

PEMPAL

T COP Treasury  
Community of  
Practice



Mark Silins  
Elena Nikulina  
Elena Dobrolyubova

Razvoj uloge i funkcija državnih  
trezorskih institucija u zemljama  
članicama PEMPAL-a

**Autorska prava © 2025. PEMPAL TCOP**

Ova zabilježka nije službeni dokument Svjetske banke i ne odražava službena stajališta Svjetske banke.

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja Zajednice prakse trezora (TCOP) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Za svaku izmjenu smjernica za sporazume o suradnji u ovom dokumentu nužan je citat u kojem se navodi da se ovaj dokument upotrebljavao i da je izmijenjen. Možete kontaktirati Mingul Seitkazievu na [TCOP@pempal.org](mailto:TCOP@pempal.org).

Pri citiranju navedite sljedeći naslov ovog dokumenta: Silins, M., Nikulina, E., Dobrolyubova, E. (2025). Razvoj uloge i funkcija državnih trezorskih institucija u zemljama članicama PEMPAL-a. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora. Objavljeno na: <https://www.pempal.org/hr/razvoj-uloge-i-funkcija-drzavnih-trezorskih-institucija-u-zemljama-clanicama-pempal>



**Sekretarijat PEMPAL-a**

[www.pempal.org](http://www.pempal.org)



**Zajednica prakse trezora (TCOP)**

E: [TCOP@pempal.org](mailto:TCOP@pempal.org)



# Sadržaj

<b>Kratice i pokrate</b> .....	<b>3</b>
<b>Sažetak</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Uvod</b> .....	<b>6</b>
1.1 Obrazloženje i svrha .....	6
1.2 Izvori informacija i pristup .....	6
1.3 Zahvale .....	7
<b>2. Povijest funkcije trezora u zemljama članicama PEMPAL-a</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Funkcije koje obavljaju državni trezori</b> .....	<b>10</b>
3.1 Autorizacija i obrada plaćanja .....	11
3.1.1 Povijest i aktualni trendovi .....	11
3.1.2 Budući trendovi .....	16
3.1.3 Posljedice za program TCOP-a .....	17
3.2 Bankovni račun, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova .....	18
3.2.1. Povijest i aktualni trendovi .....	18
3.2.2 Budući trendovi .....	22
3.2.3 Posljedice za program TCOP-a .....	24
3.3 Proračunsko i financijsko izvještavanje .....	25
3.3.1. Povijest i aktualni trendovi .....	25
3.3.2. Budući trendovi .....	26
3.3.3. Posljedice za program TCOP-a .....	26
3.4 Funkcija IT podrške .....	27
3.4.1. Povijest i aktualni trendovi .....	27
3.4.2. Budući trendovi .....	29
3.4.3. Posljedice za program TCOP-a .....	30
3.5 Novonastale funkcije – interne kontrole i upravljanje rizicima .....	30
<b>4. Sinteza TCOP-ovih potreba za učenjem</b> .....	<b>32</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>35</b>

## Tekstni okviri

<b>Tekstni okvir 1.</b> Frankofonski i anglofonski model trezora .....	12
<b>Tekstni okvir 2.</b> Zeleni koridor Gruzije .....	13
<b>Tekstni okvir 3.</b> Definiranje klijenata trezora u zemljama članicama PEMPAL-a: Slučaj osnovnih škola .....	16
<b>Tekstni okvir 4.</b> Povećanje prihoda od kamata zbog proširenja obuhvata JRT-a u Turskoj .....	20
<b>Tekstni okvir 5.</b> Razlika između planiranja novčanih tokova i izrade projekcija novčanih tokova .....	21
<b>Tekstni okvir 6.</b> Upravljanje dugom, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova u Mađarskoj .....	23

## Slike

<b>Slika 1.</b> Ukupan broj zaposlenih u trezoru 2016. i 2022. ....	9
<b>Slika 2.</b> Područni uredi državnih trezora .....	9
<b>Slika 3.</b> Funkcije trezora u zemljama članicama PEMPAL-a .....	11
<b>Slika 4.</b> Smanjenje trezorske mreže u Azerbajdžanu (Broj ureda) .....	14
<b>Slika 5.</b> Postotak ukupnog broja zaposlenih u trezoru 2022. u odnosu na 2016. ....	15
<b>Slika 6.</b> Priljevi sredstava na JRT u zemljama članicama PEMPAL-a (broj zemalja) .....	18
<b>Slika 7.</b> Broj zaposlenika trezora koji se bave izradom projekcija novčanih tokova u zemljama članicama PEMPAL-a .....	22
<b>Slika 8.</b> Lokacija funkcije upravljanja FMIS-om .....	27
<b>Slika 9.</b> Integracija osnovnih sustava trezora s drugim državnim sustavima u zemljama članicama PEMPAL-a .....	27
<b>Slika 10.</b> Funkcijski moduli i interakcije FMIS-a: Više od obrade plaćanja .....	28
<b>Slika 11.</b> Digitalna transformacija u trezorskim institucijama .....	29

## Tablice

<b>Tablica 1.</b> Udio trezorskih zaposlenika koji sudjeluju u obradi i autorizaciji plaćanja .....	14
<b>Tablica 2.</b> Sinteza glavnih oblasti za učenje u sklopu TCOP-a u budućnosti .....	32



# Kratice i pokrate

<b>CCC</b>	Odbor za koordinaciju gotovinskih sredstava [engl. Cash Coordination Committee]
<b>DP</b>	Državna poduzeća
<b>ESA</b>	Europa i središnja Azija
<b>IFMIS</b>	Integrirani informacijski sustav financijskog upravljanja [engl. Integrated Financial Management Information System]
<b>IKT</b>	Informacijsko-komunikacijska tehnologija
<b>IPSAS</b>	Međunarodni računovodstveni standard za javni sektor [engl. International Public Sector Accounting Standard]
<b>JKP</b>	Jedinstveni kontni plan
<b>JRT</b>	Jedinstveni račun trezora
<b>PI</b>	Poslovna inteligencija
<b>PEMPAL</b>	Mreža za učenje uz pomoć kolega za oblast upravljanja javnim rashodima [engl. Public Expenditure Management Peer Assisted Learning]
<b>TCOP</b>	Zajednica prakse trezora [engl. Treasury Community of Practice]
<b>UI</b>	Umjetna inteligencija
<b>UJF</b>	Upravljanje javnim financijama



# Sažetak

Posljednjih desetljeća došlo je do značajne transformacije državnih trezora u Europi i središnjoj Aziji (ESA), koja dosad nije u potpunosti sistematizirana. Cilj je ove publikacije premostiti taj nedostatak na temelju rezultata diskusija održanih na raznim skupovima PEMPAL-ove Zajednice prakse trezora (TCOP), nalaza TCOP-ovih anketa o ustroju i funkcijama državnih trezora u regiji provedenih 2016. i u periodu od 2022. do 2023. te drugih TCOP-ovih proizvoda znanja.

Publikacijom se nastoje sistematizirati ključni trendovi u razvoju uloge i funkcija državnih trezorskih institucija u zemljama članicama te predložiti budući smjerovi institucionalnog razvoja i povezanih potreba za učenjem koje bi TCOP mogao adresirati u budućim aktivnostima.

Publikacija prikazuje da ne postoji jedinstveni model trezora u regiji. U svakoj zemlji postoje značajne razlike u veličini, funkcijama i organizacijskom ustroju trezora. Međutim, u većini zemalja evidentno je šest osnovnih aktivnosti koje su grupirane u tri ključne funkcije (autorizacija i obrada plaćanja, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova te proračunsko i financijsko izvještavanje) i u fokusu su ove analize. Četvrta funkcijska oblast u trezorskom poslovanju obuhvaćena ovom publikacijom je primjena IT-a, s obzirom na ulogu koju digitalna tehnologija ima u omogućavanju razvoja funkcije trezora. Osim toga, ukratko se raspravlja i o nekim novim funkcijama, kao što su interne kontrole i upravljanje rizicima.

U zemljama članicama PEMPAL-a uloga trezora u obradi plaćanja se promijenila ili se mijenja, a naglasak je na načinu unapređenja poslovanja automatizacijom i digitalizacijom. To je dovelo i do veće fokusiranosti na rizik, uključujući uvođenje automatiziranih trezorskih kontrola na temelju procjene rizika. Ti su trendovi doveli i do smanjenja broja zaposlenih, posebno u područnim uredima

trezora, i do trezora koji preuzimaju dodatne, ostale funkcije. Zemlje koje još nisu smanjile broj zaposlenih koji se bave autorizacijom i obradom plaćanja morat će u bliskoj budućnosti riješiti kadrovska pitanja. Digitalizacija autorizacije i obrade plaćanja omogućila je državnim trezorima da povećaju broj direktnih trezorskih klijenata, a trend će se vjerojatno nastaviti i u budućnosti, premda postoje preporučena ograničenja obuhvata kako bi se osiguralo da trezor ostane fokusiran na svoju osnovnu ulogu u državnom sektoru.

Posljednjih deset godina većina zemalja članica PEMPAL-a proširila je obuhvat jedinstvenog računa trezora (JRT), a neke zemlje razmatraju daljnje proširenje JRT-a. Budući da su sada porezni i neporezni prihodi središnjih država u potpunosti obuhvaćeni JRT-om u svim zemljama članicama PEMPAL-a, daljnje reforme mogle bi biti teže i iziskivati razrađeniji pristup prilagođen kontekstu svake zemlje. To zahtijeva dokazano unapređenje kvalitete trezorskih usluga u okruženju značajnog povećanja broja klijenata i prevladavanje otpora potrošačkih jedinica koje možda ne pozdravljaju centralizaciju gotovinskih sredstava. Primjeri iz nekoliko zemalja članica PEMPAL-a, uključujući Tursku i Gruziju, pokazuju prednosti konsolidacije gotovinskih sredstava u povećanju učinkovitosti korištenja javnih sredstava, ali postizanje tih prednosti zahtijeva potpunu zamjenjivost svih sredstava na JRT-u, što je i dalje problem u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a.

Trezori zemalja članica PEMPAL-a prelaze s tradicionalne uloge planiranja novčanih tokova u kojoj je fokus bio na kontroli nad izvršenjem gotovinskih transakcija na pružanje boljih usluga klijentima osiguravanjem dostupnosti sredstava u svako vrijeme kada je to potrebno potrošačkim jedinicama. Došlo je do prijelaza s planiranja novčanih tokova na upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova. Aktualni trend je preusmjeravanje trezora na

aktivnije upravljanje gotovinom proširenjem raspona primjene instrumenata kratkoročnog zaduživanja i kreditiranja. Prelazak na aktivnije upravljanje gotovinom također zahtijeva jačanje koordinacije upravljanja gotovinom, upravljanja dugom i monetarne politike.

Zemlje članice PEMPAL-a teže modernijim mogućnostima izvještavanja, uključujući usklađenost s IPSAS-ima na temelju obračunske osnove i standardom statističkog izvještavanja GFSM2014, uz prošireni fokus na kompleksnije međusektorske zahtjeve za izvještavanje. Temeljni element učinkovitijeg izvještavanja je moderni jedinstveni kontni plan (JKP). Trezori imaju vodeću ulogu u upravljanju državnom glavnom knjigom i računima te bi stoga trebali biti i ključni akteri u dizajniranju i upravljanju JKP-om kako bi se osiguralo da ispunjava sve glavne aktualne i nove zahtjeve za izvještavanje.

U nekim zemljama se interne kontrole i upravljanje rizicima pojavljuju u modernizaciji i digitalizaciji kao oblasti u nadležnosti trezora. U konačnici, interne kontrole i upravljanje rizicima upravljačke su odgovornosti koje bi trebale biti svojstvene svakoj potrošačkoj jedinici. Neovisno o tome, trezori imaju središnju ulogu u usmjeravanju i praćenju tih potrošačkih jedinica, dok istovremeno upravljaju vlastitim procesima.

Aktualni razvoj uloga i funkcija trezora u zemljama članicama PEMPAL-a i opseg predstojećih reformi zahtijevaju daljnji razvoj kapaciteta u državnim trezorskim institucijama. U mnogim slučajevima, kao što su primjena napredne tehnologije u kontekstu trezora ili upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova, učenje uz pomoć kolega i dalje je primarni i vrlo učinkovit izvor relevantnog znanja.

Stoga su TCOP-ove aktivnosti i dalje vrlo važne za sve države članice. Vrijednost razmjene znanja i iskustava među kolegama također je povezana s raznolikim organizacijskim i funkcijskim modelima državnih trezora u regiji PEMPAL-a. Razmatranjem različitih iskustava i uspoređivanjem različitih pristupa rješavanju zajedničkih problema koji se već koriste u drugim zemljama, državni trezori mogu razviti učinkovita rješenja za izazove s kojima se suočavaju, prilagođena pojedinim zemljama.

U publikaciji su prepoznate glavne potrebe za učenjem u sklopu TCOP-a za sve četiri funkcijske oblasti (upravljanje plaćanjima i trezorom, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova, proračunsko i financijsko izvještavanje te primjena IT-a u poslovanju trezora), koje su dobro usklađene s postojećim tematskim grupama TCOP-a. Kako državni trezori u zemljama članicama PEMPAL-a sazrijevaju, tako se prioriteta učenja u tematskim oblastima mijenjaju u skladu s utjecajima tehnološkog napretka, većih očekivanja vlade i širih reformi UJF-a na institucijske uloge i funkcije trezora. Budući da su mnoge teme u sklopu potreba za učenjem međusektorske, bit će korisno organizirati više zajedničkih tematskih skupova i nadovezati se na iskustvo drugih zajednica prakse u sklopu PEMPAL-a, posebno u oblastima internih kontrola i upravljanja na temelju učinka.

Zbog sposobnosti uzimanja u obzir institucijske raznolikosti i jedinstvenosti kolegijalnog znanja i iskustva, učenje uz pomoć kolega važan je alat za podupiranje razvoja trezora i reformi njegove modernizacije. Kontinuirano djelovanje TCOP-a kao profesionalne zajednice važan je faktor uspjeha za daljnji razvoj i institucijski razvoj državnih trezora u regiji PEMPAL-a.



## 1.1 Obrazloženje i svrha

1. Posljednjih desetljeća došlo je do značajne transformacije državnih trezora u Europi i središnjoj Aziji (ESA). Od velikih organizacija za obradu transakcija razvili su se u kompleksnije institucije, koje su preuzele nove funkcije povezane s upravljanjem gotovinom i izradom projekcija novčanih tokova te znatno doprinose jačanju upravljanja javnim financijama (UJF) i poticanju digitalne transformacije. Taj razvoj uloge i funkcija trezora nije dobro sistematiziran, ali može pružiti korisne uvide u buduće smjerove razvoja državnih trezorskih institucija, koji su relevantni za zemlje regije ESA-e i druge regije.

2. Od 2006. PEMPAL-ova<sup>1</sup> Zajednica prakse trezora (TCOP), koja uključuje dužnosnike iz središnjih državnih agencija (uglavnom iz državnih trezora i ministarstava financija) nadležne za izvršenje i praćenje državnog proračuna, pruža podršku vladama zemalja korisnica u regiji ESA-e omogućavanjem učenja uz pomoć kolega i poticanjem reformi UJF-a u izvršenju proračuna. Zbog gotovo dvadesetogodišnje suradnje među trezorskim stručnjacima u regiji i kolegama iz svih dijelova svijeta TCOP je postao dobro pozicionirana jedinstvena zajednica za pregled institucijskog razvoja državnih trezora zemalja koji sudjeluju u programu PEMPAL.

3. Ciljevi ove publikacije su sistematiziranje ključnih trendova u razvoju uloge i funkcija državnih trezorskih

institucija u zemljama članicama i predlaganje budućih smjerova institucijskog razvoja državnih trezora i povezanih potreba za učenjem koje bi TCOP mogao adresirati u budućim aktivnostima. Osim doprinosa PEMPAL-ovom repozitoriju znanja, publikacija bi mogla poslužiti kao podloga za diskusije o budućim aktivnostima TCOP-a i PEMPAL-a nakon završetka perioda aktualne strategije koncem 2025.

## 1.2 Izvori informacija i pristup

4. Publikacija je izrađena na zahtjev Izvršnog odbora TCOP-a i sažeto prikazuje rezultate rada TCOP-ove *Tematske radne grupe za razvoj uloge i funkcija trezora*, koja je osnovana 2015., od kada je oblikovala programe nekoliko plenarnih sjednica i sazvala mnogobrojne virtualne skupove TCOP-a. TCOP se i dalje pretežno bavi upravljanjem te optimalnim ustrojem i funkcijama trezora, s obzirom na brzi razvoj uloge države, posebno zbog digitalizacije, oblasti u kojoj su trezori zemalja članica PEMPAL-a na samom čelu. Ova se publikacija oslanja na korisne podatke i praktične primjere iz diskusija na sastancima radne grupe, kao i izlaganja članova TCOP-a na raznim skupovima (Gamkrelidze, 2025; Nasibov, 2024; Réz, 2023; Tavasci, 2025; Vraneš, 2024) te proizvoda znanja koje je izradio TCOP (PEMPAL, 2021; PEMPAL 2024; PEMPAL, 2024b; Can & Dobrolyubova, 2025; Williams, 2025).

<sup>1</sup> Mreža za učenje uz pomoć kolega za oblast upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) podupire razmjenu znanja među stručnjacima za javne financije u zemljama regije ESA-e. PEMPAL je organiziran u tri tematske zajednice prakse [engl. Community of Practice, COP] koje se bave pitanjima koja se odnose na proračun, trezor i internu reviziju. Više informacija o mreži PEMPAL dostupno je na: [www.pempal.org/hr](http://www.pempal.org/hr).

