

# Upravljanje javnom imovinom u Hrvatskoj: transparentnost poslovanja trgovačkih društava u državnom vlasništvu

---

Leinert Novosel, Tirena

Master's thesis / Diplomski rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:412348>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-23**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Tirena Leinert Novosel

**UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U HRVATSKOJ:  
TRANSPARENTNOST POSLOVANJA TRGOVAČKIH  
DRUŠTAVA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU**

**DIPLOMSKI RAD**

Zagreb, 2017.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U HRVATSKOJ:  
TRANSPARENTNOST POSLOVANJA TRGOVAČKIH  
DRUŠTAVA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Studentica: Tirena Leinert Novosel

Zagreb

lipanj, 2017.

Izjavljujem da sam diplomski rad Upravljanje javnom imovinom u Hrvatskoj: transparentnost poslovanja trgovačkih društava u državnom vlasništvu, koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Zdravku Petaku, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Tirena Leinert Novosel

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b>	<b>6</b>
<b>2. ULOGA JAVNE IMOVINE I PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA U DRŽAVI</b>	<b>10</b>
<b>3. UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U REPUBLICI HRVATSKOJ</b>	<b>14</b>
3.1. Sažeti prikaz upravljanja hrvatskom državnom imovinom	14
3.2. Aktualno upravljanje javnom imovinom u Hrvatskoj	17
3.3. Hrvatska u usporedbi s određenim članicama i nečlanicama OECD-a	21
<b>4. UPRAVLJANJE JAVNIM PODUZEĆIMA U ŠVEDSKOJ I SINGAPURU- POUKA I PREPORUKE ZA HRVATSKU</b>	<b>26</b>
4.1. Švedska	26
4.2. Singapur	27
4.3. Savjeti i preporuke za efikasnije upravljanje hrvatskom državnom imovinom	28
<b>5. ISTRAŽIVANJE „TRANSPARENTNOST POSLOVANJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U HRVATSKOM DRŽAVNOM VLASNIŠTVU“</b>	<b>33</b>
5.1. Metodologija	33
5.2. Rezultati istraživanja	35
<b>6. ZAKLJUČAK</b>	<b>40</b>
<b>LITERATURA</b>	<b>43</b>

## Slike

Slika 1: Postotak zaposlenih u državnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti 2010.-2014.	11
Slika 2: Integrirani PMR indikator i njegovi segmenti (prema Wölfl, 2009)	22
Slika 3: Regulacija tržišta proizvoda (PMR) 2013.	23
Slika 4: Državna kontrola u regulaciji tržišta proizvoda 2013.	25
Slika 5: Model novog upravljačkog sustava za Hrvatsku (prema Petrović, Šonje, 2016)	30
Slika 6: Dionička društva: 3 najviše i 3 najmanje ispunjene kategorije transparentnosti	37
Slika 7: Društva s ograničenom odgovornošću: 3 najviše te uopće neispunjene kategorije transparentnosti	38

Slika 8: Barijere u trgovini i investicijama u regulaciji tržišta proizvoda 2013.	41
---	----

## Tablice

Tablica 1: Usporedba privatnog i državnog sektora (Izvor: Lider.hr 2015)	19
Tablica 2: Pregled kategorija transparentnog poslovanja iz Kodeksa korporativnog upravljanja	34

## Prilozi

Prilog 1. Tablica pridržavanja kategorija transparentnosti iz Kodeksa (dionička društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske)	46
--	----

Prilog 2: Tablica pridržavanja kategorija transparentnosti iz Kodeksa (društva s ograničenom odgovornošću u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske)	50
--	----

<b>SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI</b>	55
---------------------------------	----

<b>SUMMARY AND KEY WORDS</b>	55
------------------------------	----

## 1. UVOD

Demokratskim izborima građani delegiraju svoje interese političkim elitama od kojih se očekuje da će postupati u skladu s njima i omogućiti im što kvalitetniji i perspektivniji život u državi. Efikasnim i transparentnim postupcima, u suradnji s profesionalnim činovnicima, nastoje maksimizirati koristi u ime građana. U tu svrhu, potrebno je osigurati kvalitetna javna dobra i usluge kroz proces donošenja različitih javnih politika. Koliko je taj proces složen govori i činjenica da se javnim politikama bavi niz različitih znanstvenih područja, od politologije do ekonomije i prava, te mnogi zainteresirani pojedinci iz javnosti, političke i poduzetničke sfere. Osim javnih dobara i usluga, država je zadužena za osiguranje političke i ekonomske stabilnosti. U ekonomskom rastu i razvoju države ne sudjeluje samo privatni sektor, već je također jednako odgovoran i javni sektor.

