidbi i lukama unutarnjih voda, osnivačka prava ima Republika Hrvatska (LU Zadar, LU Rijeka, LU Ploče, LU Šibenik, LU Split, LU Dubrovnik, Javna ustanova LU Vukovar, Javna ustanova LU Osijek, Javna ustanova LU Sisak i Javna ustanova LU Slavonski Brod). Iste imaju status neprofitnih pravnih osoba i kao takve su upisane u Registar neprofitnih organizacija. Okvir njihova financijskog poslovanja i računovodstveni sustav uređen je Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija. Lučke uprave financiraju se iz prihoda od lučkih pristojbi, lučkih naknada, naknada od koncesija, sredstava iz državnog proračuna te ostalih prihoda.

Međutim, odredbama Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, kojeg ministar financija donosi temeljem Zakona o proračunu, utvrđeno je kako su proračunski korisnici državnog proračuna oni korisnici kojih je osnivač Republika Hrvatska, koji ostvaruju prihode iz državnog proračuna i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50 % ili više od ukupnih prihoda te koji su navedeni u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Primjenom metodologije ESA 2010, spomenute lučke uprave razvrstane su u sektorskoj klasifikaciji institucionalnih jedinica RH, koju objavljuje Državni zavod za statistiku, u sektor



opće države, odnosno podsektor središnje države. Razvrstavanje je izvršeno na temelju uvažavanja bitnih karakteristika lučkih uprava u pogledu upravljanja i financiranja, a koje proizlaze iz prethodno spomenutih zakona.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Uključivanje lučkih uprava (LU Zadar, LU Rijeka, LU Ploče, LU Šibenik, LU Split, LU Dubrovnik, Javna ustanova LU Vukovar, Javna ustanova LU Osijek, Javna ustanova LU Sisak i Javna ustanova LU Slavonski Brod) u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika*
- *Uključivanje financijskih planova lučkih uprava kojima je osnivač RH, izrađenih sukladno odredbama Zakona o proračunu, u Državni proračun RH za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu u okviru razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture kao nadležnog ministarstva*

#### **3.1.2. Unapređenje primjene proračunskih klasifikacija u državnom proračunu**

U proračunskim procesima primjenjuju se sljedeće proračunske klasifikacije:

- organizacijska,
- programska,
- funkcijska,
- ekonomska,
- lokacijska klasifikacija,
- izvori financiranja.

Državni proračun RH za 2019. godinu i projekcije za 2020. i 2021. godinu po prvi put usvojen je s detaljnom razradom izvora financiranja svih aktivnosti i projekata proračunskih korisnika. Uvođenjem ovakvog detaljnog prikaza stvorene su pretpostavke za revidiranje načina primjene ostalih proračunskih klasifikacija i njihov daljnji razvoj. Također, radi veće transparentnosti, po prvi put su u Općem dijelu državnog proračuna ukupno planirani rashodi iskazani i prema funkcijskoj klasifikaciji.

##### **3.1.1.1. Programska klasifikacija**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Programska klasifikacija je prikaz programa i njihovih sastavnih dijelova: aktivnosti i tekućih i kapitalnih projekata, definiranih u skladu s aktima planiranja te ciljevima i zadaćama proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Uspostavlja se definiranjem programa, aktivnosti i projekata, a kod državnog proračuna i definiranjem glavnih programa. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti i/ili projekata, a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Aktivnost je dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom. Projekt je dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom. Projekt se planira jednokratno, a može biti tekući ili kapitalni. Provedbom tekućeg projekta imovina se ne povećava, a kapitalni projekt podrazumijeva ulaganje u povećanje imovine.

Trenutno u državnom proračunu postoji 176 programa i 1.695 aktivnosti/projekata. Analizom trenutne programske klasifikacije uočeno je da pojedine aktivnosti/projekti imaju različit

obuhvat. Naime, neki proračunski korisnici u okviru pojedinih aktivnosti/projekata zbirno planiraju sredstva za provedbu nekoliko različitih projekata tzv. podprojekata (ovo se posebice odnosi na projekte koji se financiraju iz EU sredstava) koji sa svojim iznosima nisu pojedinačno vidljivi u državnom proračunu, dok istovremeno drugi proračunski korisnici sredstva ne planiraju u okviru „zbirnih“ aktivnosti.

Kako se zbog „zbornog“ planiranja ne bi izgubila informacija o tome što se točno financira kroz te zbirne aktivnosti/projekte, od izrade Državnog proračuna RH za razdoblje 2019. - 2021., u SAP sustavu državne riznice kreirana je nova aplikacija u koju proračunski korisnici za zbirne aktivnosti/projekte, u okviru kojih se provode projekti financirani iz EU sredstava, unose podatke o planiranim sredstvima po pojedinačnom projektu, odnosno podprojektu. U posebnom dijelu državnog proračuna podprojekti su i dalje iskazani kroz zbirne aktivnosti/projekte, dok je novi analitički prikaz podprojekata dan kao informacija u jednom od priloga uz proračun.

Također, planiranje rashoda i izdataka prema programskoj klasifikaciji razlikuje se za proračunske korisnike državnog proračuna koji su izuzeti od uplate vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun od načina na koji se primjenjuje programska klasifikacija kod proračunskih korisnika koji u cijelosti posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Revidiranje programske klasifikacije*
- *Praćenje izvršenja podprojekata u okviru SAP sustava*

Radi osiguranja veće preglednosti državnog proračuna revidirat će se postojeća programska klasifikacija, a kako bi se „gdje je moguće“ pojedine aktivnosti/projekti u nadležnosti istog proračunskog korisnika objedinile u okviru jedne aktivnosti/projekta, a čime će se ujedno osigurati veća fleksibilnost kod trošenja proračunskih sredstava. Ovime će se zadržati transparentnost državnog proračuna, a ujedno osigurati veća preglednost s obzirom da će se smanjiti broj aktivnosti/projekata. Isto tako revidiranje programske klasifikacije obuhvatit će i aktivnosti/projekte koji se financiraju iz evidencijskih prihoda, kao i one za koje je analizom potrebno utvrditi je li riječ o aktivnosti ili projektu. Projekti za koje je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja ne mogu biti planirani kao aktivnosti i obrnuto.

Budući da nova aplikacija u koju se unose podaci o podprojektima financiranim iz EU sredstava ne omogućuje praćenje izvršenja po istima, navedeno će se omogućiti u SAP sustavu državne riznice tijekom 2021. godine.

#### **3.1.1.2. Informatički sustav za upravljanje proračunskim klasifikacijama**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Temeljem odredbi Zakona o proračunu namjenski prihodi i primici (pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu države, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja) te vlastiti prihodi mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u državnom proračunu, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava. Također, isti se mogu koristiti prema naknadno utvrđenim aktivnostima i/ili projektima u proračunu uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija.

Ove odredbe omogućuju proračunskim korisnicima fleksibilnost u izvršavanju onih rashoda i izdataka koji se financiraju iz navedenih prihoda i primitaka. Trenutno proračunski korisnici zahtjeve za otvaranjem novih aktivnosti/projekata i proračunskih adresa dostavljaju u papirnatom obliku na suglasnost Ministarstvu financija. Nakon provjere ispravnosti i opravdanosti otvaranja novih aktivnosti/projekata, odnosno proračunskih adresa, Ministarstvo financija otvara traženo kroz web aplikaciju Proračunske klasifikacije te proračunskim korisnicima povratno dostavlja potpisane suglasnosti.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Unapređenje informatičkog sustava upravljanja proračunskim klasifikacijama uvođenjem automatskih kontrola*

Trenutna procedura otvaranja novih proračunskih adresa je dosta zahtjevna i dugotrajna. Kako bi se navedeno ubrzalo i pojednostavilo, Ministarstvo financija će unaprijediti postojeće aplikativno rješenje te ugraditi niz automatskih kontrola kod otvaranja novih proračunskih adresa. Nova procedura funkcionirala bi na način da proračunski korisnici samostalno unose zahtjeve u postojeću aplikaciju. Aktivacijom navedenih kontrola najveći dio proračunskih adresa otvarao bi se automatski. Za preostali, manji dio zahtjeva, proračunski korisnici bi također samostalno unosili zahtjeve u aplikaciju, ali bi Ministarstvo financija iste još jednom pojedinačno provjeravalo i tek potom odobravalo.

#### **3.1.2. Uspostavljanje učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nužna je jer su iznosi koji se izdvajaju za investicije značajni te je, s aspekta dobrog upravljanja i donošenja kvalitetnih odluka o prioritetima financiranja, važno imati dobre mehanizme ocjenjivanja opravdanosti i isplativosti tih projekata.

Korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljem odredbi Zakona o proračunu s investicijskim projektima mogu krenuti tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenju opravdanosti i učinkovitosti projekta.

Međutim, trenutno ne postoji specifičan, jedinstven i svcobuhvatan (pod)zakonski akt koji bi uredio stručno vrednovanje i ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta. Resorna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju vlastite procedure odobravanja investicijskih projekata zbog čega upravljanje investicijskim projektima i kvaliteta istih varira od sektora do sektora.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Izrada pravnog okvira koji će definirati format i kriterije za stručno vrednovanje i ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta koji se financira iz državnog proračuna ili proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i to ovisno o veličini investicijskog projekta na razini cijele države*

- *Izrada aplikativnog rješenja za podnošenje investicijskih projekata na odobrenje i izvješća o provedbi odobrenih investicijskih projekata*

Kako bi se uspostavio ovaj sustav ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji će unaprijediti proračunsko planiranje kroz osiguranje učinkovite alokacije sredstava za financiranje, u okviru Europskog socijalnog fonda, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. prijavljen je projekt „Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“.