5. Jedan je od glavnih izvora na kojima se temelji ova analiza anketa o ustroju i funkcijama državnih trezora u regiji PEMPAL-a koju je proveo TCOP u periodu od 2022. do 2023. To je bila druga anketa na istu temu nakon prve provedene 2016., koja je opsegom bila mnogo šira od ankete iz 2016., što je uglavnom odraz znatnih promjena koje su posljednjih godina utjecale na trezore.<sup>2</sup> Na anketu je odgovorilo 18 od 20 zemalja članica TCOP-a, zbog čega je vrlo reprezentativan izvor informacija o stanju u regiji PEMPAL-a.

6. Prvotni rezultati ankete predstavljeni su na videokonferenciji u ožujku/martu 2023., a zatim se o njima raspravljalo na plenarnoj sjednici TCOP-a u Almatiju u lipnju/junu 2023., nakon čega su rezultati dopunjeni dodatnim najnovijim informacijama. Osim rezultata ankete, na sastanku u Almatiju istražene su povijesne razlike između trezora na frankofonskoj osnovi, koji su dominantni u regiji PEMPAL-a, i anglofonskih sustava, koji su češći u zemljama članicama OECD-a. Glavni rezultati analize predstavljeni su i raspravljeni na tematskom danu TCOP-a u ožujku/martu 2025. u Beču. Konačna verzija ove publikacije oslanja se i na rezultate tih rasprava.

## 1.3 Zahvale

7. Glavni autor publikacije je Mark Silins, vodeći tematski stručnjak i dugogodišnji član resursnog tima Svjetske banke koji radi s TCOP-om. Publikaciji

su autorski doprinijele Elena Dobrolyubova, članica resursnog tima Svjetske banke u sklopu TCOP-a, i Elena Nikulina, voditeljica resursnog tima Svjetske banke koja radi s TCOP-om, koja je ujedno i nadzirala cjelokupan rad. Veliku podršku osnovnoj anketi i izlaganjima pružile su Nina Duduchava i **Yelena Slizhevskaya**,<sup>3</sup> konzultantice Svjetske banke. Kora Reinhard je grafički pripremila publikaciju za objavu. Analizi su doprinijeli komentari i prijedlozi recenzenata, Cema Denera, predsjednika COP-a Svjetske banke za IFMIS, i Mikea Williamsa, tematskog savjetnika TCOP-a.

8. Tim želi zahvaliti svim članovima *Tematske radne grupe za razvoj uloga i funkcija trezora* za ispunjavanje tematskih anketa i pružanje drugih vrijednih doprinosa. Autori također žele izraziti zahvalnost sudionicima panela o razvoju uloga i funkcija trezora koji je održan na visokoj razini tijekom tematskog dana TCOP-a u Beču u ožujku/martu 2025.,<sup>4</sup> g. Nazimu Gasimzadeu, direktoru Agencije za trezor Republike Azerbajdžana i predsjedniku Izvršnog odbora TCOP-a; g. Zsoltu Tavasziyu, potpredsjedniku Mađarskog državnog trezora; g. Mariju Glibiću, pomoćniku ministra u Sektoru za trezor Ministarstva financija Federacije BiH; g. Maximu Ciobanuu, voditelju Glavne uprave za državni trezor Ministarstva financija Moldove i g. Rakhatu Tokbaevu, predsjedniku Odbora za trezor Ministarstva financija Republike Kazahstana, koji su iznijeli svoja stajališta o promjeni uloga državnih trezora u svojim zemljama i ulozi digitalne transformacije u omogućavanju te promjene.

<sup>2</sup> Posljednjih se godina ubrzala digitalizacija poslovanja trezora, kao i države općenito i šire privrede. Međutim, vanjski izazovi kao što je pandemija koronavirusne bolesti (COVID) povećali su pritisak na trezore, uključujući povećanu potražnju za uslugama u kontekstu ograničavanja pristupa uredu zbog zdravstvenih rizika na radnom mjestu, što je u nekim zemljama ubrzalo digitalizaciju.

<sup>3</sup> Nažalost, gđa. Slizhevskaya je preminula u siječnju/januaru prije dovršetka ove publikacije. Yelena je bila strastveno predana ovoj temi i publikacija je posvećena sjećanju na nju i njezinim doprinosima PEMPAL-u i repozitoriju znanja o UJF-u posljednjih godina. Gđa. Duduchava također je doživjela tešku nesreću potkraj 2023. i provela je mnogo mjeseci u bolnici. Zahvalni smo što se sada u velikoj mjeri oporavila i ponovno se pridružila PEMPAL-ovom timu.

<sup>4</sup> Materijali panela održanog na visokoj razini i drugi materijali tematskog dana TCOP-a dostupni su na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematski-dan-tcop-uticaj-digitalne-transformacije-na-evoluciju-uloge-i-funkcija-trezora>.



## Povijest funkcije trezora u zemljama članicama PEMPAL-a

9. U većini zemalja članica<sup>5</sup> PEMPAL-a funkcija državnog trezora uspostavljena je 1990-ih ili na samom početku 20. stoljeća, nakon tranzicije iz bivšeg Sovjetskog Saveza ili Jugoslavije.<sup>6</sup> Prvi trezori zemalja u tranziciji osnovani su u Rumunjskoj i Rusiji 1992., a većina ostalih trezora (zemalja u tranziciji) osnovana je u sljedeće četiri godine. Dok je hrvatska Državna riznica osnovana 1997., većina ostalih zemalja bivše Jugoslavije osnovala je svoje trezore na samom početku 20. stoljeća.<sup>7</sup> Cilj osnivanja trezora bilo je uspostavljanje središnje kontrole nad gotovinom, odobravanjem plaćanja i naplatom prihoda. Stoga je prvotni fokus državnih trezora u znatnoj mjeri bio na kontroli izvršenja proračuna i osiguravanju dostupnosti gotovine prije odobrenja plaćanja i isplate. Ta je uloga „čuvara“ bila glavni razlog zbog kojeg su se trezori tijekom svojih formativnih godina uglavnom fokusirali na aktivnosti obrade i kontrole. Većina državnih trezora u zemljama članicama PEMPAL-a formalno su ustrojstveni dio Ministarstva financija, obično u sklopu MFIN-a, premda se ponekad osnivaju kao polusamostalne i zasebne institucije. Čak i kada je dio MFIN-a, teozoru se obično dodjeljuje posebna zakonodavna uloga i ovlasti, na primjer izvještavanje o izvršenju proračuna i/ili otvaranje bankovnih računa.

10. U mnogim zemljama, rane godine osnivanja trezora bile su period ekspanzije, sa značajnim porastom broja zaposlenih jer su osnovani područni

uredi trezora radi rješavanja pitanja povezanih s gotovinom i kontrolom decentraliziranih središnjih institucija te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U vrijeme osnivanja prvih trezora prevladavali su neautomatizirani procesi. Trezori su obično imali i ulogu „čuvara“, pri čemu su mnogi imali funkciju drugog potpisnika za odobrenje svih plaćanja i direktno su bili uključeni u računovodstveno praćenje prihoda. U mnogim je zemljama to dovelo do decentraliziranog trezorskog poslovanja, uključujući široke mreže područnih ureda za pružanje usluga klijentima u regijama i izvan glavnih gradova. To je bio odraz faze tehnološkog razvoja, pri čemu su se transakcijski dokumenti pripremali ručno u potrošačkim jedinicama i fizički dostavljali u trezor/ područni ured trezora na odobrenje i obradu. Zbog toga je sredinom 2010-ih broj zaposlenih u trezoru u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a, posebno u većima, uključujući Rusiju, Ukrajinu, Mađarsku, Rumunjsku i Kazahstan, ostao prilično visok, dok su u drugim zemljama trezori bili mnogo manji s manje od 100 ukupno zaposlenih (**Slika 1.**).

11. Znatne razlike u broju zaposlenih u trezoru odražavaju ne samo raznolikost zemalja u regiji ESA-e, nego i znatne razlike u načinu na koji su nacionalni trezori ustrojeni. Kao što je prikazano na slici 1., broj ukupno zaposlenih u trezoru na milijun stanovnika u zemlji znatno se razlikuje, od 510,2 u Mađarskoj i više od 200 zaposlenih u Rumunjskoj, Rusiji, Srbiji i

<sup>5</sup> Značajna je iznimka Turska, u kojoj je trezor osnovan 1972.

<sup>6</sup> Te dvije grupe vrlo su se različito razvijale. Bivše sovjetske zemlje uglavnom su se oslanjale na neautomatizirane procese, dok je bivša Jugoslavija imala Zavod za platni promet (ZPP) na razini cijele privrede, što je bilo vrlo napredno i automatizirano te je uključivalo bankarski sustav.

<sup>7</sup> Godina osnivanja državnog trezora: Armenija 1996., Albanija 1993., Azerbajdžan 1995., Bjelarus 1993., Gruzija 1995., Kazahstan 1994., Kirgiska Republika 1994., Moldova 1993., Sjeverna Makedonija 2000., Rumunjska 1992., Rusija 1992., BiH 2000., Hrvatska 1997., Mađarska 1996., Srbija 2005., Tadžikistan 1996., Turska 1972., Uzbekistan 2007., Ukrajina 1995. (izvori: anketa iz 2016., službeni podaci).

Slika 1. Ukupan broj zaposlenih u trezoru 2016. i 2022.<sup>8</sup>

\* Koristi se logaritamska ljestvica; oznake prikazuju podatke o ukupnom broju zaposlenih u trezoru.

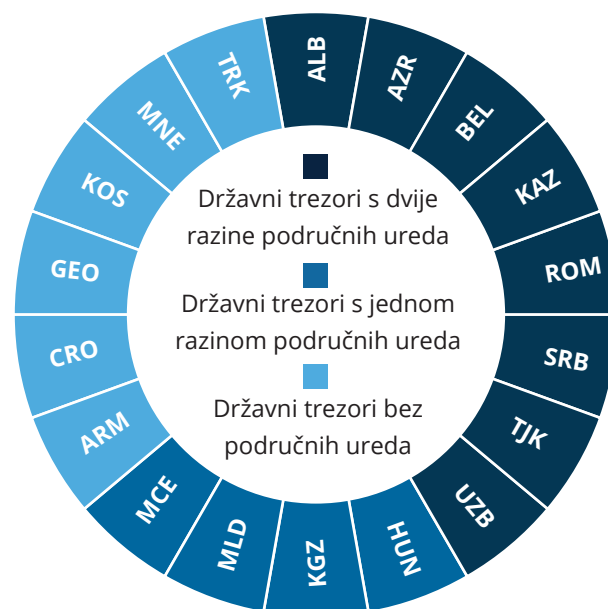
\*\* Podaci za Bosnu i Hercegovinu, Rusiju, Tursku i Ukrajinu odnose se na 2016.; podaci za druge zemlje odnose se na 2022.

Izvor: Anketa o funkcijama iz 2016. i 2022.

Ukrajini do manje od 30 zaposlenih na milijun građana u Armeniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Gruziji i Turskoj. Većina zemalja članica (12) PEMPAL-a imaju područne urede. U četiri zemlje (Mađarska, Kirgiska Republika, Moldova i Sjeverna Makedonija) područni uredi ustrojani su na jednoj razini, dok su u ostalima ustrojani kompleksnije na dvije razine (slika 2.). Osim toga, u šest zemalja članica PEMPAL-a (Armenija, Hrvatska, Gruzija, Kosovo, Crna Gora i Turska) državni trezori nemaju područne urede, premda u nekim zemljama u prošlosti to nije bio slučaj. Postoje i razlike u funkcijama koje obavljaju državni trezori u zemljama članicama PEMPAL-a, kako je navedeno u poglavljima u nastavku.

12. Od njihova osnutka u državnim trezorima u zemljama članicama PEMPAL-a provedene su velike reforme, potaknute širim reformama UJF-a i omogućene tehnološkim napretkom, a koje su definirale trendove u razvoju uloga i funkcija trezora u cijeloj regiji. O smjerovima tog razvoja i glavnim budućim trendovima raspravlja se u sljedećim potpoglavljima.

Slika 2. Područni uredi državnih trezora



Izvor: Anketa o funkcijama provedena u periodu 2022. – 2023.

<sup>8</sup> Na ovoj i nekim drugim slikama koriste se sljedeći akronimi za države: ALB – Albanija, ARM – Armenija, AZB – Azerbajdžan, BEL – Bjelorusija, BIH – Bosna i Hercegovina, GEO – Gruzija, HRV – Hrvatska, HUN – Mađarska, KAZ – Kazahstan, KGZ – Kirgistan, KOS – Kosovo, MLD – Moldavija, MNE – Crna Gora, NMC – Sjeverna Makedonija, ROM – Rumunjska, RUS – Rusija, SRB – Srbija, TJK – Tadžikistan, TRK – Turska, UKR – Ukrajina, UZB – Uzbekistan.



## Funkcije koje obavljaju državni trezori

13. Anketa provedena u periodu od 2022. do 2023. potvrdila je da većina trezora zemalja članica TCOP-a obavlja šest osnovnih aktivnosti koje su sažeto prikazane na **Slici 3.** u nastavku. Najmanje 15 od 18 trezora, odnosno 83 posto, obavlja svih šest aktivnosti. Svih 18 državnih trezora provodi autorizaciju i obradu plaćanja u ime države te upravljaju državnim bankovnim računima. U većini zemalja članica PEMPAL-a državni trezori su zaduženi za izvještavanje o izvršenju proračuna (17 zemalja od 18), konsolidirano financijsko izvještavanje i izradu projekcija novčanih tokova (16 zemalja) te upravljanje gotovinom (15 zemalja).

14. Za potrebe analize u ovoj publikaciji šest osnovnih aktivnosti svrstano je u tri funkcijske oblasti:<sup>9</sup>

- i. **autorizacija i obrada plaćanja** – prvenstveno za izvršenje proračuna u skladu s odobrenim sredstvima u zakonu o proračunu
- ii. **upravljanje bankovnim računima, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova** – što uključuje određivanje budućih potreba za novčanim tokovima, kontrolu naplate prihoda, nadzor bankovnih računa i oslobađanje gotovinskih sredstava za isplatu, i
- iii. **proračunsko i financijsko izvještavanje** – izvještavanje u skladu s odobrenim zakonom

o proračunu i radi ispunjavanja zahtjeva za financijsko izvještavanje drugih zainteresiranih strana.

15. Na međunarodnoj razini, ova kombinacija funkcija tipična je za zemlje s centraliziranim ili decentraliziranim modelom UJF-a (Allen et al., 2016), što uključuje sve zemlje članice PEMPAL-a. Slični pristupi postoje i u nekim drugim dijelovima svijeta, npr. Kina, jugoistočna Azija, Latinska Amerika, i nekim manjim privredama kao što su karipski i pacifički otoci. Sve tri funkcijske oblasti detaljnije se razmatraju u nastavku.

16. Četvrta najtipičnija funkcijska oblast povezana je s IT upravljanjem, gdje trezor u dvije trećine zemalja članica (12 od 18) PEMPAL-a ima direktnu ulogu. U ranim godinama digitalizacije UJF-a, državni trezori imali su istaknutu ulogu jer je informacijski sustav trezora bio jezgra oko koje su izgrađeni državni informacijski sustavi financijskog upravljanja (FMIS). Premda sada trezor ima drukčiju ulogu u podupiranju FMIS-a i upravljanju njime, digitalna tehnologija bila je ključni pokretač institucijskog razvoja trezora te je utjecala na razvoj svih osnovnih funkcija trezora. Stoga se u poglavljima u nastavku raspravlja i o IT podršci i primjeni IT-a u poslovanju trezora.

<sup>9</sup> Određene su zemlje navele i druge funkcije koja obavlja trezor osim 13 funkcija obuhvaćenih anketom. U Albaniji Odjel za trezor obavlja ex-ante kontrolu preuzetih obveza (rezerviranih sredstava) središnje i lokalne države te prati indikatore učinka potrošačkih jedinica središnje i lokalne države povezane s izvršenjem proračuna. U Srbiji trezor provodi centralizirani obračun plaća za državne službenike i zaposlenike budžetskih organizacija. U Uzbekistanu trezor obavlja potpuno i sistematično računovodstvo svih vrsta humanitarne pomoći, uključujući pomoć u naravi, prati proces javne nabave te osigurava računovodstvo i pravilno korištenje deviznih prihoda i rashoda proračunskih organizacija. U Mađarskoj, Srbiji i Rumunjskoj, trezor pruža i bankarske usluge državnim klijentima, uključujući deponiranje privatnog novca u posebnim slučajevima. U Mađarskoj trezor upravlja s nekoliko izvanproračunskih fondova (uključujući mirovinski fond).

**Slika 3.** Funkcije trezora u zemljama članicama PEMPAL-a (broj zemalja)

Izvor: Anketa o funkcijama iz 2022.

17. Naposljetku, u anketi su istražene i nove funkcije državnih trezora povezane s internom revizijom i upravljanjem rizicima. Kako šire reforme UJF-a budu napredovale, tako će se vjerojatno povećati važnost tih funkcija. Stoga je važno razmotriti i njihovo aktualno stanje.

## 3.1 Autorizacija i obrada plaćanja

### 3.1.1 Povijest i aktualni trendovi

18. U tradicionalnom smislu, u većini zemalja članica<sup>10</sup> PEMPAL-a trezorske institucije osnovane su kao centri za obradu plaćanja i prihoda ministarstava financija prema tzv. frankofonskom modelu izvršenja proračuna, koji je bio prirodno rješenje za privrede u tranziciji s naslijeđenim centraliziranim planiranjem.

