

# UPRAVLJANJE GOTOVINOM I LIKVIDNOŠĆU HRVATSKOG PRORAČUNA\*

mr. sc. Anto BAJO  
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni članak\*\*  
UDK 336.12(47.5)  
JEL H60

### *Sažetak*

*Glavna je teza rada da gotovinom i likvidnošću državnog proračuna ne upravlja Ministarstvo financija, zbog čega ono, u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom, ne može obuzdati i usporiti rast kratkoročnoga javnog duga. Tek se od 2001. u Ministarstvu financija, zahvaljujući institucionalnim poboljšanjima, stvaraju pretpostavke za upravljanje gotovinom i likvidnošću. Tako platni promet umjesto državne institucije obavljaju banke, uspostavlja se financijsko poslovanje proračunskih korisnika putem jedinstvenog računa Riznice, depoziti države postupno prelaze iz brojnih poslovnih banaka na jedinstveni račun Riznice u Hrvatskoj narodnoj banci i državnoj Hrvatskoj poštanskoj banci. Nažalost, Ministarstvo financija, u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom, još uvijek ne obavlja nijednu operaciju upravljanja gotovinom i likvidnošću unutar sustava Državne riznice niti s viškovima proračunskih sredstava sudjeluje na tržištu novca. Zbog takvog stanja upravljanje gotovinom i likvidnošću državnog proračuna u rukama je poslovnih banaka.*

*Ključne riječi: jedinstveni račun Riznice, platni promet, upravljanje gotovinom i likvidnošću, poslovne banke*

## 1. Uvod

Glavni je cilj ovog rada utvrditi može li hrvatsko Ministarstvo financija, u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom (HNB), upravljati gotovinom i likvidnošću državnog

---

\* Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima i Dubravku Mihaljeku jer su konstruktivnim savjetima i sugestijama pomogli boljem profiliranju ovog rada.

\*\* Primljeno (*Received*): 2.5.2005.  
Prihvaćen (*Accepted*): 22.6.2005.

proračuna, obavljati financijske operacije unutar sustava Državne riznice odnosno postati banjar proračunskih korisnika te aktivno sudjelovati na tržištu novca s ponudom viškova likvidnosti. Glavna je teza rada da gotovinom i likvidnošću državnog proračuna ne upravlja Ministarstvo financija, zbog čega ono, u suradnji s HNB-om, ne može obuzdati ni usporiti rast kratkoročnoga javnog duga.

U većini zemalja upravljanje gotovinom funkcija je državne riznice kojom ministarstvo financija osigurava kontrolu novčanih tijekova putem sustava jedinstvenog računa riznice (u domaćoj i inozemnoj valuti) i centralizaciju depozita državnog proračuna i izvanproračunskih fondova na jedinstvenom računu u središnjoj banci. Upravljavajući likvidnošću, ministarstvo financija obavlja unutarnje (*in house*) operacije u sustavu riznice koje se odnose na osiguranje najpovoljnijih uvjeta kratkoročnog zaduživanja i financiranja proračuna, plasmana viškova proračunskih sredstava na tržištu novca, odobravanja kredita proračunskim korisnicima te držanje depozita u poslovnim bankama po najpovoljnijoj kamatnoj stopi.

Upravljanje gotovinom funkcija je riznice na temelju koje ministarstvo financija obavlja kontrolu priljeva i odljeva novca s računa države, te kontrolu prikupljenih sredstava i obavljenih isplata. Ta kontrola ne obuhvaća samo proračunske prihode i rashode nego i uplate i isplate koje se obavljaju preko izvanproračunskih fondova. Sustav upravljanja gotovinom za cijelu državu mora osigurati niz informacija, npr. o dinamici pritjecanje prihoda, dospjeća obveza, redosljedu otplate kredita ili očekivanim primicima od prodaje imovine.

Glavni su ciljevi upravljanja gotovinom i likvidnošću kontrola državne potrošnje, učinkovita provedba proračuna i minimiziranje troškova zaduživanja. Stoga za uspješnu provedbu proračuna ministarstvo financija treba osigurati podmirenje obveza u skladu s uvjetima ugovora i prikupljanje prihoda navrijeme. Ministarstvo financija treba minimizirati transakcijske troškove, zaduživati se uz niže kamatne stope te stvarati dodatnu gotovinu investiranjem u vrijednosnice s prinosom. Ono treba izbjegavati plaćanje unaprijed i osigurati točnu evidenciju rokova dospjeća obveza (Allen i Tommasi, 2001:243).

Za upravljanje gotovinom i likvidnošću ključno je osigurati poslovanje državnih institucija putem jedinstvenog računa riznice, dobar platni promet koji bi trebale obavljati banke, te uredno podmirenje državnih obveza.

Rad je podijeljen u četiri dijela. U idućem poglavlju objašnjava se uloga hrvatskog Ministarstva financija u uspostavi upravljanja gotovinom i likvidnošću. U trećem se dijelu u sklopu financijske analize navode glavna ograničenja za sudjelovanje Ministarstva financija na tržištu novca. Za razdoblje od 1994. do 2005. detaljnije se analiziraju veličina transakcija putem državnog proračuna, nepodmirene obveze, stanja i struktura državnog depozita, uvjeti zaduživanja države na tržištu novca i (izravno) kod poslovnih banaka, visina i struktura kratkoročnog zaduživanja države, te stanje likvidnosti na računima države. Posebice se navode razlozi zbog kojih Ministarstvo financija, u suradnji s HNB, ne uspijeva obuzdati i usporiti rast kratkoročnog javnog duga. U četvrtom dijelu razrađuju se zaključci i navode preporuke za institucionalne promjene u sustavu upravljanja gotovinom i likvidnošću hrvatskog proračuna.

## 2. Praksa upravljanja gotovinom i likvidnošću u Ministarstvu financija od 1994. do 2005.

Od 1994. do 2001. godine u Ministarstvu financija RH nije postojala funkcija upravljanja gotovinom i likvidnošću (v. dodatak). Odjel za upravljanje gotovinom, u sustavu Sektora upravljanja javnim dugom, nije nadzirao sve novčane tijekomve uplate prihoda te isplate iz državnog proračuna. Osim toga, značajan dio financijskih transakcija obavljao se putem izvanproračunskih fondova koje Ministarstvo financija nije ni nadziralo ni kontroliralo. Ministarstvo financija kratkoročne je deficite državnog proračuna uglavnom financiralo izravnim zaduživanjem kod HNB-a i drugih državnih institucija unatoč postojanju likvidnih proračunskih sredstava na depozitnim računima u poslovnim bankama i HNB-u. Od 2000. godine problem upravljanja gotovinom i likvidnošću postaje veći jer se Ministarstvo financija više nije moglo zaduživati izravno kod HNB-a.

Od 2001. do 2005. Vlada je, u suradnji s Ministarstvom financija i HNB-om, napravila nekoliko ključnih koraka koji su osigurali institucionalne pretpostavke za upravljanje gotovinom i likvidnošću (tabl. 1) te otvorile mogućnost sudjelovanja Ministarstva financija na tržištu novca s viškom proračunskih sredstava na kraju dana.

Tablica 1. Institucionalne promjene u Hrvatskoj kao preduvjeti za upravljanje gotovinom i likvidnošću od 2001.

Promjena	Godina	Cilj
reforma kunskog platnog prometa	2001.	obavljanje platnog prometa u bankama
zabrana zaduživanja države kod HNB-a	2001.	zabrana financiranja iz primarne emisije
poboljšanja deviznog platnog prometa po računima države	2003.	obavljanje deviznog platnog prometa u HNB-u
kontrola obveza državnog proračuna	2001.	osiguranje fiskalne discipline i urednog izvršenja proračuna
jedinstveni račun Riznice – kunski	2001.	centralizacija novčanih tijekomva i depozita proračuna na JRR-u u HNB-u
jedinstveni račun Riznice – devizni	2003.	centralizacija deviznih depozita države na JDRR-u

Zahvaljujući promjenama, od 2001. Ministarstvo financija prvi put kontrolira financijsko poslovanje institucija koje financira iz državnog proračuna jer uplate i isplate obavlja preko jedinstvenoga (kunskog i deviznog) računa Riznice otvorenoga u HNB-u. Platni promet od 2001. preuzimaju poslovne banke, a HNB je od 2003. dodatno preuzeo od poslovnih banaka devizni platni promet po računima države.

U prijedlozima Vlade za izmjenu platnog prometa koji je sa Zavoda za platni promet trebao prijeći na banke trebalo je definirati odnos HNB-a i Ministarstva financija.

Tako je 2001. u prijedlogu novog zakona o HNB-u utvrđeno da on vodi račune države u svojoj pasivi (što je i do tada radio) te da obavlja platni promet po tim računima. HNB bi obavljao plaćanje s računa po nalogu Ministarstva financija do visine sredstava deponiranih na računu, s tim da Ministarstvo financija odobrava i isplaćuje kamate na sredstva deponirana na računu. Visinu kamate i naknade zajednički bi ugovarali HNB i Ministarstvo financija prema tržišnim uvjetima. Naravno, HNB bi obračunavao i naplaćivao naknadu za usluge platnog prometa. Ipak, HNB je, uz suglasnost Ministarstva financija, mogao ovlastiti drugu instituciju za obavljanje platnog prometa po računima države. Međutim, pitanje je tko će biti ta institucija – banke ili Zavod za platni promet?

U veljači 2001. počeo je raditi Nacionalni klirinški sustav kojim HNB ovlast za obavljanje platnog prometa prenosi na poslovne banke. Međutim, poslovne banke (uglavnom privatne) nisu bile voljne obavljati kontrolu naplate poreza i doprinosa koju je do tada u ime države radio Zavod za platni promet i za to dobivao naknadu. Stoga je iskrsnulo pitanje hoće li banke preuzeti ulogu Zavoda za platni promet te hoće li se putem banaka obavljati platni promet odnosno uplata poreza i doprinosa?

U 2001. Zavod za platni promet mijenja naziv u Financijska agencija (FINA) i za državu nastavlja obavljati poslove platnog prometa, ali u podugovoru s Hrvatskom poštanskom bankom kao jedinom državnim bankom u kojoj su proračunski korisnici otvorili račune. Tako su Hrvatska poštanska banka i Financijska agencija postale fiskalni agenti države te nastavili obavljati platni promet u ime i za račun države.<sup>1</sup> Od 2001. sve državne institucije (koje su imale račune u više poslovnih banaka) otvorile su transakcijske račune za redovito poslovanje u Hrvatskoj poštanskoj banci.<sup>2</sup> Za razliku od državnog proračuna i proračunskih korisnika, Ministarstvo financija dopušta svim lokalnim jedinicama otvaranje računa u poslovnim bankama prema vlastitom izboru.<sup>3</sup>

### *2.1. Kunski platni promet po računima države*

Početkom 2001. godine Ministarstvo financija utvrdilo je da proračunski korisnici mogu imati samo jedan račun u poslovnoj banci.<sup>4</sup> Računi proračunskih korisnika postaju dio sustava jedinstvenog računa Riznice u HNB-u. U veljači 2002. godine Ministarstvo financija poziva korisnike državnog proračuna da otvore depozitni račun za isplate ostalih tekućih izdataka u Hrvatskoj poštanskoj banci, jedinjoj državnoj banci. Osnovni motiv tog poziva je želja Ministarstva financija da poboljša likvidnost Riznice tako da plaćanja izravno obavlja korisnicima državnog proračuna, a ne putem njihovih računa koji su raspoređeni u više banaka prema vlastitom izboru te osigura cjelovit nadzor i kontrolu raspoloživih gotovinskih sredstava.