### **3.1.3. Informatizacija i standardizacija prijedloga financijskih planova i izvještaja o izvršenju izvanproračunskih korisnika za upućivanje Hrvatskome saboru**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Izvanproračunski korisnici trenutno svoje financijske planove i izvještaje o izvršenju financijskih planova, na koje Hrvatski sabor daje suglasnost, dostavljaju Državnoj riznici, Sektoru za pripremu i izradu prijedloga proračuna države kao excel dokument i to najčešće u formi koja ne odgovara onoj koju je potrebno dostaviti Hrvatskome saboru.

#### **MJERA UNAPREĐENJA:**

- *Izrada aplikativnog rješenja za automatizirani unos i obradu podataka u cilju učinkovitijeg procesa financijskog planiranja i izvještavanja svih izvanproračunskih korisnika*

S obzirom na povećani obuhvat izvanproračunskih korisnika na čije financijske planove i izvještaje o izvršavanju istih Hrvatski sabor daje suglasnost, potrebno je modernizirati i ujednačiti način izrade i pripreme financijskih planova te izvještaja o izvršavanju izvanproračunskih korisnika, a posljedično time i poboljšati financijsko planiranje te alokaciju javnih sredstava. Radi skraćivanja vremena obrade dostavljenih financijskih planova i smanjenja mogućnosti ljudske pogreške prilikom obrade istih, informatičkim rješenjem se planira standardizirati izrada i dostupnost financijskih planova izvanproračunskih korisnika Državnoj riznici. Navedeno će također omogućiti lakšu obradu podataka, kao i izradu potrebnih izvještaja.

Do kraja 2020. godine predviđa se izrada i implementacija aplikativnog rješenja za financijsko planiranje izvanproračunskih korisnika i unaprjeđenje obrade unesenih podataka. Prvo korištenje aplikacije očekuje se prilikom izrade financijskih planova izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2021. – 2023.

### **3.1.4. Unapređenje i proširenje primjene proračunskih klasifikacija u financijskim planovima izvanproračunskih korisnika**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Izvanproračunski korisnici u svojim postojećim financijskim planovima, na koje Hrvatski sabor daje suglasnost, iskazuju prihode i primitke po ekonomskoj, a rashode i izdatke po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji.



## **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Iskazivanje rashoda i izdataka u financijskim planovima izvanproračunski korisnika po izvorima financiranja*

Kako bi se uspostavio učinkovitiji sustav financijskog planiranja, cilj je postići što ujednačeniji sustav planiranja kod izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. U tu svrhu potrebno je u financijske planove izvanproračunskih korisnika uključiti dodatnu klasifikaciju - izvore financiranja po uzoru na državni proračun. Navedeno će pridonijeti većoj transparentnosti financijskih planova izvanproračunskih korisnika, kao i unapređenju planiranja i praćenja korištenja sredstava proračuna svih razina vlasti.

## **3.2. MODERNIZIRAN PROCES UPRAVLJANJA LIKVIDNOŠĆU I IZVRŠAVANJA DRŽAVNOG PRORAČUNA TE OSNAŽENE KONTROLE TROŠENJA SREDSTAVA SREDIŠNJEG PRORAČUNA**

### **3.2.1. Moderniziran proces upravljanja likvidnošću i izvršavanja državnog proračuna**

#### **3.2.1.1. Unapređenje sustava rezervacija sredstava državnog proračuna**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Postojeći sustav najave obveza, odnosno rezervacija sredstava u državnom proračunu, uveden 2011. godine, temelji se na evidentiranju obveza proračunskih korisnika u sustavu državne riznice počevši od najranijih faza nastanka (pokrenuti postupci javne nabave), pa do zaključenih ugovora, izdanih narudžbenica i primljenih računa. Koncept najave obveze podrazumijeva da se svi dokumenti kojima se stvara financijska obveza koja utječe na proračun evidentiraju u sustavu državne riznice kako bi se omogućila kvalitetna izrada projekcija odljeva sredstava s računa državnog proračuna. Sustav najave obveze putem različitih tipova rezervacije proračunskih sredstava omogućava uvid ne samo u stvorene obveze, već i u potencijalne obveze i njihova dospijeca. Proces najave obveza podržan je *Integracijskim okvirom za povezivanje sustava proračunskih korisnika na centralni FMIS Gateway sustav središnje državne riznice* koji omogućuje da se iz financijsko-informacijskih sustava proračunskih korisnika u informacijski sustav državne riznice, osim računa, elektronski prenose i dokumenti najave obveza.

Primjena procedure najave obveze u sustavu državne riznice putem rezervacija sredstava u proteklom razdoblju ukazala je na određene manjkavosti u provedbi, a one se u najvećoj mjeri odnose na nedovoljno razvijene administrativne, organizacijske i tehničke kapacitete. Postupak evidentiranja obveza kod proračunskih korisnika je neujednačen i ovisi o njihovim internim procedurama i unutarnjem ustrojstvu, stupnju podrške lokalnog informacijskog sustava za upravljanje financijama i razine povezanosti sa sustavom državne riznice. Nadalje, postojeći sustav najave obveza složen je i zahtijeva efikasnije uređenje poslovnih procesa kod proračunskog korisnika te znatan angažman administrativnih kapaciteta. To rezultira

kašnjenjem s najavom obveza, što znači da je unose u sustav dan prije ili na sam datum dospjeća plaćanja. Ovakve informacije utječu na kvalitetu projekcija likvidnosti državnog proračuna i pravovremeno donošenje adekvatnih poslovnih odluka.

## **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Revidiranje poslovnih pravila u sustavu najave obveza*

Državna riznica će preispitati postojeća poslovna pravila u proceduri rezervacije sredstava u sustavu državne riznice i utvrditi nova pravila uzimajući u obzir postojeću konfiguraciju informacijskog sustava i plan daljnje nadogradnje i tehnološkog razvoja informacijskog sustava državne riznice. U skladu s revidiranim poslovnim pravilima izradit će se korisnička dokumentacija i upute za postupanje.

- *Prilagodba procedura i informacijskih sustava kod proračunskih korisnika i u sustavu državne riznice*

Proračunski korisnici, uzimajući u obzir nova poslovna pravila u sustavu rezervacije sredstava, revidirat će interne procedure i doraditi interne upute o kretanju, kontroli i rokovima dostave financijske dokumentacije koja je podloga za evidentiranje podataka o obvezama u informacijskim sustavima korisnika za upravljanje financijama. Namjena internih uputa je osigurati učinkovito upravljanje financijskom dokumentacijom na način da se osigura pravovremeno evidentiranje potencijalnih i stvarnih obveza u informacijskim sustavima korisnika i informacijskom sustavu državne riznice.

- *Modernizacija izvještajnog sustava najava obveze*

Modernizacija izvještajnog sustava najave obveza u državnoj riznici podrazumijeva kreiranje izvještaja o rezerviranim proračunskim sredstvima po organizacijskoj, programskoj, ekonomskoj klasifikaciji, po izvorima financiranja i datumima dospjeća. Namjera je osigurati pregledne informacije o obvezama na svim razinama, od pojedinačnog dokumenta do ukupnog iznosa obveze, u promatranom vremenskom razdoblju.

- *Uspostava dodatnih funkcionalnosti informacijskog sustava za potrebe planiranja proračuna*

Informacijski sustav državne riznice potrebno je razvijati uvođenjem dodatnih funkcionalnosti u području najave obveza usmjerenih na razvoj procesa višegodišnjeg planiranja. Podaci o rezerviranim proračunskim sredstvima koristili bi se prilikom izrade izmjena i dopuna te preraspodjela državnog proračuna tekuće godine, a posebice prilikom izrade projekcija proračuna za iduće razdoblje.

### **3.2.1.2. Povećanje učinkovitosti procesa prikupljanja i kvalitete podataka o izvršavanju financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna treće razine, koji ne posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna**

## **POSTOJEĆE STANJE**



Uključivanjem u sustav državne riznice, namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate u državni proračun, kao i rashoda i izdataka koji su njima financirani, postignut je značajan pomak ka cjelovitijem i potpunijem iskazivanju podataka u godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Međutim, primijenjeni alati i procedure iskazivanja podataka ne osiguravaju u cijelosti njihovu pravovremenost, potpunost i pouzdanost. Nadležna ministarstva obavljaju niz radnji koje nisu informatički podržane u postupku izrade mjesečnog izvještaja o ostvarenju prihoda i primitaka i izvršenju rashoda i izdataka iz vlastitih i namjenskih izvora za sve korisnike iz svoje nadležnosti. Te radnje odnose se na prikupljanje, provjeru i konsolidaciju podataka te ručni unos u informacijski sustav državne riznice. Ovaj proces najzahtjevniji je kod ministarstava koja u svojoj nadležnosti imaju velik broj korisnika tzv. korisnika treće razine (fakulteti i javni instituti, muzeji, galerije i sl.) koji posluju preko svojih transakcijskih računa u poslovnim bankama. Kod nekih ministarstava broj takvih korisnika može biti značajan, a pritom ne postoji jednostavan način da se automatski provjeri kvaliteta prikupljenih podataka. Isto tako, tek prilikom unosa podataka u informacijski sustav državne riznice dolazi do njihove sustavne provjere. To podrazumijeva provjere postojanja proračunskih adresa, provjere planskih parametara prema proračunskim klasifikacijama te provjere raspoloživosti prihoda i primitaka. U slučajevima nezadovoljavanja sustavnih provjera, postupak evidentiranja se obustavlja do utvrđivanja pogreški i njihovih ispravki. Stoga, ovakav proces nije u potpunosti učinkovit i onemogućava pravovremenu dostupnost i sveobuhvatnost podataka.