U suštini, prema tom modelu, premda resorna ministarstva mogu inicirati financijske transakcije, trezor obavlja središnju kontrolu prije provođenja isplata. S druge strane, u skladu s anglofonskim modelom resorna ministarstva obrađuju vlastite transakcije i imaju potpunu kontrolu nad svim odlukama o rashodima te za njih snose odgovornost (**Tekstni okvir 1.**).

19. Stoga je, u prvotnom smislu, glavna funkcija većine trezora zemalja članica PEMPAL-a obrada transakcija i izvještavanje o njihovom izvršenju u skladu s odobrenim proračunom. S druge strane, mnoge zemlje članice OECD-a decentralizirale su kontrole i obradu na potrošačke jedinice i resorna ministarstva. Uloga njihovog trezora dosta se razlikuje, te je fokusirana na politiku i nadzor (Allen et al., 2016).

20. Međutim, digitalizacija je u mnogim zemljama dovela do promjene ovisnosti o manualnim provjerama. Digitalna revolucija javne uprave, i posebno UJF-a, uključujući direktan pristup FMIS-u ili

<sup>10</sup> Većina zemalja članica PEMPAL prošla je kroz tranziciju iz bivšeg Sovjetskog Saveza ili Jugoslavije. Premda su Albanija, Mađarska, Rumunjska i Turska značajne iznimke, imaju mnoge slične karakteristike centralizacije.

### Tekstni okvir 1. Frankofonski i anglofonski model trezora

Premda je moguće iznijeti neka opća zapažanja o dvama sustavima, svaka zemlja ih primjenjuje na mnogo različitih načina. U skorije vrijeme mnoge su zemlje s frankofonskom tradicijom, uključujući Francusku, usvojile neke od karakteristika anglofonskog modela, uključujući decentralizaciju kontrola i proračun koji je više usmjeren na rezultate. Osim toga, mnoge su anglofonske zemlje imale i snažne središnje sustave i kontrole, na primjer australski savezni sustav koji je uveden kada je Australija osnovana kao zemlja 1901. bio je fokusiran na provođenje kontrola nad šest australskih država što je bilo geografski zahtjevno. Područni trezori osnovani 1904. obavljali su iste središnje kontrole koje su bile evidentne u tradicionalnom frankofonskom sustavu, premda su te kontrole s vremenom decentralizirane. Glavne su razlike između frankofonskog i anglofonskog modela prikazane u tablici u nastavku.

Tradicionalni frankofonski model	Anglofonski model (od 1970-ih)
Detaljna raspodjela i kontrole proračunskih sredstava po linijskim stavkama	Kontrole i dodjele sredstava na visokoj razini programa ili na temelju rezultata
Središnji FMIS za obradu svih plaćanja i naplatu svih prihoda	Decentralizirano računovodstvo i kontrole koje se provode u resornim ministarstvima kroz vlastite sustave
Konsolidacija, investiranje i upravljanje gotovinom na središnjoj razini	Konsolidacija gotovinskih sredstava za investiranje i izradu projekcija novčanih tokova, ali resorna ministarstva nadležna za upravljanje vlastitim sredstvima
Službenici trezora direktno uključeni u odobrenje plaćanja zbog zadnjeg (drugog) potpisa	Sve odluke o plaćanju donose resorna ministarstva
Trezor podnosi izvještaje o izvršenju proračuna na središnjoj razini	Resorna ministarstva nadležna za izvještavanje o vlastitom poslovanju

softveru trećih strana, dovela je do toga da potrošačke jedinice direktno evidentiraju transakcije, dok su se u prošlosti manualno izrađeni dokumenti dostavljali trezoru i unosili u odgovarajući sustav. Osim toga, mnoge su kontrolne provjere koje je provodio trezor također postale suvišne (na primjer osiguravanje točnih brojčanih oznaka računa, proračunske kontrole), premda u nekim slučajevima trezori možda nisu poduzimali korake za dokidanje tih suvišnih kontrola.

21. Općenito uzevši, postoje najmanje četiri trenda povezana s obradom plaćanja zbog kojih su procesi postali efikasniji, a omogućila ih je digitalizacija:

- decentralizacija nadležnosti na resorna ministarstva

- pojednostavnjenje kontrola, prelazak na pristup temeljen na procjeni rizika
- ukidanje ili smanjenje regionalnih mreža, i
- povećanje broja direktnih klijenata trezora.

#### ■ 3.1.1.1 Decentralizacija nadležnosti na resorna ministarstva

22. To je bio trend u okviru koncepta novog javnog upravljanja (Gruening, 2001), prema kojem se tradicionalne središnje kontrole decentraliziraju na resorna ministarstva, uz veći fokus na upravljanje učinkom i odgovornost. Taj je pristup započeo kao anglofonska reforma 1980-ih,<sup>11</sup> ali je stekao

<sup>11</sup> Australija i Novi Zeland bili su prvi u svijetu u reformama UJF-a općenito tijekom tog perioda.

popularnost na međunarodnoj razini, uključujući u zemljama članicama PEMPAL-a. Širenje novog javnog upravljanja u velikoj je mjeri posljedica digitalizacije kojom su povećane sistemski utemeljene kontrole, čime se pružila veća sigurnost kompetentnog izvršavanja proračuna u resornim ministarstvima. To je pak smanjilo potrebu za direktnim sudjelovanjem trezorskih službenika u obradi plaćanja. Turska je, na primjer, u potpunosti decentralizirala obradu i odobrenje plaćanja, premda je zadržala središnju kontrolu nad raspodjelom proračunskih sredstava. Nekoliko drugih zemalja krenulo je u istom smjeru, dok druge, posebno u podregiji bivšeg Sovjetskog Saveza, i dalje zadržavaju određeni stupanj središnje kontrole zbog ograničenih kapaciteta i uočenih rizika od korupcije.<sup>12</sup>

### ■ 3.1.1.2 Pojednostavnjenje kontrola, prelazak na pristup temeljen na procjeni rizika

23. Tradicionalni neautomatizirani procesi otežavali

#### Tekstni okvir 2. Zeleni koridor Gruzije

Nakon centralizacije funkcije trezora u cijeloj zemlji Gruzija je ispitala i mogućnosti pojednostavnjenja radnog opterećenja, te shvatila da je pojava digitalizacije omogućila veću sigurnost u pogledu kontrola u procesima plaćanja. Tako je nastao koncept zelenog koridora. Gruzija je analizirala plaćanja i prepoznala određene kategorije koje su bile manje rizične i stoga prikladne za manji broj provjera trezora, uključujući obračun plaća (na koji se primjenjuju druge kontrole) i plaćanje komunalnih usluga (gdje se sve preplate mogu poravnati s budućim uplatama). Gruzija je usvojila pristup zelenog koridora za takva plaćanja, tehničko rješenje koje omogućuje automatsku autorizaciju i obradu niskorizičnih plaćanja trezora. Druge kategorije plaćanja smatraju se rizičnijima i na njih se još uvijek primjenjuju dodatne središnje kontrole trezora. Pristup zelenog koridora pomogao je Gruziji da smanji transakcijske troškove, da vrijeme obrade plaćanja svede na najmanju mjeru, a ljudske resurse usmjeri na veće rizike. Gruzija je također uspjela proširiti obuhvat trezora i povećati produktivnost: nakon proširenja obuhvata JRT-a utrostručio se broj klijenata trezora i plaćanja, dok je broj zaposlenika trezora ostao isti.

Otkako je Gruzija uvela pristup na temelju procjene rizika,<sup>13</sup> koji je predstavila na skupovima TCOP-a, mnoge su druge zemlje članice PEMPAL-a usvojile istu dobru praksu (PEMPAL, 2025a). Treba napomenuti da je glavna karakteristika prelaska na pristup koji se više temelji na procjeni rizika prije svega pravilno redizajniranje poslovnih procesa i dokidanje suvišnih koraka i kontrola. Osim toga, svaka zemlja ima

su trezoru pregled svake faze procesa plaćanja. U tipičnom trezoru u sklopu PEMPAL-a pregledavala su se plaćanja neposredno prije izvršenja isplate, pri čemu je trezor imao ulogu „čuvara“. Digitalizacija je omogućila uspostavu sistemskih kontrola na početku procesa, koje su se onda prenosile na druge faze i kraj procesa. Na taj je način smanjena ili dokinuta potreba za provođenjem kontrola trezora kao „čuvara“, čime su se pojednostavnili procesi. Osim toga, neki su trezori prešli na primjenu pristupa koji se temelje na procjeni rizika, te su pojednostavnili obradu niskorizičnih plaćanja, a veću pažnju posvetili rizičnijim plaćanjima (**Tekstni okvir 2.**). Državni trezor Gruzije podijelio je 2015. svoje iskustvo uspostave „zelenog koridora“ s kolegama iz TCOP-a, a nekoliko je drugih zemalja (Azerbajdžan, Tadžikistan i Kazahstan) potom usvojilo isti pristup, koji također razmatraju i Kirgiska Republika i Uzbekistan. Gruzija je otišla dalje te sada primjenjuje i napredne digitalne alate (umjetnu inteligenciju, UI) za utvrđivanje nepravilnosti u transakcijama i smanjenje rizika u plaćanjima.

<sup>12</sup> Vidjeti izvještaj s plenarne sjednice TCOP-a u Almatiju (2023.) s grupne sesije drugog dana na kojoj se raspravljalo o kontrolama i upravljanju rizicima u trezoru. Dostupno na: <https://www.pempal.org/index.php/hr/events/plenarna-sjednica-tcop-pempal-za-2023>.

<sup>13</sup> Gruzija nije jedina zemlja koja primjenjuje pristup na temelju procjene rizika u autorizaciji plaćanja. Australija je u svoj zakonski okvir uvela posebnu odredbu o smanjenim kontrolama plaćanja koja obrađuje IFMIS koji provjereno ispunjava određene minimalne zahtjeve u pogledu kontrola. Ključna je razlika u tome što u australskom slučaju ne postoje središnje kontrole jer sve kontrole provode resorna ministarstva pa su čak i njihove kontrole pojednostavnjene. Dominikanska Republika i Srbija koriste prag ispod kojeg se ne primjenjuju središnje trezorske kontrole. U Dominikanskoj Republici je prag do 1000 istočnokaripskih dolara, a u Srbiji do 100 000 srpskih dinara.

svoje kategorije niskorizičnih plaćanja, ovisno o kontekstu i rizicima dotične zemlje. Neke zemlje, poput Kazahstana, primjenjuju pristup zelenog koridora samo za plaćanja komunalnih usluga, a trezor i dalje provodi kontrolu nad obračunom plaća.

Kako bi dodatno unaprijedila pristup na temelju procjene rizika i smanjila neautomatizirane kontrole, Gruzija trenutačno provodi pilot-projekt primjene UI-ja za otkrivanje nepravilnosti u transakcijama u plaćanjima u „crvenom koridoru“ i označavanje transakcija za koje su potrebne dodatne neautomatizirane kontrole. U prva dva mjeseca primjene UI je pokazao visoku razinu točnosti donesenih odluka (95,3 posto). UI za sada analizira transakcije crvenog koridora, a ne pregledava plaćanje komunalnih usluga i obračun plaća (Gamrkelidze, 2025). Očekuje se da će implementacija UI-ja omogućiti gruzijskom trezoru da znatno proširi obuhvat trezora bez povećanja broja zaposlenih i ograničavanja dodatnih kontrola trezora na samo deset posto transakcija (Gamrkelidze et al., 2024b).

### 3.1.1.3 Ukidanje ili smanjenje regionalnih mreža

24. Decentralizacija i pojednostavnjene kontrole najočitije su u zemljama koje su zatvorile područne urede trezora ili smanjile broj zaposlenih u tim uredima.<sup>14</sup> U Gruziji je, na primjer, cijela mreža područnih ureda trezora zatvorena početkom 2010-ih, nakon uvođenja FMIS-a u resornim ministarstvima i preraspodjele zaposlenih u ministarstva. U Armeniji su 2015. zatvoreni svi područni uredi trezora. Moldova je smanjila svoju mrežu područnih ureda s 39 na 5, uz znatno smanjenje zaposlenih s više od 400 na 92. Azerbajdžan trenutačno prolazi kroz proces smanjenja broja područnih ureda i zaposlenika s 36 ureda na 18, odnosno na konačnih 6 lokacija (**Slika 4.**).

25. Pet od šest zemalja koje nemaju područne urede trezora općenito navode manji broj zaposlenih koji se bave obradom plaćanja, oko 40 posto ili manje (Armenija 41,8 posto, Gruzija 31,5 posto, Crna Gora 22,2 posto, Turska 13,6 posto i Hrvatska 10,2 posto)

**Slika 4.** Smanjenje trezorske mreže u Azerbajdžanu (Broj ureda)



Izvor: Nasibov (2024).

(**Tablica 1.**) Neke druge zemlje u kojima je provedena opsežna digitalizacija (kao što su Bjelarus i Mađarska) također navode manji udio ukupno zaposlenih koji sudjeluju u obradi i autorizaciji plaćanja.

**Tablica 1.** Udio trezorskih zaposlenika koji sudjeluju u obradi i autorizaciji plaćanja

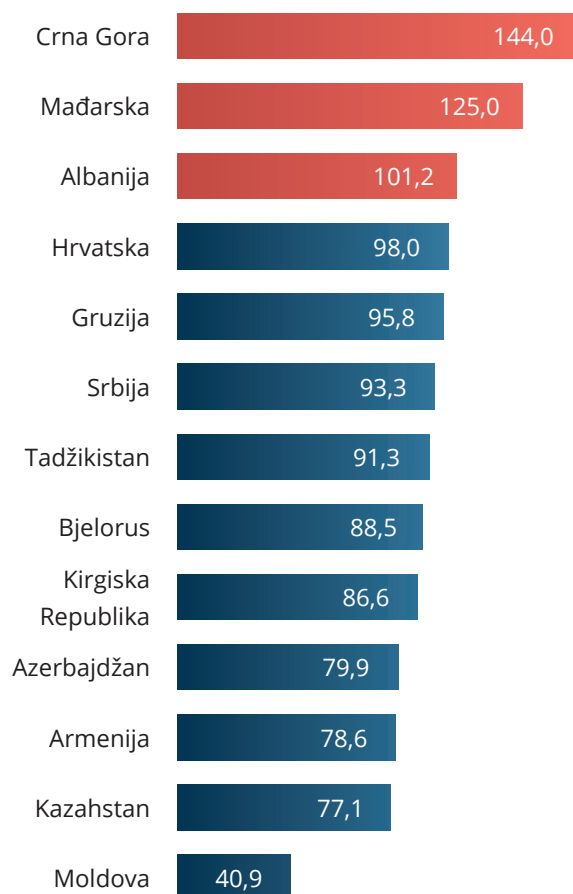
Zemlja	U centralnom trezoru	U područnim uredima trezora	Od ukupno zaposlenih u trezoru
Albanija	28,1 %	87,9 %	78,9 %
Armenija	41,8 %	Nije primjenjivo	41,8 %
Azerbajdžan	11,4 %	57,8 %	51,6 %
Bjelarus	8,0 %	7,4 %	7,4 %
Hrvatska	10,2 %	Nije primjenjivo	10,2 %

<sup>14</sup> Šest zemalja nema područne urede trezora: Armenija, Hrvatska, Gruzija, Kosovo, Crna Gora i Turska.

Zemlja	U centralnom trezoru	U područnim uredima trezora	Od ukupno zaposlenih u trezoru
Gruzija	31,5 %	Nije primjenjivo	31,5 %
Mađarska	10,0 %	0,0 %	2,0 %
Kazahstan	9,7 %	43,5 %	41,0 %
Kosovo	100,0 %	Nije primjenjivo	100,0 %
Kirgiska Republika	46,2 %	80,1 %	75,8 %
Moldova	30,0 %	76,1 %	64,8 %
Crna Gora	22,2 %	Nije primjenjivo	22,2 %
Sjeverna Makedonija	0,0 %	100,0 %	42,4 %
Rumunjska	34,3 %	85,0 %	83,0 %
Tadžikistan	49,1 %	60,2 %	58,7 %
Turska	13,6 %	Nije primjenjivo	13,6 %
Uzbekistan	21,7 %	28,0 %	27,5 %

Napomena: Trezori u Armeniji, Hrvatskoj, Gruziji, Kosovu, Crnoj Gori i Turskoj nemaju područne urede.

**Slika 5.** Postotak ukupnog broja zaposlenih u trezoru 2022. u odnosu na 2016.



Izvor: Anкета o funkcijama iz 2022. i 2016. Functions Surveys

26. U većini zemalja za koje su dostupni podaci o broju zaposlenih za 2016. i 2022. digitalizacija procesa autorizacije plaćanja i transakcija dovela je do smanjenja ukupnog broja zaposlenih (**Slika 5.**). Značajne iznimke su Crna Gora (u kojoj je prvotni broj zaposlenih bio vrlo nizak) i Mađarska. U slučaju Mađarske trezor je preuzeo mnoge sporedne funkcije, uključujući upravljanje fondovima EU-a (od 2012.), upravljanje mirovinama (od 2017.) i upravljanje drugim državnim potporama (kao što su obiteljske naknade, stambena potpora i zajmovi za zaposlene). Trenutačno je oko 80 posto zaposlenika trezora uključeno u obavljanje sporednih trezorskih funkcija (Tavaszi, 2025), što upućuje na to da je digitalizacija trezora u Mađarskoj dovela do smanjenja broja zaposlenih koji se bave obradom transakcija.