---

<sup>1</sup> Zakon o platnom prometu, NN 117/01.

<sup>2</sup> Zakon o platnom prometu iz 2001. propisuje da svi pravni subjekti uspostave transakcijske račune u bankama kako bi zamijenili žiroračune koje su imali u ZAP-u. ZAP, koji je promijenio naziv u FINA, sukladno posebnom zakonu donesenom 2001. prekida poslovanje sa žiroračunima 1. travnja 2002. godine. FINA nastavlja raditi s punim brojem djelatnika i zadržava sve postojeće instalacije ZAP-a. Odgovornosti agencije FINA propisane su Zakonom o Financijskoj agenciji (NN 117/01).

<sup>3</sup> Donesena je uredba kojom se bankama propisuje da za agenciju FINA osiguraju dnevne sažetke računa lokalnih uprava. Međutim, slična uredba nije donesena i za indirektno proračunske korisnike kojima je također dopušteno da otvore vlastite račune u poslovnim bankama.

<sup>4</sup> Naputak o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa Riznice, NN 4/01.

Od 2002. depozitne račune Ministarstvo financija ne vodi u HNB-u te svi proračunski korisnici (razdjel i glave) zatvaraju te račune i otvaraju račun u Hrvatskoj poštanskoj banci, koji isključivo služi za isplatu gotovine.<sup>5</sup> Od tada se sva plaćanja obavljaju preko specijalnih podračuna jedinstvenog računa Riznice u HNB-u izravno na račune u poslovnim bankama te na račune proračunskih korisnika otvorenih u Hrvatskoj poštanskoj banci. Treba napomenuti da je račun u Hrvatskoj poštanskoj banci depozitni račun i sastavni dio jedinstvenog računa Riznice. Od 1. lipnja 2002. svi žiroračuni proračunskih korisnika pretvoreni su u depozitne račune u Hrvatskoj poštanskoj banci. Novac s tih računa prebacuje se na jedinstveni račun Riznice. Od tada ministarstva i proračunski korisnici (područne riznice i agencije) nemaju izravan pristup gotovinskim sredstvima. Vlastite prihode automatski raspoređuje Odjel za pripremu proračuna središnje Državne riznice u Ministarstvu financija na temelju izvještaja o prihodima koje dobiva od Računovodstvenog odjela Državne riznice.

Radi održavanja tekuće likvidnosti proračuna, Ministarstvo financija može povlačiti raspoloživa sredstva s računa proračunskih korisnika.<sup>6</sup> Zbog prijelaza na plaćanja s jedinstvenog računa Riznice dolazi do nekoliko promjena. Sve isplate, uključujući one ispod 200.000 kuna (odnosno rashoda za zaposlene, poslovanje, nabavu nefinancijske imovine, vlastite rashode) obavljaju se s jedinstvenog računa Riznice. Državna riznica u Ministarstvu financija podmiruje sve zahtjeve za plaćanja izravno na račune korisnika, bez obzira na iznos. Od 2001. Ministarstvo financija s jedinstvenog računa Riznice isplaćuje kapitalne izdatke i plaće zaposlenih izravno iz Riznice (putem nadležnog ministarstva) na osobne račune u banci prema izboru zaposlenika. Od 2003. Ministarstvo financija sve obveze prema dobavljačima (kapitalne izdatke i materijalne troškove) isplaćuje s jedinstvenog računa Riznice. Ministarstvo financija doznačava sredstva ovisno o dospijeću plaćanja, a potencijalnim viškovima na jedinstvenom računu Riznice krajem radnog dana koristi se za plaćanje u sljedećem danu. Viškovi koji se pojavju krajem radnog dana na računima proračunskih korisnika u Hrvatskoj poštanskoj banci ostaju kao depoziti države za plaćanja u idućim danima ili mjesecima.

*Uplate na jedinstveni račun Riznice.* Od 2002. platni je promet prešao na banke, a ministar financija propisao je koji se računi države otvaraju i vode u HNB-u, odredio je sadržaj pojedinih elemenata naloga za plaćanje poreza i drugih javnih prihoda, te rokove i način provedbe tih naloga. Početkom 2003. godine Ministarstvo financija otvara u HNB-u 7.000 novih računa za naplatu prihoda. Tim računima Ministarstvo financija i dalje posluje preko Financijske agencije u podugovoru s HNB-om. Financijska agencija nastavila je obradu i raspodjelu prihoda u ime Vlade i Ministarstva financija. Sada se svi javni prihodi mogu uplaćivati preko Financijske agencije, ali i preko poslovnih banaka. Javni se prihodi uglavnom uplaćuju putem Financijske agencije na jedinstveni račun Riznice u HNB-u. U 2001. i 2002. najveći izvanproračunski fondovi (za mirovinsko, zdravstveno i zapošljavanje) ulaze u državni proračun te se svi novčani tijekom obavljaju preko jedinstvenog računa Riznice u Hrvatskoj narodnoj banci. Na taj je način u Ministarstvu financija osigurana centralizacija informacija o većini financijskih transakcija opće države.

---

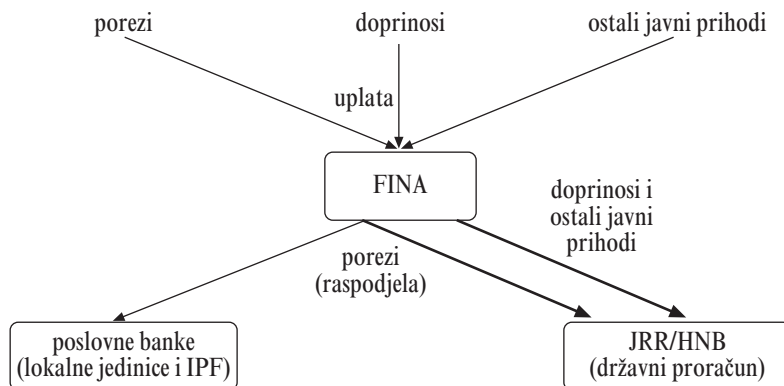
<sup>5</sup> Zakon o platnom prometu, NN 117/01 i Zakon o izvršavanju državnog proračuna, NN 116/01.

<sup>6</sup> Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2002. godinu, NN 116/01.

Od 2002. godine na jedinstveni račun Riznice uplaćuju se i svi vlastiti prihodi koje proračunski korisnici ostvare obavljanjem osnovne i ostale djelatnosti. Ipak, ponovno se pojavljuju izuzeci. Odredbe se ne odnose na institucije znanosti, visokoga, srednjega i osnovnog obrazovanja, đачke domove, ustanove socijalne skrbi te diplomatsko-konzularna predstavništva. Svi ostali proračunski korisnici o ostvarenim i utrošenim prihodima izvješćuju nadležno ministarstvo. Ministarstva nadziru ostvarenje i trošenje prihoda. Proračunski korisnici mogu preuzimati obveze i plaćati ih po stavkama rashoda za čije su financiranje planirani vlastiti prihodi isključivo do iznosa naplaćenih vlastitih prihoda (NN 116/02).

Sustav uplata javnih prihoda nije se bitnije promijenio u usporedbi s prethodnim godinama (sl. 1).

Slika 1. Tijek uplata javnih prihoda od 2001. godine



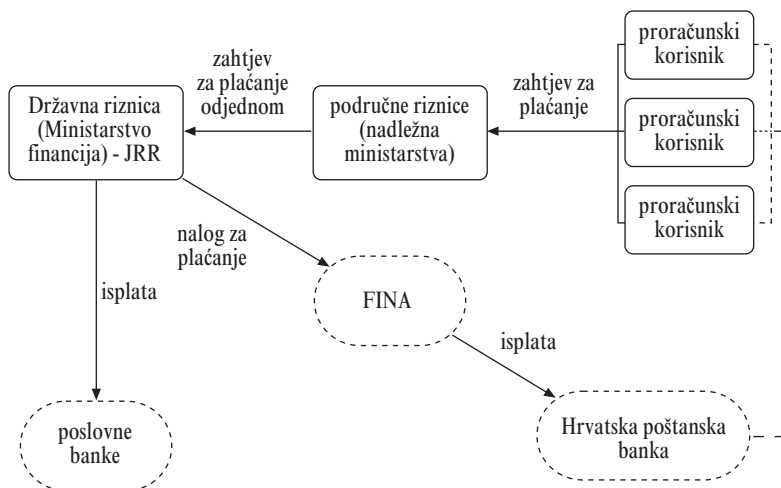
Najveći dio javnih prihoda uplaćuje se preko uplatnih računa Financijske agencije na jedinstveni račun Riznice. Sada se i svi doprinosi te većina vlastitih prihoda proračunskih korisnika uplaćuju na jedinstveni račun Riznice. Ministarstvo financija od 2003. prvi put dnevno prati dinamiku pritjecanja najvećeg dijela prihoda na jedinstveni račun Riznice.

*Isplate s jedinstvenog računa Riznice.* Radi centralizacije isplata s jedinstvenog računa Riznice Ministarstvo financija (središnja državna riznica) može djelotvorno ograničavati tijek novca s glavnoga proračunskog računa do dana kada je on potreban (sl. 2).

U novom sustavu, proračunski korisnici šalju zahtjeve za plaćanje svom ministarstvu (područnoj riznici). Ministarstva pripremaju serijska plaćanja i zahtijevaju od Riznice u Ministarstvu financija izravnane odjednom. Ministarstvo financija sredstva s jedinstvenog računa Riznice prenosi na relevantne račune u Hrvatskoj poštanskoj banci ili (najčešće) s jedinstvenog računa Riznice izravno na poslovne banke na temelju primljenih i odobrenih faktura. Žiroračuni u Hrvatskoj poštanskoj banci transakcijski su te je saldo na njima nula, a potencijalni viškovi prebacuju se na depozitni račun u Hrvatskoj

poštanskoj banci. Stanja na jedinstvenom računu Riznice (ili podračunima) ostaju kao depozit na tom računu u HNB-u.

Slika 2. Isplate s jedinstvenog računa riznice od 2001. godine



Iako se veličina transakcija preko jedinstvenog računa Riznice povećava, pojedine se novčane transakcije još uvijek obavljaju s računa kojima upravljaju proračunski korisnici u poslovnim bankama. Prema članku 35. Zakona o izvršavanju proračuna za 2005. (NN 141/04) izvan sustava Riznice ostale su ustanove iz sustava znanosti, visokog obrazovanja, zdravstva, pravosuđa, socijalne skrbi, kulture, diplomatsko-konzularna predstavništva, robne zalihe, sustav izvršenja sankcija, te Ministarstvo pravosuđa, iako se plaćanja materijalnih troškova i plaća obavlja s jedinstvenog računa Riznice. Te su institucije uključene u poslovanje putem jedinstvenog računa Riznice samo za dio prihoda i rashoda koji se financiraju iz državnog proračuna. Vlastite prihode proračunski korisnici koriste za pokriće rashoda, a njihovi depoziti nalaze se na računima u poslovnim bankama. (Naravno, stanja depozita po vlastitim prihodima nalaze se u poslovnim bankama i nisu u sustavu uplata/isplata s jedinstvenog računa Riznice.)

## 2.2. Devizni platni promet po računima države

U 2002. Vlada i Ministarstvo financija donose odluku da HNB obavlja i devizni platni promet za središnju državu te da se devizna sredstva iz poslovnih banaka prenesu u depozit države na jedinstveni račun Riznice u HNB-u. Od tada se devizni platni promet trebao obavljati preko jedinstvenoga deviznog računa Riznice na koji se usmjerava promet i postupno prenose salda deviznih sredstava na računima koje za državu vode poslovne banke. Prenošanjem platnog prometa izravnu evidenciju deviznih plaćanja za državu obavlja HNB. Iako je postojala obveza, tek u travnju 2003. Ministarstvo finan-

cija otvara jedinstveni devizni račun Riznice u HNB-u na koji postupno prenosi devizne depozite koji se nalaze kod tri poslovne banke (Zagrebačke banke, Raiffeisen banke i Privredne banke Zagreb). HNB je obvezna Ministarstvu financija osigurati računovodstvene evidencije deviznog platnog prometa.