Važnost efikasnog upravljanja javnim sektorom počela se pokazivati 80-ih godina 20. stoljeća, kada su mnoge razvijene države počele poduzimati reforme u svrhu modernizacije i postizanja učinkovitijih praksi u tom sektoru (Grubišić, Nušinović, Roje 2009: 336). Shodno tome, pojavio se novi javni menadžment, koji je pružio teoretsku, ali i praktičnu osnovu donošenja i provođenja reformi, a podrazumijeva „poticanje učinkovitog i odgovornog upravljanja u javnom sektoru radi postizanja boljih rezultata poslovanja“ (Grubišić, Nušinović, Roje 2009: 337). Neke od determinanti koje čine proces reforme u skladu s novim javnim menadžmentom su: repozicioniranje vlasti i modificiranje njezine uloge u ekonomiji (vlast se počinje tretirati kao poduzetnički entitet), implementacija praksi „dobrog upravljanja“ i javno objavljivanje, menadžment usmjeren ka postizanju ciljeva, tretiranje građana poput klijenata za javna dobra i usluge (Grubišić, Nušinović, Roje 2008: 72). Provođenjem reformi spomenutih obilježja, uočena je važnost efikasnog korištenja javne imovine, koja se može podijeliti na financijsku i fizičku imovinu neke države. Financijsku imovinu čine gotovina, potraživanja, ugovorna prava za zamjenu financijskih instrumenata pod potencijalno povoljnim uvjetima, te vlasnički instrumenti u poduzećima, npr. dionice ili poslovni udjeli. Fizička imovina odnosi se na inventare, infrastrukturu, obrambenu imovinu, prirodne resurse i sl. (Grubišić, Nušinović, Roje 2008: 69). Autori Detter i Fölster tvrde da se na javnu imovinu može gledati kao na „javno bogatstvo“. Njega definiraju kao zbroj javne imovine koju posjeduje država, a sastoji se od čiste financijske imovine (npr. mirovinski fondovi), javne komercijalne (npr. tvrtke i nekretnine) i nekomercijalne imovine (npr. ceste), te se od toga mora oduzeti javni dug (2015: 3). Prema njihovom istraživanju, javno bogatstvo

najčešće premašuje bruto državni dug, a to pokazuje da je većina država bogatija nego što to shvaća. Osim za kvalitetne javne usluge i dobra, učinkovito korištenje javne imovine može ublažiti negativne posljedice financijskih kriza, te ojačati demokraciju. Međutim, ovakva državna imovina postaje bogatstvom tek onda kada je dobro iskorištena (Detter, Fölster 2015: 62). Problemi s efikasnim korištenjem javnog bogatstva nisu posljedica nekompetentnosti političara, nego njegovog neprikladnog upravljanja. Tako se pojavljuju tendencije ka korupciji, podmićivanju, klijentelističkim odnosima i sukobima interesa kada se političare stavlja u poziciju nadređenih u proizvodnom procesu umjesto da vrše svoje primarne uloge, a to su političke dužnosti reprezentacije (Detter, Fölster 2015: 30). Ne postoji jednoznačno rješenje za ostvarenje uspješnog upravljanja javnom imovinom. S jedne strane, analiziraju se učinci primjene modela integralnog upravljanja (Grubišić, Nušinović, Roje 2009) ili privatizacije državne imovine (Petrović, Šonje 2016), a s druge se preporuča kompromisno rješenje koje podrazumijeva profesionalni menadžment u obliku osnivanja fonda nacionalnog bogatstva (Detter, Fölster 2015). Međutim, autori se slažu oko najvažnijih principa upravljanja javnom imovinom, a to su: transparentnost, jasni ciljevi i politička neovisnost. Uvjet transparentnosti mogao bi se izdvojiti kao najvažniji. To je usmjeravajući princip zadužen za mjerenje i dodjeljivanje odgovornosti za razvoj operativne učinkovitosti, strukture kapitala i kompetitivnog poduzetničkog modela. Bez transparentnosti, u obranu nećijih interesa lako se mogu izmisliti argumenti koji će održati *status quo* (Detter, Fölster 2015: 128).

Upravljanje javnom imovinom i u Republici Hrvatskoj se pokazuje kao relativno kompleksan i teško rješiv problem. Rješenja koja su primjenjivana od hrvatskog osamostaljivanja pa do danas nisu imala jasnu viziju kako državnu imovinu učiniti resursom za političku i ekonomsku stabilnost i rast. Bendeković i Franičević slažu se da je do kraja Domovinskog rata provedena prva faza privatizacije u kojoj je samo 9% gospodarstva uspješno privatizirano, a državni sektor i dalje ostaje dominantan (Bendeković 2000; Franičević 1999). Šonje spominje da je druga faza privatizacije bila vođena pretežito političkim motivima, a obilježila su je dva velika projekta- privatizacija INA-e i HT-a, te neuspjeh ostalih većih projekata, poput „monetizacije“ autocesta (Zaklada Konrad Adenauer 2017). Od strane vlasti bila su osnivana različita tijela čija je osnovna zadaća bila pokušaj efikasnog upravljanja javnom imovinom. Temeljem Zakona o upravljanju državnom imovinom, kao sljednik Hrvatskog fonda za privatizaciju, osnovana je Agencija za upravljanje državnom imovinom (poslovni-savjetnik.com 2011). Nekoliko godina kasnije, „poslove ukinute Agencije za