Tijekom 2019. godine pristupilo se prvoj fazi projekta koja je obuhvaćala izradu aplikativnog rješenja, povezanog sa sustavom državne riznice, putem kojeg će se automatizirati unos i prijenos podataka od korisnika iz nadležnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja<sup>11</sup> (pilot ministarstvo) do sustava državne riznice. Informatičko rješenje je izrađeno i testirano, a produkcijski rad planiran je u veljači 2020. godine čime će biti izvršena prva faza realizacije ovoga projekta.

Uspostava aplikativnog rješenja omogućit će bržu i jednostavniju provedbu kontrole i konsolidacije prikupljenih podataka te pridonijeti sveobuhvatnom i pravovremenom izvještavanju.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Obuka korisnika aplikacije u nadležnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja na svim razinama*

Ministarstvo znanosti i obrazovanja odabrano je u ovom projektu kao pilot ministarstvo zbog svoje složene organizacijske strukture i velikog broja proračunskih korisnika za koje provodi evidenciju ostvarenja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka. Radi što učinkovitije provedbe prve faze uspostave aplikativnog rješenja odlučeno je da će se cjelokupan postupak provesti prvotno kod jednog nadležnog ministarstva. U siječnju i veljači 2020. godine planira se obuka djelatnika svih korisnika aplikacije u sustavu znanosti, od pojedinog fakulteta i instituta kao mjesta unosa podataka, preko sveučilišta, do razine zaposlenika samog nadležnog ministarstva, nakon čega se sustav pušta u produkcijski rad.

- *Uspostava aplikativnog rješenja kod ostalih proračunskih korisnika i obuka korisnika aplikacije*

<sup>11</sup> Ministarstvo znanosti i obrazovanja konsolidira podatke za 93 proračunska korisnika u okviru proračunske glave 08006 Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj i za 26 proračunska korisnika u okviru proračunske glave 08008 Javni instituti u Republici Hrvatskoj.

Do kraja 2020. godine aplikativno rješenje uspostaviti će se kod ostalih proračunskih korisnika treće razine koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun i to: ustanova u kulturi, pravosuđu, zaštiti okoliša i socijalnoj skrbi.

### **3.2.1.3. Optimizacija uspostave područnih riznica u okviru sustava državne riznice te širenje obuhvata jedinstvenog računa državnog proračuna**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

U 2019. godini u Registru proračunskih i izvanproračunski korisnika državnog proračuna evidentirano je 615 proračunskih korisnika državnog proračuna. Od navedenog broja 502 odnosi se na proračunske korisnike državnog proračuna koji su zakonima o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od obveze uplate vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka na račun državnog proračuna. Nadalje, njih 113 posluje preko jedinstvenog računa državnog proračuna, što uz Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje, kao izvanproračunske korisnike državnog proračuna čiji su financijski planovi sadržani u državnom proračunu, čini ukupno 115 korisnika. Od tih 115 proračunski korisnika status područne riznice ima 107 korisnika s obzirom da za dio korisnika uključenih na jedinstveni račun državnog proračuna, nadležna ministarstva ili druga nadležna tijela obavljaju poslove izvršavanja financijskog plana.

Jedinstveni račun državnog proračuna broj HR12 1001 0051 8630 0016 0 otvoren je u HNB-u i koristi se za izvršavanje domaćeg i inozemnog platnog prometa države i proračunskih korisnika. Preko računa državnog proračuna evidentira se ostvarenje prihoda i primitaka i provodi izvršavanje rashoda i izdataka državnog proračuna. Model jedinstvenog računa državnog proračuna temelji se na postojanju jednog računa putem kojeg se konsolidiraju sve financijske transakcije vezane uz izvršavanje rashoda i izdataka te ostvarenja prihoda i primitaka državnog proračuna. Prva faza izgradnje jedinstvenog računa državnog proračuna intenzivirala se 2007. godine kada su ugašeni računi ministarstava i drugih državnih tijela i centralizirani svi proračunski prihodi i plaćanja na jedinstvenom računu državnog proračuna. Uspostavljen jedinstveni račun državnog proračuna osigurao je učinkovito i transparentno dnevno upravljanje financijskim tijekovima državnog proračuna i likvidnošću te pružio podlogu za učinkovito financijsko planiranje. Prva faza izgradnje jedinstvenog računa državnog proračuna je uspostava i implementacija modela jedinstvenog računa državnog proračuna, dok slijedeće faze razvoja obilježava kontinuirana nadogradnja i proširenje obuhvata. Tako primjerice od početka 2018. godine i bolničke zdravstvene ustanove u vlasništvu države također posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna. Obje faze razvoja obilježavaju značajni napreci u modernizaciji tehničke i aplikativne podrške sustavu državne riznice.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Analiza isplativosti uspostave novih područnih riznica i uključivanje financijskih tokova na jedinstveni račun državnog proračuna*

Analizom će se utvrditi proračunski korisnici iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji posluju preko računa u poslovnim bankama, a za koje postoji mogućnost poslovanje preko jedinstvenog računa državnog proračuna. Prilikom analize potrebno je ocijeniti opravdanost dodjele statusa područne riznice u slučajevima kada proračunski korisnik ima manji broj transakcija i za koje bi troškovi ustrojavanja područne riznice bili veći od moguće koristiti.

- ***Uspostava nove područne riznice i proširenje obuhvata jedinstvenog računa državnog proračuna***

Za proračunske korisnike koji su stekli uvjete za poslovanje preko jedinstvenog računa državnog proračuna (što uključuje i moguće nove korisnike državnog proračuna upisane u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika) provest će se postupak uključivanja na poslovanje preko jedinstvenog računa uspostavom područnih riznica.

### **3.2.2. Osnaženi kontrolni mehanizmi trošenja sredstava središnjeg proračuna kroz provedbu ex post evaluacija učinkovitosti i opravdanosti provedbe programa i aktivnosti/projekata**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Prilikom provođenja kontrola nad planiranim i izvršenim proračunskim sredstvima, kontrola je uglavnom bila usmjerena na obavljanje financijskih kontrola zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava. Međutim, kontrole učinka, kvalitete i djelotvornosti provedbe programa, aktivnosti ili projekata financiranih iz proračuna odnosno financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna nisu se kontinuirano provodile. Uzimajući u obzir iskustva iz 2014. i 2015. godine u provođenju dubinske analize rashoda za zaposlene, subvencija, zdravstva, poslovanja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te poreznih rashoda i iskustva u provedbi ex-post evaluacije učinaka odabranih programa, aktivnosti ili projekata u državnom proračunu na temelju Nacionalnog programa reformi iz 2016., uočena je potreba za kontinuiranim provođenjem ex-post evaluacije učinaka odabranih programa, aktivnosti ili projekata. Jedan od ključnih nedostataka koji je uočen prilikom provedbe ex-post evaluacija je nepostojanje jedinstvene metodologije za provedbu evaluacije učinka te što ciljevi i pokazatelji učinka programa, aktivnosti ili projekata nisu definirani na jasan, kvalitetan i mjerljiv način. Kako bi se ojačao sustav kontrola i nadzora, Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019. godine, omogućeno je Ministarstvu financija, drugim ministarstvima i drugim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije obavljanje financijske kontrole zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod proračunskog korisnika državnog proračuna i krajnjih korisnika te kontrolu učinkovitosti i opravdanosti provedbe programa, aktivnosti ili projekata financiranih iz proračuna odnosno financijskog plana proračunskih korisnika državnog proračuna.

Cilj provedbe ex-post evaluacija učinaka je osigurati unapređenje sustava proračunskog planiranja i bolje kontrole korištenja sredstava iz javnih izvora. Rezultati evaluacije, s jedne strane mogu pokazati da su neki proračunski programi postigli svoje ciljeve ili da, s druge strane, dodatna ulaganja neće utjecati na njihovu veću učinkovitost. Dobiveni rezultati mogu biti temelj za promjene postojećeg zakonodavnog okvira, ali i za razvoj novih proračunskih programa u svrhu smanjenja ukupne javne potrošnje i fiskalne konsolidacije.

U svrhu kontinuiranog unapređenja sustava proračunskog planiranja i bolje kontrole korištenja sredstava iz javnih izvora, Nacionalnim programom reformi iz 2019. uvedena je provedba ex-post evaluacije učinaka odabranih aktivnosti u sektoru zdravstva, vodnog gospodarstva i zaštite okoliša. Također, u 2019. godini tim Svjetske banke, u suradnji s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje i Ministarstvom financija proveo je ex post



evaluaciju fiskalno značajnih aktivnosti u sustavu zdravstva i to lijekova na recepte i posebno skupih lijekova.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Sveobuhvatna ex-post evaluacije učinaka odabranih aktivnosti u sektoru vodnog gospodarstva i zaštite okoliša*

U 2020. godini angažirat će se vanjski stručnjaci preko Programa potpore strukturnim reformama (SRSP)<sup>12</sup> financiranog od strane EU, a koji će, uzimajući u obzir rezultate analize koje je provelo Ministarstvo financija, provesti sveobuhvatnu ex post evaluaciju aktivnosti redovnog održavanja i obnavljanja vodotoka, vodnih građevina i vodnog dobra te aktivnosti gospodarenja s posebnim kategorijama otpada, pri čemu će se posebna pažnja posvetiti njihovoj opravdanosti, troškovnoj svrhovitosti, optimizaciji i održivosti rezultata.

- *Izrada metodologije i procedura za provedbu ex post evaluacije*

Ministarstvo financija će na temelju iskustava u provedbi ex-post evaluacija učinaka odabranih aktivnosti u sektoru zdravstva, vodnog gospodarstva i zaštite okoliša propisati metodologiju i procedure za provedbu ex post evaluacije. Metodologija će sadržavati upute o planiranju, izvodenju i načinu izvještavanja o provedenim ex-post evaluacijama, uključujući: kriterije za odabir programa, aktivnosti ili projekata za evaluaciju i načine kako rezultate evaluacije uzeti u obzir kod izrade nacrtu proračuna. Propisana metodologija osigurat će da Ministarstvo financija, druga ministarstva i druga tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, ali i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na jednoobrazan način provode ex post evaluaciju.