Usporedno s prijelazom deviznih računa iz poslovnih banaka na jedinstveni devizni račun Riznice u HNB-u, u 2002. Ministarstvo financija ustrojava devizno knjigovodstvo te evidentira poslovne događaje u trenutku nastanka. U 2003. knjiženja su ažurirana i moguće je uvid u stanja svih deviznih računa, a izvodi se dnevno zaprimaju i knjiže u Ministarstvu financija. Putem sustava Riznice Ministarstvo financija evidentira kupoprodaju deviznih sredstava te konverzije deviza i troškove konverzije. Kupovina deviza obavlja se u Odsjeku za upravljanje financijskim tijekovima koji je osnovan u Ministarstvu financija. Od tada su poslovne banke ovlaštene za poslove s inozemstvom obvezne devizne proračunske prihode (poreze, takse, doprinose i ostale prihode) odmah promijeniti u kune te uplatiti na jedinstveni račun Riznice. Zahvaljujući usklađenom djelovanju, od 2003. godine putem Riznice u Ministarstvu financija je moguće utvrditi stanje raspoloživih novčanih sredstava na deviznim računima proračuna. Devizni depoziti državnog proračuna nalaze se u HNB-u, a izvanproračunskih fondova još su uvijek u poslovnim bankama.

Možemo reći da su institucionalnim promjenama u platnom prometu te uspostavom financijskog poslovanja državnih institucija putem jedinstvenog računa Riznice osigurana temeljna polazišta za upravljanje gotovinom i likvidnošću. Ministarstvu financija ostaje zadatak da počne upravljati gotovinom i likvidnošću državnog proračuna.

### *2.3. Neriješeni problemi*

Prelaskom platnog prometa na sustav Državne riznice od 2001. godine stvaraju se preduvjeti za dnevnu centralizaciju proračunskih sredstava na jedinstvenom računu Riznice. Usporedno s tim u Ministarstvu financija, unutar Sektora za izvršavanje proračuna (a ne javnog duga), osnovan je Odsjek za financijske tijekove.

Osnovni zadatak Odsjeka je identificiranje novčanih tijekova i njihovo razdvajanje kako bi se unutar godine (dnevno, tjedno i mjesečno) mogli pratiti prihodi i primici, rashodi i izdaci, odnosno njihovi pozitivni i negativni tijekovi. Nažalost, unatoč poboljšanjima evidencije novčanih tijekova, Odsjek do 2005. nije upravljao raspoloživim kratkoročnim likvidnim sredstvima niti osigurao kvalitetno financiranje proračunskog deficita. Međutim, Ministarstvo financija napredovalo je u evidencijama novčanih tijekova te od 2002. može izrađivati planove prihoda i rashoda te likvidnosti.

*Plan prihoda.* Sve promjene po kunkskim proračunskim računima koje prolaze izravno kroz platni promet evidentira Financijska agencija te informira Odsjek za upravljanje financijskim tijekovima. Financijska agencija za Ministarstvo financija posebno vodi evidencije primitaka i izdataka kratkoročnog zaduživanja. Od rujna 2003. godine Ministarstvo financija kratkoročne zajmove za likvidnost i mirovine evidentira putem sustava Riznice (SAP). U 2003. godini Ministarstvo financija sve je naplaćene prihode unijelo u sustav Riznice, a izvan sustava formirana je baza podataka o приходима koja obuhvaća podatke za četverogodišnje razdoblje. Oni se koriste za prognozu prihoda unutar godine (mjesečno, tjedno i dnevno). Na temelju evidencije prihoda Financijske



agencije Odsjek za upravljanje financijskim tijekovima razdvojio je novčane tijekomove čistih prihoda od primitaka s kratkoročnog zaduženja, dugoročnih zaduženja, trezorskih zapisa, te deviznih prihoda i primitaka. Razdvajanjem novčanih tijekomova prihoda Ministarstvo financija utvrđuje kolika su očekivanja od tzv. čistih prihoda (bez primitaka od zaduženja), te visina potrebnog zaduženja, odnosno, u slučaju pozitivnoga novčanog tijeka (viškova), mogućnosti investiranja.

U izradi *plana rashoda* Ministarstvo financija polazi od godišnjeg plana izvršavanja državnog proračuna, točnije, od mjesečnih financijskih planova. Iako su mjesečni planovi proračunskih korisnika na agregatnoj razini, detaljnije planiranje omogućuju zahtjevi proračunskih korisnika uneseni u sustav plaćanja, čime je moguće npr. utvrditi odljeve po kategorijama rashoda, datumu dospijea ili krajnjem korisniku. Ministarstvo financija usklađuje raspored i dinamiku plaćanja s dinamikom pritjecanja prihoda tijekom mjeseca te sva dospjela plaćanja uključuje u detaljne planove rashoda po datumu dospijea.

Od rujna 2004, usporedno s izradom planova prihoda i rashoda, Ministarstvo financija izrađuje i *planove likvidnosti* odnosno mjesečne i tjedne prognoze likvidnosti na temelju preuzetih obveza proračunskih korisnika i očekivanih novčanih priljeva. Sustav Državne riznice Ministarstva financija od 2003. godine omogućuje najavu stvaranja obveza, a osnovni kriterij za podmirenje obveza je dospijea. Tako Ministarstvo financija izrađuje planove likvidnosti koji se temelje na cjelovitoj slici dospjelih obveza. No Ministarstvo financija u izradi planova likvidnosti tek treba uzeti u obzir kategorije velikih rashoda (npr. kapitalne izdatke) koji se pojedinačno raščlanjuju te koji su unaprijed poznati i ne podliježu bitnim mjesečnim promjenama. Dakle, Ministarstvo financija u operativnom smislu do 2005, unatoč tehničkim poboljšanjima u evidenciji novčanih tijekomova, nije upravljalo gotovinom i likvidnošću.

### **3. Mogućnosti i ograničenja za sudjelovanje Ministarstva financija na novčanom tržištu**

U ovom poglavlju upozorava se na nužnost kvalitetnijeg upravljanja gotovinom i likvidnošću u Ministarstvu financija te obrađuje ključno pitanje tko upravlja gotovinom i likvidnošću državnog proračuna.

#### *3.1. Platni promet po računima države*

Financijska agencija (bivši Zavod za platni promet) i nakon 2001. obavlja poslove kuskoga platnog prometa u ime i za račun države te i dalje državi na temelju godišnjih ugovora s Ministarstvom financija naplaćuje naknadu za obavljene poslove. Ugovor i visina naknade utvrđene ugovorom nisu javno dostupne informacije. Nažalost, Vlada i Ministarstvo financija još uvijek nisu utvrdili status Financijske agencije u sustavu državnih financija te definirali agenciju kao državnu instituciju (proračunskog korisnika) koja pruža informacijsku potporu sustavu Državne riznice, za državu obavlja poslove platnog prometa, evidentira prihode i rashode te vodi registar proračunskih korisnika. Sve te poslove Financijska agencija za državu još uvijek obavlja uz nepoznate komercijalne uvjete.

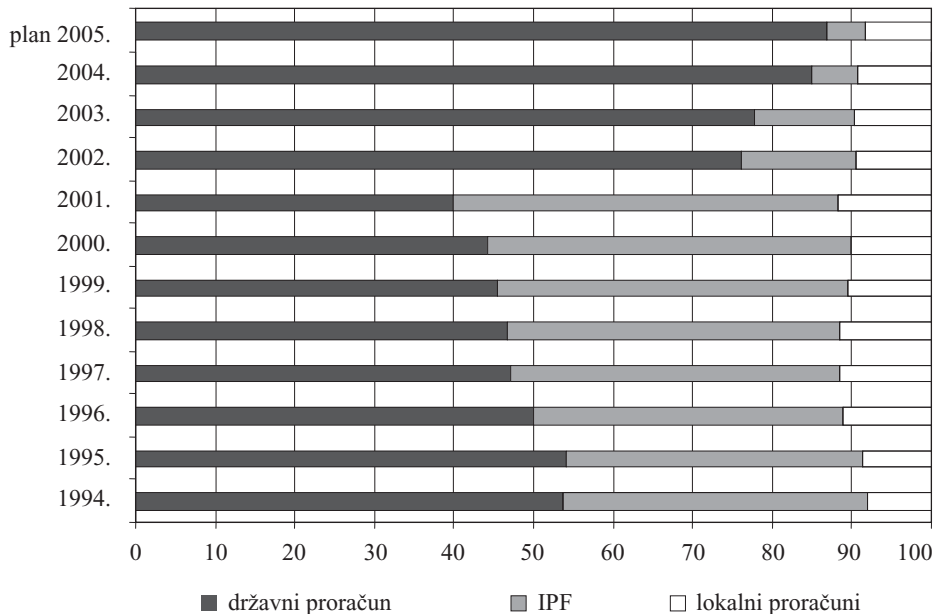
Od 2001. glavna je promjena u državnim financijama uplata doprinosa (mirovinskoga i zdravstvenog) te većine vlastitih prihoda kojima su samostalno mogli raspolažati proračunski korisnici na jedinstveni račun Riznice. Ministarstvo financija od 2003. može dnevno pratiti pritecanje najvećeg dijela prihoda na jedinstveni račun Riznice.

Usporedno s centralizacijom uplata, Ministarstvo financija centralizirano obavlja većinu isplata s jedinstvenog računa Riznice. Zahvaljujući poboljšanjima i povećanju obuhvata financijskih transakcija putem jedinstvenog računa Riznice, Ministarstvo financija ima uvid i izravno kontrolira najveći dio financijskih transakcija proračuna opće države.<sup>7</sup> Tako je u Ministarstvu financija osigurana prva pretpostavka za upravljanje gotovinom i likvidnošću – financijsko poslovanje proračunskih korisnika unutar sustava kunškoga i deviznoga jedinstvenog računa Riznice u HNB-u.

### 3.2. Konsolidacija proračuna

Zahvaljujući konsolidaciji proračuna, u kojemu su najveći izvanproračunski fondovi (mirovinski i zdravstveni) uključeni u državni proračun, Ministarstvo financija od 2002. može centralizirano pratiti prihode i rashode državnog proračuna i upravljati njima (grafikon 1).

Grafikon 1. Udio rashoda državnog proračuna u rashodima proračuna opće države od 1994. do 2004. (u %)



Izvor: Ministarstvo financija (2005)

<sup>7</sup> Opća država sastoji se od državnog proračuna, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica.

Do 2001. Ministarstvo financija izravno je upravljalo s oko 40% rashoda opće države, a od 2002. Vlada i Ministarstvo financija povećavaju obuhvat financijskih transakcija unutar državnog proračuna na oko 80% rashoda opće države. Na taj je način Ministarstvo financija osiguralo drugu pretpostavku za upravljanje gotovinom i likvidnošću – centralizaciju financijskog poslovanja većine državnih institucija unutar državnog proračuna.

### 3.3. Nepodmirene obveze

Tek od 2000. godine Ministarstvo financija nadzire i kontrolira dospjele a nepodmirene obveze proračunskih korisnika (tabl. 2). Istina, ne potpuno, jer institucije iz sustava zdravstva ne podmiruju obveze u predviđenim rokovima te ih je Ministarstvo financija prisiljeno kolateralizirati izdavanjem dugoročnih obveznica, čime se povećava javni dug.