upravljanje državnom imovinom preuzeli su Državni ured za upravljanje državnom imovinom, kao središnje tijelo za upravljanje i raspolaganje državnom imovinom i koordinaciju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske i novoosnovani Centar za restrukturiranje i prodaju“ (cerp.hr 2017). Kao pokazatelj ispravnog i transparentnog načina upravljanja državnom imovinom, 2014. godine objavljen je Registar državne imovine koji se sastoji od sistematiziranog popisa imovine koja se nalazi u vlasništvu Republike Hrvatske (imovina.gov.hr 2014). To je bio možda i najznačajniji korak ka efikasnijem upravljanju imovinom. Međutim, restrukturiranja i promjene su se i dalje provodile. Tako je umjesto Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, 2016. godine osnovano je Ministarstvo državne imovine, zaduženo za „sustavno, koordinirano, razvidno, optimalno i dugoročno održivo upravljanje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, temeljeno na načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti“ (imovina.gov.hr 2017). Unatoč učestalim tvrdnjama političkih elita da je državna imovina u Hrvatskoj sada učinkovitije angažirana, među znanstvenicima i dalje postoji uvriježeno mišljenje da sustav upravljanja državnom imovinom u Hrvatskoj slabo funkcionira (Petrović, Šonje 2016: 39). Ističe se nekoliko problema koji će u daljnjim poglavljima rada detaljnije biti objašnjeni.

Smatra se da je korištenje javne komercijalne imovine, poput tvrtki i nekretnina, svakako izvor koji državi može pomoći u ostvarenju financijske stabilnosti, a građanima pružiti kvalitetne usluge i dobra. Međutim, tvrtkama je, osim profesionalno i jasno usmjereno, potrebno upravljati i transparentno. Kao što je već ranije u poglavlju bilo spomenuto, takav način upravljanja jedan je od osnovnih principa efikasnog korištenja javne imovine. Uz to, princip transparentnosti mogao bi se definirati i kao preduvjet za uspješno poslovanje državnih tvrtki i općenito upravljanje državnom imovinom. 2010. godine, Vlada RH donijela je Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Hrvatska ima dionice ili udjele (NN 112/10; u daljnjem tekstu Kodeks), a taj dokument temelji se na, između ostalog, načelu transparentnosti i javnosti poslovanja. Unatoč tome, „brojne studije pokazale su da su naša državna poduzeća neučinkovita. Upravo se iz te analize vidi da se razgranatošću sustava državnih tvrtki njihova neučinkovitost širi kroz cijelu mrežu gospodarskih aktivnosti“ (Šonje, Lider 2015).

Koliko uistinu transparentno posluju trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske istraživačko je pitanje kojim se bavi ovaj rad. Teza glasi da, zbog neefikasnosti poslovanja i relativno loših poslovnih rezultata, trgovačka društva u kojima Hrvatska ima

većinsko vlasništvo posluju relativno netransparentno. Pod točkom 7. „Odnosi s investitorima“ spomenutog Kodeksa, nalazi se točka 7.2., naslovljena kao „Korištenje interneta“. Njome je jasno određeno da je svako trgovačko društvo u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske dužno, putem vlastite internetske stranice, javno objavljivati sve Kodeksom tražene informacije, kako bi ispunile uvjet transparentnog poslovanja (Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima RH ima dionice ili udjele 2010). U Kodeksu se tako može pronaći 14 kategorija informacija koje tvrtke moraju imati evidentirane na svojim internetskim stranicama. Istraživački dio ovog diplomskog rada temelji se na ispitivanju usklađenosti internetskih stranica trgovačkih društava u kojima RH ima većinsko vlasništvo (više od 50% vlasništva) s kategorijama transparentnosti koje propisuje Kodeks. Trgovačka društva preuzeta su iz Registra državne imovine, a dijele se na dionička društva (ukupno 31 društvo u kojima RH ima većinsko vlasništvo), i društva s ograničenom odgovornošću (ukupno 37 društava u kojima RH ima većinsko vlasništvo). Analizira se svaka pojedina internetska stranica trgovačkog društva prema ranije spomenutim kriterijima. Dobiveni rezultati bit će interpretirani deskriptivnim statističkim metodama (metodama relativnih brojeva i srednjih vrijednosti).