- *Kontinuirana provedba ex post evaluacije*

U svrhu kontinuiranog unapređenja sustava proračunskog planiranja i bolje kontrole korištenja sredstava iz javnih izvora, kontinuirano će se provoditi ex-post evaluacije učinaka odabranih programa, aktivnosti ili projekata.

### **3.3. UNAPRIJEĐEN RAČUNOVODSTVENI SUSTAV I SUSTAV FINACIJSKOG IZVJEŠTAVANJA**

#### **3.3.1. Unapređenje računovodstvenog sustava**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Promjene koje su se u hrvatskom proračunskom sustavu uvodile tijekom 2001. i 2002. godine, pokrenute su prvenstveno radi potrebe za razvojem i usuglašavanjem sustava proračunskih klasifikacija s međunarodno propisanim proračunskim klasifikacijama, radi potrebe za kvalitetnim informacijama o poslovanju pojedinih subjekata i države kao cjeline te radi nužnosti usklađivanja s globalnim trendovima i zahtjevima koje su postavljali međunarodni statistički sustavi (promjena računovodstvenog načela). Nekadašnje dvije glavne knjige spojile su se u jednu, računski plan se izmijenio u skladu sa zahtjevima ekonomske

<sup>12</sup> **Structural Reform Support Programme** – Europska komisija je 17. svibnja 2017. objavila Uredbu (EU) 2017/825 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013. Cilj programa je doprinos u provedbi institucionalnih, administrativnih i strukturnih reformi država članica pružajući pomoć nacionalnim vlastima u reformi institucija, upravljanja, administracije, gospodarskih i socijalnih sektora s ciljem unaprjeđenja konkurentnosti, rasta, radnih mjesta i investicija.

klasifikacije, a najvažnija metodološka promjena bila je prelazak s načela novčanog tijeka na modificirano načelo nastanka događaja.

Od 2002. godine u RH svi subjekti općeg proračuna primjenjuju jedinstveni računski plan unutar kojeg je uspostavljena veza sa statističkim kodovima temeljenim na Priručniku statistike javnih financija Međunarodnog monetarnog fonda (GFS 2001). Postavljanje ekonomske klasifikacije kao podloge za definiranje računa računskog plana značilo je potpuno mijenjanje starog računskog plana čiji su računi bili mješavina različitih klasifikacija. Analitički okvir financijskog izvještavanja (vrste, oblik i sadržaj financijskih izvještaja) također je promijenjen i prilagođen takvom računovodstvenom sustavu.

Na razini EU, Europska komisija (dalje u tekstu: EK) i Eurostat zalažu se za harmonizaciju računovodstvenih sustava država članica kako bi se najlakše dobili jednako kvalitetni i usporedivi statistički podaci koji su potrebni za fiskalno planiranje, koordinaciju i nadzor. Tako je nastala ideja o razvoju i primjeni novih računovodstvenih standarda javnog sektora EU, takozvanih EPSAS-a. Usvajanje jedinstvenog seta računovodstvenih standarda temeljenih na obračunskom načelu trebalo bi rezultirati prednostima za upravljanje javnim sektorom EU na svim razinama. Time će se poboljšati transparentnost, odgovornost i usporedivost financijskih izvještaja u javnom sektoru. Uzevši u obzir koristi od primjene EPSAS-a, što je važno i za produbljivanje Ekonomske i monetarne unije (EMU), ali i troškove te još neka druga otvorena pitanja, Europska komisija je uvjerenjena kako je važno, u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, postići povećanu fiskalnu transparentnost, a tek onda, u srednjem i dugom roku, osigurati usporedivost računovodstvenih sustava država članica.

Međutim, bez obzira na dosadašnje aktivnosti EK i Eurostata, države članice, posebice one najstarije, ne prihvaćaju olako namjeru da se njihovi nacionalni računovodstveni sustavi zamijene nekim novim. Jedan dio država članica je u posljednjem desetljeću uložio značajna sredstva u razvoj i implementaciju svojih računovodstvenih standarda. Bez obzira koliko Eurostat proklamirao značaj EPSAS-a u kontekstu fiskalne transparentnosti i usporedivosti, treba naglasiti da politička odluka o njihovom uvođenju još nije donesena. Stoga je do njihovog formalnog uvođenja potrebno raditi na unapređenju nacionalnog računovodstvenog okvira.

Sukladno preporukama Eurostata i nadalje postoji potreba za jačanjem obračunske osnove kod iskazivanja rashoda u proračunskom računovodstvu država članica EU. Stoga RH kontinuirano radi na tome, ponajviše potrebnim izmjenama i dopunama podzakonskih akata. Tako je primjerice u listopadu 2014. godine donesen novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu kojim je uvedena obveza evidentiranja danih subvencija i kapitalnih pomoći po nastanku događaja, odnosno u trenutku pravomoćnosti izdanog akta nadležnog tijela (odluka, rješenje i slično) temeljem kojeg se dodjeljuje subvencija, odnosno kapitalna pomoć. To je bio značajan iskorak u približavanju obračunskoj osnovi. Također, s obzirom na to da se gotovinsko načelo u priznavanju prihoda ne može primijeniti i na sredstva ostvarena od EU, iznimno za pomoći od institucija i tijela EU i pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava navedenim Pravilnikom je propisano načelo priznavanja prihoda izvještajnog razdoblja razmjerno troškovima provedbe ugovorenih programa i projekata za sredstva ostvarena od EU.

Uz to, provedene su aktivnosti vezane uz postizanje cjelovitije evidencije imovine u bilancama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika te uz razvoj pomoćnih analitičkih evidencija o obvezama

preuzetima na temelju zaključenih višegodišnjih ugovora, kao i uz potrebu praćenja potencijalnih obveza proračuna i proračunskih korisnika. Tako je dopunjena Uputa o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu RH te su jasno određena pravila prema kojima proračunski korisnici trebaju u poslovnim knjigama evidentirati državnu imovinu koju koriste, uzimajući u obzir vlasništvo i akt na temelju kojeg su imovinu dobili na korištenje. Nadalje, s obzirom na to da preuzete obveze na temelju višegodišnjih ugovora utječu na visinu budućih rashoda proračunskih korisnika u procesu planiranja proračuna, odnosno financijskih planova proračunskih korisnika od izuzetne je važnosti korištenje evidencija o preuzetim višegodišnjim obvezama temeljem danih suglasnosti. Podaci iz evidencija o preuzetim višegodišnjim obvezama i njihovom temelju trebaju biti i dio financijskog izvještavanja. Međutim, takve evidencije u prošlosti nisu bile propisane. Izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu iz 2017. godine propisano je da su proračuni i proračunski korisnici obvezni voditi pomoćne knjige kao analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički, kao i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Uz ove obvezne analitičke evidencije, navedenim izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu uvedena je obveza vođenja pomoćnih analitičkih evidencija o obvezama preuzetima na temelju zaključenih višegodišnjih ugovora.

#### **MJERA UNAPREĐENJA:**

- *Analiza usklađenosti nacionalnog proračunskog računovodstvenog okvira i međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (IPSAS)*

Ministarstvo financija provest će daljnja poboljšanja nacionalne računovodstvene metodologije na način da će se, kao prvi korak, kroz tehničku pomoć Međunarodnog monetarnog fonda napraviti analiza usklađenosti nacionalnog proračunskog računovodstvenog okvira i međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (dalje u tekstu: IPSAS). Naime, Eurostat potiče provedbu IPSAS-a i računovodstvenih reformi u državama članicama te na taj način podupire poboljšanje fiskalne transparentnosti i priprema teren za provedbu EPSAS-a u kasnijoj fazi. Analiza Međunarodnog monetarnog fonda će obuhvatiti usporedbu postojećih računovodstvenih praksi u RH i konkretnih IPSAS standarda grupiranih u kategorije u skladu s prirodom događaja kojima se bave. Nakon provedene analize bit će jasnije u kojem dijelu nacionalne računovodstvene metodologije su potrebna daljnja poboljšanja kako bi se unaprijedio računovodstveni sustav u cjelini.

- *Jačanje kapaciteta računovođa u sustavu proračunskog računovodstva*

Sektor za državno računovodstvo i računovodstvo neprofitnih organizacija kao sektor Državne riznice, zadužen je za provedbu računovodstvenih politika i praksi u sustavu proračunskog računovodstva navedenih u zakonskim i podzakonskim aktima, okružnicama, uputama i sl. Djelatnici Sektora za državno računovodstvo i računovodstvo neprofitnih organizacija u redovitom su kontaktu s proračunskim korisnicima te odgovaraju na njihove upite izravno ili putem izdavanja posebnih uputa i okružnica s objašnjenjima. Kako se napreduje prema sveobuhvatnijem računovodstvu i izvještavanju, ovakav način prenošenja znanja postaje sve zahtjevniji. Stoga će Ministarstvo financija, u cilju dodatnog razvoja kapaciteta računovođa u sustavu proračunskog računovodstva, razviti bazu znanja koja objedinjuje relevantne informacije za računovođe u proračunskom sustavu na jednostavan način i jednostavan za upotrebu.



### 3.3.2. Unapređenje sustava financijskog izvještavanja

#### POSTOJEĆE STANJE

Zakonom o proračunu uređuje se sustav proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja. Oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju te obveza i rokovi njihova podnošenja propisani su Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu<sup>13</sup>.

Sadržaj financijskih izvještaja proizlazi iz Računskog plana. Pravila evidencije po skupinama računa iz Računskog plana propisana su Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu<sup>14</sup>, kako bi se postigla jednoobraznost (unificiranost) knjiženja i izvještavanja. Glavni izvor fiskalne statistike su računovodstvene evidencije i izvještaji koja proizlaze iz nacionalnih računovodstvenih sustava, stoga važeći Računski plan uključuje statističke zahtjeve HNB-e, Državnog zavoda za statistiku i Zavoda za makroekonomske analize i planiranje Ministarstva financija.