Tablica 2. Nepodmirene (dospjele) obveze državnog proračuna, stanje na kraju razdoblja (u mil. kn)

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005. <sup>a</sup>
1. Preneseno iz prethodne godine	–	1.236	147	123	101	–	18
2. Nove obveze u tekućoj godini:	–	2.043	359	442	313	1.290	698
a) obveze HZZO				316	500	1.062	455
b) obveze HZMO				126	42	1	12
c) obveze ostalih proračunskih korisnika						227	231
3. Ukupno dospjele obveze (1+2)	9.586	3.279	506	565	956	1.290	716

<sup>a</sup> Za 2005. podaci se odnose na stanje 31. srpnja.

Izvor: MMF i Ministarstvo financija (2005)

Od 9,5 mlrd. kn nepodmirenih obveza državnog proračuna s kraja 1999. u 2001. ostalo je 506 mil. kn. Međutim, uključivanjem zdravstvenoga i mirovinskog fonda u proračunski sustav, nepodmirene obveze državnog proračuna povećale su se sa 956 mil. kn u 2003. na oko 1,3 mlrd. kn u 2004. godini. U 2005. smanjene su obveze na 716 mil. kn zahvaljujući novim zaduženjima. Treba istaknuti da Ministarstvo financija od 2001. najprije kvartalno, pa onda mjesečno kontrolira nepodmirene obveze svih proračunskih korisnika te je na taj način osiguralo i treću pretpostavku za upravljanje gotovinom i likvidnošću – nadzor i kontrolu obveza. Naravno, još uvijek ostaje pitanje urednog podmirenja dospjelih obveza proračunskih korisnika, uglavnom institucija iz sustava zdravstva.

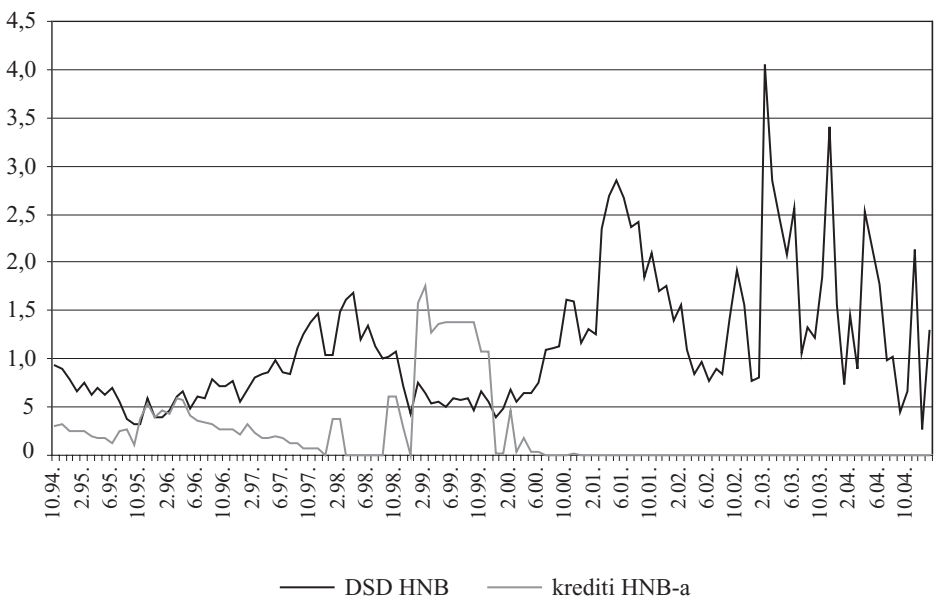
### 3.4. Igra s depozitima države

Može li Ministarstvo financija upravljati kratkoročnim likvidnim sredstvima proračuna? Pogledajmo stanje depozita središnje države (državnog proračuna i izvanproračunskih fondova) u HNB-u te visinu kratkoročnih kredita što ih je HNB dao državi (grafikon 2).

Depoziti državnog proračuna u HNB-u povećavaju se s 930 mil. kn 1995. na 1,2 mlrd. kn 2005. Država se povremeno zaduživala kod HNB-a, a najviše u 1999. godini.

Zanimljivo, usprkos raspoloživim kratkoročnim likvidnim sredstvima i depozitima, zato što nije upravljalo gotovinom i likvidnošću, do 2001. godine Ministarstvo financija uglavnom je uzimalo kredite za likvidnost od HNB-a ali i od državnih institucija. Zabranom zaduživanja kod HNB-a od 2001. godine<sup>8</sup>, Ministarstvu financija pružila se prilika da samostalno upravlja depozitima i likvidnošću te da s viškovima proračunskih sredstava sudjeluje na tržištu novca ili da se zadužuje izravnim kreditima kod poslovnih banaka.

Grafikon 2. Depoziti i kratkoročni krediti državnog proračuna kod HNB-a, 1994-2005. (u mil. kn)



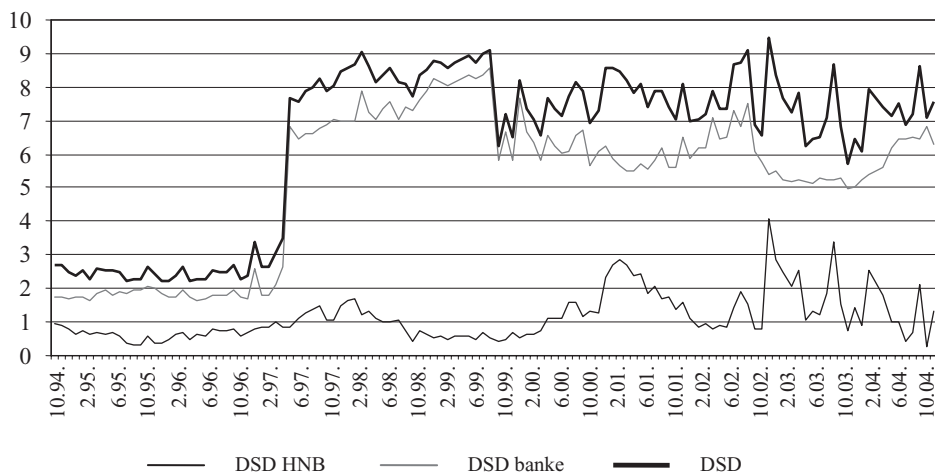
Napomena: DSD – depoziti središnje države u HNB-u.

Izvor: HNB (2005)

Zahvaljujući poslovanju preko jedinstvenog računa Riznice, od 2001. godine povećavaju se raspoloživi depoziti državnog proračuna kod HNB-a. Od travnja 2003. godine stanje depozita povećava se i zahvaljujući prijelazu deviznoga platnog prometa i depozita na jedinstveni devizni račun Riznice u HNB-u. Međutim, i dalje je najveći dio financijske imovine središnje države (uglavnom depozita) u poslovnim bankama. To pokazuju i podaci u grafikonu 3.

<sup>8</sup> Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 36/01.

Grafikon 3. Depoziti središnje države (državnog proračuna i izvanproračunskih fondova) u HNB-u i poslovnim bankama, 1993-2005. (u mlrd. kn)



Napomena: DSD HNB – depoziti središnje države u HNB-u, DSD banke – depoziti središnje države u bankama, DSD – ukupni depoziti središnje države.

Izvor: HNB (2005)

Ukupni depozit središnje države povećani su s 2,9 mlrd. kn u 1995. na 8,3 mlrd. kn u 2005. Tako je Ministarstvo financija, u suradnji s HNB-om, centralizirao te povećao visinu depozita državnog proračuna na jedinstvenom računu Riznice s 396 mil. kn u 1995. na 1,5 mlrd. kn u 2005. Međutim, najveći se dio depozita središnje države nalazi u poslovnim bankama i povećao se s 1,8 mlrd. kn u 1995. na čak 6,8 mlrd. kn u 2005. To se ponajprije odnosi na depozite izvanproračunskih fondova koji se prelaskom dva-ju najvećih izvanproračunskih fondova u državni proračun ne smanjuju nego čak i povećavaju. Ipak, za detaljniji uvid u nemogućnost Ministarstva financija da kontrolira i upravlja depozitima države u poslovnim bankama, u tablici 3. prikazani su podaci o visini i strukturi depozita opće države.

Depoziti opće države povećali su se s 8,7 mlrd. u 2000. na 10,3 mlrd. kn u 2005. Najveći dio depozita države, koji se s 2,7 mlrd. u 2000. povećavaju na čak 5,2 mlrd. kn u 2005. godini nalazi se kod poslovnih banaka i riječ je uglavnom o oročenim sredstvima izvanproračunskih fondova.

Depoziti lokalnih jedinica povećavaju se s 967 mil. u 2000. na oko 2,6 mlrd. kn u 2005. godini. Ti se depoziti također većim dijelom nalaze u poslovnim bankama, tj. izvan sustava jedinstvenog računa Riznice i državnog financijskog informacijskog sustava. Budući da Ministarstvo financija ne može utjecati na depozite lokalnih jedinica, ono ne može ni objektivno donositi odluke o visini dodjele dotacija (pomoći) lokalnim jedinicama iz državnog proračuna. Naime, prema sadašnjoj praksi, lokalne jedinice dostavljaju financijska izvješća Ministarstvu financija tromjesečno, polugodišnje i godišnje.

Ministarstvo financija bi izravnim uvidom i kontrolom stanja na računima lokalnih jedinica u HNB moglo barem dio od 2 mlrd. kuna na računima lokalnih jedinica u poslovnim bankama unutar godine koristiti za financiranje kratkoročnih proračunskih deficita (Bajo, 2004). Na taj bi se način izbjegla apsurdna situacija u kojoj Ministarstvo financija kratkoročne proračunske deficite financira kreditima kod poslovnih banaka, a istodobno lokalnim jedinicama dodjeljuje dotacije iako one već raspolažu viškovima na računima u poslovnim bankama.<sup>9</sup> Drugim riječima, iako postoji raspoloživi financijski potencijal kojim bi se Ministarstvo financija, u suradnji s HNB-om, moglo koristiti ponajprije kao plasmanom viškova na tržištu novca, ali i za pokriće kratkoročnih deficita proračunskih (i izvanproračunskih) korisnika, taj se potencijal ne iskorištava. Umjesto toga, državni proračun i porezni obveznici nepotrebno se terete troškovima kamata na kratkoročne kredite.

Tablica 3. Visina i struktura depozita opće države od 2000. do 2005., kraj godine  
 (u mil. kn)

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005. <sup>a</sup>
1. Državni proračun	5.033	4.136	3.143	2.007	1.564	2.505
kratkoročni	2.380	1.970	1.312	992	795	1.823
oročeni	2.654	2.166	1.831	1.015	769	682
2. IPF	2.706	3.251	3.560	3.716	5.592	5.231
kratkoročni	185	436	706	413	531	526
oročeni	2.521	2.815	2.854	3.303	5.060	4.704
3. Lokalne jedinice	967	1.381	2.430	2.591	2.592	2.587
kratkoročni	728	1.039	1.937	2.035	2.041	1.963
oročeni	239	342	492	555	551	625
4. Opća država (1+2+3)	8.706	8.768	9.133	8.313	9.748	10.322
kratkoročni	3.293	3.444	3.956	3.440	3.367	4.312
oročeni	5.413	5.324	5.177	4.873	6.380	6.011
Depoziti u financijskim institucijama (a+b)	8.706	8.768	9.133	8.313	9.748	10.322
a) HNB	1.009	1.752	608	440	334	1.456
b) Banke	7.697	7.016	8.525	7.874	9.414	8.867

<sup>a</sup> Za 2005. podaci se odnose na stanje 31. siječnja.