Ispitivanje koliko se hrvatska trgovačka društva navedena u Registru državne imovine pridržavaju kategorija transparentnosti istaknutih u Kodeksu pokazuje se kao posebni doprinos ovog rada. Sam Kodeks vrijedan je resurs jer se „njime uvelike slijede uobičajeni standardi i načela korporacijskog upravljanja koja vrijede za sva trgovačka društva“ (Petrović, Šonje 2016: 44). Dakle, primjenjuju se isti standardi, neovisno o tome je li vlasnik privatni subjekt ili država. Doprinos rada sastoji se u tome da „iako je Kodeks donesen 2010. godine, do sada prema saznanjima autora nije objavljena neovisna studija koja bi ocijenila stupanj njegove primjene u praksi naših državnih poduzeća“ (Petrović, Šonje 2016: 44).

Rad je strukturiran u šest poglavlja. Nakon uvodnih riječi, pobliže će se objasniti važnost javne imovine i njezinog efikasnog upravljanja, s posebnim naglaskom na transparentnost. Slijedi poglavlje koje se bavi analizom slučaja hrvatske javne imovine, te pregledom politika upravljanja i zahtjeva za transparentnošću. Iza toga, bit će prikazani slučajevi određenih zemalja koje su uspješno provele reforme javnog upravljanja, te će biti evidentirana moguća rješenja i savjeti za Hrvatsku. Istraživački dio rada slijedi nakon toga, a sastoji se od opisa korištene metodologije pri analizi spomenutog materijala, te prikaz dobivenih rezultata. Posljednje poglavlje rada je poglavlje u kojem se izlažu zaključna mišljenja na temelju

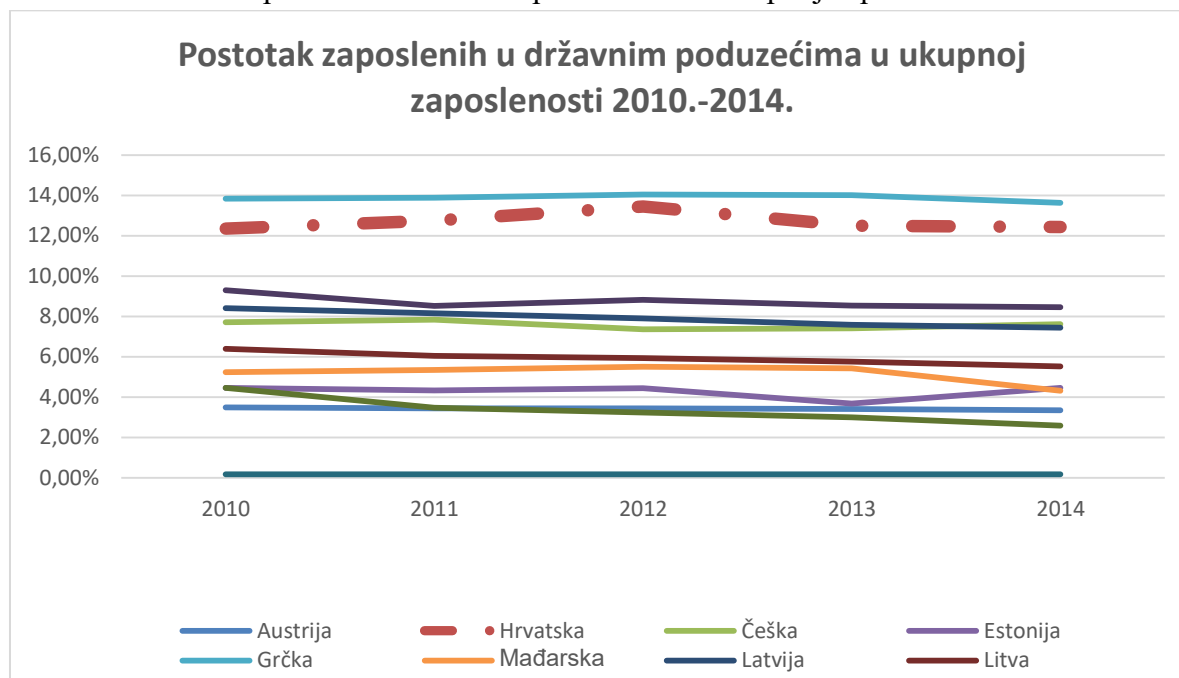
rezultata provedenog istraživanja, nakon čega slijedi popis literature. Rad također sadrži i priloge, u kojima se nalaze sve tablice s evidentiranim pojedinačnim podacima istraživanja.