#### ■ 3.1.1.4 Povećanje broja direktnih klijenata trezora

27. Digitalizacija je također omogućila trezorima pružanje direktnih usluga većem broju klijenata. Prethodno su u većini zemalja članica PEMPAL-a potrošačke jedinice najniže razine, kao što su škole i bolnice, bile indirektni klijenti trezora: primale su proračunska sredstva na svoje račune u poslovnim bankama ili su morale izvršavati plaćanja s trezorskih računa putem tijela lokalne (samo)uprave ili

resornog ministarstva. Razvoj informacijskih sustava financijskog upravljanja omogućio je trezorima povezivanje tih potrošačkih jedinica u trezorski sustav kao direktnih klijenata. Takve su reforme nedavno pokrenute u Srbiji i Gruziji, što je dovelo do znatnog povećanja ukupnog broja trezorskih klijenata. Na primjer, u Srbiji se očekuje da će se integracijom obrazovnih institucija kao direktnih trezorskih klijenata i korisnika IFMIS-a povećati broj korisnika sustava sa 725 2022. na 2527 2025. (Vraneš, 2024). U Gruziji se nakon integracije škola i vrtića kao direktnih trezorskih klijenata i proširenja obuhvata JRT-a radi uključivanja nekih neprofitnih DP-ova očekuje utrostručenje broja direktnih trezorskih klijenata (Gamkrelidze, 2025). To naglo povećanje baze klijenata zahtijeva daljnja unapređenja efikasnosti poslovnih procesa, uključujući povećanje kvalitete pružanja usluga, daljnju automatizaciju autorizacije i obrade plaćanja te razvoj pristupa za bolje upravljanje rizicima od prevara i njihovo otkrivanje. Premda i dalje postoje znatne razlike u načinu na koji zemlje pristupaju definiranju trezorskih klijenata (**Tekstni okvir 3.**), taj će trend vjerojatno i dalje biti relevantan u budućnosti.

28. Općenito uzevši, zemlje članice PEMPAL-a fokusirane su na to na koji način automatizacija i digitalizacija mogu unaprijediti poslovanje, posebno u vezi s obradom plaćanja i naplatom prihoda. Taj je trend posebno važan s obzirom na znatno širenje obuhvata trezora u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a i s time povezano povećanje broja trezorskih klijenata i obrađenih transakcija. To je dovelo i do toga da su državni trezori stavili veći naglasak na rizike i stoga obrada plaćanja na temelju procjene rizika, uključujući „zeleni koridor“, postaje sve češća u zemljama članicama PEMPAL-a. Ti su trendovi

doveli i do smanjenja broja zaposlenih, posebno u područnim uredima trezora. U nekim slučajevima ti su uredi ukinuti, odnosno zatvoreni, ili im se uloga promijenila.

### 3.1.2 Budući trendovi

29. Nekoliko trendova utvrđenih u razvoju uloge državnih trezora u autorizaciji i obradi plaćanja vjerojatno će i dalje biti relevantno za budućnost:

- ✦ Prvo, stalnim naporima za implementaciju upravljanja na temelju procjene rizika u javnom sektoru poduprijet će se daljnja **decentralizacija nadležnosti** s trezora na resorna ministarstva, s obzirom na to da se kontrola preusmjerava s linijskih stavki na postignute rezultate, a taj će se trend možda dodatno povećati razvojem funkcija internih kontrola i revizije.
- ✦ Drugo, očekuje se da će se većom **interoperabilnošću** državnog informacijskog sustava i stalnom integracijom osnovnog FMIS-a s drugim državnim sustavima, kao što su javna nabava i upravljanje projektima, omogućiti daljnje jačanje i pojednostavnjenje trezorskih kontrola i podrške proširenjem automatiziranih **pristupa autorizaciji i obradi transakcija na temelju procjene rizika**. Stoga će se obrada plaćanja na temelju procjene rizika, uključujući „zeleni koridor“, vjerojatno još više proširiti u zemljama članicama PEMPAL-a: taj je pristup nedavno uveden u Azerbajdžanu, a trenutačno ga razmatraju druge zemlje, uključujući Kirgisku Republiku i Uzbekistan. Kao što je pokazao slučaj Gruzije,

#### **Tekstni okvir 3.** Definiranje klijenata trezora u zemljama članicama PEMPAL-a: Slučaj osnovnih škola

O razlikama u pristupima definiranju klijenata trezora detaljno se raspravljalo na plenarnoj sjednici TCOP-a za 2024. u Beogradu, na kojoj je 16 zemalja podijelilo svoje pristupe pružanju usluga na najnižim razinama potrošačkih jedinica – osnovnih i srednjih škola. Diskusije su pokazale da se u šest zemalja (Armenija, Mađarska, Kazahstan, Sjeverna Makedonija, Rumunjska i Tadžikistan) prema školama postupa kao prema direktnim trezorskim klijentima. U Srbiji i Gruziji u tijeku su reforme za integraciju škola kao direktnih klijenata trezora. Druge zemlje članice PEMPAL-a smatraju škole indirektnim klijentima (tj. klijentima kojima se pružaju usluge putem resornih ministarstava ili lokalnih (samo)uprava), koriste mješovite modele u različitim sastavnim entitetima (Bosna i Hercegovina) ili uopće ne obuhvaćaju škole (Hrvatska, Crna Gora).

primjena najsuvremenije tehnologije kao što je UI za otkrivanje nepravilnosti u transakcijama predstavlja dodatne mogućnosti za automatizaciju trezorskih kontrola, pod uvjetom da su ispunjeni svi preduvjeti za implementaciju UI-ja (uključujući kapacitete zaposlenih i visoku kvalitetu osnovnih podataka).

- ✦ Treće, daljnji napredak u digitalizaciji UJF-a i dalje će podupirati **integraciju potrošačkih jedinica niže razine kao direktnih trezorskih klijenata**. Taj trend pokazuje Srbija, u kojoj su u tijeku reforme za integraciju obrazovnih institucija u FMIS (Vraneš, 2024). Integracija potrošačkih jedinica niže razine kao direktnih trezorskih klijenata pomaže u prikupljanju podataka na razini transakcija, povećanju transparentnosti izvršenja proračuna i pojednostavljenju konsolidiranog izvještavanja.
- ✦ Naposljetku, trend **optimizacije broja zaposlenih u trezoru uključenih u autorizaciju i obradu transakcija** još nije završen. Stoga se očekuje daljnja optimizacija broja područnih ureda trezora u zemljama koje još nisu provele veliko smanjenje. Drugo je rješenje da područni uredi trezora preuzmu nove dodatne funkcije, kao što su pružanje usluga izobrazbe i podrške potrošačkim jedinicama (kao u Srbiji), izvršavanje dodatnih funkcija u upravljanju javnom nabavom (kao u Kazahstanu) ili upravljanje izvanproračunskim fondovima i fondovima EU-a (kao u Mađarskoj).

### 3.1.3 Posljedice za program TCOP-a

30. U svim svojim aktivnostima TCOP podupire razvoj uloge trezora u autorizaciji plaćanja i obradi transakcija. Na godišnjim plenarnim sjednicama TCOP-a za 2013. i 2015. raspravljalo se o ključnim kontrolama trezora, a 2017. i 2023. fokus se proširio na moderniji koncept upravljanja rizicima u trezorskom poslovanju. Stalno promjenjivo okruženje zahtijeva daljnju izgradnju kapaciteta u tim ključnim oblastima reformi. Na osnovi gore navedenih trendova u autorizaciji i obradi plaćanja u zemljama članicama PEMPAL-a utvrđene su sljedeće potrebe za učenjem u sklopu TCOP-a:

- ✦ **Organizacijske promjene.** Uspješna implementacija organizacijskih promjena zahtijeva sveobuhvatnu upravljačku strategiju, uključujući osposobljavanje zaposlenih, izgradnju kapaciteta

i potencijalnu preraspodjelu zaposlenika koji se trenutačno bave platnim transakcijama i njihovom obradom na druge funkcije, kao što su upravljanje učinkom, upravljanje rizicima, interna revizija i savjetodavna podrška potrošačkim jedinicama. Kako državni trezori od kontrolnih organizacija sve više postaju institucije za pružanje usluga, tako trezorski zaposlenici moraju steći nove vještine i znanja za uspješan rad u novom okruženju.

- ✦ **Interoperabilnost informacijskih sustava.** Zbog sve većeg interesa za donošenje odluka na temelju podataka, uključujući autorizaciju i obradu plaćanja, postavljaju se zahtjevi u pogledu dostupnosti i kvalitete podataka. Automatizacija trezorskih kontrola zahtijeva mogućnost korištenja podataka u stvarnom vremenu iz drugih državnih informacijskih sustava (kao što su javna nabava, upravljanje ljudskim resursima i upravljanje projektima), zbog čega je pitanje interoperabilnosti sustava posebno važno.
- ✦ **Upravljanje rizicima.** Sadašnji i budući trendovi pokazuju povećani interes za primjenu pristupa trezorskim kontrolama koji se temelje na procjeni rizika i korištenje potencijala naprednih digitalnih tehnologija za otkrivanje potencijalnih prevara u transakcijama. Budući da zemlje članice PEMPAL-a imaju znatno različite stupnjeve razvoja upravljanja rizicima, a iskustvo primjene UI-ja u upravljanju trezorskim rizicima je tek u začetku, učenje uz pomoć kolega može biti znatna podrška reformama u toj oblasti.
- ✦ **Upravljanje na temelju rezultata.** Implementacija upravljanja na temelju rezultata je faktor koji ne samo da potiče decentralizaciju trezorskih kontrola nego i novo radno okruženje trezora. Kao što je vidljivo iz nedavno provedene ankete, dvanaest zemalja članica PEMPAL-a koristi ključne indikatore učinka (KIU) za praćenje učinka trezora, ali samo šest njih (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kazahstan, Kosovo, Moldova i Uzbekistan) koristi KIU-e za mjerenje napretka u sve tri ključne funkcijske oblasti, a samo jedna zemlja koristi KIU za mjerenje mišljenja klijenta o učinku trezora (PEMPAL, 2025b). Stoga je upravljanje na temelju rezultata u trezorskim institucijama još jedna važna oblast za učenje te razmjenu znanja i iskustava među kolegama u budućnosti.

## 3.2 Bankovni račun, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova

### 3.2.1. Povijest i aktualni trendovi

31. U anketi provedenoj u periodu 2022. – 2023. sve su zemlje navele da je trezor nadležan za upravljanje bankovnim računima. To uključuje upravljanje jedinstvenim računom trezora (JRT), što je ključna oblast reforme UJF-a na međunarodnoj razini. Idealno bi bilo da se uspostavljanjem JRT-a, bankovni računi, koji su u prošlosti bili potrebni za razdvajanje sredstava i kontrolu, pripoje JRT-u, a da se razdvajanje sredstava i kontrola vode unutar glavne knjige FMIS-a. Stoga treba uspostaviti jedinstveni bankovni račun, s podračunima za razdvajanje sredstava i kontrolu u glavnoj knjizi. Međutim, možda postoje određeni zahtjevi za zasebne račune u banci, na primjer zbog zakonodavnih zahtjeva ili zahtjeva razvojnih partnera koji osiguravaju sredstva. U tim slučajevima, trezor i dalje može otvoriti podračune u sklopu glavnog računa JRT-a, čime se osigurava razdvajanje sredstava, a istovremeno omogućuje konsolidirani pregled raspoloživosti gotovinskih sredstava državnog sektora.

32. U samo nekoliko zemalja (pet od osamnaest)<sup>15</sup> funkcija upravljanja dugom nalazi se u trezoru. Taj je broj u prošlosti vjerojatno bio veći (na primjer, u anketi provedenoj 2016., Armenija i Hrvatska su navele da funkcije upravljanja dugom obavljaju državni trezori), ali u sklopu reformi potkraj 1990-ih i

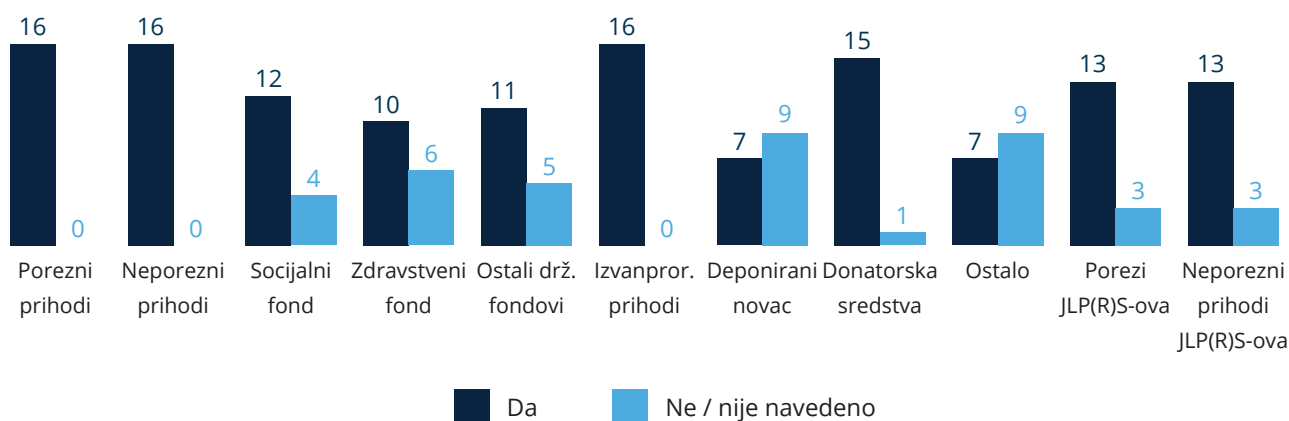
kasnije, upravljanje dugom se razdvaja od trezora u cilju isticanja važnosti te funkcije i unapređenja njezine profesionalnosti. No, jedna od posljedica je slabljenje institucionalne povezanosti između upravljanja dugom i gotovinom, što predstavlja izazov za trezore koji prelaze na aktivnije upravljanje gotovinom (o čemu će biti više riječi u nastavku).

#### ■ 3.2.1.1 Proširenje JRT-a i prelazak na aktivnije upravljanje gotovinom

33. JRT je središnja komponenta konačne konsolidacije UJF-a u zemljama. Olakšava konsolidaciju gotovinskih sredstava za potrebe izrade projekcija i upravljanja te konsolidaciju financijskih transakcija u FMIS-u za potrebe kontrole, monitoringa i izvještavanja. Moderni FMIS, platni sustavi i sustavi međubankovnih poravnjanja pružaju tehničke kapacitete za podršku vladinim (ponekad) kompleksnim bankarskim aranžmanima. Stoga je ključno osigurati i snažan odnos s centralnom bankom i partnerskim poslovnim bankama.

34. Jedan od važnih trendova u zemljama članicama PEMPAL-a bilo je postupno proširenje obuhvata JRT-a. Kao što pokazuju tematske ankete TCOP-a, od 2016. do 2021., jedanaest zemalja članica PEMPAL-a proširilo je obuhvat JRT-a ili je nadogradilo JRT (PEMPAL, 2021). Do 2021. sve su zemlje članice PEMPAL-a centralizirale porezne i neporezne prihode središnje države u sklopu JRT-a (**Slika 6.**). To je bio slučaj i s poreznim i neporeznim prihodima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u zemljama u kojima su

**Slika 6.** Priljevi sredstava na JRT u zemljama članicama PEMPAL-a (broj zemalja)



Izvor: PEMPAL (2021).

<sup>15</sup> Kosovo, Crna Gora, Rumunjska, Turska i Uzbekistan.

JLP(R)S-i također obuhvaćeni JRT-om (sve zemlje članice PEMPAL-a, osim Hrvatske, Mađarske i Turske).

35. Zemlje članice PEMPAL-a razmatraju daljnje proširenje obuhvata JRT-a, ali ta će sljedeća razina konsolidacije vjerojatno biti zahtjevnija. Gruzija i Srbija već proširuju obuhvat trezora. Hrvatska, Mađarska, Kazahstan, Kirgiska Republika, Crna Gora, Srbija, Turska i Uzbekistan razmatraju dodatna proširenja obuhvata JRT-a. Međutim, dodatno proširenje JRT-a mnogo je teže i zahtijeva razrađeniji pristup (PEMPAL, 2024). Državni trezori mogli bi se suočiti s otporom velikih izvanproračunskih fondova koji nerado prelaze u trezor i na centralne trezorske kontrole. Proširenje obuhvata JRT-a na općine politički je osjetljivo pitanje povezano s njihovom autonomijom i možda nije prikladno za sve zemlje. Premda neke zemlje imaju cilj uključiti DP-ove<sup>16</sup> u JRT, obrazloženje takve mjere nije uvijek očito, jer u mnogim slučajevima DP-ovi nisu u sklopu opće države i posluju kao trgovačka društva. Općenito uzevši, konsolidacija gotovinskih sredstva donosi mnogo prednosti za državu, jer se osigurava da odluke o investiranju i zaduživanju donosi jedinstveni kompetentni tim u okviru opće države. Međutim, s obzirom na tradicionalnu trezorsku ulogu „čuvara“, na proširenje obuhvata JRT-a često se gleda sa sumnjom, pri čemu subjekti smatraju da konsolidacija utječe na njihovu autonomiju i kontrolu nad sredstvima (PEMPAL, 2024).

36. Proširenjem obuhvata JRT-a znatno se povećava broj trezorskih klijenata i stvara još jedan izazov u smislu prepoznavanja usluga klijentima koje pruža trezor u nastojanju da se osigura dostupnost gotovinskih sredstava na zahtjev klijenata, bez ograničavanja potrošnje u smislu tradicionalne trezorske uloge „čuvara“. To se prilično razlikuje od tradicionalne kontrolne funkcije u kojoj je trezor stvarno diktirao kada se plaćanja mogu izvršiti i „racionirao“ dostupnost gotovinskih sredstava. Uvođenje kulture pružanja usluga u državnim trezorima važan je faktor uspjeha za daljnje proširenje

obuhvata JRT-a.