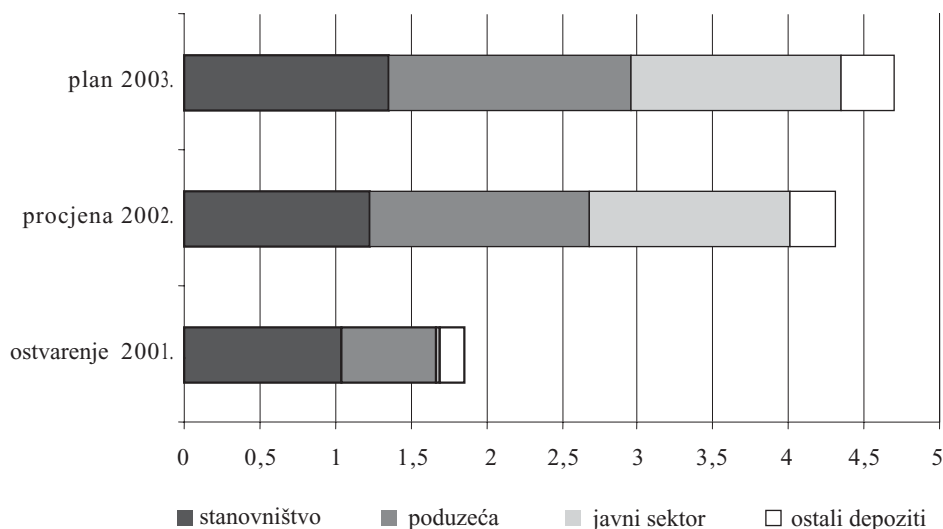
Izvor: HNB (2005)

#### 3.4.1. Hrvatska poštanska banka – od fiskalnog agenta države do prave poslovne banke

Od 2001. Hrvatska poštanska banka postala je fiskalni agent države putem koje se s transakcijskih računa državnih institucija obavlja isplata sredstava krajnjim korisnicima. Na računima države u Hrvatskoj poštanskoj banci nalaze se i depoziti. Iako ne raspoložemo posljednjim informacijama o stanju depozita države u Hrvatskoj poštanskoj banci, indikativni su podaci iz grafikona 4.

<sup>9</sup> Kriteriji na temelju kojih Vlada i Ministarstvo financija dodjeljuju dotacije lokalnim jedinicama nisu predmetom ovog teksta. (O kriterijima dodjele dotacija vidjeti: Bajo, A., 1999.)

Grafikon 4. Struktura depozita u Hrvatskoj poštanskoj banci od 2001. do 2003. (u mlrd. kn)



Izvor: HPB (2003)

Državni depoziti u Hrvatskoj poštanskoj banci povećali su se s 26 mil. u 2001. na oko 1,3 mlrd. u 2002. godini. Hrvatska poštanska banka planirala je depozite države u 2003. na razini 1,2 mlrd. kn. Treba istaknuti da su depoziti u Hrvatskoj poštanskoj banci sastavni dio depozita države na jedinstvenom računu Riznice u HNB-u, ali samo evidencijski, a ne i stvarno. Naime, budući da Ministarstvo financija ne upravlja gotovinom i likvidnošću, Hrvatska se poštanska banka državnim depozitima koristi kao kreditnim potencijalom za kratkoročno financiranje države i tržišne uvjete uz tržišne kamatne stope.

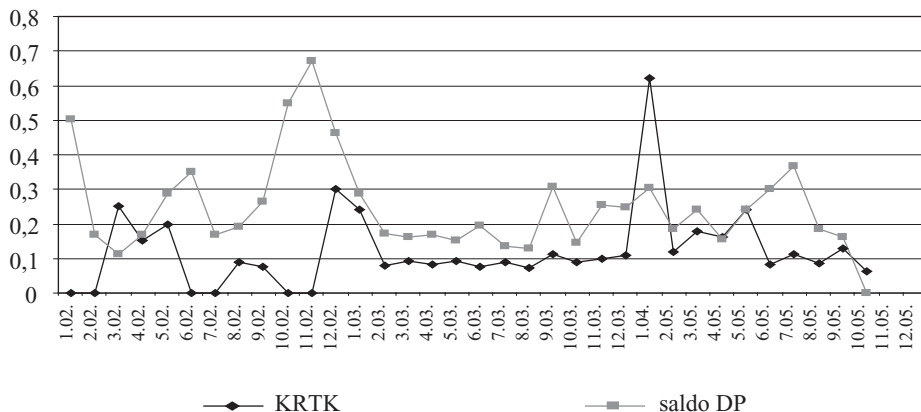
Tako je za javne financije u Hrvatskoj stvorena još jedna apsurdna situacija. U normalnom tržišnom sustavu država bi trebala privatizirati Hrvatsku poštansku banku te javnim natječajem izabrati banke u kojima bi državne institucije otvorile svoje transakcijske račune u sklopu sustava jedinstvenog računa Riznice, te transparentno, u dogovoru s bankama, utvrditi uvjete i visinu kamatnih stopa za dio kunskih depozita (po vide-nju i oročene) u tim bankama. Umjesto toga, povlašteni položaj Hrvatske poštanske banke, koja se koristi državnim depozitima za kratkoročno financiranje države uz tržišne uvjete, institucionaliziran je. Očito je riječ o klasičnom obliku rente za koju su se izborile interesne skupine oko Hrvatske poštanske banke. Sudeći prema raspravama u medi-jima, ta apsurdna situacija neće se lako dokinuti privatizacijom Hrvatske poštanske banke nego će se možda i produbiti pretvaranjem te banke u "snažnu" državnu banku koja bi, navodno, trebala financirati razvoj.

### 3.5. Kratkoročno zaduživanje državnog proračuna

Za cjeloviti uvid u stanje likvidnosti državnog proračuna potrebno je utvrditi pro-sječan saldo likvidnih sredstava, kao i kratkoročnih kredita za likvidnost što ih Ministar-

stvo financija uzima izravno od poslovnih banaka i, u manjem iznosu, na tržištu novca (grafikon 5).

Grafikon 5. *Kratkoročno zaduživanje države u ukupnom saldu državnog proračuna (dnevni prosjek na razini mjeseca) od 1. siječnja 2002. do 1. studenog 2004. (u mil. kn)*



Napomena: KRTK – prosječan iznos kratkoročnih kredita poslovnih banaka, saldo DP – saldo državnog proračuna.

Izvor: Ministarstvo financija (2005)

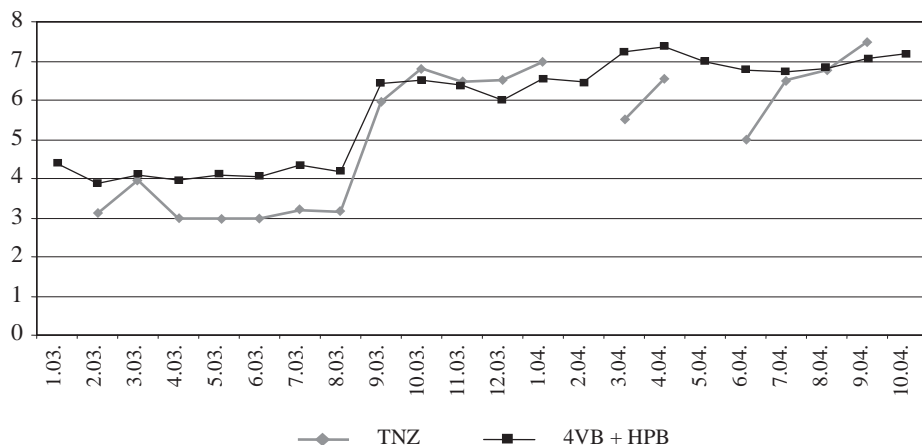
Ministarstvo financija (državni proračun) u 2002. prosječno dnevno na razini mjeseca raspolaže s oko 324 mil. kn kojima se može koristiti kao viškom likvidnih sredstava te ih plasirati na novčano tržište. Međutim, Ministarstvo financija se, unatoč likvidnim sredstvima, izravno zadužuje kod poslovnih banaka za prosječno 89 mil. kn. U 2003. godini je Ministarstvo financija raspolagalo sa 196 mil. kn te je usporedno kod poslovnih banaka uzimalo kredite u ukupnom iznosu od 103 mil. kn. U 2004. prosječni dnevni saldo na računu države bio je oko 214 mil. kn, a Ministarstvo financija uzelo je kredite u iznosu od 173 mil. kn. Znači, kratkoročni kredite koje država uzima od banaka manji su od raspoloživih novčanih sredstava države. U takvim se uvjetima može očekivati da se Ministarstvo financija osim zaduženja na Tržištu novca Zagreb zaduži za veće iznose kod poslovnih banaka, uglavnom najvećih. Na grafikonu 6 naznačena je visina kamata na kratkoročna zaduženja proračuna na Tržištu novca i izravno (za veće iznose) kod poslovnih banaka.

Uočljivo je da su kamatne stope na kratkoročne kredite koje Ministarstvo financija uzima izravno kod četiri velike banke i državne Hrvatske poštanske banke veće od onih na Tržištu novca Zagreb. Razlika između kamatnih stopa u 2003. godini iznosi oko 1 postotak u korist izravnih kredita poslovnih banaka, s tim da se u 2004. godini država uglavnom kratkoročno zaduživala samo kod poslovnih banaka po prosječnoj kamatnoj stopi od 7%. Međutim, to možda i ne bi bio problem kada ne bi došlo gotovo do ujed-



načavanja kamatnih stopa na kratkoročna zaduženja države i ostalih institucionalnih sektora, prije svega stanovništva i trgovačkih društava (grafikon 7).

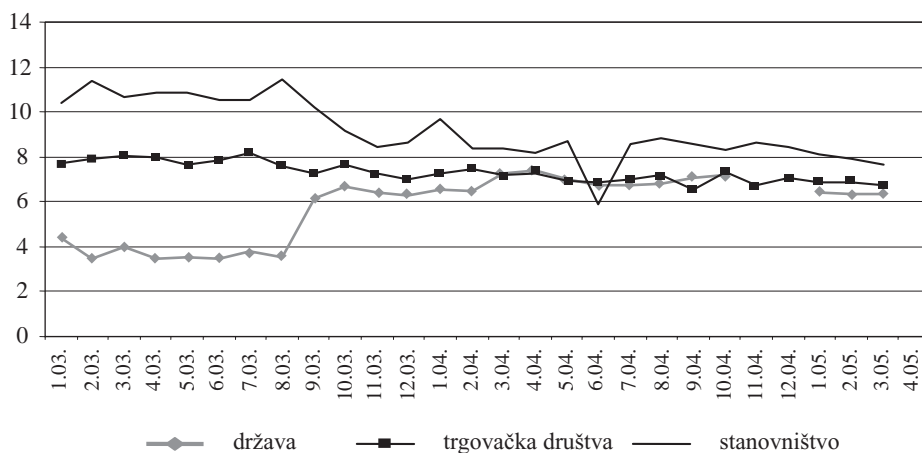
Grafikon 6. Usporedba kamatnih stopa na izravne kredite banaka i kamatnih stopa na Tržištu novca Zagreb (u %)



Napomena: TNZ – kamate na Tržištu novca Zagreb, 4VB+HPB – kamate kod četiri velike banke i Hrvatske poštanske banke.

Izvor: Tržište novca Zagreb i Ministarstvo financija (2005)

Grafikon 7. Kamatne stope na kratkoročne kredite po institucionalnim sektorima – valutna klauzula (u %)



Napomena: Kamatne stope na kratkoročne kredite poslovnih banaka državi nemaju valutnu klauzulu.