## 2. ULOGA JAVNE IMOVINE I PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA U DRŽAVI

Pokazuje se da je za ekonomski rast i razvoj države pretežito zaslužan privatni sektor. Javni sektor, za razliku od toga, često se doživljava kao onaj koji prazni državni proračun, a pritom ne privređuje u očekivanoj mjeri (Szarec, Nowara 2016: 2). Takvo viđenje stvari posebno je izraženo u Hrvatskoj. Dobra i usluge koje pruža često su nezadovoljavajuće kvalitete, a državna poduzeća najčešće posluju vrlo neefikasno. Općenito, „državna poduzeća formalno se nalaze pod dvostruko jačim nadzorom u usporedbi s privatnima“ (Petrović, Šonje 2016: 38). Njihovo poslovanje uređeno je Zakonom o trgovačkim društvima i posebnim propisima, a istovremeno se nalaze pod snažnijim praćenjem javnosti. Unatoč tome, očekivanja građana od njih su široka: državne tvrtke moraju ispunjavati određene društvene ciljeve u političkom procesu, očekuje se racionalno upravljanje njihovim poslovanjem, te se tendira ka tome da se u što manjoj mjeri miješaju u ravnopravno tržišno natjecanje, s ciljem maksimalne zaštite interesa i dobara građana (Petrović, Šonje 2016: 38). Iz ovih tvrdnji, moglo bi se zaključiti da države s više državnih poduzeća bilježe i lošije ekonomske rezultate. Statistički podaci o državnom vlasništvu država OECD-a koje su proučavali Detter i Fölster pokazali su se vrlo manjkavima. U njima često nisu bile uključene tvrtke u vlasništvu lokalnih i regionalnih vlasti. Autori zaključuju da države s više tvrtki u državnom vlasništvu vjerojatno zbog navedenih razloga bilježe manji BDP, ali i manji rast (Detter, Fölster 2015: 25, 26) Njihova regresijska analiza pokazala je da prosječno, 1 postotni bod povećanja udjela zaposlenih u javnim tvrtkama u državama OECD-a, između 2008. i 2012. godine, korespondira s prosječnim smanjenjem BDP-a po stanovniku od 132\$ u periodu između 2009. i 2013. godine (Detter, Fölster 2015: 27).

Vrlo je interesantno prodiskutirati i o broju zaposlenih u javnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti u Hrvatskoj. O tome govore službene statistike Međunarodne organizacije rada. Analizirajući spomenute podatke u razdoblju od 2010. do 2014. godine, moguće je vidjeti da Hrvatska i Grčka bilježe veći postotak zaposlenih u javnim poduzećima nego većina zemalja uzetih u usporedbu, dok najmanje zaposlenih u državnim tvrtkama ima Latvija (Slika 1).

Slika 1: Postotak zaposlenih u državnim poduzećima u ukupnoj zaposlenosti 2010.-2014.



Međutim, druga strana medalje pokazuje da, dobrom kvalitetom upravljanja, javna imovina može biti istinsko državno bogatstvo. Štoviše, većina država raspolaže puno većim bogatstvom nego što je svjesna, ali ga je potrebno prikladno koristiti. U suprotnom, pogrešno upravljano javno bogatstvo može uništiti čitave države, na neki način čak potkopati demokraciju i političku stabilnost. Smatra se da demokracija najbolje može funkcionirati upravo onda kad same države imaju slabiji direktan pristup javnoj imovini i bogatstvu. Međutim, to istovremeno ne znači da svu imovinu treba privatizirati, nego uvesti profesionalnu upravu koja će djelovati transparentno i s jasnim ciljevima (Detter, Fölster 2015: 2). Najvažnijim pokretačem učinkovitosti javne imovine pokazuju se državna poduzeća. O tome govori i podatak o vrijednosti dionica i udjela u tvrtkama čiji je vlasnik Republika Hrvatska. Radi se o iznosu od 43 milijarde kuna, odnosno o cca. 13% hrvatskog BDP-a (Lider 2016). Međutim, činjenica jest, da mnoge države nemaju ispunjen niti prvi uvjet koji omogućuje dobro upravljanje (*good governance*), a to je posjedovanje jasno izrađenog jedinstvenog registra državne imovine. „Pridjeljivanje pojedinih pojava javne imovine odgovarajućim kategorijama i stvaranje sveobuhvatnog registra državne imovine potaknulo bi njezino priznavanje i vrednovanje. To bi pridonijelo uvođenju i razvoju profesionalnoga, a ne politički obilježenog upravljanja državnom imovinom“ (Grubišić, Nušinić, Roje 2009: 340). Profesionalizacija upravljanja državnom imovinom odmaknula

bi vlasti od „pokušaja“ vođenja javnih tvrtki i usmjerila ih na ono zbog čega su i izabrani na političkim izborima- vođenje države (Detter, Fölster 2015: 7). Na taj način, moglo bi se spriječiti korištenje državnih tvrtki kao alata za bogaćenje političkih elita, a također bi se spriječila pojava korupcije, sukoba interesa, klijentelizma ili podmićivanja (Detter, Fölster 2015: 31).

