

AKTUALNI OSVRTI

Upravljanje imovinom i obvezama javnog sektora

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

U postupku javne rasprave je **Nacrt prijedloga strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom 2013-17**. Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (DUUDI). To je prva strategija upravljanja državnom imovinom koju bi Vlada trebala koristiti za izradu planova privatizacija, a posebice za izradu nove Strategije upravljanja javnim dugom za razdoblje 2013-15.

Hrvatske su vlade do 2013. izradile brojne strategije i strateške planove razvoja, nažalost sve bez detaljne analize, procjene i vrednovanja financijske i nefinancijske imovine u vlasništvu države, državnih tijela, lokalnih jedinica, trgovačkih društava, ustanova i ostalih institucija države.

Privatizacije obavljene od 1990. dodatno su zakomplicirale uvid u stanje i vrijednost državne imovine. Nepostojanje evidencija imovine (naročito nefinancijske) rezultat je nejasno profilirane uloge države u gospodarstvu zbog čega ne postoji ni jasna vizija i misija upravljanja i gospodarskog korištenja imovine. U javnim raspravama taj „uspavani kapital“ tek povremeno dobiva na značaju kada se privatizacijom državnih financijskih i nefinancijskih društava nameće potrebni novac za otplate glavnice i kamata javnog duga.

Kvalitetno evidentiranje, raspolaganje i razborito upravljanje državnom imovinom neophodno je zbog razvoja tržišta nekretnina, ispunjavanja zahtjeva EU-a (u kojem je utvrđivanje i zaštita prava vlasništva i jasno utvrđivanje imovinsko-pravnih odnosa temelj odgovornog upravljanja državom) i rasta javnog i potencijalnog duga države.

Evidencije imovine. U Hrvatskoj ne postoji jedinstveni registar imovine države, a naročito je problematičan popis nefinancijske imovine. Postoji nekoliko registara koji obuhvaćaju određene oblike državne imovine, kao npr. Središnji registar državne imovine (u izradi), Registar koncesija, Registar poljoprivrednog zemljišta, Registar kulturne baštine i sl. U odnosu na nefinancijsku, financijsku imovinu moguće je vrednovati i dobiti dobar uvid u njezinu veličinu i strukturu. HNB i Eurostat raspoložu cjelovitim i javno dostupnim informacijama o financijskoj imovini svih sektora gospodarstva Hrvatske pa tako i opće države (koja objedinjuje financijsku imovinu države, fondova socijalnog osiguranja i lokalnih jedinica). Podaci su dostupni za razdoblje 2001.-II. Samo u 2011. ukupna je vrijednost financijske imovine opće države 33,6 milijardi eura što čini 76% BDP-a. U usporedbi s 30 europskih zemalja (EU 27, Norveška i Island) Hrvatska se po visini financijske imovine opće države nalazi na visokome četvrtom mjestu (iza Norveške, Finske i Islanda)¹.

¹ Dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sector_accounts/data/database].

Prihodi i primici od imovine. Neophodna je procjena financijskog učinka prihoda i primitaka od imovine, a posebice procjena i analiza dobiti javnih društava, HNB-a i prihoda od brojnih koncesija. Te informacije su značajne za planiranje proračuna i upravljanja rizicima dospjeća i financiranja državnih obveza. Pohvalna je namjera Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom da prati rezultate poslovanja trgovačkih društava u državnom i u vlasništvu lokalnih jedinica vlasti. Hrvatska mora nastaviti privatizacije, posebice društava u kojima ima manjinske udjele. Od ukupno 555 društava u njih 420 nalaze se dionice/poslovni udjeli države koji su u cijelosti ili djelomično raspoloživi za prodaju.

