

# AKTUALNI OSVRTI

## Institucionalna infrastruktura upravljanja državnom imovinom

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb  
dr. sc. MARKO PRIMORAC, Ekonomski fakultet Zagreb

---

**Nedugo nakon Strategije, u Saborskoj je proceduri Prijedlog Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Predlaganje Zakona i usvajanje Strategije ubrzano je zbog rasta javnog duga, visokih potreba za zaduživanjem te davanja u koncesiju i prodaja imovine radi smanjenja pritiska na državne financije u tekućoj i narednim godinama.**

---

Zakonom se stvara institucionalna infrastruktura za centralizirano upravljanje financijskom i nefinancijskom imovinom države. Državni ured za upravljanje državnom imovinom tako postaje i ključno mjesto za koordinaciju brojnih državnih institucija u procesima evidencija i ažuriranja registara, a naročito u procesima restrukturiranja, utvrđivanja i procjena vrijednosti imovine. Ured bi kvalitetnim upravljanjem trebao povećati postojeću nisku utrživost imovine, te Vladi osigurati informacije o vrijednosti imovine kao mogućem kolateralu za buduća zaduživanja.

*Vrijednost financijske i nefinancijske imovine države.* Tijekom pripreme Zakona nisu bile dostupne informacije o procijenjenoj vrijednosti financijske i nefinancijske imovine. U 2011. je, prema podacima Eurostata, nekonsolidirana vrijednost financijske imovine opće države (središnja država, izvanproračunski fondovi i lokalne jedinice) iznosila 32 mlrd. eura (71% BDP-a). Međutim, u strukturi imovine s 90% sudjeluju dionice i ostali udjeli koji su iskazani po računovodstvenoj, a ne po fer (tržišnoj) vrijednosti. Ukupna vrijednosti financijske imovine opće države u 2011. bila je za 6,9 mlrd. eura (15,8% BDP-a) manja od financijskih obveza.

*Financijski potencijal državne (financijske i nefinancijske) imovine.* Od 2002. do 2012. državni proračun ostvario je 32,6 mlrd. kuna prihoda od imovine te primitaka od prodaje financijske i nefinancijske imovine (prosječno godišnje oko 3 mlrd. kuna ili oko 1% BDP-a). Najveći dio prihoda ostvaren je od koncesija (19,4 mlrd. kuna), dividendi, povlačenja prihoda od dobiti javnih poduzeća i od kamata. Prodajom nefinancijske imovine (uglavnom zgrada) ostvareno je 6,4 mlrd. kuna. Temeljem primitaka od privatizacija (prodaje dionica i udjela) ostvareno je 9,8 mlrd. kuna i to najviše u vrijeme većih privatizacija 2003., 2006. i 2007. Pored državnog, i proračuni lokalnih jedinica raspolažu značajnim prihodima od imovine. Samo od 2002. do 2011. lokalne jedinice ostvarile su 24 mlrd. kuna prihoda i primitka od imovine. Od 2002. do 2012. ukupni prosječni godišnji financijski potencijal državne i lokalne imovine je oko 5 mlrd. kuna. U tu računnicu nisu uključeni prihodi od poreza i neporeznih prihoda od imovine, ni prihodi od imovine izvanproračunskih fondova. Očito je da postoji značajan financijski potencijal imovine koji zbog sustavnog zanemarivanja nije ozbiljno razmatran u analizama održivosti državnih financija.

*Centralizacija, strateški i operativni okvir za upravljanje imovinom.* Prijedlogom Zakona centralizira se upravljanje i raspolaganje 36 pojavnih oblika državne imovine. Od postojećih evidencija - raspršenih u brojnim institucijama - stvara se Registar državne imovine. Ured će Vladi predložiti odluku o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za državu. Osim toga, izrađivat će četverogodišnje strategije upravljanja državnom imovinom, te pripremati godišnje planove upravljanja kojima će se određivati kratkoročni ciljevi, smjernice te operativne mjere za provedbu Strategije. Vlada će Uredbom detaljnije propisati provedbu te obvezu Ureda o redovitom izvještavanju Vlade o provedbi Plana upravljanja imovinom. Zakonom je trebalo utvrditi da pored Vlade o Planu upravljanja i njegovom izvršenju raspravlja i Sabor.

*Centar za restrukturiranje i prodaju* (umjesto Agencije za upravljanje državnom imovinom koja se ukida) od 30. rujna bavit će se problemima društava koja nisu utvrđena kao strateška. Ta društva vjerojatno će biti prva na listi za prodaju. Centar će sudjelovati u postupcima predstečajne nagodbe, imenovanju članova nadzornih odbora društava, izrađivati izvješća o stanju imovine, itd. Široko su definirane ovlasti Centra što ograničava njegovu operativnu sposobnost obavljanja brojnih zadaća. Centar bi trebao biti stručno operativno tijelo, a ta operativnost ograničena je činjenicom da članove upravnog vijeća čine zamjenici ministara (financije, turizam, pomorstvo, promet i infrastrukturu, poljoprivredu i predstavnik sindikata). Zamjenici ministara trebali bi biti dio infrastrukture upravljanja, ali ne i članovi upravnog vijeća.

*Povjerenstvo za upravljanje strateškim trgovačkim društvima i povjerenstvo za upravljanje i raspolaganje nekretninama.* U sklopu Ureda osnivaju se dva povjerenstva. *Povjerenstvo za upravljanje strateškim društvima* činit će predstavnici mjerodavnih ministarstava (financija, gospodarstva, poljoprivrede, poduzetništva i obrta, rada i mirovinskog sustava). Ono će razmatrati planove i izvještaje o poslovanju trgovačkih društava, predlagati kodeks upravljanja, članove nadzornih odbora i uprava i razmatrati planove restrukturiranja. *Povjerenstvo za upravljanje i raspolaganje nekretninama* činit će ministri u čijem portfelju se nalazi najveći dio nekretnina države (ministar pravosuđa, financija, graditeljstva i prostornog uređenja, poljoprivrede, turizma i obrane). Povjerenstvo će raspolagati nekretninama vrijednim do 100 mil. kuna, a odluku o raspolaganju imovinom iznad 100 mil. kuna donositi će Vlada. Uredu i Vladi ostaje zadatak da konačno utvrde listu poduzeća i ustanova od posebnog državnog interesa te objave izvješća o njihovom financijskom poslovanju.

Važna pretpostavka kvalitetnog upravljanja imovinom su pravodobne i vjerodostojne informacije o državnim obvezama. Stoga bi Vlada i Ministarstvo financija morali konačno pristupiti izradi nove Strategije upravljanja javnim dugom za razdoblje 2014-16. i Zakona o javnom dugu. Takve strategije redovito izrađuju ministarstva financija svih zemlja članica EU, a zakon o javnom dugu imaju čak i neke zemlje nečlanice (npr. Srbija, Bosna i Hercegovina). Takva institucionalna poboljšanja znatno bi unaprijedila upravljanje javnim dugom, pomogla u smanjenju troškova zaduživanja, te osigurala Vladi mogućnost upravljanja imovinom i obvezama javnog sektora. Po uzoru na upravljanje imovinom Vlada bi trebala razmotriti i mogućnost osnivanja zasebnog Državnog ureda za upravljanje javnim dugom. Institucionalna povezanost upravljanja imovinom i obvezama pomogla bi u smanjenju financijskih rizika te povećala kredibilitet Vlade u upravljanju državnim financijama.