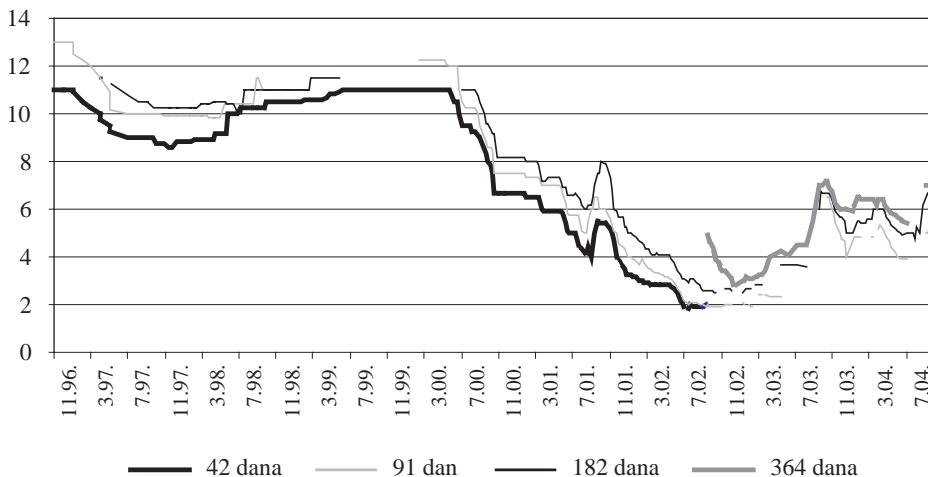
Izvor: HNB i Ministarstvo financija (2005)

Do lipnja 2003. postojale su razlike, ali od tada su kamatne stope uz valutnu klauzulu na kratkoročne kredite i kamatne stope na kratkoročne kredite države bez valutne klauzule gotovo ujednačene. Naravno, polazimo od “naivne” pretpostavke da država ima najniži stupanj rizičnosti otplate kratkoročnih kredita. U 2004. i 2005. godini kamate su prosječno iznosile oko 7%. To pokazuje da financijsko tržište uviđa kako bonitet javnog sektora nije ništa bolji od boniteta stanovništva i trgovačkih društava te ih svrstava u gotovo isti rang s jednakim stupnjem rizika. Činjenica da se država ne može izboriti za nižu kamatnu stopu također potvrđuje da je financiranje kratkoročnog duga doista problem za državu.

### 3.5.1. Priroda kratkoročnog javnog duga

Država se, posebice od 2001. kratkoročno zadužuje na dva načina: izdanjima trezorskih zapisa te izravnim kreditima kod poslovnih banaka.<sup>10</sup> Činjenica je da najveći dio kratkoročnog duga nastaje izdanjima trezorskih zapisa. Na grafikonu 8 prikazana je visina kamatnih stopa na trezorske zapise prema rokovima dospeljeća.

Grafikon 8. Kamatne stope na trezorske zapise Ministarstva financija od 1996. do 2005. (u %)



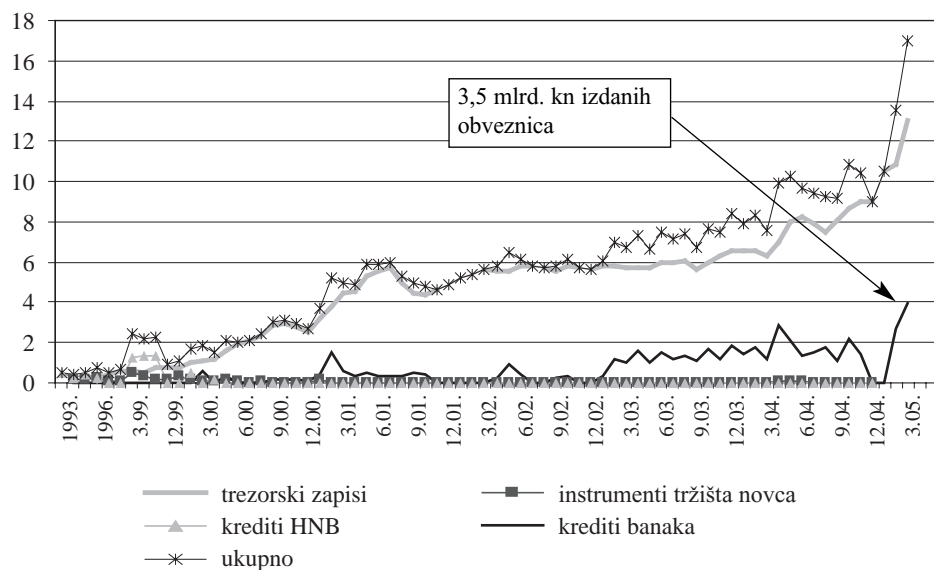
Izvor: Ministarstvo financija (2005)

Ministarstvo financija produžava rokove otplate trezorskih zapisa. Od 1996, kada prvi put izdaje trezorske zapise, Ministarstvo financija zaduživalo se na rok od 42, 91 i 182 dana, da bi od 2002. godine prešlo na rok od 364 dana. Usporedno s tim, prosječne se kamatne stope na trezorske zapise smanjuju s visokih 11% u 1996. na oko 6% u 2005.

<sup>10</sup> Treća kategorija mogu biti dospjele a nepodmirene obveze proračunskih korisnika.

Smanjenje kamatnih stopa pridonijelo je povoljnijim uvjetima kratkoročnog zaduživanja, ali i velikom povećanju kratkoročnog duga nastaloga izdavanjem trezorskih zapisa. Ukupni se kratkoročni dug države od 1993. godine izrazito povećava, što pokazuju podaci u grafikonu 9.

Grafikon 9. Kratkoročni dug državnog proračuna od 1993. do 2005. (u mil. kn)



Izvor: HNB (2005)

Ukupni kratkoročni dug države povećava se s 517 mil. kn u 1993. na 17 mlrd. kn u 2005. te ga s pravom možemo nazvati dugoročnim. Najveći dio kratkoročnog duga država stvara izdavanjem trezorskih zapisa, koji su se povećali s 272 mil. u 1996. na čak 13 mlrd. kn u 2005. Međutim, rast ukupnog kratkoročnog duga djelomice je i posljedica povećanja kredita za likvidnost koje Ministarstvo financija uzima izravno od poslovnih banaka. Krediti za likvidnost povećali su se sa 620 mil. kn u 2000. na 3,9 mlrd. kn 2005. Eksplozija kratkoročnog zaduživanja dovela je Ministarstvo financija do toga da dvostruke kratkoročne dugove u konačnici pretvara u jedan dugoročni, zbog čega prodaje obveznice na domaćem ili inozemnom financijskom tržištu. Tako je u travnju 2005. godine, da bi riješila kratkoročni dug bankama, država izdala obveznice u iznosu od 3,5 mlrd. kn, što je oko 90% izravnog kratkoročnog duga države domaćim poslovnim bankama. Vlada i Ministarstvo financija kao razloge novih zaduženja naveli su “financiranje urednog izvršavanja proračuna”, što je u biti zaduživanje za financiranje tekućih proračunskih rashoda, većim dijelom mirovina. U takvim se uvjetima otvara pitanje ne samo tko u Ministarstvu financija upravlja gotovinom i likvidnošću nego i tko upravlja javnim dugom. To pitanje, međutim, nije tema ovog rada.

#### **4. Zaključak**

Iz prethodne analize proizlazi zaključak da Ministarstvo financija samo djelomično upravlja novčanim tijekovima po računima države te dnevnim, tjednim ili mjesečnim novčanim potencijalnom države. Velik dio depozita države, posebice izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica, nalazi se u poslovnim bankama, tako da Ministarstvo financija i HNB ne mogu utjecati na taj dio likvidnih sredstava državnog proračuna. U takvim uvjetima Ministarstvo financija još se uvijek zadužuje izravno kod poslovnih banaka, pa čak i kod svoje (državne) Hrvatske poštanske banke uz tržišne uvjete, umjesto da viškovima proračunskih sredstava pokriva kratkoročne deficite proračunskih i izvanproračunskih korisnika te sudjeluje na tržištu novca.

Od 2001. godine, kada je zabranjeno kratkoročno zaduživanje kod HNB-a, Vladi i Ministarstvu financija trebalo je postati jasno da su funkcije izvršavanja proračuna i upravljanja gotovinom i likvidnošću temeljne funkcije proračunskog sustava, te da njihovim poboljšanjima mogu utjecati na usporavanje rasta javnog duga i državne potrošnje. Međutim, svijest o prirodi i vrijednosti javnog novca u Hrvatskoj još nije razvijena ni među vodećim strukturama ni u javnosti, tako da se o apsurdnim situacijama iznesenima u ovom radu uopće ne raspravlja.

Da bi Ministarstvo financija upravljao gotovinom i likvidnošću državnog proračuna, potrebno je da:

- Ministarstvo financija i HNB surađuju u upravljanju novčanim potencijalom proračuna
- Ministarstvo financija uspostavi i poboljša upravljanje gotovinom i likvidnošću, te da osim evidentiranja počne i upravljati raspoloživim financijskim potencijalom. To ponajprije znači plasman proračunskih viškova na novčano tržište, financiranje kratkoročnih deficita proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova (unutarnjih operacija Državne riznice) raspoloživim likvidnim sredstvima, te, u dogovoru s bankama, odabir najpovoljnijeg ponuđača financijskih usluga, npr. otvaranja transakcijskih računa
- Vlada privatizira Hrvatsku poštansku banku
- Vlada i Ministarstvo financija centraliziraju devizne depozite na jedinstvenom računu Riznice u HNB-u, te da Ministarstvo financija konsolidira depozite izvanproračunskih fondova i počne upravljati njima
- lokalne jedinice počnu poslovati preko jedinstvenih računa Riznice koje trebaju otvoriti u HNB-u.

*Potencijalna ograničenja u ostvarenju navedenih prijedloga* jesu upitna postojeća tehnička osposobljenost Ministarstva financija za upravljanje gotovinom i likvidnošću te za suradnju s HNB-om, otpor proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova poslovanju preko jedinstvenog računa Riznice i centraliziranom upravljanju depozitima države u Ministarstvu financija, otpor lokalnih jedinica poslovanju preko jedinstvenih računa riznica otvorenih u HNB-u te nedostatak političke volje za privatizaciju Hrvatske poštanske banke.

Napomenimo da su glavni razlozi otpora proračunskih i izvanproračunskih korisnika vezani za gubitak autonomije u korištenju vlastitim prihodima za financiranje rashoda koji nisu evidentirani u državnom proračunu. Osim toga, otpori lokalnih jedinica mogu biti vezani za aktivnosti Ministarstva financija koje bi izravnim uvidom u stanje računa lokalnih jedinica u HNB-u spriječilo gomilanje depozita na tim računima, te potaknulo bolje iskorištenje dodijeljenih dotacija za financiranje utvrđenih (decentraliziranih) obveza.

#### *Ključne pouke*

- Sudjelovanjem države na Tržištu novca Zagreb te usklađenim djelovanjem Ministarstva financija i HNB-a moglo bi se ukinuti izravno kratkoročno kreditiranje kod banaka te osigurati transparentnije kratkoročno financiranje državnog proračuna samo trezorskim zapisima, i to uz niže troškove.
- Privatizacija banaka ne znači gubitak suvereniteta u upravljanju fiskalnom i monetarnom politikom.
- Dobrim upravljanjem gotovinom i likvidnošću Ministarstvo financija može pomoći HNB-u u vođenju monetarne politike, posebice u osiguranju učinkovite kontrole kreditnog potencijala poslovnih banaka te u upravljanju tečajem. Sudjelovanje Ministarstva financija s viškovima sredstava na Tržištu novca Zagreb ne potkopava monetarnu stabilnost (uz dobro upravljanje).
- Otvaranje jedinstvenih računa riznica lokalnih jedinica u HNB-u omogućilo bi Ministarstvu financija utvrđivanje boljih kriterija za dodjelu dotacija (pomoći) iz državnog proračuna.