37. Treba napomenuti da opsežniji obuhvat JRT-a u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a ne podrazumijeva uvijek zamjenjivost svih sredstava koja se drže na JRT-u. Diskusije na sastanku TCOP-ove Grupe za upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova u Tirani (2024.) pokazale su različitost u udjelu ukupnih gotovinskih salda opće države na JRT-u koji su pod kontrolom trezora i dostupni za ispunjavanje obveza (tj. u potpunosti zamjenjivi) u ukupnim saldima opće države. U nekim je slučajevima taj udjel bio prilično nizak (npr. 4,2 posto u Kazahstanu, 10,9 posto u Sjevernoj Makedoniji, 35,7 posto u Moldovi, 39,6 posto u Bosni i Hercegovini). Premda se u nekim slučajevima (tj. sredstva za buduće financiranje u Kazahstanu ili dvije razine JRT-a u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj) nedostatak zamjenjivosti može opravdati, u drugim zemljama bilo bi korisno uložiti veće napore u konsolidaciju gotovinskih sredstava (TCOP, 2024).

38. Iskustvo zemalja članica PEMPAL-a pokazuje da proširenje obuhvata JRT-a pruža osnovu za konsolidaciju državnih gotovinskih sredstava i prelazak na aktivnije prakse upravljanja gotovinom, kao što je vidljivo iz slučajeva Turske (**Tekstni okvir 4.**) i Gruzije (Gamkrelidze et al., 2024a). Pozitivan utjecaj proširenja obuhvata JRT-a pokazao se i u Uzbekistanu.<sup>17</sup>

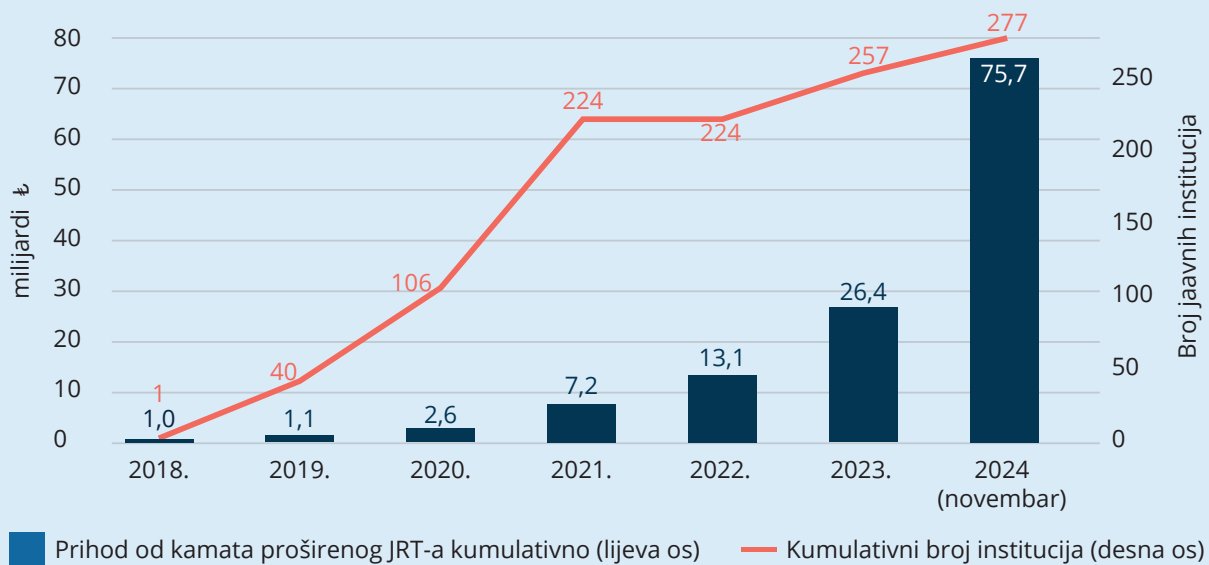
39. Konsolidacija gotovinskih sredstava rezultirala je povećanim interesom za investiranje neiskorištenih salda na JRT-u u zemljama članicama PEMPAL-a. Anketa o upravljanju gotovinom iz 2021. pokazala je da su neke zemlje članice PEMPAL-a koristile instrumente za aktivno upravljanje gotovinom, ali u ograničenoj mjeri. Stoga je većina zemalja izdala kratkoročne trezorske zapise, osam zemalja uspjelo je investirati privremene viškove u poslovne banke, ali samo su tri zemlje imale mogućnost korištenja repo ugovora za kreditiranje i zaduživanje (PEMPAL, 2021). Posljednjih godina nekoliko zemalja članica PEMPAL-a,

<sup>16</sup> Nije jasno što znači državno poduzeće u zemljama članicama PEMPAL-a. Općenito uzevši, proširenje obuhvata JRT-a odnosi se na opću državu (GFSM2014) koja uključuje samo neprofitne DP-ove. Poduzeća koja posluju na tržištu vjerojatno će biti izvan opće države u javnom sektoru, gdje poduzeća zahtijevaju direktnu kontrolu nad upravljanjem gotovinom kako bi se osigurao temeljni fokus na ostvarivanje poslovnih rezultata – investicijski ciljevi upravljanja gotovinom u sklopu JRT-a mogu dovesti do sukoba između državnih ciljeva upravljanja gotovinom i ciljeva fokusiranih na poslovne rezultate DP-ova koji posluju na tržištu.

<sup>17</sup> Materijali TCOP-ove videokonferencije pod nazivom *Utjecaj TCOP-a na reforme UJF-a, razvoj trezora i inovacije* održane 11. prosinca/decembra 2024. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematska-videokonferencija-uticaj-tcop-s-na-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-ujf>.

#### Tekstni okvir 4. Povećanje prihoda od kamata zbog proširenja obuhvata JRT-a u Turskoj

Od 2018. u Turskoj se 277 institucija pripojilo JRT-u. To je dovelo do peterostrukog smanjenja transakcijskih troškova (s 0,05 posto ukupnih rashoda 2018. na 0,01 posto 2024.). 70 posto proširenog obuhvata JRT-a koristi se kao gotovinska rezerva koja Turskoj omogućuje smanjenje troškova kratkoročnog zaduživanja. Privremeno investiranje viška gotovinskih sredstava omogućuje Ministarstvu trezora i financija povećanje prihoda aktivnim investiranjem javnih sredstava (**Slika 6.**). Ti su kamatni prihodi 2024. iznosili 75,7 milijardi turskih lira (oko 2,1 milijardu američkih dolara). Konsolidacija gotovinskih sredstava omogućila je i investiranje javnih sredstava po kamatnim stopama sličnima onima na tržištu.



Izvor: Can & Dobrolyubova (2025.).

uključujući Azerbajdžan, Kazahstan, Kirgisku Republiku i Uzbekistan, prešlo je na investiranje neiskorištenih gotovinskih salda, dok su druge, kao što je Mađarska, proširile raspon instrumenata za aktivno upravljanje gotovinom. Međutim, prelazak na aktivnije upravljanje gotovinom zahtijeva uspostavu nekoliko preduvjeta, uključujući zakonski i regulatorni okvir, dobro razvijenu izradu projekcija novčanih tokova te dovoljno likvidno i aktivno tržište novca. Potrebna je i snažna koordinacija upravljanja gotovinom, upravljanja dugom i monetarnih politika.

#### 3.2.1.2 Razvoj izrade projekcija novčanih tokova

40. Izrada projekcija novčanih tokova je funkcija trezora u 16 od 18 zemalja i stoga je danas u velikoj mjeri ključna aktivnost u zemljama članicama PEMPAL-a. U prošlosti je trezor kontrolirao pristup gotovini i stoga ograničavao plaćanja. Modernim izradama projekcija novčanog toka nastoji se osigurati

pravovremena dostupnost gotovine za izvršenje proračuna i stoga se veći fokus stavlja na potrebe trezorskih klijenata nego njihovu direktnu kontrolu. To je dodana vrijednost zadaće modernog trezora koji se ne bavi samo obradom transakcija i kontrolom isplate gotovine (**Tekstni okvir 5.**). To predstavlja neke izazove u zemljama članicama PEMPAL-a, u kojima se ne radi velika razlika između tradicionalne funkcije kontrole i planiranja novčanih tokova i novih funkcija upravljanja gotovinom i izrade projekcija novčanih tokova. Deset od anketiranih zemalja navelo je isti broj zaposlenika koji se bave objema aktivnostima, što upućuje na to da se barem u nekim zemljama te aktivnosti tretiraju kao kombinirana funkcija, čime se stvaraju tenzije između tradicionalne uloge kontrole/planiranja i modernih aktivnosti izrade projekcija novčanih tokova. To je potencijalna oblast za izgradnju kapaciteta *Tematske radne grupe za upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova* u sklopu TCOP-a u budućnosti.

### Tekstni okvir 5. Razlika između planiranja novčanih tokova i izrade projekcija novčanih tokova

Planiranjem novčanih tokova osigurava se izvršenje i kontrola proračuna u skladu s definiranim proračunskim ciljevima (ili ciljevima parlamenta ili drugog tijela). Predviđeno izvršenje proračuna nije uvijek moguće i stoga planiranje uključuje i ponovnu procjenu proračunskog stanja tijekom godine i odgovarajuće rebalanse proračuna. U praktičnom smislu planiranje uključuje detaljno praćenje novčanih tokova, zajedničko upravljanje izvršenjem proračuna s proračunskim korisnicima i usklađivanje plana tijekom cijele godine na osnovi promjenjivog proračunskog stanja. Planiranje proračuna uključuje kontrolne mehanizme, kao što su godišnje i tromjesečne alokacije novčanih sredstava, rezervirana sredstva i obveze kako bi se osigurala veća kontrola i sigurnost u pogledu izvršenja proračuna.

S druge strane, u izradi projekcija novčanih tokova koriste se povijesni podaci i poznati novčani tokovi (rezervirana sredstva i obveze) za predviđanje budućih novčanih tokova radi boljeg upravljanja raspoloživim sredstvima tijekom godine. Stoga su projekcije fokusirane na saldo JRT-a i osiguravanje dostatnog gotovinskog salda u svako vrijeme radi omogućavanja neometanog izvršenja proračuna (i korištenja svih privremenih gotovinskih viškova na najbolji mogući način).

Funkcije planiranja novčanih tokova i izrade njihovih projekcija usko su povezane – izrada projekcija temelji se na redovitom ažuriranju informacija o novčanim tokovima radi usklađivanja projekcija – ali ciljevi su im različiti. Plan se fokusira na ono što se „treba“ dogoditi, a projekcija na ono što „će se“ dogoditi. Zbog toga te dvije funkcije u idealnom smislu treba institucijski razdvojiti.

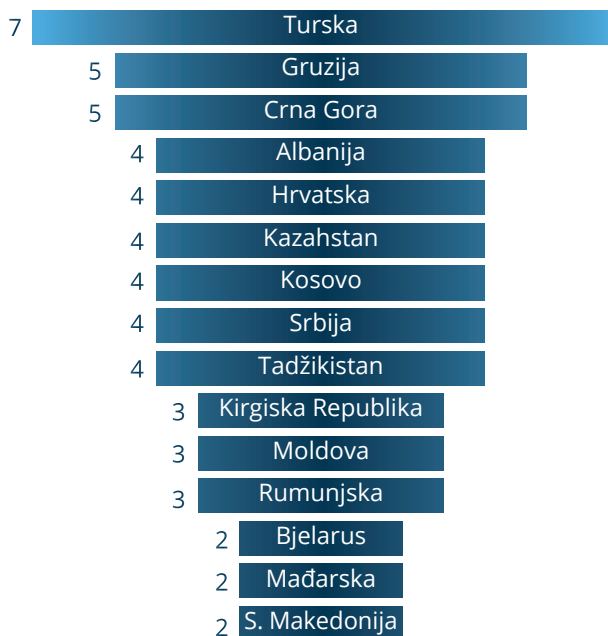
Zemlje članice PEMPAL-a u prošlosti su se suočile sa sljedećim problemom: za planiranje novčanih tokova najveći fokus stavljao se na centralnu kontrolu nad izvršenjem novčanih tokova, a ne na osiguravanje izvršenja proračuna u skladu s potrebama. To je često dovodilo do strogih (neučinkovitih) proračunskih kontrola putem mjesečnih alokacija (u nekim zemljama poznato kao Smeta ili Rospice). Na primjer, u nekim se zemljama alokacije za proračunske stavke temelje na jednoj dvanaestini godišnjih aproprijacija. Stoga nabava vozila hitne pomoći, koje je ključno za poslovanje, nepotrebno kasni dok se ne akumuliraju mjesečne alokacije kako bi se pokrili cjelokupni troškovi nabave vozila. Taj je pristup bio posebno vidljiv u slučajevima racioniranja gotovine, što je također smanjivalo učinkovitost funkcije izrade projekcija u zemljama u kojima ta funkcija nije bila zasebna.

41. Unatoč tome što je izrada projekcija novčanih tokova postala osnovna zadaća, za nju nije potreban velik broj zaposlenih. U tu svrhu, 15 zemalja članica PEMPAL-a imaju manje od 7 zaposlenih (**Slika 7.**). Digitalizacijom i dobro dizajniranim sistemskim kontrolama smanjuje se potreba za direktnom kontrolom isplate gotovine koju provode zaposlenici trezora, što im omogućuje da se više fokusiraju na izradu projekcija budućih novčanih tokova i korištenje projekcija za optimizaciju gotovine, povećanje povrata investicija i smanjenje troškova zaduživanja. Međutim, funkcija izrade projekcija novčanih tokova zahtijeva vrlo različite vještine od kontrola. U zemljama

članicama OECD-a izrada projekcija novčanih tokova često se sagledava u sklopu šire funkcije upravljanja imovinom i obvezama. U tim se slučajevima smatra da je upravljanje gotovinom slično upravljanju dugom, što zahtijeva sposobnost planiranja i predviđanja zahtjeva za budućim novčanim tokovima te razumijevanje načina optimizacije investicija i zaduživanja. S tim u vezi, posebno je važan dobro razvijen okvir za upravljanje rizicima. Potrebno je visokokvalificirano osoblje koje je teško zadržati<sup>18</sup> s obzirom na konkurentsku potražnju financijskog sektora i drugih atraktivnih poslodavaca. Ako je uključen mali broj zaposlenih, onda je gubitak i jednog kvalificiranog

<sup>18</sup> Stručnjaci tog kvalifikacijskog profila vrlo su traženi u bankarskom i financijskom sektoru, koji imaju mnogo privlačnije pakete naknada za rad. Potreba za optimizacijom kvalificiranih zaposlenika jedan je od razloga za integraciju funkcije upravljanja gotovinom, barem svih aspekata koji se odnose na tržište, i funkcije upravljanja dugom, kao što je slučaj u mnogim zemljama članicama OECD-a. Bez obzira na institucionalne mehanizme, u idealnom bi smislu trebao postojati samo jedan ured za rad s tržištem.

**Slika 7.** Broj zaposlenika trezora koji se bave izradom projekcija novčanih tokova u zemljama članicama PEMPAL-a



zaposlenika velik. Zbog malog broja stručnjaka koji se bave upravljanjem gotovinom i izradom projekcija novčanih tokova u zemljama članicama PEMPAL-a uloga TCOP-ove *Tematske grupe za upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova* postaje još važnija: prvo, zato što grupa obuhvaća velik broj ciljnih stručnjaka za UJF, čak i 100 posto stručnjaka za mnoge zemlje, a drugo, zato što grupa ima jedinstveno iskustvo u oblastima u kojima su kapaciteti svih zemalja vrlo ograničeni, pa je stoga učenje među kolegama posebno važno.

42. Interes za razvoj alata za izradu projekcija novčanih tokova i dalje je visok među zemljama članicama PEMPAL-a, a postojeće prakse izrade projekcija novčanih tokova znatno se razlikuju (PEMPAL, 2021). Najnovije usporedbe kvalitete izrade mjesečnih projekcija novčanih tokova među zemljama pokazuju znatne razlike u njihovoj točnosti: samo je u šest od sedamnaest zemalja točnost mjesečnih projekcija unutar 5 posto za prihode, rashode i saldo JRT-a (TCOP, 2024). Stoga je daljnje jačanje kvalitete izrade projekcija novčanih tokova jedan od prioriteta TCOP-ove *Tematske grupe za upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova*.

### ■ 3.2.1.3 Koordinacija upravljanja gotovinom, upravljanja dugom i monetarne politike

43. Trezor također treba osigurati snažnu komunikaciju među funkcijama. Ako je upravljanje

dugom zasebna funkcija (kao što je navedeno, u nekim su zemljama te funkcije integrirane), moraju se razmjenjivati redovite informacije radi koordinacije investicijskih aktivnosti i aktivnosti zaduživanja u cilju osiguravanja raspoloživosti gotovine trezorskim klijentima prema potrebi. Centralna banka i trezor također moraju osigurati koordinaciju poslovnih aktivnosti, osobito ako i jedni i drugi izdaju vrijednosne papire na tržištu. Trezor također mora osigurati da centralna banka prima redovite projekcije u svrhu planiranja vlastitih zahtjeva za likvidnošću u domaćoj i stranoj valuti (**Tekstni okvir 6.**). Kako bi riješile pitanje koordinacije, neke se zemlje koriste instrumentom odbora za likvidnost (ili odbora za koordinaciju gotovinskih sredstava, CCC). Nedavno provedena tematska anketa TCOP-a pokazala je da osam od šesnaest zemalja članica PEMPAL-a koristi neki oblik CCC-a, a mnoge druge zainteresirane su za njegovu uspostavu (Williams, 2025).

