



Hrvatska zaklada za znanost

 Sveučilište u Zagrebu
Ekonomski fakultet



OKRUGLI STOL

**Aktualnosti u upravljanju imovinom u javnom sektoru: regulatorni i praktični
institucionalno –računovodstveni aspekti**

**Projekt HRZZ - 8509 “Accounting and financial reporting reform as a means
for strengthening the development of efficient public sector financial
management in Croatia”**

mr.sc. Gorana Roje, prof.dr.sc. Davor Vašiček, dr. Nives Botica Redmayne

-Zagreb, 13. rujna 2018-

Polazne međunarodne spoznaje (1)

- Svaka demokratski izabrana vlast dužna je pružati kvalitetne javne usluge svojim građanima. Jedna od ključnih javnih usluga je upravljanje državnom imovinom;
- Donošenje odluka o uporabi državne imovine zasniva se na prikupljenim i obrađenim pravodobnim i vjerodostojnim podacima o cjelokupnoj imovini i s njom povezanim obvezama;
- Ishodišno pitanje učinkovitog upravljanja imovinom sveobuhvatni je kvantitativni i kvalitativni informacijski sustav odnosno registar;
- Svaki subjekt javnog sektora (bez obzira na organizacijsku formu) mora voditi podatke o imovini koja mu 'pripada' ili kojom upravlja ili koju koristi.
- Sveobuhvatna evidencija i cjelovito upravljanje imovinom zahtjeva višegodišnju dosljednost u stvaranju zakonskih i strateških akata o upravljanju ali i u dodjeljivanju prava raspolaganja pojavnim oblicima državne imovine;
- Zahtjevi za cjelovitim informacijama o ukupnoj imovini u vlasništvu države - učinkovitost javne uprave ne promatra se samo u okvirima potrošenoga javnoga novca i ukazuje se na problem nepriznavanja troška uporabe i drugih pojava oblika imovine (npr. imovina korištena u administrativno – poslovne svrhe tijela središnje i lokalne države);
- Različitost pojava oblika imovine u javnom sektoru i značajki koje određuju raspolaganje istom – infrastrukturna imovina, vojna imovina, nacionalna baština/naslijeđena imovina („heritage assets”), prirodni resursi/biološka imovina.
- Koncept imperfektnog vlasništva: detaljnije pogledati slide-ove 14-16 dokumenta:
[http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/HRZZprojekti/Vasicek/ppt%20\(2\).pdf](http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/HRZZprojekti/Vasicek/ppt%20(2).pdf)

Polazne spoznaje – RH (2)

Ključni, godinama/desetljećima kumulirani problemi upravljanja državnom imovinom u RH:

- državna imovina, poglavito materijalna, nije sustavno, pouzdano i u potpunosti fizički i vrijednosno evidentirana
- nedostatnost pouzdanih informacija o pojavnim oblicima državne imovine u Hrvatskoj otežava utvrđivanje njezine vrijednosti; donošenje odluka o varijantnim oblicima njezine uporabe rizično, a usporedba učinaka i troškova deklarativna i nepouzdana
- metodološka neusklađenost i nedosljednost obuhvata i klasifikacija pojava oblika imovine u različitim pravnim uporištima na temelju kojih egzistiraju različiti parcijalni registri i evidencije, bilo da je riječ o popisima ili šire strukturiranim bazama podataka
- veći broj posebnih provedbenih propisa vodi prema različitim definicijskim određenjima te paralelnim sustavima donošenja različitih i u provedbi često oprečnih odluka kao posljedica preklapanja nadležnosti te nedosljednosti u primjeni zakona i drugih propisa i unutarnjih akata
- prevelik je broj titulara vlasništva (posebni propisi) te nadležnosti za upravljanje i korištenje pojedinih oblika državne imovine
- Konflikt de iure i ekonomskog vlasništva