Ministarstvo financija tromjesečno izrađuje upute o predaji i konsolidaciji financijskih izvještaja za utvrđeno razdoblje kojima se proračunski korisnici podsjećaju na obvezu i rokove predaje financijskih izvještaja te kojima se upozorava na uočene nepravilnosti pri popunjavanju izvještaja.

Sustav odgovornosti također je propisan odredbama Zakona o proračunu, kojima se utvrđuje odgovorna osoba za ustroj te za zakonito i pravilno vođenje proračunskog računovodstva, vjerodostojnost knjigovodstvenih isprava te za sastavljanje financijskih izvještaja.

Financijske izvještaje u prvom redu koriste zakonodavna i izvršna tijela države i lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica te njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici i to za upravljanje raspoloživim sredstvima, kao i za procjenu financijskog položaja i učinka institucije. Osim navedenih, zainteresirana strana je i javnost koja uključuje porezne obveznike, odnosno birače i posebne interesne skupine koji su zainteresirani za informacije o načinu korištenja proračunskih sredstava. Također, ulagači u državne vrijednosnice i drugi ulagači iz financijskih izvještaja crpe informacije o sposobnosti države u ispunjavanju svojih obveza. Trenutno je Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, propisana obveza objave godišnjih financijskih izvještaja za sve obveznike financijskog izvještavanja najkasnije u roku od osam dana od dana njihove predaje.

Učinkovito upravljanje u sektoru općeg proračuna ovisi o pravovremenim, pouzdanim i u određeno vrijeme prikupljenim informacijama za potrebe fiskalnih analiza i procjene financijskog položaja države.

Financijski izvještaji sadrže podatke o financijskom položaju i uspješnosti ostvarivanja postavljenih financijskih ciljeva, a pružaju formalni pregled financijskih aktivnosti obveznika financijskog izvještavanja na kraju pojedinog poslovnog razdoblja. Obveznici sastavljanja financijskih izvještaja su državni proračun, proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunski i izvanproračunski korisnici utvrđeni Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Financijski izvještaji sastavljaju se za tromjesečna, polugodišnja razdoblja i za proračunsku godinu.

<sup>13</sup> Narodne novine, br. 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17 i 112/18

<sup>14</sup> Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18

Financijski izvještaji ne predaju se izravno Ministarstvu financija već, u njegovo ime i za račun, Financijskoj agenciji (dalje u tekstu: FINA) kao instituciji ovlaštenoj za obradu podataka. Financijski izvještaji prikupljaju se u elektroničkom obliku. U obrasce financijskih izvještaja, koji su dostupni na web stranicama Ministarstva financija i FINA-e (u elektroničkom excel formatu) ugrađene su logičke i matematičke kontrole. Financijski izvještaji koje obveznici predaju FINA-i sadržani su u bazi podataka (MS Access) i u tom se obliku dostavljaju Ministarstvu financija po isteku rokova za predaju za pojedino izvještajno razdoblje. MS Access tehnički je zastarjeli format, na njemu se rade samo nužna unapređenja i stoga ne može udovoljiti sve većim zahtjevima za analizama baze podataka. Ministarstvo financija, temeljem dostavljenih podataka priprema izvorne podatke za izradu proljetnog i jesenskog Fiskalnog izvješća prema Europskoj uniji te razvija analitički okvir financijskog izvještavanja s ciljem poboljšanja kvalitete podataka u financijskim izvještajima.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Razvijanje nove suvremene aplikacije za predaju i pohranu financijskih izvještaja i direktni dohvat podataka za potrebe planiranja i izvještavanja*

Kako bi se unaprijedio sustav financijskog izvještavanja, nužna je izrada nove aplikacije u kojoj se podaci iz financijskih izvještaja mogu pohranjivati u tehnološki naprednijem formatu (SQL ili jednakovrijedno), a koji omogućava sigurnu pohranu i kvalitetno pretraživanje te daljnju distribuciju, putem koje će Ministarstvo financija imati direktan pristup svim relevantnim podacima i neće biti potrebe za trošenjem financijskih sredstava za dohvat podataka.

Kako bi se razvila aplikacija za predaju i pohranu financijskih izvještaja i direktni dohvat podataka za potrebe planiranja i izvještavanja koja će unaprijediti sustav financijskog izvještavanja, u okviru Europskog socijalnog fonda, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. prijavljen je projekt „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“. Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava potpisan je ožujku 2018. godine.

Aplikacija će funkcionirati na način da direktno prikuplja podatke iz financijskih izvještaja koje krajnji korisnici unose u samu aplikaciju koja ih pohranjuje u novu tehnološki suvremenu bazu podataka kojoj Ministarstvo financija ima direktan pristup. Korisnici će aplikaciji pristupiti putem interneta korištenjem strukturiranog formata podataka. Novi informacijski sustav nudit će brz i napredan način postavljanja specifičnih upita i pretraživanja podataka bez dodatnih troškova. Pristup izvještajima u prilagođenom obliku i njihovo pretraživanje bit će moguće i od strane zainteresirane javnosti, odnosno građana. Time se uvelike povećava stupanj transparentnosti javne uprave. Uz navedeno, novi informacijski sustav pružit će preduvjete Ministarstvu financija za kvalitetnije i brže izvještavanje prema trećim stranama i daljnju distribuciju podataka ostalim institucijama u RH kao što su Državni zavod za statistiku, Hrvatska narodna banka i sl. Njima su podaci iz financijskih izvještaja potrebni u što kraćim rokovima kako bi iste mogli koristiti za potrebe vlastitog izvještavanja.

- *Uspostava informatičkog rješenja za vođenje Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika*

Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika uređen je Pravilnikom o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu

vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika<sup>15</sup>, a sadrži popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Poslove vođenja Registra Ministarstvo financija povjerilo je FINA-i. Proračunski i izvanproračunski korisnici dostavljaju FINA-i zahtjeve za upis, promjene i brisanje iz Registra na obrascima propisanim Pravilnikom (Obrasci RKP, PRKP i BRKP), a Ministarstvo financija daje suglasnost isključivo na zahtjeve za upis i brisanje iz Registra. Temeljem podnesenih zahtjeva i obavijesti FINA-e o izvršenom upisu, promjeni ili brisanju iz Registra, Ministarstvo financija ažurira podatke iz popisa proračunskih i izvanproračunskih korisnika koje vodi u sljedećim Excel tablicama: Tablica 1. Popis proračunskih korisnika proračuna JLP(R)S, Tablica 2. Popis proračunskih korisnika državnog proračuna, Tablica 3. Popis izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i Tablica 4. Popis izvanproračunskih korisnika proračuna JLP(R)S.

### **3.4. UNAPREĐEN SUSTAV PLANIRANJA, IZVRŠAVANJA, RAČUNOVODSTVENOG PRAĆENJA I KONTROLE EU SREDSTAVA**

#### **3.4.1. Unapređenje procesa planiranja i izvršavanja rashoda i izdataka sufinanciranih iz EU sredstava**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Proračunski korisnici su dužni financijsko i računovodstveno poslovanja prilagoditi pravilima korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova te ostalih programa EU, uz obvezu planiranja, izvršavanja, knjigovodstvenog evidentiranja i izvještavanja sukladno odredbama Zakona o proračunu, drugih akata i uputa kojima uređuju proračunsko poslovanje.

U proteklom razdoblju Državna riznica uložila je velike napore vezane za razvoj i prilagodbu sustava državne riznice pravilima provedbe i upravljanja fondovima Europske unije. Primjena postavljenih pravila i procedura kod planiranja, izvršavanja i računovodstvenog praćenja prihoda i rashoda financiranih iz EU sredstava u proteklom razdoblju ukazala je na potrebu za ažuriranjem i revidiranjem istih. Uočeni nedostaci kod planiranja, izvršavanja i računovodstvenog praćenja, u najvećoj mjeri, rezultat su nedostatne komunikacije i suradnje između ustrojstvene jedinice proračunskih korisnika zadužene za financije i ustrojstvene jedinice zadužene za upravljanje fondovima EU, kao i između institucija upravljačke strukture pojedinih EU programa.

Uzimajući u obzir stupanj provedbe postojećih projekata kao i sve veći broj novih EU projekata, potrebno je u proračunske procese aktivnije uključiti sve dionike te utvrditi proceduralne korake kako bi se osigurao ujednačen pristup i usklađenost postupanja uzimajući u obzir propisane uvjete ugovora.

<sup>15</sup> Narodne novine, br. 128/09, 142/14 i 23/19



## **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Sveobuhvatna analiza utvrđenih pravila vezanih za planiranje, izvršavanje, knjigovodstveno evidentiranje europskih strukturnih i investicijskih fondova i ostalih programa EU*

Državna riznica provest će sveobuhvatnu analizu vezanu za postojeća utvrđena pravila za planiranje, izvršavanje i knjigovodstveno evidentiranje europskih strukturnih i investicijskih fondova i ostalih programa EU. Na temelju provedene analize, a radi unapređenja kontrole namjenskog trošenja sredstava i osiguranja kvalitetnijih informacija, utvrdit će se koja je postojeća pravila potrebno revidirati, odnosno koja je nova pravila potrebno implementirati.