44. Općenito uzevši, posljednjih deset godina zemlje članice PEMPAL-a pokazuju trend prelaska s tradicionalne uloge planiranja novčanih tokova u kojoj je fokus bio na kontroli izvršenja novčanih tokova na pružanje usluga klijentima i osiguravanje dostupnosti sredstava kada je to potrebno potrošačkim jedinicama. Došlo je do prijelaza s planiranja novčanih tokova na upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova. Zemlje članice PEMPAL-a prepoznaju da izrada projekcija novčanih tokova mora biti u koordinaciji s funkcijom upravljanja dugom, kao i s centralnom bankom. Proširenje obuhvata JRT-a omogućilo je zemljama članicama PEMPAL-a da prijeđu na aktivnije upravljanje gotovinom i učinkovitije korištenje privremeno neiskorištenih sredstava.

## 3.2.2 Budući trendovi

45. Upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova i dalje su relativno nove oblasti stručnog znanja za državne trezore u zemljama članicama PEMPAL-a i zahtijevaju daljnji razvoj. Štoviše, s automatizacijom autorizacije i obrade plaćanja, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova vjerojatno će postati **glavna funkcija trezora** u regiji. U toj se oblasti može prepoznati nekoliko budućih trendova:

- ✦ Prvo, vjerojatno će se nastaviti napori u pogledu definiranja optimalnog obuhvata JRT-a. Premda je proširenje obuhvata JRT-a opći trend, optimalni se obuhvat JRT-a može razlikovati ovisno o kontekstu zemlje. Dok neke zemlje mogu težiti obuhvaćanju

### Tekstni okvir 6. Upravljanje dugom, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova u Mađarskoj

U Mađarskoj su upravljanje dugom i izrada projekcija novčanih tokova odvojene funkcije, pri čemu funkcije upravljanja dugom provodi Agencija za upravljanje državnim dugom (ÁKK), dok je izrada projekcija novčanih tokova u Mađarskom državnom trezoru koji je odgovoran Ministarstvu nacionalne privrede. Stoga su komunikacija i koordinacija bitan element svakodnevnog poslovanja radi osiguravanja zajedničkog rada u sklopu upravljanja dugom, upravljanja gotovinom i izrade projekcija novčanih tokova kako bi se smanjili troškovi zaduživanja i optimalno iskoristili viškovi salda.

Upravljanje likvidnošću države postiže se suradnjom između Mađarskog državnog trezora i ÁKK-a. Mađarski državni trezor raspolaže informacijama o izvršenju proračuna i drugim neto potrebama za financiranjem te ih dijeli s ÁKK-om. Samo je ÁKK aktivan na tržištima novca i državnih vrijednosnih papira. Stoga je stvarno upravljanje gotovinom koncentrirano u jednom tijelu. Za učinkovito upravljanje likvidnošću ključan je čest protok informacija, što se događa najmanje jednom mjesečno na sastancima, među ostalim u vezi s posebnim proračunskim tokovima i tokovima povezanim s EU-om. Zaštitni sloj likvidnosti je važan i ÁKK ga nastoji održavati na ciljnoj razini.

#### Strategija upravljanja dugom izričito je fokusirana na upravljanje gotovinom i uključuje:

- ✦ održavanje zaštitnog sloja likvidnosti u cilju ublažavanja ishoda financiranja (npr. veći deficit, tržišni šokovi) radi smanjenja rizika financiranja
- ✦ zaštitni sloj likvidnosti izvodi se iz godišnjeg plana financiranja i/ili, prema potrebi, analizom dnevnih operacija u sklopu upravljanja gotovinom
- ✦ ciljni saldo JRT-a uključen je u popis referentnih vrijednosti upravljanja dugom.

#### U strategiji se ističu i koristi učinkovitog upravljanja gotovinom i izrade projekcija novčanih tokova:

- ✦ smanjenjem fluktuacija salda JRT-a stabiliziraju se kratkoročne tržišne kamatne stope te se pomaže monetarnoj politici
- ✦ aktivnim upravljanjem gotovinom podupire se aktivnost na domaćem repo tržištu putem dnevnih repo aukcija.

Izvor: (Réz, 2023).

cjelokupne opće države, druge su sklonije zadržati neke izvanproračunske fondove i/ili proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izvan JRT-a. Kako bi se u potpunosti iskoristile prednosti konsolidacije gotovinskih sredstava, potrebno je uložiti daljnje napore kako bi se unaprijedila zamjenjivost sredstava na JRT-u.

- ✦ Drugo, uz dodatno proširenje obuhvata JRT-a, uloga državnih trezora i dalje će se razvijati od kontrolora do pružatelja usluga. Širi obuhvat JRT-a podrazumijeva promjene u korporativnoj kulturi, ali i specifične izazove za upravitelje gotovinom koji u svako vrijeme moraju osigurati raspoloživost dostatnih sredstava kako bi se podmirile potrebe trezorskih klijenata.
- ✦ Treće, zbog proširenja obuhvata JRT-a i sve većeg interesa za prelazak na prakse aktivnijeg upravljanja gotovinom povećat će se zahtjevi za kvalitetnu izradu projekcija novčanih tokova. Jedna od mogućnosti za rješavanje te potrebe je bolje korištenje pristupa odozdo prema gore za izradu projekcija novčanih tokova na temelju integracije sa sustavima e-nabave i e-računa, kao i kvalitetnijih projekcija resornih ministarstava i poreznih uprava u toku tekuće godine. Sve zanimljivija bit će i primjena novih tehnologija (kao što su analitika podataka i UI).
- ✦ Konačno, kako državni trezori budu sazrijevali, tako će se sve više zemalja uključiti u aktivno upravljanje gotovinom, što podrazumijeva daljnji

razvoj instrumenata za zaduživanje i investiranje. Time u fokus ulaze i institucionalne strukture, a posebno interakcija između funkcije upravljanja dugom i funkcije upravljanja gotovinom ako te dvije funkcije već nisu integrirane, te adekvatan okvir za upravljanje rizicima.

### 3.2.3 Posljedice za program TCOP-a

46. Budući trendovi u razvoju funkcija upravljanja gotovinom i izrade projekcija novčanih tokova pomažu u definiranju potreba za učenjem i budućeg programa TCOP-a. Zemlje su izrazile potrebu za sljedećim temama:

- ✦ **Optimalni obuhvat JRT-a i osiguravanje zamjenjivosti sredstava na JRT-u.** Premda postoji opća suglasnost da je pozitivan utjecaj konsolidacije opće države veći od negativnih posljedica, često je teško pronaći optimalni obuhvat JRT-a prilagođen kontekstu određene zemlje. Na primjer, pripajanje lokalnih proračuna JRT-u može izazvati zabrinutost u pogledu autonomije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok se pripajanje DP-ova JRT-u ne preporučuje osim ako su takva poduzeća inače u sklopu opće države. Kako bi adresirao to pitanje, TCOP je razvio poseban proizvod znanja o optimalnom obuhvatu JRT-a (PEMPAL, 2024). Međutim, s obzirom na trenutačnu dinamiku reformi, vjerojatno će biti potrebne daljnje rasprave i razmjena mišljenja među kolegama. Posebno je važno fokusirati se na formalni obuhvat JRT-a, ali i na zamjenjivost sredstava na JRT-u, koja je i dalje ograničena u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a.
- ✦ **Koordinacija upravljanja gotovinom, upravljanja dugom i monetarne politike od ključne je važnosti.** TCOP je doprinio njezinom jačanju proučavanjem pitanja ugovora o razini usluge (PEMPAL, 2017) i analiziranjem prakse korištenja odbora za koordinaciju gotovinskih sredstava (CCC) za osiguravanje koordinacije upravljanja gotovinom i upravljanja dugom u

zemljama članicama PEMPAL-a i šire (Williams, 2025). Međutim, s obzirom na to da prakse upravljanja gotovinom u regiji PEMPAL-a sazrijevaju i da sve više zemalja nastoji aktivnije upravljati gotovinom, ta će oblast i dalje biti relevantna za program TCOP-a.

- ✦ **Formiranje gotovinskih rezervi još je jedna tema od interesa Tematske grupe TCOP-a za upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova.** Premda se o tom pitanju raspravljalo na nekoliko tematskih skupova TCOP-a, potrebno je detaljnije razmotriti različite aspekte formiranja gotovinskih rezervi i izraditi preporuke za njihov iznos primjenom različitih parametara specifičnih za pojedinu zemlju, uključujući kvalitetnu izradu projekcija novčanih tokova.
- ✦ **Izrada projekcija novčanih tokova još je jedna oblasti u kojoj je potrebno daljnje učenje.** Kao što je već navedeno, prakse izrade projekcija novčanih tokova u regiji vrlo su raznolike: dok su neke zemlje (kao što su Albanija i Kirgiska Republika) isprobale alat CFAT MMF-a<sup>19</sup> u vidu pilot-projekta, druge su razvile naprednija rješenja (kao što je Gruzija), a Turska je isprobala primjenu UI-ja za potrebe izrade projekcija novčanih tokova. Budući da je izrada visokokvalitetnih projekcija novčanih tokova važan preduvjet za uspješno upravljanje gotovinom, bit će potrebne daljnje aktivnosti učenja s pomoću kolega radi pružanja podrške članovima TCOP-a u ovoj oblasti razvoja trezora.
- ✦ **Korištenje instrumenata zaduživanja i investiranja za aktivno upravljanje gotovinom još je jedna oblast u kojoj se kapaciteti u mnogim zemljama tek trebaju razviti.** Proširenje raspona instrumenata za aktivno upravljanje gotovinom koji se trenutačno koriste uzimajući u obzir upravljanje rizicima i povezane izazove u pogledu koordinacije, vrlo je relevantna oblast za buduće učenje. Razvoj odgovarajućih okvira za upravljanje rizicima još je jedan aspekt od sve većeg interesa i važnosti.

<sup>19</sup> Ovaj je alat predstavljen na TCOP-ovom skupu, a Korisnički priručnik za alat CFAT preveden je na radne jezike PEMPAL-a. Za više detalja pogledajte: <https://www.pempal.org/hr/events/tematska-skupina-za-upravljanje-gotovinom-tcop-alat-za-izradu-projekcija-i-analizu-novcanih>.

## 3.3 Proračunsko i financijsko izvještavanje

### 3.3.1. Povijest i aktualni trendovi

47. Proračunsko (17) i financijsko izvještavanje (16) također se navode kao osnovne funkcije trezora. Proračunskim izvještavanjem nastoje se ispuniti zakonom propisane obveze izvještavanja o izvršenju odobrenog proračuna. To je važan element vladine odgovornosti prema zakonodavnoj vlasti, a time i prema građanima. Izrada izvještaja o izvršenju proračuna osnovna je funkcija državnih trezora od njihovog samog početka. Financijsko izvještavanje je funkcija koja se razvija jer zemlje nastoje osigurati da se izvještaji sastavljaju u skladu s općeprihvaćenim računovodstvenim principima, kako bi se povećala transparentnost i odgovornost prema svim zainteresiranim stranama, a ne samo vladi. To je sastavni dio širih reformi računovodstva i financijskog izvještavanja koje su u tijeku u mnogim zemljama članicama PEMPAL-a, kojima nisu uvijek na čelu trezori. Integracija tih dviju izvještajnih funkcija u trezoru ima smisla jer se za njih koriste isti osnovni podaci koji se uglavnom uzimaju iz FMIS-a u zemljama članicama PEMPAL-a. Većina zemalja također proširuje fokus izvan samog proračunskog i financijskog izvještavanja kako bi se fokusirale na međusektorske zahtjeve politika, kao što su rodna pitanja i klimatske promjene, ali i te se izvještajne aktivnosti mogu provoditi u trezoru ili širem Ministarstvu financija.<sup>20</sup>

48. Opseg uloge trezora u financijskom izvještavanju razlikuje se ovisno o ulozi trezora u širim reformama računovodstva i financijskog izvještavanja u javnom sektoru. U samo sedam zemalja članica PEMPAL-a računovodstvena metodologija je u nadležnosti trezora. U vladi je uobičajeno razdvojiti politiku i aktivnosti definirane u politici. Međutim, to predstavlja neke izazove i zahtijeva kvalitetnu komunikaciju i koordinaciju. To se posebno odnosi na opći prelazak na obračunsko računovodstvo i financijsko izvještavanje. Ključno je da provedena politika bude praktična i provediva u svakoj zemlji, a ne samo da je nameće resorno ministarstvo.<sup>21</sup> Jedno od pitanja

o kojem se raspravljalo na prethodnim sastancima TCOP-a je na koji način osigurati nadležnost u pogledu kompleksnijih računovodstvenih pitanja (revalorizacija itd.) izvan MFIN-a u kojem su opći kapaciteti slabi. Stoga je ključno da se promjene računovodstvene politike koordiniraju s trezorom i da odražavaju mogućnosti svake zemlje. Na diskusijama na skupu u Beogradu u lipnju/junu 2024. istaknuto je i da, premda se izvještaji o izvršenju proračuna na gotovinskoj ili modificiranoj gotovinskoj osnovi gotovo u potpunosti generiraju iz FMIS-a, za šire financijske izvještaje na obračunskoj ili modificiranoj obračunskoj osnovi često su potrebni dodatni podaci za izvještavanje o bilanci, koji se mogu pribaviti iz sustava trećih strana. Stoga se u mnogim zemljama financijski izvještaji konsolidiraju izvan FMIS-a.

49. Za učinkovito izvještavanje ključno je osigurati uspostavu jedinstvenog kontnog plana (JKP). Većina zemalja članica PEMPAL-a razvila je JKP, koji se primjenjuje u općoj državi, čime se omogućuje jedinstveno kodiranje financijskih transakcija za izvještavanje. Albanija ima isti JKP koji se primjenjuje u svim sustavima UJF-a, što, u kombinaciji s obuhvatom FMIS-a, osigurava da većina zemalja članica PEMPAL-a može izraditi konsolidirane proračunske i financijske izvještaje u skladu sa zakonskim rokovima. Općenito uzevši, trezori zemalja članica PEMPAL-a vrlo su aktivni u redizajniranju KP-a s obzirom na njegovu centralnu ulogu u upravljanju glavnom knjigom, računovodstvom i izvještavanjem u većini zemalja.

50. Mnogim zemljama članicama PEMPAL-a bit će izazov proširiti obuhvat bilance tijekom vremena radi unapređenja konsolidiranog izvještavanja i prelaska na izvještavanje na temelju potpune primjene obračunske osnove, uključujući širi javni sektor. Ključno je osigurati podupiranje proširenja JKP-om, kao i digitalizacijom. U idealnom smislu proširiti će se i postojeći centralni informacijski sustavi tako da se relevantne bezgotovinske transakcije, kao i stanje imovine i obveza, vode u glavnoj knjizi FMIS-a. Međutim, to možda neće uvijek biti izvedivo. Stoga će zemlje morati osigurati interoperabilnost sustava trećih strana koji se koriste, pri čemu je ključna uloga JKP. Proširenjem obuhvata omogućit će se i pristup

<sup>20</sup> U nekim se zemljama ta uloga može obavljati i izvan MFIN-a i trezora.

<sup>21</sup> Kompleksnost povezana s računovodstvom na temelju potpune primjene obračunske osnove može dovesti do neprovedivih politika kojima se narušava cjelovitost financijskih podataka i izvještaja koji se sastavljaju.

većem skupu podataka koji se mogu koristiti za unapređenje analitičkih procesa u državnom sektoru. Na primjer, nakon što se identificira i evidentira sva imovina, može se bolje analizirati način na koji se ta imovina učinkovito koristi i doprinosi vladinim rezultatima.<sup>22</sup>

51. Zemlje članice PEMPAL-a kreću se prema sofisticiranijim mogućnostima izvještavanja kako se usklađuju s IPSAS-ima i standardom statističkog izvještavanja GFSM2014 te međusektorskim zahtjevima za izvještavanje. Osnovni element za učinkovitije izvještavanje je moderan JKP. Trezori imaju vodeću ulogu u vođenju glavne knjige i računa državnog sektora te stoga trebaju biti i ključni akteri u dizajniranju i upravljanju JKP-om kako bi se osiguralo da JKP ispunjava sve glavne zahtjeve za izvještavanje. U svojim aktivnostima TCOP-ova *Radna grupa za računovodstvo i izvještavanje u javnom sektoru* pruža podršku državnim trezorima u razvoju proračunskog i financijskog izvještavanja. Značajno je doprinijela s nekoliko proizvoda znanja o dizajnu JKP-a (PEMPAL, 2020; PEMPAL, 2022) i konsolidaciji financijskih izvještaja (PEMPAL, 2016) te s dvanaest tematskih sastanaka koji su održani uživo u periodu od 2010. do 2019.

### 3.3.2. Budući trendovi

52. Analizom je utvrđeno nekoliko budućih trendova u proračunskom i financijskom izvještavanju:

- ✦ Prvo, bilo bi korisno potpuno integrirati proračunske klasifikacije i KP u JKP jer su u mnogim zemljama oni i dalje ustrojani paralelno i povezani veznim tablicama itd. Trezori imaju važnu ulogu u razvoju i daljnjem unapređenju JKP-ova. U jedinstvenom su položaju da razumiju važnost jedinstvenog sustava kodiranja i imaju važnu ulogu u osiguravanju cjelovitosti klasifikacijskog sustava u državnom sektoru, što uključuje osiguravanje konsolidacije ne samo u sektoru opće države nego i u javnom sektoru u cjelini.
- ✦ Drugo, digitalizacijom će se omogućiti daljnja unapređenja transparentnosti trezorskih podataka i poduprijeti šire korištenje trezorskih podataka donositelja odluka izvan MFIN-a, istraživača itd.

