

AKTUALNI OSVRTI

Treća sreća uspostave Središnjeg registra državne imovine?

ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

MARKO IGNJATOVIĆ, LIBUSOFT GICOM d.o.o., Zagreb

U saborskoj proceduri nalazi se prijedlog **Zakona o Središnjem registru državne imovine** čiji su glavni ciljevi uspostava evidencija i učinkovitog upravljanja imovinom RH. U posljednjih pet godina već je bilo više institucija i verzija registara s istim ciljevima, pa se opravdano postavlja pitanje može li i ovaj novi Zakon (Registar) osigurati ispunjenje tih ciljeva.

Republika Hrvatska u vlasništvu i/ili na raspolaganju ima značaj broj različitih oblika imovine nepoznate ukupne vrijednosti. Istina, dostupne su računovodstvene vrijednosti financijske imovine koja u 2017. iznosi oko 201 mlrd. kn¹. Za razliku od središnje države koja ne zna kolika je veličina i vrijednosti ukupne imovine, procijenjena računovodstvena vrijednost imovine lokalnih jedinica 2017. (stanje) je 128 mlrd. kn (nefinancijska 101 i financijska 27 mlrd. kn).² Usprkos tome što nije u cijelosti evidentirana ukupna imovina središnje države, riječ je o visokoj vrijednosti imovine za koju treba osigurati učinkovito i kvalitetno raspolaganje i upravljanje. Imovina središnje i lokalne države kojom bi u ime građana trebale upravljati izvršne i predstavničke vlasti, slabo je korišten izvor financiranja kako središnje države, tako i lokalnih jedinica. Tijekom tranzicije, unazad četvrt stoljeća, bilo je značajnih promjena u pristupu upravljanju imovinom, no sporo se napredovalo u ispunjenju temeljnog uvjeta za uspješnije upravljanje, a to je potpuna evidencija vrsta, namjene, broja, vrijednosti, prihoda i rashoda od imovine.

Bez urednih evidencija teško je ocijeniti kvalitetu i učinkovitost upravljanja imovinom. Registar državne imovine prvi put je uređen Zakonom u upravljanju državnom imovinom (NN 145/10 i 70/12). Od 30. lipnja 2013. stupa na snagu novi Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH (NN 4/13, 130/14, 18/16 i 89/17) koji propisuje da će središnji registar voditi Državni ured za upravljanje državnom imovinom (DUUDI). No, kroz čitavo se to vrijeme, usprkos razvoju Registra, ne zna obujam i vrijednost državne imovine ni učinci upravljanja tom imovinom.

Institucionalni okvir upravljanja imovinom. Vlada je 2013. donijela Strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu RH od 2013. do 2017. (NN 76/13). Tada je javno predstavila projekt izgradnje i primjene Informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom (ISUDIO) za nadogradnju postojećeg Registra. Strateški plan DUUDI-ja za razdoblje 2016.-2018. trebao je redefinirati pojam i opseg evidencije državne imovine, što je bila jedna od prioritarnih mjera u sklopu ciklusa koordinacije gospodarske i fiskalne politike unutar EU. Početak projekta obuhvaćao je

¹ Vidi: HNB, 2018. [Statistika financijskih računa](#).

² Vidi: MF RH, 2018. [Financijski izvještaji JLP\(R\)S](#).

evidentiranje pojavnih oblika nekretnina, ali je postojala dilema u njihovom definiranju - npr. koncesija nije oblik državne imovine već oblik pravnog posla. Ministarstvo državne imovine³ naslijedilo je revidirani strateški plan DUUDI-ja za razdoblje 2016.-2018. koji se temeljio na srednjoročnim ciljevima i smjernicama.

Stručna i šira javnost se umorila. Na prijedlog koji je trenutno u saborskoj raspravi, ovoga je ljeta u proceduri javnog savjetovanje pristiglo tek četiri komentara, pa se može pretpostaviti da se stručna javnost umorila od brojnih pokušaja uspostave cjelovitog registra i sustava upravljanja državnom imovinom.