Izdvojene aktualnosti: 2013 -2017

- Naputak o vrsti, načinu prikupljanja i sadržaju podataka i informacija o državnoj imovini za potrebe vođenja Registra državne imovine i sastavljanje Bilance državne imovine (2013)
<https://imovina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Registar%20imovine/Prilog%201%20-%20Naputak.pdf>
- Uputa o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske (2013)
- ISUDIO (Informacijski sustav za upravljanje državnom imovinom)- podatkovna i programska nadogradnja središnjeg registra državne imovine (višefazni projekt u trajanju od 2015. godine):
<http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/HRZZprojekti/Vasicek/ppt.4..pdf>
- Izvješće o reviziji učinkovitosti upravljanje i raspolaganje nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2016):
 - kriteriji za ocjenu učinkovitosti prema područjima revizije<http://www.revizija.hr/izvjesca/2016/rr-2016/revizije-ucinkovitosti/upravljanje-i-raspolaganje-nekretninama-lokalnih-jedinica/upravljanje-i-raspolaganje-nekretninama-skupno-izvjesce.pdf>
- Izvješće o obavljenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna za 2016.godinu:
 - „Državni ured za reviziju predlaže, u suradnji s Ministarstvom državne imovine, dopuniti Uputu o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2013. godine te jasno odrediti pravila prema kojima proračunski korisnici trebaju u poslovnim knjigama evidentirati državnu imovinu koju koriste, uzimajući u obzir vlasništvo i akt na temelju kojeg su imovinu dobili na korištenje.”http://www.revizija.hr/datastore/filestore/114/DRZAVNI_PRORACUN_REPUBLIKE_HRVATSKE_ZA_2016.pdf
- Prijedlog novog Zakona o upravljanju državnom imovinom (2016/2017):
<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5581>

Izdvojene aktualnosti u 2018. godini

- Nova (ažurirana) obvezujuća Uputa o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske (siječanj, 2018):

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20o%20priznavanju,%20mjerenju%20i%20evidentiranju%20imovine%20u%20vlasništvu%20RH%20-%202018.pdf>

- „Krajnji cilj je izgraditi i primijeniti integralni model upravljanja državnom imovinom, odnosno “preuzimanje” imovine od velikog broja sadašnjih titulara/upravitelja/korisnika s ciljem centralizacije upravljanja imovinom.”
- „U ovoj fazi procesa evidentiranja državne imovine, proračunski i izvanproračunski korisnik, JLP(R)S i drugi korisnik državne imovine obvezan je državnu imovinu koja im je dana na korištenje evidentirati u svojoj bilanci. Tako evidentirana državna imovina bit će iskazana u godišnjim financijskim izvještajima JLP(R)S, proračunskih i izvanproračunskih korisnika te će posljedično biti iskazana u konsolidiranom financijskom izvještaju općeg proračuna.”
- „S obzirom na to da je državna imovina dana na korištenje JLP(R)S, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima te ostalim korisnicima temeljem različitih pravnih osnova za korištenje imovine (knjižno vlasništvo, izvanknjižno vlasništvo, druga pravna osnova korištenja, bez dokumentirane pravne osnove), isti su dužni prije evidentiranja državne imovine u svojoj glavnoj knjizi provjeriti s Ministarstvom državne imovine, koje im je imovinu dalo na korištenje, je li navedena državna imovina već evidentirana u njihovoj glavnoj knjizi, kako bi se izbjeglo dvostruko iskazivanje iste imovine.”

Izdvojene aktualnosti u 2018. godini

- Zakon o upravljanju državnom imovinom (NN 52/2018) – lipanj 2018

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_06_52_1023.html

- obuhvat državne imovine, čl.3. Zakona
- načela i dokumenti upravljanja
- decentralizacija upravljanja (nefinancijska i financijska imovina)
- nadležnost vođenja Registra državne imovine
- primjena Zakona, čl. 6:

„(1) Ovaj se Zakon ne primjenjuje na imovinu Republike Hrvatske kojom, prema posebnim propisima, upravljaju druga tijela Republike Hrvatske ili pravne osobe u kojima je ona član ili osnivač.

(2) Imovina pravnih osoba kojima je član ili osnivač Republika Hrvatska nije državna imovina, u smislu članka 3. ovoga Zakona, kojom upravlja Ministarstvo. Navedenom imovinom upravljaju te pravne osobe.”

- ODLUKA O PRAĆENJU PLANOVA I IZVJEŠTAJA O POSLOVANJU TRGOVAČKIH DRUŠTAVA I PRAVNIH OSOBA KOJI ČINE DRŽAVNU IMOVINU (NN 71/2018)

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_08_71_1451.html

- Prijedlog Zakona o središnjem registru državne imovine (5. srpnja 2018. godine, Vlada je prihvatila i u saborski postupak za donošenje uputila Prijedlog. Isti je u srpnju 2018. prošao prvo čitanje u Saboru)

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2018/07%20srpanj/105%20sjednica%20VRH//105%20-%201.pdf>