Implementacija modernog IFMIS-a omogućit će i korištenje podataka o UJF-u u stvarnom vremenu za donošenje upravljačkih odluka.

- ✦ Treće, razvija se međusektorsko izvještavanje u mnogim oblastima, kao što su rodna pitanja ili klimatske promjene, kao važna nova oblast. S daljnjom digitalnom transformacijom državne uprave, i dalje će rasti ti sofisticiraniji zahtjevi.
- ✦ Četvrto, kako broj direktnih trezorskih klijenata raste, a obuhvat trezorskih usluga se proširuje, integracija IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje i IFMIS-a postat će sve važnija.
- ✦ Naposljetku, premda je većina zemalja započela s implementacijom IPSAS-a, iskustvo pokazuje da su te reforme duge i da ih je teško provesti. Premda u mnogim zemljama trezori nisu na čelu metodološke strane reforme, njihova uloga u financijskom izvještavanju od ključne je važnosti za njezinu uspješnu implementaciju.

### 3.3.3. Posljedice za program TCOP-a

53. Budući trendovi oblikuju tematske prioritete i potrebe za učenjem koje TCOP-ova *Radna grupa za računovodstvo i izvještavanje u javnom sektoru* može adresirati, uključujući:

- ✦ **dizajn JKP-a**, s integracijom zahtjeva na temelju IPSAS-a i međusektorskih zahtjeva za izvještavanje
- ✦ **korištenje alata za analizu podataka** (PI, skladišta podataka, u konačnici i napredna analitika) radi osiguravanja transparentnosti izvršenja proračuna i podupiranja donošenja odluka
- ✦ **integracija financijskih podataka i podataka o učinku** u izvještaje o izvršenju proračuna, i
- ✦ **integriranje IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje i IFMIS-a.**

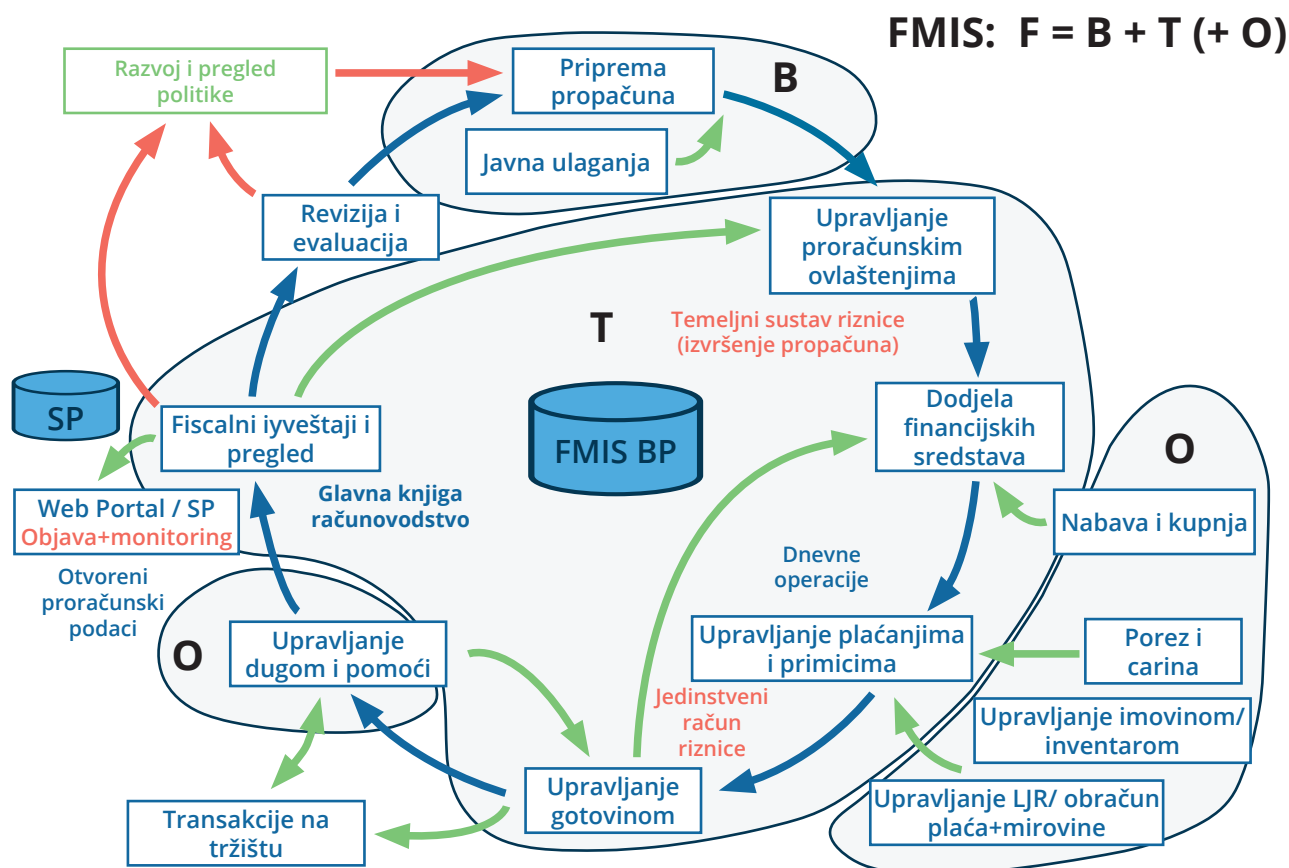
54. Kako bi se postigli maksimalni rezultati, TCOP treba koordinirati svoje aktivnosti u oblasti proračunskog i financijskog izvještavanja s drugim aktualnim inicijativama za učenje, kao što je Program računovodstva i izvještavanja u javnom sektoru (PULSAR).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> U Australiji je, na primjer, postalo jasno čim se sva dugotrajna imovina obuhvatila bilancom da se vlada mora riješiti stambenih zgrada jer su iznosi njihovog zadržavanja bili visoki, a vladi je bilo učinkovitije da ih iznajmljuje. Slično tome, vlada je počela unajmljivati određenu imovinu umjesto da je drži u vlasništvu.

<sup>23</sup> Informacije o PULSAR programu dostupne su na internetskoj stranici: <https://cfr.worldbank.org/programs/pulsar>.



Slika 10. Funkcijski moduli i interakcije FMIS-a: Više od obrade plaćanja



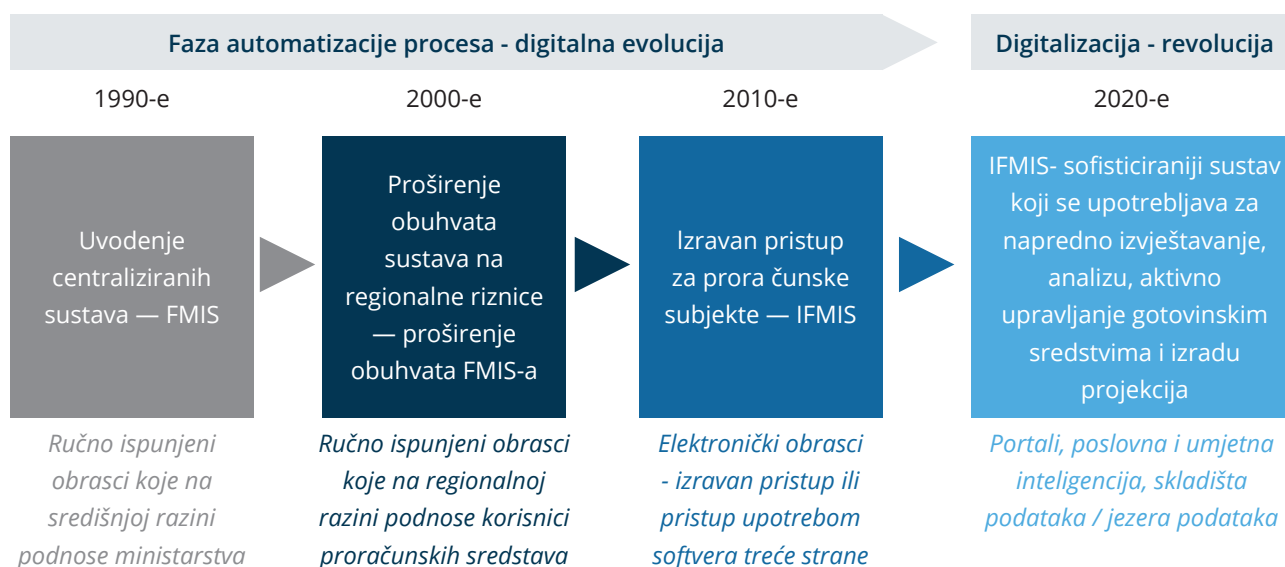
Izvor: Dener (2024).

potražnju državnih klijenata za agilnim uslugama. IKT će i dalje biti dominantna prioriteta reforme trezora u budućnosti, kako je prikazano na **Slici 11.**, na kojoj je vidljivo da će trezor u budućnosti doživjeti digitalnu revoluciju jer će unaprijediti poslovanje primjenom naprednih alata kao što su PI i UI.

58. Kao što je prikazano na **Slici 10.**, trezor je i dalje u središtu cjelokupnog sustava UJF-a, što umnogome nadilazi samo procese plaćanja i naplate prihoda. Automatizacija je promijenila trezorsko poslovanje (npr. manje oslanjanje na papir, korištenje digitalnog potpisa, evidentiranje svih prihodovnih i rashodovnih transakcija i izvještavanje o njima za sve razine državnog i lokalnog proračuna) te će i dalje biti ključan u podupiranju razvoja funkcije trezora (npr. uključivanje naprednih mogućnosti za analizu podataka, korištenje zajedničke digitalne javne infrastrukture za plaćanja i automatiziranu razmjenu

podataka). Stoga je IKT i dalje važan, čak i ako trezor nema direktnu kontrolu nad IT funkcijom.

59. Treba napomenuti da se primjena IT-ja u kontekstu trezora više ne odnosi samo na automatizaciju rutinskih procesa. Nekoliko zemalja u regiji poduzelo je korake za implementaciju sofisticiranije analitike podataka. Stoga su državni trezori u Mađarskoj i Srbiji uspostavili skladišta podataka za podatke o UJF-u, a Azerbajdžan, Kazahstan, Srbija i Uzbekistan rade na razvoju sustava PI-ja i proširenju raspona podataka o UJF-u dostupnih za analitiku. Državni trezor Gruzije ispituje potencijal UI-ja u automatizaciji trezorskih kontrola (slično projektu koji je u tijeku u Indoneziji), dok Turska eksperimentira s primjenom UI-ja u izradi projekcija novčanih tokova. Interes za nove digitalne tehnologije vrlo je velik i vjerojatno će se nastaviti u nadolazećim godinama.

**Slika 11.** Digitalna transformacija u trezorskim institucijama

Izvor: Autori.

### 3.4.2. Budući trendovi

60. Informacijski sustav trezora i dalje će biti jezgra IFMIS-a, a državni trezori i dalje će imati važnu ulogu u razvoju IFMIS-a i njegovoj integraciji s drugim državnim sustavima. U daljnjoj digitalnoj transformaciji UJF-a, mogu se prepoznati sljedeći budući trendovi:

- ✦ Prvo, informacijski sustavi trezora obuhvaćat će sve prihodovne i rashodovne transakcije<sup>24</sup> (sveobuhvatna online obrada podataka) kako bi se mogla razviti pouzdana povijesna baza podataka o operacijama UJF-a koja će sadržavati aktivnosti do najniže razine potrošačkih jedinica kako bi bila korisna. Pouzdan temelj za naprednu analitiku podataka može se uspostaviti samo na osnovi bogate i pouzdane baze podataka svih transakcija UJF-a. U tu svrhu treba uvesti IFMIS kao jedinu platformu za dnevno evidentiranje svih transakcija i elektroničko izvršavanje svih državnih plaćanja korištenjem sigurnog sučelja s bankovnim sustavom za plaćanja i poravnanje bankovnih računa. Te preduvjete treba ispuniti kako bi se maksimalno povećale koristi investiranja u IKT postojećih trezorskih informacijskih sustava ili platformi FMIS-a.
- ✦ Digitalna tehnologija i dalje će biti ključni pokretač modernizacije svih osnovnih funkcija trezora.

Premda je u prošlosti naglasak uglavnom bio na automatizaciji rutinskih postupaka, kao što je obrada plaćanja, u budućnosti će primjena sofisticiranijih tehnologija, kao što su analitika podataka i UI, biti šira. Najperspektivnije oblasti za primjenu UI-ja u državnim trezorima su otkrivanje nepravilnosti u platnim transakcijama i automatizacija trezorskih kontrola te primjena UI-ja za izradu projekcija novčanih tokova. Međutim, u budućnosti se mogu pojaviti druge potencijalne oblasti primjene najsuvremenije tehnologije.

- ✦ Drugo, implementacija naprednih digitalnih tehnologija zahtijeva dostupnost, pravovremenost i visoku kvalitetu podataka koji se koriste za analitiku ili modele UI-ja. To se odnosi ne samo na trezorske podatke nego uključuje i podatke iz drugih državnih sustava u stvarnom vremenu. Stoga će osiguravanje interoperabilnosti državnih sustava i njihova integracija i dalje biti prioritetna oblast.
- ✦ Treće, implementacija novih digitalnih tehnologija donosi dodatne koristi, ali i dodatne rizike. Bit će potrebno obratiti veliku pažnju osiguravanju odgovarajuće kibernetičke sigurnosti i upravljanju novim rizicima povezanim s primjenom UI-ja.
- ✦ Naposljetku, važno je napomenuti da državni trezori i ministarstva financija nisu jedini korisnici

<sup>24</sup> U idealnom smislu to bi uključivalo platne i prihodovne transakcije, ali i sve promjene financijskog položaja države.

trezorskih podataka. Stoga će biti sve relevantnije uvesti fleksibilne alate za analizu podataka prilagođene širim potrebama korisnika. Glavni naglasak treba staviti na transparentnost i pristup podacima.

### 3.4.3. Posljedice za program TCOP-a

61. TCOP već više od 10 godina podupire aktivnosti učenja među kolegama povezane s primjenom IT-a u poslovanju trezora. Studijski posjeti Južnoj Koreji i Gruziji te tematski skupovi u Beču (2017.), Bakuu (2018.), Budimpešti (2019.) i Beogradu (2024.), kao i brojni virtualni skupovi produbili su znanje članova zajednice o aktualnim pristupima razvoju IFMIS-a i drugim aspektima primjena IT-a u poslovanju trezora. Budući da je digitalna tehnologija i dalje ključni pokretač institucijskih promjena, ta će tema i dalje biti važan prioritet PEMPAL-a u budućnosti, posebno s obzirom na to da zemlje eksperimentiraju s naprednijim digitalnim tehnologijama kao što su PI i UI. TCOP ima sljedeće potrebe za učenjem koje proizlaze iz budućih trendova razvoja trezora:

- ✦ **Konceptualni dizajn sljedeće generacije IFMIS-a.** Nekoliko zemalja u regiji PEMPAL-a (uključujući Armeniju, Sjevernu Makedoniju, Rumunjsku i Tadžikistan) trenutačno radi na novoj generaciji IFMIS-a, dok nekoliko drugih razvija i/ili nadograđuje odabrane module IFMIS-a. Učenjem iz relevantnih primjera dobrih praksi i razmjenama praktičnog iskustva u razvoju i upravljanju IFMIS-om zemlje mogu prepoznati najbolja tehnička rješenja.
- ✦ **Unapređenje interoperabilnosti informacijskih sustava UJF-a.** Unatoč znatnom napretku ostvarenom u automatizaciji trezorskog sustava i osnovnih sustava UJF-a, u većini zemalja te su platforme razvijene neovisno i trenutačno funkcioniraju kao samostalni sustavi. Malo se pažnje posvećuje uspostavi nacionalnih digitalnih platformi za elektroničku razmjenu usluga [engl. government service bus, GSB] s univerzalno dogovorenim protokolima unutar ekosustava UJF-a za automatizaciju sigurne razmjene podataka s pomoću aplikacijskih programskih sučelja [engl. Application Programming Interface, API]. Štoviše, zbog fragmentiranih sustava postoje znatni izazovi u pogledu točnosti, pouzdanosti i konsolidacije financijskih podataka. TCOP može istražiti i

postojeće platforme GSB-a i primjenu API-ja za automatizaciju sigurne razmjene podataka između IFMIS-a i drugih informacijskih sustava UJF-a kako bi se maksimalno povećale koristi investiranja u IKT.

- ✦ **Razvoj alata za analizu podataka.** Podaci o izvršenju proračuna ključni su za omogućavanje donošenja vladinih odluka na temelju podataka. Stoga su razvoj podatkovne infrastrukture (kao što su skladišta podataka) i primjena alata za analizu podataka, kao što je PI, važna, ali nove oblasti za državne trezore, što je također usko povezano i s dizajnom JKP-a.
- ✦ **Korištenje potencijala umjetne inteligencije u poslovanju trezora.** Umjetna inteligencija je nova disruptivna tehnologija, koja donosi vrlo visok potencijal, ali i znatne povezane rizike. Kako bi učinkovito primjenjivali UI, državni trezori moraju steći znanje o oblastima u kojima se UI može uvesti, preduvjetima za njezinu implementaciju, potencijalnim koristima i povezanim rizicima UI-ja te strategijama smanjenja rizika. Praktično iskustvo u primjeni UI-ja u regiji PEMPAL-a za sada je bilo vrlo ograničeno, stoga je razmjena iskustava među kolegama stručnjacima iz drugih regija od velike važnosti.
- ✦ **Integracija IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje i IFMIS-a još je jedna oblast koja privlači sve veću pažnju članova TCOP-a, kao što je navedeno u potpoglavlju 3.3. ove publikacije.** To pitanje postaje sve relevantnije zbog proširenja obuhvata JRT-a i trezorskih usluga na potrošačke jedinice niže razine. Premda postoje odabrani primjeri implementacije takvih pristupa u regiji, učenje iz postignuća i izazova s kojima se zemlje suočavaju u tom procesu bilo bi korisno za cijelu Zajednicu prakse trezora.