Nefinancijska imovina države i lokalnih jedinica. Nepostojanje jedinstvenoga središnjeg registra državne imovine otežava uvid u raspolaganje imovinom. Zakon o upravljanju državnom imovinom nedovoljno uređuje cjelovito upravljanje, jer je usmjeren na dionice i poslovne udjele, a upravljanje i raspolaganje nefinancijskom imovinom u vlasništvu RH uređeno je posebnim zakonima. Sporna je vrijednost (procijenjena ili računovodstvena) darivane državne imovine lokalnim jedinicama. Država je lokalnim jedinicama darivala nekretnine u svrhu izgradnje infrastrukturnih i drugih objekata kojima se podizao obrazovni, kulturni ili drugi standard². Tako je, primjerice, više od 40 milijuna četvornih metara zemljišta u vlasništvu RH-a dodijeljeno za izgradnju poslovnih zona, a samo manji dio je u funkciji. Darivanja su obavljena bez stvarnog nadzora, a osobito bez utvrđivanja jesu li nekretnine stavljene u funkciju i je li funkcija u skladu sa svrhom darivanja.

Dobro upravljanje državnom imovinom i obvezama. Podaci o vrijednosti imovine (financijske i nefinancijske) temelj su razboritog upravljanja ne samo imovinom nego i obvezama države. Sustav državne riznice i glavna knjiga riznice već dugo vremena funkcioniraju bez cjelovitih informacija o nefinancijskoj imovini koje bi osigurale izradu konsolidirane bilance (imovine i obveza) države. Ministarstvo financija je zainteresirano za izradu jedinstvenog registra nekretnina i procjenu vrijednosti (kako bi postale sastavni dio državne riznice) i već je izradilo Upute o priznavanju, mjerenju i evidentiranju državne imovine.³ Država nema bilancu kao što je konsolidirano financijsko izvješće zbog nedostatka informacija o vrijednost nefinancijske imovine. Usporedbom ukupne imovine i obveza dobiva se kvalitetnija slika stanja državnih financija, što potvrđuje uvid u stanje financijske imovine i obveza. U 2011. financijska imovina opće države je 33,6 mlrd eura (76% BDP-a), a financijske su obveze 37,8 mlrd eura (85,2 % BDP-a). To ukazuje na negativnu neto financijsku vrijednost u iznosu od 4,2 mlrd eura (-9,2% BDP-a). Čak i s negativnom vrijednosti Hrvatska se i dalje nalazi u grupi osam zemalja EU-a s najmanjom neto financijskom vrijednosti, a u sredini po visini obveza opće države u postotku BDP-a. Procjenom ukupne vrijednosti imovine te izradom bilance (imovine i obveza) porastao bi kredibilitet i ugled države pred domaćim i inozemnim investitorima i vjerovnicima, što bi se značajno odrazilo na promjenu investicijske klime i na povoljnije uvjete zaduživanja države na financijskom tržištu.

Strategija upravljanja državnom imovinom i Strategija upravljanja javnim dugom. Strategiju upravljanja imovinom treba pratiti strategija upravljanja javnim dugom kako bi se državne financije pomjerile od klasičnog upravljanja приходima i rashodima na upravljanje imovinom i obvezama te potencijalnim rizicima koji proizlaze iz tih transakcija. Ministarstva financija zemalja članica EU-a (i onih koje to nisu) redovito izrađuju i na internet stranicama objavljuju takve strategije. Strategiju upravljanja javnim dugom treba izraditi za razdoblje 2013.-15. s projekcijama dospjeća obveza do 2022. (do kada dospijevaju obveznice) i potencijalnih obveza (državnih jamstava) do 2038.

Upravljanje državnom imovinom dobar je korak u smjeru konsolidacije državnih financija i povećanja vjerodostojnosti države na financijskom tržištu. Posebice je to značajno u uvjetima financijskih kriza, jer pokazuje odgovornost države ne samo prema sadašnjim nego i budućim financijskim ishodima i rezultatima poslovanja. Državni ured za upravljanje državnom imovinom treba pohvaliti i pružiti mu potporu u profiliranju konačnog prijedloga Strategije. Strategija upravljanja državnom imovinom ekonomsko je, pravno i političko pitanje značajno za dugoročni održivi razvoj Republike Hrvatske.

² Dodjela nekretnina obavljala se temeljem Uredbe o darovanju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 123/11 i 129/11) i Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (NN 80/11).

³ Upute obuhvaćaju obveznike primjene, tumačenje obuhvata, usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine, načela iskazivanja, postupak procjene vrijednosti, te knjigovodstveno evidentiranje u računovodstvu proračuna.