- *Aktivno uključivanje u proračunske procese svih dionika koji sudjeluju u provedbi i upravljanju fondovima i programima EU*
- *Korištenje, razmjena i usklađivanje podataka između informacijskog sustava državne riznice i informacijskog sustava za praćenje EU projekata i programa*

### **3.4.2. Daljnji razvoj i unapređenje evidencija o povratu sredstava u državni proračun temeljem nepravilnosti povezanih s nenamjenskim trošenjem sredstava na projektima koji se sufinanciraju iz EU sredstava**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

U razdoblju od pristupanja RH EU višestruko je povećan broj projekata sufinanciran iz sredstava EU. Provedba projekata provodi se u skladu s pravilima za pojedini program odnosno fond EU koji donose novu praksu koju je potrebno na odgovarajući način ugraditi u postojeće proračunske procese.

Povećanje broja projekata rezultira i porastom nepravilnosti u korištenju sredstava odnosno iznosa neprihvatljivih troškova. Neprihvatljivi troškovi su troškovi za koje nadležne institucije RH ili EU utvrde da nisu u skladu s odredbama ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i/ili primjenjivih propisa. U većini slučajeva, neprihvatljivi troškovi nastaju zbog propusta u postupcima javne nabave, nedostatka dokumentacije kojom se pravdaju troškovi i nenamjenskog korištenje sredstava. Neprihvatljivi troškovi su uobičajeno posljedica pogrešnog postupanja korisnika projekata stoga su korisnici dužni vratiti nepravilno utrošena sredstva u državni proračun u skladu s rokovima i pravilima definiranim za pojedini program. Neprihvatljivi troškovi se mogu utvrditi u godini u kojoj su sredstva isplaćena iz državnog proračuna korisnicima, ali i u razdoblju od nekoliko godina nakon što su sredstva bila isplaćena iz državnog proračuna.

Općenite procedure za povrat sredstava definirane su u pravilima za provedbu pojedinih programa i one omogućavaju potrebne podatke s aspekta upravljanja pojedinim programom. Evidencije o povratu sredstava u državni proračun uspostavljene su na temelju zahtjeva za pojedini operativni program, što dovodi do neujednačenog postupanja proračunskih korisnika i različitog informiranja Ministarstva financija o povratu sredstava.

## **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Unapređenje procedura / postupanja/ načina izvještavanja Ministarstva financija o povratu sredstava u državni proračun*

- *Propisivanje načina evidentiranja ispravaka (korekcija) prethodno ostvarenih prihoda i utrošenih rashoda u sustavu državne riznice i u računovodstvenim evidencijama korisnika*

### **3.4.3. Uspostava sustava računovodstvenih evidencija kod projekata financiranih iz sredstava Europske unije primjenom načela pojednostavljenih troškova (Simplified Cost Option – SCO)**

#### **POSTOJEĆE STANJE:**

Karakteristika načela pojednostavljenih troškova je stavljanje fokusa na ostvarenje rezultata projekta umjesto pravdanja troškova računima. Ovaj princip financiranja znatno pojednostavljuje administrativne postupke i smanjuje rizik pogreške. Najčešći modeli financiranja projekata po načelu pojednostavljenih troškova su financiranje primjenom fiksnih stopa, standardnih veličina jediničnih troškova i fiksnih (paušalnih) iznosa. Navedeno ima za posljedicu razlike između ostvarenih prihoda i stvarno utrošenih sredstava. Zbog sve češće primjene načela pojednostavljenih troškova u EU projektima te njihov sve značajniji iznos, potrebno je osmisliti pravila za njihovo evidentiranje.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Utvrđivanje procedura / postupanja / načina evidentiranja prihoda i rashoda u računovodstvenim evidencijama korisnika*

## **3.5. UNAPREĐEN INFORMACIJSKI SUSTAV DRŽAVNE RIZNICE**

### **3.5.1. Tehnološka unapređenja i razvoj informacijskog sustava**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

U današnjem vremenu brzog razvoja informatičkih rješenja i tehnologija informacijski sustavi podložni su potrebi kontinuirane nadogradnje i modernizacije. I razvoj informacijskog sustava državne riznice u proteklom razdoblju obilježile su implementacija novih tehnoloških rješenja, nadogradnje i optimizacije postojećih komponenti sustava te širenje funkcionalnosti prema ukazanim potrebama. S tehnološkog aspekta nužan je nastavak praćenja tehničkih dostignuća, nadogradnja, te implementacija najnovijih rješenja sukladno svjetskim standardima uvažavajući najbolju poslovnu praksu.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Nastavak kontinuiranog praćenja i analize tehnoloških dostignuća glavne komponente informacijskog sustava državne riznice*
- *Ugradnja svih aktualnih aplikativnih promjena i sigurnosnih standarda sukladno rezultatima analize*
- *Implementacija funkcionalnih poboljšanja*

## 3.5.2. Razvoj i unapređenja postojećih aplikacija i procesa

### 3.5.2.1. Daljnja integracija informacijskih sustava za upravljanje financijama proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice

#### POSTOJEĆE STANJE

Do kraja 2018. godine 31 proračunski korisnik integrirao je svoje informacijske sustave za upravljanje financijama s informacijskim sustavom središnje državne riznice (16 ministarstava, 5 korisnika na razini glave organizacijske klasifikacije i 10 bolničkih zdravstvenih ustanova kojima je osnivač RH). U narednom razdoblju nastavit će se integracija postojećih informacijskih sustava proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice.

Vežano za proračunske korisnike čije poslovne potrebe ne zahtijevaju razvoj zasebnog informacijskog sustava za financijsko upravljanje izvršit će se evaluacija potrebe razvoja zajedničkog sučelja za unos u zajednički generički sustav u odnosu na sadašnji kroz SAP konzolu te shodno tome pristupiti realizaciji.

#### MJERE UNAPREĐENJA:

- *Nastavak integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice*
- *Integracija proračunskih korisnika druge i treće razine organizacijske klasifikacije sukladno rezultatima prethodne analize*

### 3.5.2.2. Nadogradnja web aplikacije „Upit o plaćanjima iz Državnog proračuna po dobavljačima“

#### POSTOJEĆE STANJE

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija od 2014. godine dostupna je aplikacija putem koje je omogućen uvid u podatke o izvršenim plaćanjima iz državnog proračuna prema pojedinom dobavljaču. *Upit po dobavljačima* je javno dostupan servis koji zainteresiranim korisnicima nudi uvid u izvršenje državnog proračuna po dobavljačima, izuzev fizičkih osoba, za odabranu proračunsku godinu. Sukladno izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>16</sup>, te nuputku Povjerenika za informiranje, izvršena je nadogradnja aplikacije na način da je uz OIB (osnovni identifikacijski broj) kao postojeći parametar pretrage, dodana i mogućnost pretrage baze po nazivu dobavljača. Doradom aplikacije omogućen je izvoz podataka u strojno čitljivom formatu (.csv) za tekuću godinu i prethodne dvije godine. Izvozom podataka omogućeno je korisniku da osim pojedinačnog pregleda, podatke može učitati i interpretirati kroz neki od razvojnih alata. Trenutno je aplikacija postavljena tako da omogućava upit u podatke tekuće i prethodne proračunske godine.

#### MJERE UNAPREĐENJA:

- *Definiranje strukture i obuhvata parametara nadogradnje i promjena*

<sup>16</sup> Narodne novine, br. 25/13 i 85/15



- **Implementacija utvrđenih parametara**

Iako su u proteklom razdoblju izvršene značajne prilagodbe aplikacije u smislu proširenja i pojednostavnjenja pretrage traženih podataka te omogućavanja prijenosa podataka za potrebe ponovljene upotrebe, učestalije korištenje aplikacije ukazalo je na dodatne potrebe razvoja. U idućem razdoblju unapređenjima aplikacije omogućit će se uvid u podatke arhivskih godina i to od razdoblja implementacije glavne komponente informacijskog sustave državne riznice tj. od 2003. godine do danas.

### **3.5.2.3. Uvođenje standarda za web aplikacije državne riznice**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Web aplikacije državne riznice razvijane su u različitim vremenskim razdobljima i u suradnji s različitim vanjskim partnerima. To je dovelo do različitih standarda izvedbe samih aplikacija što otežava rad i održavanje istih. Također se javlja problem načina komunikacije između aplikacija i zaštite podataka. U idućem razdoblju izvršit će se potrebne analize i razmotriti poslovna rješenja kako bi se izvršile utvrđene prilagodbe i uveli definirani standardi.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- **Provedba analize i definiranje standarda prilagodbe**
- **Uvođenje standarda u području komunikacije, sigurnosti, korisničkog sučelja i ergonomije rada**

Uvođenjem standarda za sve aplikacije državne riznice olakšat će se rad i održavanje istih. Standardima će se obuhvatiti područje komunikacije, sigurnosti, korisničkog sučelja i ergonomije rada. Uz definiranje standarda načina komunikacije između aplikacija, definirat će se i način autorizacije te autentifikacije poradi osiguranja sigurnosti i zaštite podataka. Standardizacija korisničkog sučelja i ergonomije rada omogućit će korisnicima da na isti način koriste bilo koju aplikaciju bez potrebe za dodatnim prilagodbama.