Koliko je efikasni javni sektor za državu važan, govori i činjenica da je on odgovoran za stupanj izgrađenosti ekonomsko-pravnog okruženja i osnovnih uvjeta za razvoj društva. O njegovoj efikasnosti ovisi kulturni i privredni razvoj, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, promet, pravna i ekonomska sigurnost građana, ali i pozicija države u međunarodnoj zajednici (makroekonomija.org 2015). Dobro poslovanje i upravljanje javnom imovinom svakako ima i mogućnost pozitivnog utjecaja na ekonomski rast i razvoj države. Na temelju agregiranih podataka o javnoj imovini za 27 zemalja koje je prikupio MMF, može se zaključiti da vrijednost javne imovine u ovim državama prosječno čini 114% njihovog BDP-a. Ukupno gledajući, može se pretpostaviti da je vrijednost imovine koju posjeduju države diljem svijeta, u najmanju ruku, jednaka globalnom BDP-u, ako ne i veća (Detter, Fölster 2015: 52). Zanimljivo je još napomenuti i to da u istraživanju kojem je cilj pokazati koliko javne imovine je upravljano od strane profesionalnih menadžera, taj se iznos svodi na manje od 1,5% ukupne državne imovine (Detter, Fölster 2015: 53). Dakle, evidentno je da bi profesionalno vođenje u javnim poduzećima, odmaknuto od političkih procesa, moglo imati vrlo pozitivne makroekonomske implikacije. Boljim menadžmentom raste produktivnost javnih investicija, što pozitivno utječe na BDP, ali istovremeno može poboljšati očekivanja za poslovanje tvrtki u budućnosti (Detter, Fölster 2015: 55). Takvim postupanjem mogu se lakše privući i nove investicije, a nerijetko i strane. Smatra se da bi uspješnim menadžmentom bilo vrlo lako dostižno ostvariti povećanje stopa povrata na javno bogatstvo od nekoliko postotnih bodova (Detter, Fölster 2015: 56).

Svi autori složili bi se oko tvrdnje da je za uspješan menadžment privatnih tvrtki, pa isto tako i državnih, potrebno prvenstveno ispuniti jedan preduvjet, a to je transparentnost poslovanja. Transparentnost bi se mogla definirati kao „princip koji omogućuje svim pojedincima, na koje se utječe administrativnim odlukama, poslovnim transakcijama ili dobrotvornim radom, da znaju ne samo osnovne činjenice, već i mehanizme i procese. Dužnost je državnih službenika, menadžera i povjerenika da djeluju vidljivo, predvidljivo i razumljivo“ (Transparency International, [economybuilding.wordpress.com](http://economybuilding.wordpress.com) 2011). Kako i zašto treba postići

transparentno postupanje u poduzećima? Ukoliko je tvrtka transparentna i objavljuje materijalne činjenice u realnom vremenu, dionici će imati više povjerenja u menadžment. Slijedom toga, bit će spremniji ulagati u tvrtku, čime se smanjuje trošak kapitala. Takvim poslovanjem pomaže se i onima koji su na vodećim pozicijama da izbjegnu prijevare i poduzmu mjere protiv njih (economybuilding.wordpress.com 2011). Smatra se da se ispunjenjem tog uvjeta omogućuje stvaranje nove vrijednosti, a na kraju i promoviranje čvrstih demokratskih principa. Međutim, kako je i ranije spomenuto, prije svega je potrebno razdvojiti vještine i iskustva nužne za uspješno poslovanje poduzeća i one koje su potrebne za rješavanje političkih nesuglasica i postizanja kompromisa. To jasno pokazuje da su svjetovi poduzetničkih i političkih strategija i taktika nekompatibilni, a time su političari i rijetko poželjni kao vlasnici i menadžeri u tvrtkama (Detter, Fölster 2015: 125). Shodno tome, upravljanje javnom imovinom kroz političke procese bez obraćanja pažnje na tri najvažnija principa, osuđeno je na propast. Kao što je već u uvodnom dijelu rada spomenuto, ta tri principa su: transparentnost, jasni ciljevi i politička neovisnost. Obavezno je transparentno prikazivati sam način upravljanja javnom imovinom i poduzećima, računovodstvene procese, ali i socijalne ciljeve. Dok god relevantne informacije o državnoj komercijalnoj imovini nisu javno prikazane, vrlo je vjerojatno da pitanje upravljanja tom imovinom neće uspjeti doći na politički dnevni red. Iz tog se razloga, transparentnost i „razotkrivanje“ može svrstati u ključne komponente koje čine bilo koji moderni okvir korporativnog upravljanja. Oni pridonose unaprjeđenju kvalitete i efikasnosti nadzora, a pomažu i u primjeni internacionalnih standarda za računovodstvo i financijsko izvještavanje (Detter, Fölster 2015: 128).