Ključne novosti u Zakonu o Središnjem registru državne imovine. Pojam državne imovine obuhvaća imovinu središnje države, lokalnih jedinica, proračunskih korisnika i trgovačkih društava. Sva tijela središnje države i lokalnih jedinica, proračunski i izvanproračunski korisnici, trgovačka društva u vlasništvu države i lokalnih jedinica i ustanove su obvezne voditi vlastite evidencije i dostavljati podatke Središnjem registru državne imovine koji u ime Ministarstva državne imovine vodi Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. Rok dostave podataka bilo koje promjene na imovini (prodaja, kupnja, najam i sl.) je 60 dana. Obveznici koji do sada nisu unosili podatke u Registar imaju rok od 6 mjeseci da to obave. Na žalost, u prijedlogu Zakona izostavljene su kaznene i prekršajne odredbe za one koji se ne pridržavaju obveza i rokova dostavljanja podataka.

Nakon donošenja Zakona očekuje se i **donošenje Pravilnika o tehničkoj strukturi podataka, te Uredbe o ustrojstvu i načinu vođenja Središnjeg registra.** O Registru se treba brinuti Ministarstvo državne imovine kao vlasnik podataka, a ne organizacija koja pruža tehničku podršku (Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva), što bi moglo biti i jedno od glavnih ograničenja za uspješno vođenje Registra.

Tablica 1. Ciljevi novog Zakona o Središnjem registru državne imovine i izazovi u primjeni

Ciljevi Zakona	Izazovi u primjeni
<ul style="list-style-type: none">- evidencija, uvid u opseg i strukturu pojavnih oblika imovine;- učinkovitije upravljanje i nadzor raspolaganja i stanja imovine;- kvalitetnije i brže odlučivanje o upravljanju i raspolaganju imovinom;- praćenje koristi i učinaka upravljanja po pojavnim oblicima imovine.	<ul style="list-style-type: none">- neusklađenost jedinice imovine u katastru i gruntovnici;- nisu definirani alati i mjerila učinkovitog upravljanja;- ažuriranje podataka u realnom vremenu;- ovisnost i o drugim registrima (gruntovnica, katastar);- svaki državni registar ima vlastite pojavne oblike imovine (npr. katastar, gruntovnica, HGK, Fina itd.);- definiranje kvalitetnog modela podataka;- točnost i pouzdanost podataka;- upitna kvaliteta podataka o vrijednosti imovine.

Ocjena učinkovitosti upravljanja državnom imovinom. Vlade se već više od četvrt stoljeća na različite načine suočavaju s izazovima popisa državne imovine, a i nakon usvajanja ovog prijedloga i dalje će biti suočene sa starim izazovima mjerenja uspješnosti upravljanja imovinom, izvještavanja i javnih rasprava o uspješnosti izvršavanja planova i odgovornosti za njihovo neispunjavanje. Ni ovaj prijedlog, nažalost, ne nudi jasno utvrđene pokazatelje vrednovanja i ocjenjivanja uspješnosti Ministarstva državne imovine i Središnjeg ureda za razvoj digitalnog društva zaduženog za Registar. Od 2017. za redom se u državnom proračunu planiraju prihodi od upravljanja financijskom državnom imovinom, odnosno od privatizacije, u godišnjem iznosu od 1 mlrd. kn. No, ti planovi nisu i ostvareni, a razlozi neostvarivanja tih primitaka su nepoznati (v. tablicu 2). Vrijeme će pokazati hoće li ovaj najnoviji prijedlog promijeniti tu situaciju.

³ Ministarstvo državne imovine je ustrojeno u studenom 2016. kao slijednik DUUDI-ja.

Tablica 2. *Primici državnog proračuna od prodaje dionica i udjela u glavnici državne imovine od 2015. do 2021. (u mil. kn)*

Godina		Primici
2015.	Plan	50
	Ostvarenje	1
	% plana	2
2016.	Plan	345
	Ostvarenje	345
	% plana	100
2017.	Plan	1.400
	Ostvarenje	117
	% plana	8
2018.	Plan	1.000
	Ostvarenje I-VI	94
	% plana	9
2019.	Plan	1.001
2020.	Projekcije	1.000
2021.	Projekcije	1.000

Izvor: Ministarstvo financija RH. Planovi i izvršenja državnih proračuna od 2015. do 2019.