## **3.6. UNAPRIJEĐEN PRORAČUNSKI PROCES I SUSTAV PRAĆENJA ZADUŽENOSTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

### **3.6.1. Poboljšanje programske klasifikacije proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Pravilnik o proračunskim klasifikacijama<sup>17</sup> obvezuje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na primjenu propisane strukture programske klasifikacije i oznake programa, aktivnosti i tekućeg ili kapitalnog projekta. Zbog uočenih manjkavosti u definiranju samih programa, primjerice planiranja velikog broja programa, kao i neujednačenosti u primjeni,

<sup>17</sup> Narodne novine, br. 26/10, 120/13 i 01/20

Uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2014. - 2016. dan je prijedlog programa koji je temeljen na najboljoj međunarodnoj praksi u definiranju programa za lokalne i regionalne razine. Međutim, iako su se kod određenog broja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dogodili pozitivni pomaci u unapređenju proračunske klasifikacije i dalje ostaje prisutan problem vezan uz neujednačenost u definiranju programa što otežava praćenje i izvršavanje sredstava na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

#### **MJERA UNAPREĐENJA:**

- *Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisat će se odredbe koje će osigurati ujednačenost programske klasifikacije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*

Svaki program u sebi treba sadržavati odgovor na pitanje što se njim želi postići, na koji način će biti realiziran i tko je korisnik ili primatelj javnih dobara, odnosno usluga. Ujednačeno određivanje programske klasifikacije na lokalnoj razini omogućit će veću transparentnost u praćenju i izvještavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### **3.6.2. Razvoj informatičkog rješenja za podršku proračunskom procesu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su u obvezi na adresu elektroničke pošte Ministarstva financija dostaviti link na proračunske dokumente objavljene u službenom glasilu u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu, a to su proračun i projekcije, izmjene i dopune proračuna, odluka o izvršavanju proračuna te godišnji izvještaj o izvršenju proračuna. Nadalje, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave tromjesečno izvještavaju Ministarstvo financija o svakoj pojedinoj stavci na propisanom Obrascu IZJS – *Izvešće o zaduženju/jamstvu/suglasnosti*. Podaci koji se dostavljaju Ministarstvu financija su ugovori o zaduženju, danim jamstvima i danim suglasnostima za zaduženje. Također, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su obvezne tromjesečno izvještavati Ministarstvo financija o otplati kredita, otplati na temelju ugovora o zaduživanju za koje je dana suglasnost za prethodno izvještajno razdoblje. Dostavljeni podaci unose se ručno u bazu podataka u MS Access-u. Navedeni način rada dostave dokumenata neefikasan je i zahtjeva veći angažman zaposlenika uz povećani rizik pogrešnog unosa podataka te stvara dodatne troškove.

#### **MJERA UNAPREĐENJA:**

- *Izrada web aplikacije za prikupljanje proračunskih dokumenata, za praćenje zaduženja, jamstava i danih suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*

U idućem razdoblju izradit će se informatičko rješenje za elektronsko prikupljanje proračunskih dokumenata. Također će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, putem web aplikacije, dostavljati i sklopljene ugovore o zaduženju. Zaposlenici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji će dobiti autorizirani pristup, ažurirat će u

web aplikaciji tromjesečno podatke o zaduživanju/jamstvima/suglasnostima. Uvođenjem web aplikacije smanjit će se mogućnosti pogrešnog ručnog unosa podataka u bazu Državne riznice koje su zaposlenici Državne riznice prepisivali iz Obrazaca IZJS – Izvješće o zaduženju/jamstvu/suglasnosti te postići značajne uštede u vremenu uz smanjenje troškova poslovanja.

### **3.7. RAZVOJ UNUTARNJE REVIZIJE I RAZVOJ SUSTAVA UNUTARNJIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU**

#### **3.7.1. Razvoj unutarnje revizije**

##### **POSTOJEĆE STANJE**

Razvoj proračunskih procesa, strateškog planiranja i sustava fiskalne odgovornosti stvorio je i preduvjete za racionalnije modele organizacijske uspostave unutarnje revizije u javnom sektoru. Važeći kriteriji i načini uspostavljanja unutarnje revizije pripremljeni su prema načelu da je unutarnja revizija kao savjetodavna funkcija dostupna većem broju institucija.

Funkcija unutarnje revizije trenutno je uspostavljena kod 59 korisnika proračuna državne razine (u svim ministarstvima, ostalim tijelima razine razdjela organizacijske klasifikacije, izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna) i kod 65 korisnika proračuna lokalne razine (županije, gradovi središta županija i gradovi iznad 35 000 stanovnika) s napomenom da funkcija unutarnje revizije svojom aktivnošću obuhvaća i korisnike proračuna te trgovačka društva i druge pravne osobe iz nadležnosti. Na navedeni način, funkcijom unutarnje revizije pokriveno je 99% rashoda državnog proračuna (proračunski i izvanproračunski korisnici) i 85% rashoda na lokalnoj razini (uključujući proračunske i izvanproračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

##### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Analiza funkcionalnosti postojećeg modela uspostave i učinkovitosti rada unutarnje revizije na državnoj razini te preispitivanje mogućnost centraliziranog načina uspostave funkcije unutarnje revizije na državnoj razini*
- *Utvrđivanje ključnih pokazatelja uspješnosti aktivnosti unutarnje revizije*
- *Daljnji razvoj metodologije rada unutarnje revizije s fokusom na mjerljive učinke unutarnje revizije (naglasak na kvalitetnijoj procjeni rizika od strane unutarnje revizije)*
- *Uspostava mjerljivog doprinosa rada unutarnje revizije osobito u područjima koja su istaknuta kao nacionalni prioriteti u programima reformi (bolje upravljanje prihodima, racionalizacija poslovanja, učinkovitija javna uprave, uklanjanje administrativnih barijera – pojednostavljenje poslovnih procesa i procedura i sl.)*
- *Analiza postojećeg i izrada novog programa izobrazbe za stjecanje zvanja ovlaštenoga unutarnjeg revizora za javni sektor*

Zbog proširenja opsega djelovanja unutarnje revizije, Pravilnikom o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru propisano je da jedinice za unutarnju reviziju u ministarstvima, županijama i gradovima moraju imati najmanje tri unutarnja revizora, uključujući rukovoditelja unutarnje revizije. Međutim, u svega tri županije i dva grada jedinice za unutarnju reviziju imaju tri i više unutarnjih revizora. U narednom razdoblju naglasak će biti na jačanju kapaciteta

unutarnje revizije u ostalim županijama i gradovima, posebno uzimajući u obzir činjenicu da jedinice za unutarnju reviziju uspostavljene u županiji i gradu obavljaju i revizije sustava velikog broja korisnika u nadležnosti županije/grada (primjerice, školstvo, zdravstvo, kultura).

Trenutačno svaka pojedinačna jedinica za unutarnju reviziju samostalno utvrđuje i procjenjuje značaj i rizičnost pojedinih područja/procesa/aktivnosti i predlaže prioritete za revidiranje u narednom razdoblju. Kroz analizu primjene metodologije izrade planova unutarnje revizije utvrđeno je da se planovima unutarnje revizije ne obuhvaćaju uvijek najznačajnija i najrizičnija područja za instituciju. Navedeno je bitno i zbog proširenog opsega djelovanja. Unutarnja revizija mora se usmjeriti na što kvalitetniju i opsežniju procjenu rizika kako bi definirala prioriteta područja revidiranja i usmjerila se na mjerljiv doprinos svoga rada. Stoga će se u narednom razdoblju usmjeriti na daljnji razvoj metodologije rada unutarnje revizije s fokusom na mjerljive učinke unutarnje revizije (naglasak na kvalitetnijoj procjeni rizika od strane unutarnje revizije). Definirat će se i ključni pokazatelji uspješnosti aktivnosti unutarnje revizije.

Kako bi se optimalno iskoristili resursi, uvažavajući poštivanje standarda i metodologije rada, napraviti će se analiza funkcionalnosti postojećeg modela uspostave i učinkovitosti rada unutarnje revizije na državnoj razini te preispitati mogućnost centraliziranog načina uspostave funkcije unutarnje revizije državne razine.

### **3.7.2. Razvoj sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Državna riznica nadležna je, između ostaloga, za provjeru primjene okvira za razvoj sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru radi odgovarajućeg praćenja razvoja sustava kod korisnika proračuna i prikupljanja informacija za njegovo poboljšanje.

Sadržaj Okvira za razvoj sustava unutarnjih kontrola sastavni je dio Pravilnika o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru<sup>18</sup>. Okvir sadrži razradu pet međusobno povezanih komponenti unutarnjih kontrola koje se temelje se na Međunarodnom okviru za unutarnju kontrolu: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacija, praćenje i procjena. Svaka od komponenti unutarnjih kontrola razrađuje se kroz načela, metode i postupke koji predstavljaju ključne zahtjeve unutarnjih kontrola.

Okvir se primjenjuje u svrhu:

- usmjeravanja i kontroliranja financijskih učinaka poslovanja radi ostvarenja poslovnih ciljeva i korištenja sredstava na pravilan, etičan, ekonomičan, djelotvoran i učinkovit način,
- osiguranja usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima, planovima, programima i postupcima,
- zaštite sredstava od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te zaštite od drugih oblika nepravilnosti,
- jačanja odgovornosti za uspješno ostvarenje poslovnih ciljeva,
- osiguranja pouzdanosti i sveobuhvatnosti financijskih i drugih izvještaja.

---

<sup>18</sup> Narodne novine, broj 58/16



Trenutačno se ne provodi provjera primjene Okvira za razvoj sustava unutarnjih kontrola kod korisnika proračuna na način koji bi obuhvatilo provjeru funkcioniranja svih komponenti unutarnjih kontrola. Razlog za navedeno je nepostojanje jasne metodologije za obavljanje takvog načina provjere koji bi bio usmjeren na učinkovitost, djelotvornost i ekonomičnost unutarnjih kontrola kod korisnika proračuna.

Druge države članice EU također nemaju uspostavljenu metodologiju za obavljanje provjere funkcioniranja cjelovitog sustava unutarnjih kontrola koji obuhvaća sve njezine komponente. S tim u vezi treba istaknuti da će se tijekom 2020. uspostaviti Mreža država članica EU u području sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru, a jedna od tema kojima će se Mreža baviti je i provjera kvalitete sustava unutarnjih kontrola.

U skladu sa Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru<sup>19</sup>, Državna riznica nadležna je za izradu objedinjenog godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru kojeg ministar financija podnosi Vladi koja ga usvaja do 31. srpnja tekuće godine za prethodnu godinu. Objedinjeno izvješće izrađuje se na temelju dostavljenih izvjava o fiskalnoj odgovornosti i analizi upitnika o fiskalnoj odgovornosti, od strane proračunskih korisnika državnog proračuna razine razdjela organizacijske klasifikacije i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na temelju mišljenja unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini te na temelju obavljenih aktivnosti vezanih uz koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola.