Praksa transparentnog objavljivanja podataka o poslovanju državnih tvrtki pokazala se suštinskim uvjetom za uspješno upravljanje javnom komercijalnom imovinom u nizu razvijenih država, poput Švedske ili Singapura. Kako Hrvatska upravlja svojom javnom imovinom od 1990-ih pa sve do danas, koliko je u tome uspješna u usporedbi s drugim zemljama OECD-a, bit će pobliže elaborirano u idućem poglavlju rada.

### 3. UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM U REPUBLICI HRVATSKOJ

#### 3.1. Sažeti prikaz upravljanja hrvatskom državnom imovinom

Neefikasnost državnih poduzeća jasno ukazuje na problem nedovoljno jasnog koncepta upravljanja hrvatskom javnom imovinom, zamagljenih ciljeva, te diskontinuiranog poštivanja spomenutih principa dobrog upravljanja. Tijekom vremena doneseno je mnogo zakona i uredbi koje su trebale urediti način upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, međutim svi su se ti dokumenti svodili na isto- uplitanje politike i „nečistih“ tendencija u sferu imovine koju, putem države, na kraju posjeduju oni koji od nje imaju najmanje koristi, a to su građani. Kao što će se поближе moći vidjeti iz kratkog prikaza politika upravljanja javnom imovinom u Hrvatskoj od njezinog osamostaljenja, pogrešni i neprofesionalni potezi političkih elita uzrokovali su stvaranje vrlo negativnog dojma kod građana o potencijalnim budućim reformama javnog sektora. Negativan stav stvoren zbog nečasnog provođenja procesa privatizacije državne imovine 1990-ih, danas baca negativno svjetlo na reforme koje bi mogle uključivati angažiranje profesionalnih kadrova, te izlaganje državnih poduzeća zdravoj tržišnoj konkurenciji i natjecanju.

Socijalistički politički sustav kojeg je Hrvatska imala prije svojeg osamostaljenja zasigurno je duboko utjecao na neuspjeh kvalitetnog upravljanja državnom imovinom. „Nakon proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske planska je privreda gotovo preko noći morala biti transformirana u tržišno gospodarstvo. To je zahtijevalo brzu promjenu institucionalnih i institucijskih okvira. Vlada i državne institucije postupkom pretvorbe postali su formalnim vlasnikom brojnih poduzeća koja su nekada bila u društvenom vlasništvu“ (Grubišić, Nušinić, Roje 2009: 343). Smatra se da je upravo nepostojanje čvrstih institucionalnih okvira, u nekim slučajevima, političkim elitama omogućilo da se u tom procesu ponašaju netransparentno, te da se pobrinu za vlastite interese više nego za interese građana. Prema Ivankoviću i Šonjeu (2011) postoji nekoliko klasifikacija specifičnog procesa privatizacije koji se provodio u Hrvatskoj. Prva definicija, pod nazivom „prijateljski/crony kapitalizam“ odnosi se na viđenje procesa koji je rezultirao nastankom novih elita kroz državno kontroliranu privatizaciju, posredstvom velikih vladinih narudžbi ili investicija putem proračuna ili državnih tvrtki. „Kako su te vrste transakcija bile podložne velikoj korupciji, odnosno odvijanju po cijenama daleko od onih koje bi prevladale da su organizirane na transparentnom i urednom tržištu, moguće je postaviti tezu da koruptivne privatizacije, javne

nabave i investicije nisu bile anomalije, nego bitni formativni procesi novih društvenih odnosa i elita“ (Ivanković, Šonje 2011: 6). Druga klasifikacija, pod nazivom „kapitalizam bez kapitalista“, objašnjava da su institucije i odnose nakon 1990. godine pretežito gradile već postojeće, ali preoblikovane elite bez kapitalističkih korijena, a treća definicija specifičnog hrvatskog procesa privatizacije obilježava se kao „državni kapitalizam“. Taj naziv odnosi se na manju skupinu država, čija predvodnica bi mogla biti upravo Hrvatska. Radi se o državama s općenitim problemom neefikasnosti i izrazito velikim udjelom proračuna na svim razinama vlasti i javnih poduzeća u BDP-u. Smatra se da odluke državnih institucija ovdje igraju ključnu ulogu u alokaciji kapitala i općenitom usmjeravanju zemlje (Ivanković, Šonje 2011: 6). Međutim, autori tvrde da se Hrvatsku najbolje može okarakterizirati kao državu nedemokratskog kapitalizma. To je oblik države na čijem čelu je dominantna koalicija koja je vođena različitim vrstama interesa, te se ne može svesti samo na koaliciju političkih stranaka. Na vrhu dominantne koalicije može biti karizmatični predsjednik ili premijer, a sve se temelji na personalnim odnosima. „Na toj bazi nastaju rente, koje se realiziraju ograničenjem konkurencije i natjecanja. No, češće je riječ o privilegiranom pristupu potrošnji ili nuđenju javnih usluga, što može uključivati i pristup imovini, odnosno vlasništvu ako se provodi privatizacija“ (Ivanković, Šonje 2011: 7).