Izdvojene aktualnosti u 2018. godini

- Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/2017)
 - „strategija je dugoročni akt strateškog planiranja od nacionalnog značaja koji se izrađuje temeljem posebnog zakona ili međunarodnog akta za jedno ili više upravnih područja, a koji donosi Hrvatski sabor”
 - „Tijelo zaduženo za izradu strategije je središnje tijelo državne uprave nadležno za oblikovanje i provedbu javne politike u upravnom području za koje se strategija izrađuje.”
- Strategija upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2018.-2024. (dokument u izradi, nositelj Ministarstvo državne imovine)

Modeli vlasništva i upravljanja državnim poduzećima -RH

- Odluke o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (2013-2018):
 - ✓ [Narodne novine 2/2018](#)
 - ✓ [Narodne novine 44/2016](#)
 - ✓ [Narodne Novine 74/2015](#)
 - ✓ [Narodne Novine 120/2013](#)

- Zakon o upravljanju državnom imovinom (NN 52/2018):
 - ✓ - Članak 7.
Uprava trgovačkih društava kojima je Republika Hrvatska jedini dioničar ili jedini imatelj udjela, kao i povezana društva s tim trgovačkim društvima, za stjecanje i otuđenje nekretnina u vrijednosti većoj od 1.000.000,00 kuna moraju pribaviti prethodnu suglasnost skupštine društva, osim kada se nekretnine stječu ili otuđuju u upravnom, sudskom ili drugom postupku propisanom posebnim zakonom.
 - ✓ V. UPRAVLJANJE DIONICAMA I UDJELIMA PRAVNIH OSOBA OD POSEBNOG INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU
Donošenje odluka o upravljanju dionicama i udjelima pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku - Članak 29.
 - ✓ - Članak 31.
Izbor predstavnika Republike Hrvatske u tijelima pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku
(1) Odluku o izboru predstavnika Republike Hrvatske u skupštini pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministarstva u čijoj nadležnosti su djelatnosti kojima se pretežito bavi pravna osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, osim ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

- Odluka o praćenju planova i izvještaja o poslovanju trgovačkih društava i pravnih osoba koji čine državnu imovinu (NN 71/2018)
 - ✓ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_08_71_1451.html

Modeli vlasništva i upravljanja državnim poduzećima – pregled međunarodne prakse

- Novi Zeland:

[http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/HRZZprojekti/Vasicek/ppt%202.%20\(2\).pdf](http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/HRZZprojekti/Vasicek/ppt%202.%20(2).pdf)

Slide-ovi 6 – 19 prethodno navedenog dokumenta

- Latvija:

Law On Governance of Capital Shares of a Public Person and Capital Companies (Zakon o upravljanju dionicama i udjelima u trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama):

- ✓corporate governance – an aggregate of measures for achieving the operational objectives of the capital company and operational control of the capital company, as well as for assessment and governance of risks related to the operation of the capital company.....
- ✓ „The purpose of this Law is to promote efficient management of capital shares belonging to a public person and capital companies of a public person, rational and economically justified use of resources of capital companies of a public person, conformity with the principles of good corporate governance, as well as to ensure conformity with the conditions for participation of a public person..... The Cabinet shall determine the State administration institution, which shall perform the tasks determined in this Law and other laws and regulations, the tasks being related to the management of State capital companies and State capital shares (hereinafter – the coordination institution). The co-ordination institution shall perform the following tasks: 1) draw up guidelines for efficient management of capital companies and capital shares.....“

State Administration Structure Law (Zakonom o strukturi (ustroju) državne uprave) definira kriterije po kojima se određuje državno vlasništvo, odnosno po kojima je nešto opravdano kao državno vlasništvo. U pogledu državnih poduzeća u Latviji, naglasak nije na postotku vlasništva već na djelatnosti, odnosno dobra i usluge se ocjenjuju kao dobra i usluge od strateškog značaja za razvoj opće države.

Modeli vlasništva i upravljanja državnim poduzećima – smjernice (preporuke) OECD

- Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, OECD 2018

<http://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>

pp. 24-27

- ✓ „State enterprise ownership rationales“ & „Applying the ownership rationale in establishing and terminating state ownership“.

„The overall objectives for state enterprise ownership put forward by governments generally fall into the following categories:

- (1) supporting national economic and strategic interests;
- (2) ensuring continued national ownership of enterprises;
- (3) supplying specific public goods or services (after deeming the market cannot supply the same goods or services);
- (4) performing business operations in a “natural” monopoly situation; and
- (5) creating or maintaining a state-owned monopoly (or oligopoly) where market regulation is deemed infeasible or inefficient.

- ✓ Types of ownership model structures

- ✓ Centralization or decentralization of ownership/custodianship (management)/use