S obzirom da se najveći broj podataka prikuplja putem *Lime Survey* upitnika te dostavom dokumenata u PDF formatu, a sve obrade rade se u *Excel* formatu, u praksi postoje određeni problemi kod obrade i analize prikupljenih podataka o sustavu unutarnjih kontrola. Za pojedino područje se prikuplja do 360 pojedinačnih tablica koje se naknadno objedinjavaju što otežava mogućnost učinkovite i kvalitetne analize. Podatke prikupljene na navedeni način nije moguće sortirati i pretraživati te je otežan uvid u povijesne promjene podataka.

Zbog navedenoga neophodno je razviti informacijski sustav za prikupljanje i uspostavu baze prikupljenih podataka, njihovu obradu i izradu izvješća, što će osigurati bržu i kvalitetniju analizu te jasniji pregled stanja sustava unutarnjih kontrola kod korisnika proračuna. S tim u vezi u okviru Europskog socijalnog fonda, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. prijavljen je projekt „Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola“.

Nova Uredba o sastavljanju i predaji izvještaja o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila<sup>20</sup> iz 2019. godine donosi značajne novine vezano uz povećanje kvalitete samoprocjene sustava unutarnjih kontrola. Iako Izjavu o fiskalnoj odgovornosti potpisuju čelnici obveznika, često nisu u potpunosti upućeni niti u svrhu, a niti u sam sadržaj Izjave. Cilj je kroz jednodnevne izobrazbe koje će organizirati Ministarstvo financija uputiti ministre, čelnike drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, općinske načelnike, gradonačelnike i župane u ključne značajke proračunskih procesa i dokumenata koji ih obilježavaju, kao i u procedure, rokove i druge obveze koje proizlaze iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, Zakona o proračunu i drugog relevantnog zakonodavnog okvira. Uredba obvezuje spomenute čelnike za vrijeme mandata u kojem obnašaju dužnost na jednodnevnu izobrazbu iz područja fiskalne odgovornosti koju organizira Ministarstvo financija.

<sup>19</sup> Narodne novine, br. 78/15 i 102/19

<sup>20</sup> Narodne novine, br. 95/19

Također, Uredba obvezuje i ministarstva, druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, općine, gradove i županije na provođenje iste te izobrazbe za čelnike obveznika sastavljanja i predaje Izjave iz njihove nadležnosti.

Kako bi se olakšalo ministarstvima, drugim državnim tijelima, općinama, gradovima i županijama u provođenju izobrazbe za čelnike institucija iz njihove nadležnosti, Ministarstvo financija uputom će propisati programe izobrazbe (kao i sadržaj potvrde o pohađanju izobrazbe), a na raspolaganje će staviti i sve materijale i prezentacije koje će koristiti u provođenju izobrazbe iz fiskalne odgovornosti ministara, čelnika drugih državnih tijela, općinskih načelnika, gradonačelnika i župana.

#### **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Analiza i usporedni pregled postojećeg načina samoprocjene sustava unutarnjih kontrola putem Izjave o fiskalnoj odgovornosti i zahtjeva definiranih u Okviru za razvoj sustava unutarnjih kontrola*
- *Izrada upute za provođenje izobrazbe čelnika iz sustava fiskalne odgovornosti*
- *Izrada metodologije za provjeru primjene Okvira za razvoj sustava unutarnjih kontrola kod korisnika proračuna (moguće korištenje tehničke pomoći EU)*
- *Razvoj informacijskog sustava za prikupljanje izvjava o fiskalnoj odgovornosti i pripadajuće dokumentacije, uspostave baze prikupljenih podataka, njihove obrade i izrade izvješća*

### **3.8. POVEĆANA TRANSPARENTNOST PRORAČUNSKOG SUSTAVA**

#### **POSTOJEĆE STANJE**

Načelo transparentnosti je u Zakonu o proračunu utvrđeno kao jedno od ključnih proračunskih načela, čija primjena, između ostalog, osigurava izravan uvid javnosti i svih zainteresiranih u to kako se i za što koriste proračunska sredstva. U današnjem, moglo bi se reći potpuno digitaliziranom svijetu, Vlada i Ministarstvo financija prepoznalo je internet kao jedno od najvažnijih načina komunikacije sa širom javnošću putem kojeg se, na jednostavan i brz način, omogućava dostupnost mnogobrojnih informacija, izvješća, publikacija i slično.

Uz kontinuirano informiranje javnosti Ministarstvo financija je otišlo i korak dalje pa kroz web aplikacije, koje su jednostavne za korištenje, omogućava svim zainteresiranima pristup podacima o trošenju proračunskih sredstava, ali uz dodatne mogućnosti vizualizacije i filtriranja sukladno vlastitim potrebama, odnosno zahtjevima. Na ovaj način podaci iz proračunskih dokumenta i samog proračuna, koji nisu uvijek lako razumljivi široj javnosti, postaju dostupniji i jasniji, a sam proračun na takav način postaje dokument bliži građanima.

Prvu aplikaciju za „Upit o plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljačima“ (od 2014.) Ministarstvo financija razvilo je u suradnji s FINA-om. Ona se kroz godine kontinuirano unapređivala uvažavajući povratne informacije od krajnjih korisnika. Ova javno dostupna



aplikacija omogućava zainteresiranim stranama da na jednostavan način dobiju uvid u isplate izvršene iz državnog proračuna prema određenom dobavljaču.

Druga aplikacija za vizualizaciju i otvorene podatke proračuna rezultat je dugogodišnje suradnje s GIFT-om<sup>21</sup>. Ministarstvo financija je sudjelovalo kao jedan od pilota u korištenju „paketa“ za objavu otvorenih podataka (Open Fiscal Data Package) koji GIFT bez naknade osigurava državama koje žele promovirati transparentnost trošenja proračunskih sredstava. Navedena aplikaciju omogućuje da se podaci direktno izvezu iz transakcijskog sustava državne riznice i prikažu široj javnosti na vizualno jednostavan i zanimljiv način.

Usprkos postignutim značajnim rezultatima trajno je potrebno ulagati napore u postizanje pune transparentnosti i otvorenosti kod svih tijela javne vlasti na svim razinama pa tako i u području državnih financija.

## **MJERE UNAPREĐENJA:**

- *Proširenje obveze objave proračunskih dokumenata*

Novim Zakonom o proračunu propisat će se odredba kojom će se proširiti obveza objave proračunskih dokumenata (i to u strojno čitljivom obliku) radi povećanja transparentnosti državnog proračuna i financijskih planova. Pravovremenim objavljivanjem proračuna i izmjena i dopuna proračuna, odluka o privremenom financiranju, zakona o izvršavanju državnog proračuna, odluka o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, financijskih planova i izmjena i dopuna financijskih planova izvanproračunskih korisnika, polugodišnjih i godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna te polugodišnjih i godišnjih izvještaja o izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika na mrežnim stranicama Vlade, Ministarstva financija, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračunskih i izvanproračunskih korisnika građanima su dostupne potpune, bitne i točne informacije.

- *Povećanje transparentnost u korištenju sredstava fondova EU*

Izvještaj o korištenju sredstva fondova EU postat će sastavni dio godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Ministarstvo financija propisat će sadržaja i metodologija za sastavljanje izvještaj o korištenju sredstva fondova EU.

- *Unapređenje aplikacija za transparentnost*

Ministarstvo financija će kontinuirano unapređivati postojeće aplikacije vezane za transparentnost podataka državnog proračuna uzimajući u obzir zahtjeve javnosti, odnosno svih zainteresiranih strana.

---

<sup>21</sup> Global Initiative for Fiscal Transparency- globalna mreža partnera, vlada, organizacija civilnog društva, međunarodnih financijskih institucija i drugih dionika radi pronalaženja i razmjene rješenja za izazove u fiskalnoj transparentnosti i sudjelovanju.

## 4. ZAKLJUČAK

Državna riznica mora biti spremna u svakom trenutku odgovoriti na izazove s kojim se suočavaju ne samo naši proračunski korisnici, već svi oni kojima se doznačavaju proračunska sredstva. Državna riznica dolazi do svakog kućanstva, poduzetnika i umirovljenika. I zbog toga je nužno uvijek imati pogled unaprijed.

Provedba ove Strategije složen je proces koji, među ostalim zahtijeva i promjene u zakonodavnom okviru, kao i jačanje administrativnih kapaciteta potrebnih za njezinu provedbu. Ona uključuje i analizu cjelokupnoga proračunskog procesa te promjene u procedurama i mehanizmima odlučivanja unutar Ministarstva financija i kod korisnika državnog proračuna.

Ključna institucija odgovorna za postizanje ovih mjera jest Ministarstvo financija uz neophodnu suradnju svih korisnika državnog proračuna.

Provedba ove Strategije financirat će se iz nekoliko izvora. Dio mjera financirat će se iz EU fondova i to:

- u okviru Europskog socijalnog fonda, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. prijavljen je projekt „Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“;
- preko Programa podrške strukturnim reformama, financiranog od strane EU, provest će se sveobuhvatna ex post evaluaciju aktivnosti redovnog održavanja i obnavljanja vodotoka, vodnih građevina i vodnog dobra te aktivnosti gospodarenja s posebnim kategorijama otpada;
- u okviru Europskog socijalnog fonda, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. prijavljen je projekt „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“ i
- u okviru Europskog socijalnog fonda, Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. prijavljen je projekt „Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola“.

Ostale mjere provodit će se iz sredstava državnog proračuna.

Provedbu Strategije nadzirat će ministar/ica financija i glavni/a državni/a rizničar/ka koji će imenovati odbor za nadzor provedbe Strategije.