## 3.5 Novonastale funkcije – interne kontrole i upravljanje rizicima

62. **Slika 3.** prikazuje šest funkcija koje se primjenjuju u većini zemalja članica PEMPAL-a, ali i funkcije koje nisu toliko zastupljene. Prema provedenoj anketi, izobrazba i osposobljavanje (8), računovodstvena

politika (7), ostala IT podrška izvan trezorskog sustava (7) i upravljanje dugom (5) značajne su funkcije u nekoliko zemalja, premda nisu osnovne funkcije u sklopu trezora u većini zemalja članica PEMPAL-a. Neke zemlje također imaju funkcije koje nisu navedene u anketi. U Beogradu smo saznali da Srbija i Rumunjska pružaju širi spektar bankarskih usluga kao alternativu poslovnim bankama.<sup>25</sup> Ta je uloga privukla znatnu pažnju, ali izaziva zabrinutost u pogledu toga je li trezor konkurencija poslovnim bankama, a ako jest, pruža li usluge na potpuno pravedan način bez ostvarivanja poslovne prednosti.

63. Anketa je također sadržavala pitanje o novim aktivnostima u državnom sektoru, uključujući interne kontrole i upravljanje rizicima. Od 17 zaprimljenih odgovora o internim kontrolama, četiri zemlje su uspostavile službu unutar trezora, četiri su navele da je za njih nadležna Služba za interne kontrole u MFIN-u, a pet da su u nadležnosti interne revizije. Četrnaest zemalja dostavilo je slične odgovore o upravljanju rizicima. Odgovori su ujedno pokazali i neujednačeno razumijevanje internih kontrola i upravljanja rizicima. Postoji i nejasnoća u pogledu razlike između internih kontrola i interne revizije te nadležnosti za različite razine upravljanja rizicima.<sup>26</sup>

64. U zemljama članicama OECD-a trend je da se interne kontrole i upravljanje rizicima uključi u upravljanje organizacijama, uključujući procese strateškog planiranja i implementacije. Raznoliko organizacijsko ustrojstvo državnih trezora u regiji i činjenica da većina državnih trezora nisu neovisne organizacije, nego službe unutar MFIN-a,<sup>27</sup> utječe na ustrojstvo internih kontrola i upravljanja rizicima. Međutim, s obzirom na to da državni trezori sazrijevaju i da se koncept upravljanja na temelju rezultata dalje razvija u oblasti UJF-a, vjerojatno će se povećati važnost funkcija internih kontrola i upravljanja rizicima. To je stoga oblast u kojoj PEMPAL može dodatno poraditi na razumijevanju zemalja i osiguravanju daljnjeg bavljenja ovim aktivnostima u budućnosti.

65. U konačnici, interne kontrole i upravljanje rizicima su upravljačke odgovornosti koje trebaju snositi sve potrošačke jedinice. Neovisno o tome, trezor ima središnju ulogu u usmjeravanju i praćenju potrošačkih jedinica dok istovremeno upravlja vlastitim procesima. Stoga trezor ima stalnu ulogu u razvoju smjernica i uputa te kvalitetnom osiguravanju implementacije unapređenog okvira za interne kontrole i upravljanje rizicima.

<sup>25</sup> Plenarna sjednica TCOP-a za 2024. Izvještaj o skupu. Dostupno na: <https://www.pempal.org/index.php/hr/events/plenarna-sednica-tcop-pempal-za-2024>.

<sup>26</sup> Okvir za upravljanje rizicima uključuje tri razine ili „tri linije obrane“: (i.) operativni menadžment koji snosi odgovornost za rizike i upravlja rizicima, (ii.) funkcije upravljanja rizicima i praćenja usklađenosti, koje osiguravaju nadzor, okvire i politike, i (iii.) interna revizija, koja pruža neovisnu uslugu izražavanja uvjerenja i potvrdu učinkovitosti drugih dviju linija.

<sup>27</sup> Prema anketi iz 2022., u 11 zemalja članica PEMPAL-a državni trezori su službe (ili skupne službe) koje nisu operativno neovisno ustrojene unutar MFIN-a. U dvije zemlje članice PEMPAL-a trezori su donekle operativno neovisne službe unutar MFIN-a, a u pet slučajeva su zasebne pravne osobe.



## Sinteza TCOP-ovih potreba za učenjem

66. Ovo poglavlje sadrži sintezu posljedica budućih trendova u razvoju osnovnih i novonastalih funkcija trezora o kojima je riječ u trećem poglavlju ove publikacije na TCOP-ove potrebe za učenjem. Kontinuirani razvoj uloga i funkcija trezora u regiji, kao i nove mogućnosti za institucionalni razvoj omogućene digitalizacijom i potaknute širim reformama javnog sektora, zahtijevaju daljnji razvoj kapaciteta u državnim trezorskim institucijama. U mnogim slučajevima, kao što je primjena napredne tehnologije u kontekstu trezora ili upravljanju gotovinom, učenje među kolegama i dalje je primarni, ako ne i jedini izvor relevantnog znanja, zbog čega su TCOP-ove aktivnosti vrlo mjerodavne za sve zemlje članice.

67. U **Tablici 2.** prikazana je sinteza ključnih potreba za učenjem utvrđenih za tri glavne funkcijske oblasti obuhvaćene ovom publikacijom, zajedno s IKT-om, koji je važan pokretač reformi i promjena za državni sektor općenito, a posebno za državne trezore. Kao što je vidljivo iz sinteze, tematske oblasti svih četiriju radnih grupa TCOP-a (razvoj uloga i funkcija trezora, upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova, računovodstvo i izvještavanje u javnom sektoru i primjena IT-a u poslovanju trezora) podudaraju se s budućim TCOP-ovim potrebama za učenjem utvrđenima na temelju aktualnih i budućih trendova. Međutim, s obzirom na to da državni trezori u zemljama članicama PEMPAL-a sazrijevaju, njihovi

**Tablica 2.** Sinteza glavnih oblasti za učenje u sklopu TCOP-a u budućnosti

Funkcijska oblast	TCOP-ove potrebe za učenjem
Plaćanja i upravljanje trezorom*	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Organizacijska promjena</li> <li>✦ Interoperabilnost informacijskih sustava</li> <li>✦ Upravljanje rizicima</li> <li>✦ Upravljanje na temelju rezultata</li> <li>✦ Interne kontrole</li> </ul>
Upravljanje gotovinom	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Optimalni obuhvat JRT-a i osiguravanje zamjenjivosti sredstava na JRT-u</li> <li>✦ Uspostava gotovinskih rezervi</li> <li>✦ Izrada projekcija novčanih tokova, uključujući integracijom novih tehnika</li> <li>✦ Razvoj aktivnijeg upravljanja gotovinom, uključujući primjenu šireg raspona instrumenata za zaduživanje i investiranje</li> <li>✦ Koordinacija upravljanja gotovinom, upravljanja dugom i monetarne politike</li> </ul>

Funkcijska oblast	TCOP-ove potrebe za učenjem
Izveštavanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Dizajn JKP-a</li> <li>✦ Primjena alata za analizu podataka</li> <li>✦ Integracija financijskih podataka i podataka o učinku u izvještavanje</li> <li>✦ Integracija IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje s IFMIS-om</li> </ul>
IT u trezorskom poslovanju	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Idejno rješenje za sljedeću generaciju IFMIS-a</li> <li>✦ Unapređenje interoperabilnosti informacijskih sustava UJF-a</li> <li>✦ Primjena alata za analitiku podataka</li> <li>✦ Korištenje potencijala UI-ja u poslovanju trezora</li> <li>✦ Integriranje IT rješenja za računovodstvo i izvještavanje i IFMIS-a</li> </ul>

\* TCOP-ove potrebe za učenjem u ovoj oblasti nisu ograničene na autorizaciju i obradu plaćanja, nego se odnose i na aktivnosti upravljanja trezorom i stoga obuhvaćaju druge funkcije trezora.

se prioriteta učenja u tematskim oblastima mijenjaju u skladu s utjecajima tehnološkog napretka i širih reformi UJF-a na institucionalne uloge i funkcije trezora.

**68. Tablica 2.** pokazuje da mnoge oblasti učenja obuhvaćaju nekoliko osnovnih funkcija trezora. Na primjer, upravljanje na temelju rezultata relevantno je za autorizaciju i obradu plaćanja, ali i za druge funkcije trezora, kao što su upravljanje gotovinom i izvještavanje. Promjene u obuhvatu JRT-a utječu na autorizaciju i obradu plaćanja, dizajn JKP-a i izvještavanje. Uvode se napredne digitalne tehnologije, kao što su UI i PI, radi podmirivanja operativnih potreba i povećanja učinka osnovnih funkcija trezora. Međusektorska priroda mnogih utvrđenih potreba za učenjem zahtijevat će organiziranje više zajedničkih skupova na kojima će se okupiti stručnjaci iz različitih tematskih grupa TCOP-a i koji će se temeljiti na iskustvu drugih Zajednica prakse PEMPAL-a, posebno u oblastima internih kontrola i upravljanja na temelju učinka.

**69.** Razvoj tehničkih kompetencija fokusirat će se na tri glavne oblasti: prvo, na izradu projekcija novčanih tokova s obzirom na to da trezori nastoje prijeći na aktivnije upravljanje gotovinom; drugo, na računovodstvenu reformu i način proširenja obuhvata financijskog izvještavanja na sveobuhvatnije izvještavanje o državnoj bilanci, uz primjenu obračunskog računovodstva; treće, na analitiku podataka i znanost o podacima, kako raste potražnja

za korištenjem trezorskih podataka za podupiranje donošenja odluka i interes za korištenje trezorskih i drugih podataka za daljnju digitalizaciju poslovanja trezora. U širem smislu, trezori će morati bolje razumjeti i provoditi interne kontrole i upravljanje rizicima te mjeriti učinak i izvještavati o njemu. Bit će važna i moderna primjena novih IKT alata.

**70.** U mnogim slučajevima, kao što je primjena napredne tehnologije u kontekstu trezora ili upravljanje gotovinom i izrada projekcija novčanih tokova, učenje među kolegama (uključujući i kolege iz zemalja koje nisu članice PEMPAL-a) i dalje je primarni, ako ne i jedini izvor relevantnog znanja, zbog čega su aktivnosti TCOP-a vrlo relevantne za sve zemlje članice. Postoje mnogi primjeri dobre prakse vidljivi u zemljama članicama PEMPAL-a, dok se istovremeno neke zemlje bore s reformama i potpunom iskorištavanjem procesa digitalizacije. Time se pruža prilika za bolje usmjerenje aktivnosti TCOP-a, poticanje daljnjih unapređenja u trezorskom poslovanju isticanjem postignuća mreže i sistematizacijom dobrih praksi razvojem proizvoda znanja i provođenjem tematskih istraživanja među zemljama.

**71.** Vrijednost razmjene znanja i iskustava među kolegama također je povezana s raznolikošću organizacijskih i funkcijskih modela državnih trezora u regiji PEMPAL-a. Premda postoje zajednički trendovi, postoje i vrlo značajne razlike među trezorskim institucijama i vjerojatno se to neće promijeniti u

nadolazećim godinama. Razmatranjem različitih iskustava i uspoređivanjem različitih pristupa rješavanju zajedničkih problema koji se već koriste u drugim zemljama, državni trezori mogu razviti učinkovita rješenja prilagođena pojedinim zemljama za izazove s kojima se suočavaju.

72. Zbog sposobnosti uzimanja u obzir institucionalne raznolikosti i jedinstvenog znanja i iskustava kolega, učenje među kolegama važan je alata koji podupire razvoj trezora i reforme modernizacije. Najnovije

procjene TCOP-ovog utjecaja na reforme UJF-a, razvoj trezora i inovacije pokazale su da je u periodu od 2018. do 2024. 85 posto (17) zemalja članica TCOP-a provelo reforme trezora i mjere razvoja trezora na temelju znanja stečenog u zajednici, dok je osam zemalja razmatralo ulaganje daljnjih napora u modernizaciju trezora (Gvaladze, 2025). Stoga je kontinuirano djelovanje TCOP-a kao profesionalne zajednice važan faktor uspjeha za daljnji i institucionalnih razvoj državnih trezora u regiji PEMPAL-a.



# Literatura

Allen, R., Hurcan, Y., & Queyranne, M. (2016). The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. *Public Budgeting & Finance*, 36. 10.1111/pbaf.12141

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

Dener, C. (2024). *Trendovi u modernizaciji IFMIS-a: Napredna analitika i interoperabilnost*. Izlaganje na Plenarnoj sjednici TCOP-a za 2024. u Beogradu 4. lipnja/juna 2024. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarna-sednica-tcop-pempal-za-2024>

Gamkrelidze, D. (2025). *Transformacija poslovanja riznice utemeljena na UI-ju: Iskustvo Gruzije*. Izlaganje održano na produženoj studijskoj posjeti TCOP-a Gruziji, 29. svibnja/maj 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/index.php/hr/events/produzena-studijska-poseta-gruziji>

Gamkrelidze, D., Gurazada, S., & Vatyan, A. (2024a) How Treasury Single Account (TSA) improved Georgia's public finances. Dostupno na: <https://blogs.worldbank.org/en/governance/how-treasury-single-account--tsa--improved-georgia-s-public-fina>

Gamkrelidze, D., Mchedlishvili, G., Prentice, G., Verma, A. (2024b). *AI-Powered Treasury: Georgia's Innovative Approach to Managing Payment Risks*. Dostupno na: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2024/09/ai-powered-treasury>

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

Gvaladze, E. (2025). *TCOP: Utjecaj na reforme UJF-a i prioriteta za period naredne strategije*. Izlaganje na plenarnoj sjednici na razini cijele mreže u ožujku/martu 2025. u Beču, Austrija. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/buducnost-ujf-stratesko-uskladivanje-i-inovativna-rjesenja>

Nasibov, M. (2024). *Azerbajdžan: Inovativna rješenja u upravljanju trezorskim poslovanjem*. Izlaganje na Plenarnoj sjednici TCOP-a za 2024. u Beogradu, 3. lipnja/jun 2024. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/plenarna-sednica-tcop-pempal-za-2024>

PEMPAL (2016). *Guidance on Financial Reporting Consolidation*. Dostupno na <https://www.pempal.org/guidance-financial-reporting-consolidation>

PEMPAL (2017). *Ugovor o razini usluge između riznice / ministarstva financija i središnje banke*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/ugovor-o-razini-usluge-izmedu-riznice-ministarstva-financija-i-sredisnje-banke>

PEMPAL (2020). *Optimizacija dizajna jedinstvenog računskog plana: Savjeti za stručnjake s praktičnim znanjem o upravljanju javnim financijama*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/optimizacija-dizajna-jedinstvenog-racunskog-plana-savjeti-za-strucnjake-s>

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

PEMPAL (2022). *Dizajn jedinstvenog računskog plana: Kako odgovoriti na zahtjeve za izvještavanje tijekom krize*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/dizajn-jedinstvenog-računskog-plana-kako-odgovoriti-na-zahtjeve-za-izvještavanje>

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

PEMPAL (2025a). *Zeleni koridor: iskorištavanje prednosti tehnologije u svrhu provedbe pristupa utemeljenih na riziku u procesima odobravanja i obrade plaćanja*. PEMPAL-ova priča uspješnica. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/zeleni-koridor-iskoristavanje-prednosti-tehnologije-u-svrhu-provedbe-pristupa-utemeljenih-na-riziku>

PEMPAL (2025b). *Mjerenje učinka riznice u zemljama članicama PEMPAL-a. Rezultati tematske ankete*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/knowledge-product/mjerenje-učinka-riznice-u-zemljama-članicama-pempal-rezultati-tematske-ankete>

Réz, A. (2023). *Projekcije novčanih sredstava u Mađarskoj – suradnja Agencije za dug i Državne riznice*. Izlaganje na sastanku Tematske grupe TCOP-a za upravljanje gotovinom i izradu projekcija novčanih tokova u Beču, 28. studenoga/novembar 2023. Dostupno na: <https://www.pempal.org/index.php/hr/events/sastanak-tematske-grupe-za-upravljanje-novcanim-sredstvima-zajednice-prakse-za-riznicu-0>

Tavaszi, Z. (2025). *Razvoj uloge i funkcija riznice u Mađarskoj*. Izlaganje na tematskom danu TCOP-a u Beču, 27. ožujka/mart 2025. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematski-dan-tcop-uticaj-digitalne-transformacije-na-evoluciju-uloge-i-funkcija-trezora>

TCOP (2024). *Jačanje i mjerenje učinka trezora u upravljanju gotovinskim tokovima i izradi projekcija*. Tematski sastanak TCOP-a u Tirani, Albanija (4. – 6. studenoga/novembra 2024.). Izvještaj sa skupa. Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/events/tematski-dogadaj-zajednice-prakse-trezora-pempal>

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

Williams, M. (2025). *Uloga odbora za koordinaciju gotovinskih sredstava*. PEMPAL-ova Zajednica prakse trezora (TCOP). Dostupno na: <https://www.pempal.org/hr/uloga-odbora-za-koordinaciju-gotovinskih-sredstava>