#### LITERATURA

**Allen, R. i Tommasi, A., 2001.** *Managing Public Expenditure, A Reference Book For Transition Countries*. Paris: OECD.

**Bajo, A., 1999.** “Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica”. *Financijska praksa*, 23 (3), 277-308.

**Bajo, A., 2004.** “Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj” [online]. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 203-217. Dostupno na: [[http://www.ijf.hr/financijska\\_praksa/PDF-2004/2-04/bajo.pdf](http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2004/2-04/bajo.pdf)].

**Bajo, A., 2005.** “Proračunski sustav kao uzrok fiskalnih problema u tranziciji – slučaj Hrvatske”. Doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomski fakultet.

**Cota, B., 1998.** “Reforma domaćeg platnog prometa”. *Računovodstvo i financije*, 44 (11), 78-82.

**HNB.** *Bilteni HNB-a, razl. godišta*. Zagreb: Hrvatska narodna banka.

**HPB, 2002.** *Plan Hrvatske poštanske banke d.d. za 2003. godinu*. Zagreb: Hrvatska poštanska banka.

**HPB, 2004.** *Financijsko izvješće za 2003. godinu*. Zagreb: Hrvatska poštanska banka.

- Ministarstvo financija, 2003.** *Gašenje podračuna 632*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija.** *Mjesečni statistički prikazi Ministarstva financija, razl. godišta*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Tržište novca Zagreb.** Dostupno na <http://www.trzistenovca.hr>
- Vašiček, D., 1998.** "Neki praktični aspekti funkcioniranja sustava državne riznice". *Računovodstvo i financije*, 44 (9), 36-49.
- Linzbauer, Lj., 2000.** "Revizija državnog proračuna i neprofitnih organizacija", u: *Zbornik radova sa 34. simpozija Računovodstvo, revizija i financije*. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 249-258.
- Zakon** o Narodnoj banci Hrvatske, NN 35/95. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o platnom prometu u zemlji, NN 117/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o proračunu, NN 92/94. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakoni** o izvršavanju proračuna od 1994. do 2005. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o financijskoj agenciji, NN 117/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 36/01. Zagreb: Narodne novine.
- Uredba** o sastavu glavne knjige riznice te načinu vođenja jedinstvenog računa riznice, NN 97/95. Zagreb: Narodne novine.
- Naputak** o isplati kapitalnih izdataka s jedinstvenog računa riznice, NN 13/96. Zagreb: Narodne novine.
- Naputak** o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice, NN 4/01. Zagreb: Narodne novine.
- Naputak** za isplatu s jedinstvenog računa riznice, NN 60/97. Zagreb: Narodne novine.
- Odluka** o prijelazu dijela korisnika državnog proračuna na izravnu isplatu s jedinstvenog računa riznice u 1997. godini, NN 56/97. Zagreb: Narodne novine.

## **A n t o B a j o : Managing the Cash and Liquidity of the Croatian Budget**

### *Abstract*

*The principal proposition of this paper is that the liquidity of the national budget is not managed by the Ministry of Finance, which is why it is unable, in collaboration with the Croatian National Bank, to rein in and slow down the growth in short-term public debt. Only since 2001, thanks to institutional improvements, have the conditions been created in the Ministry of Finance for cash and liquidity management. Thus payments clearing, previously in the hands of a government institution, was taken over by the banks; the financial operations of budgetary spending agencies were directed via the single account of the Treasury; and government deposits were gradually transferred*

*from numerous commercial banks to the single account of the Treasury in the Croatian National Bank and the state-owned Croatian Postal Bank. Unfortunately, however, the Ministry of Finance, in collaboration with the Croatian National Bank, still carries out no operation of cash and liquidity management within the government Treasury system, nor does it figure in the money market with surplus budgetary resources. Because of this state of affairs, management of the cash and liquidity of the national budget is within the purview of the commercial banks.*

## Dodatak

### Institucionalni ustroj platnog prometa i računa Riznice od 1994. do 2001. godine

Ministarstvo financija otvorilo je 1994. jedinstveni račun Riznice u HNB-u. Taj je račun trebao biti sustav računa koji služe za primanje, čuvanje, plaćanje i prijenos svih prihoda, primitaka i izdataka te drugih plaćanja državnog proračuna. Prikupljeni i naplaćeni javni novac koji pripada državnom proračunu trebao se uplaćivati na jedinstveni račun Riznice u HNB-u. Nijedan izdatak ni bilo kakvo drugo plaćanje ne bi se obavljalo s jedinstvenog računa Riznice bez prethodnog odobrenja središnje Državne riznice Ministarstva financija. Ministar financija trebao je propisati način i postupak poslovanja preko jedinstvenog računa Riznice. Samo je ministar imao pravo raspolaganja novcem na jedinstvenom računu Riznice, s tim da je ovlasti za upravljanje mogao prenijeti na jednu ili više odgovornih osoba (kontrolori i ovjervitelji isplata) Državne riznice.<sup>11</sup> Ministarstvo financija je od 1. siječnja 1997. trebalo sva plaćanja državnog proračuna obavljati putem jedinstvenog računa Riznice. Međutim, poslovanje po računima države bitno je određeno položajem i ulogom Zavoda za platni promet, državne institucije preko koje Ministarstvo financija obavlja platni promet po računima države te brojnim računima koje su proračunski korisnici otvorili u poslovnim bankama prema vlastitom izboru. Stoga su za obavljanje svih uplata i isplata s jedinstvenog računa Riznice Ministarstvo financija i Vlada trebali reformirati platni promet i osigurati da ga obavljaju poslovne banke, utvrditi ulogu Zavoda za platni promet u sustavu državnih financija te odabrati banke u kojima bi proračunski korisnici otvorili transakcijske račune te osigurati poslovanje svih institucija putem sustav jedinstvenog deviznog i kunskog računa Riznice.

#### *Kunski platni promet*

Od 1994. do 2001. godine Zavod za platni promet je u ime i za račun države vodio račune za izvršenje proračuna svih institucija države, lokalnih jedinica i izvanproračunskih fondova te svakog dana izvještavao Ministarstvo financija o prikupljenim porezima te svakih deset dana o naplaćenim prihodima. Zavod za platni promet doznačivao je za Ministarstvo financija sredstva na račune proračunskih korisnika, obavljao raspodjelu zajedničkih poreza među razinama vlasti, te prikupljao sve lokalne poreze i svakog mjeseca informirao lokalne jedinice o naplaćenim prihodima. Za obavljene poslove Zavod za platni promet sklapao je godišnje ugovore s Ministarstvom financija te naplaćivao naknadu za te usluge. Vlada i Ministarstvo financija već su 1994. planirali da platni promet obavljaju banke te da se odredi uloga Zavoda za platni promet, kao i djelokrug poslova što ga Zavod obavlja u ime i za račun države. Zato je bilo potrebno u HNB i u poslovne banke u kojima proračunski korisnici imaju otvorene račune uvesti nove postupke za razradu točne dinamike i koraka za zatvaranje postojećih računa ministarstava i proračunskih korisnika koji se vode u tim bankama te osigurati prijelaz na uplate i isplate s jedinstvenog računa Riznice u HNB-u. Stoga je uspostava Državne riznice i plaćanje s jedinstvenog računa Riznice povezana s "reformom platnog prometa, a time i s prenošenjem (žiro)računa državnog proračuna u HNB, te s platnim prometom po tom računu" (Cota, 1998:80).

---

<sup>11</sup> Uredba o sastavu glavne knjige riznice te načinu vođenja jedinstvenog računa riznice, NN 97/95.



Međutim, Vlada i Ministarstvo financija odlučili su 1994. da Zavod za platni promet zbog dobre informacijske infrastrukture nastavi raditi kao fiskalni agent države te za državu obavlja kunska plaćanja preko jedinstveni račun Riznice u HNB-u. Tako je od 1994. do 2001. godine sustavom platnog prometa dominirao Zavod za platni promet uslugama kojeg su se Ministarstvo financija i Vlada, na temelju ugovornog državnog *outsourcinga*, koristile za kontrolu svih novčanih tijekova po računima države.

Za razliku od ostalih usluga do kojih su državne institucije i poduzeća dolazile javnim natječajem, do 2001. izbor banke u kojoj će otvoriti račune prepušten je proračunskim korisnicima. Nažalost, niti u Ministarstvu financija nisu bili upoznati s kriterijima izbora banaka u kojima proračunski korisnici otvaraju račune, a nije bilo niti informacija o broju računa i ujednačenosti uvjeta banaka. U takvim uvjetima Ministarstvo financija je usporedno s osiguranjem funkcioniranja državne riznice, trebalo odabrati najpovoljnije ponuđače financijskih usluga poput otvaranja žiroračuna države te osigurati "transfer" kunskih i deviznih računa i depozita iz poslovnih banaka na sustav jedinstvenog računa riznice kod HNB. Ipak, u tablici 4 naveden je broj računa proračunskih korisnika u 2001. godini.

Tablica 4. Broj računa institucija javnog sektora u 2001. godini

	2001.
<i>Računi u HNB-u</i>	
kunski	1
devizni	1
<i>Računi proračuna, tijela državne uprave i lokalnih jedinica</i>	
državni proračun i lokalne jedinice	2
računi proračunskih korisnika za isplate s JRR	68
računi tijela državne uprave i lokalnih jedinica	499
<i>Računi zavoda i fondova</i>	
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	1
Fond solidarnosti	1
<i>Računi za naplatu javnih prihoda u HNB-u</i>	
računi prihoda državnog proračuna i lokalnih jedinica	7.700
računi prihoda javnih poduzeća, udruženja i sl.	932
računi prihoda zavoda	158
evidencijski računi prihoda tijela državne uprave i lokalnih jedinica	111
<i>Računi korisnika državnog proračuna i lokalnih jedinica u bankama</i>	
u poslovnim bankama	1.698
u HNB-u	459
<b>Ukupno</b>	<b>11.631</b>

Izvor: Ministarstvo financija (2001)

Iako su Vlada i Ministarstvo financija u HNB-u otvorili jedinstveni kunski i devizni račun Riznice, najveći dio računa u HNB-u nije uključen u sustav jedinstvenog računa Riznice. Tako je za prikupljanje državnih i lokalnih poreza u HNB-u bilo oko 7.700

prolaznih računa. Dodatno su ministarstva i vladine agencije u HNB-u imale otvorenih oko 60 računa, a krajnji proračunski korisnici 474. Tim računima treba dodati račune lokalnih jedinica (544 općine i grada, te 21 županije) te korisnika njihovih proračuna. Iako su proračunski korisnici otvorili račune u HNB-u, oni nisu bili uključeni u sustav Riznice koji čini jedinstveni račun Riznice kao sustav podračuna proračunskih korisnika. Stoga Ministarstvo financija nije ni moglo centralizirano upravljati novčanim sredstvima putem jedinstvenog računa Riznice. Međutim, dodatno je ograničenje činilo 1.698 računa proračunskih korisnika u brojnim poslovnim bankama.<sup>12</sup> Iako su ti računi otvoreni u poslovnim bankama, platni promet po računima države tekao je preko Zavoda za platni promet, a ne preko poslovnih banaka.

Do 2001. problem u upravljanju gotovinom i likvidnošću bila je upravo "rascjepkanost" novčanih sredstava državnog proračuna i izvanproračunskih fondova na brojne račune u različitim bankama umjesto centralizacije na jedinstveni devizni i kunski račun državnog proračuna kao sustav podračuna u HNB-u. Sve je to stvaralo zbrku o realnom stanju gotovog novca države u poslovnim bankama jer nije postojao transparentan odabir banaka u kojima bi proračunski korisnici otvorili transakcijske račune.

Ministarstvo financija i Vlada utvrdili su 1995. godine da *uplate svih prihoda i primitaka* koji pripadaju državnom proračunu idu na jedinstveni račun Riznice u HNB-u.<sup>13</sup> Glavni posrednik za uplate javnih prihoda bio je Zavod za platni promet koji, zahvaljujući razgranatoj mreži podružnica, obavlja platni promet po uplatnim računima države. Zavod za platni promet vodio je račune za korisnike državnog proračuna, izvanproračunskih fondova i lokalne vlasti, a Ministarstvo financija koristilo se podacima Zavoda za platni promet kako bi utvrdilo dinamiku uplata i isplata po računima države. Prihode s računa Zavod za platni promet je (u ime Ministarstva financija) u zakonski utvrđenim postocima dodjeljivao proračunskim i izvanproračunskim korisnicima te lokalnim jedinicama. Ključ za raspodjelu utvrđivalo je Ministarstvo financija. Problem je to što su se kunski računi za naplatu prihoda državnog proračuna nalazili u depozitu u HNB-u, a računi izvanproračunskih fondova u poslovnim bankama. Na slici 3 prikazani su tijekom uplata javnih prihoda.

Unatoč znatnom dijelu prihoda od poreza i neporeznih prihoda uplaćenih na račune u HNB-u, doprinosi izvanproračunskih fondova (za zdravstveno, mirovinsko osiguranje te za zapošljavanje) ostali su izvan sustava uplata na jedinstveni račun Riznice te su uplaćivani na račune u poslovnim bankama. Dodatno ograničenje za utvrđivanje stvarne veličine prihoda nužne za procjenu raspoloživih sredstava za financiranja mjesečnih rashoda proračunskih korisnika bili su vlastiti prihodi proračunskih korisnika. Naime, vlastite prihode proračunski korisnici nisu uplaćivali u državni proračun odnosno na jedinstveni račun Riznice nego su ostajali na njihovim računima. Tek je 1998. godini Ministarstvo financija utvrdilo da se proračunski korisnici moraju koristiti vlastitim prihodima za unapređenje djelatnosti te ih dijeliti u skladu s utvrđenim postotkom za pokriće

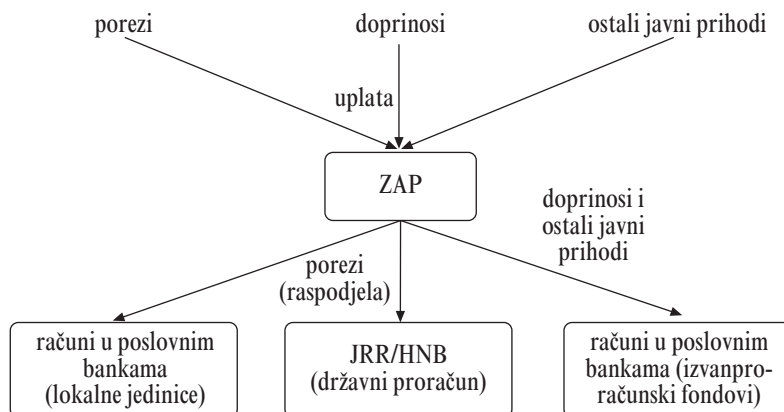
---

<sup>12</sup> Najveći je broj računa otvoren u Zagrebačkoj (449), Privrednoj (201), Splitskoj (175), Riječkoj (154) i Slavanskoj banci (131). Računi ostalih korisnika raspoređeni su u ostalim poslovnim bankama u rasponu od 65 do jednog računa u banci.

<sup>13</sup> Uredbom o sustavu glavne knjige riznice i načinu vođenja jedinstvenog računa riznice, NN 97/95.

pojedinih rashoda poslovanja. Ipak, vlastiti su prihodi (unatoč utvrđenoj godišnjoj obvezi izvještavanja Ministarstva financija) ostali izvan proračunskog sustava i nisu bili u sustavu uplata i isplata s jedinstvenog računa Riznice u HNB-u. Tako se, unatoč potrebama financiranja kratkoročnih deficita državnog proračuna dio sredstava koji se trebao nalaziti u državnom proračunu nalazio u depozitu u poslovnim bankama.

Slika 3. Tijekovi uplata javnih prihoda



Do 2001. godine isplate iz državnog proračuna obavljale su se na dva načina: preko transakcijskih računa ministarstava u poslovnim bankama s kojih su se obavljala krajnja plaćanja na žiroračune proračunskih korisnika u nekoj drugoj poslovnoj banci, te putem jedinstvenog računa Riznice odnosno podračuna ministarstva i proračunskih korisnika u HNB-u na račune u poslovnim bankama. Ministarstvo financija prenosilo je novac prije svega s jedinstvenog računa Riznice na nadležna ministarstva (agencije). Ministarstva (agencije) dalje su usmjeravala novac na individualne bankovne račune proračunskih korisnika koji su tim novcem podmirivali svoje obveze (Vašiček, 1998:46). Takva se praksa mogla izbjeći da je uspostavljena funkcija izvršavanja proračunskih izdataka s jedinstvenog računa Riznice (Linzbauer, 2000:253).

Usporedno s tim od 1996. Ministarstvo financija počelo je s isplatama kapitalnih izdataka većih od 200.000 kuna s jedinstvenog računa Riznice. Isplate su se obavljale za proračunske korisnike koji u državnom proračunu imaju predviđene kapitalne rashode.<sup>14</sup> U lipnju 1997. godine u sustav isplata plaća, materijalnih troškova te obveza prema dobavljačima preko jedinstvenog računa Riznice uključeno je 11 proračunskih korisnika.<sup>15</sup> Do 2001. u sustav plaćanja s jedinstvenog računa Riznice dodatno je uključeno 17 mi-

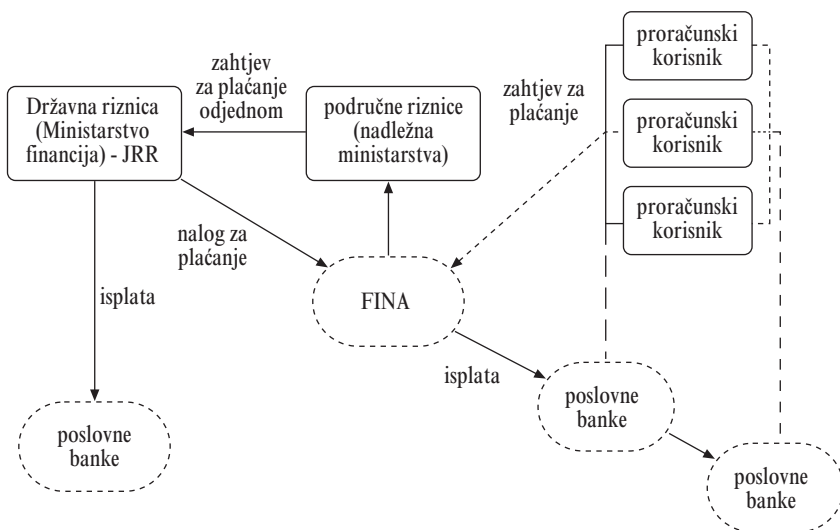
<sup>14</sup> Naputak o isplati kapitalnih izdataka s jedinstvenog računa riznice, NN 13/96 i 60/97.

<sup>15</sup> Ured predsjednika, Sabor, Vlada, Ustavni sud, fond socijalne zaštite, Državni zavod za statistiku, te ministarstva unutarnjih poslova, vanjskih poslova, financija, pomorstva prometa i veza, turizma i zdravstva. Odluka o prijelazu dijela korisnika državnog proračuna na izravnu isplatu s jedinstvenog računa riznice u 1997. godini, NN 56/97.

nistarstava i agencija odnosno 28 nadležnih institucija od ukupno 41. Slika 4. prikazuje kako je bio organiziran proces plaćanja.

Zavod za platni promet prikupljao je naloge za plaćanje proračunskih korisnika, na temelju kojih su se slali nalozi za plaćanje krajnjim korisnicima. Zavod za platni promet agregirao je za ministarstva sve zahtjeve, a ministarstva su slala zahtjev za isplatu Ministarstvu financija. Ministarstvo financija transferiralo je sredstva na račune nadležnih ministarstava u poslovnim bankama. Nakon toga su ministarstva doznačivala novac na račune svojih proračunskih korisnika otvorene u više banaka prema vlastitom izboru. Zavod za platni promet obavljao je detaljan prijebod plaćanja te izvještavao Ministarstvo financija o obavljenom poslu.

Slika 4. Isplate javnih rashoda



Dio plaćanja Ministarstvo financija izvršavalo je izravno s jedinstvenog računa Riznice na račune dobavljača, i to za kapitalne rashode i, dijelom, za rashode poslovanja (plaće i materijalne troškove). Međutim, Ministarstvo financija najveći je dio plaćanja obavljalo na račune proračunskih korisnika u poslovnim bankama koji nisu u sustavu Državne riznice.

Međutim, postoje brojni računi proračunskih korisnika u poslovnim bankama koji nisu uključeni u sustav Državne riznice. To se posebice odnosi na račune izvanproračunskih fondova. Sve uplate i isplate obavljaju se s računa izvanproračunskih fondova u poslovnim bankama. Ti su računi transakcijski te se isplate s računa izvanproračunskih fondova obavljaju na račune njihovih korisnika i dobavljača u poslovnim bankama. Zahvaljujući razjedinjenom i decentraliziranom sustavu plaćanja, Ministarstvo financija nije moglo utvrditi dinamiku priljeva i odljeva sredstava s računa izvanproračunskih fondova unutar mjeseca. Nažalost, Ministarstvo financija koristilo se infrastrukturom

Zavoda za platni promet za platni promet, ali ne i za upravljanje gotovinom i depozitima na računima u poslovnim bankama.

### *Devizni platni promet*

Sličnu sudbinu dijelio je i devizni platni promet. Ministarstvo financija do 2003. nije obavljalo devizne uplate ni isplate s jedinstvenog deviznog računa Riznice u HNB-u. Platni promet po deviznim računima države obavljale su poslovne banke. Ministarstvo financija omogućilo je proračunskim korisnicima da u poslovnim bankama imaju devizne račune za pokriće svojih potreba za deviznim novčanim sredstvima. Od 1994. do 2001. zakonima o izvršavanju državnog proračuna Ministarstvo financija nalagalo je da svi proračunski korisnici uplaćuju ostvarena devizna sredstva na poseban račun države u Privrednoj banci Zagreb. Međutim, devizni primici i prihodi nisu centralizirani na jedinstvenom deviznom računu Riznice u HNB-u. Taj jedinstveni devizni račun Riznice omogućivao bi Ministarstvu financija stalni nadzor i uvid u devizne novčane tijekove i stanje deviznih depozita. Premda je Ministarstvo financija otvorilo jedinstveni devizni račun Riznice u HNB-u, on nije korišten za obavljanje deviznih plaćanja. Za obavljanje deviznih transakcija otplate inozemnih dugova Ministarstvo financija uglavnom se koristilo poslovnim bankama.