Kao i danas, u Hrvatskoj se od osamostaljenja nekretninama i državnim poduzećima upravljalo odvojeno. Tada je za upravljanje nekretninama bio zadužen Središnji ured za upravljanje državnom imovinom. Ta Vladina institucija djelovala je još godinama kasnije, ali je mijenjala svoje ime. Sve odluke vezane za upravljanje nekretninama donosile su, izravno ili neizravno, Vlade i njihovi ministri, „bez obzira na postojanje formalnih državnih institucija kojima je u opisu poslova bilo upravljanje državnim portfeljem“ (Grubišić Šeba 2016: 1). Analizom procesa upravljanja državnom imovinom 1990-ih, moguće je primijetiti da se riječ „upravljanje“ svodila na riječ „prodaja“, međutim to nije bila transparentna prodaja usmjerena ostvarenju jasnih ekonomskih i socijalnih ciljeva. U svrhu pretvorbe vlasništva osnovan je Hrvatski fond za privatizaciju (HFP), koji je trebao provoditi procese vlasničke transformacije, procjenjivati knjigovodstvene vrijednosti poduzeća, te provoditi privatizaciju državnih poduzeća. Zakonom o privatizaciji, HFP je takoreći postao formalni vlasnik udjela u državnim poduzećima koja se planiralo privatizirati (Grubišić, Nušinić, Roje 2009: 344). Zanimljivo je spomenuti i „kuponsku“ privatizaciju koja se provodila u ovo vrijeme, a njome je besplatnom dodjelom kupona, koji su davali prava za kupnju dionica, pokušano rješavanje brojnih problema socijalne i ekonomske prirode među stanovništvom (Grubišić Šeba 2016:



3). 2000. godine „Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o privatizaciji propisano je da portfelj Republike Hrvatske čine dionice i poslovni udjeli čiji su imatelji, pored HFP-a, i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), te ustanove i trgovačka društva čiji je vlasnik, odnosno osnivač Republika Hrvatska“ (Grubišić Šeba 2016: 4). Jasno je da tako razgranato upravljanje nije moglo biti kvalitetno i konstruktivno. Raspolaganje nekretninama i trgovačkim društvima također je ostalo vrlo nejasno. Tek se 2011. godine donosi Uredba o raspolaganju nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, koja je jasno propisivala načine prodaje nekretnina, razvrgavanje suvlasničke zajednice ili zamjenu državnih nekretnina. Kad je riječ o upravljanju državnim poduzećima, ono se uglavnom svodilo na pretvorbu društvenog vlasništva u državno i privatizaciju (Grubišić Šeba 2016: 3). „Vlasnička transformacija iz državnog u privatno bila je temelj tzv. reformskih procesa kojima se tadašnje plansko gospodarstvo trebalo približiti suvremenoj tržišnoj ekonomiji i slobodi kretanja kapitala sukladno temeljnim ciljevima Europske unije“ (Grubišić Šeba 2016: 3). Tako su trgovačka društva pretvorena u dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću. Prema Šonjeu, nakon toga nastupio je i početak druge faze privatizacije, koja je bila obilježena dvama velikim projektima-privatizacijom INA-e i HT-a. Međutim, ti procesi bili su vođeni političkim, a ne poželjnim ekonomskim motivima. Tijekom globalne financijske krize, koja je uzimala maha 2008. i 2009. godine, sve velike privatizacijske ideje su propale (*outsourcing*, „monetizacija autocesta“, IPO HEP-a) (Zaklada Konrad Adenauer 2017). Za pravnog sljednika HFP-a i Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom određena je 2011. godine Agencija za upravljanje državnom imovinom. Međutim, ta agencija ukinuta je već 2013. godine, kada su ju zamijenili Centar za restrukturiranje i prodaju i Državni ured za upravljanje državnom imovinom, koji je bio pod izravnom kontrolom Vlade (Grubišić Šeba 2016: 4).

Kada je riječ o transparentnosti upravljanja i poslovanja komercijalne javne imovine, treba napomenuti kako je 2010. godine donesena Uredba o načinu provedbe javnog natječaja i uvjetima za članove nadzornih ili upravnih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele. Iste godine, donesen je i ranije spomenuti Kodeks korporativnog upravljanja, što je značio ozbiljan korak ka transparentnom poslovanju državnih tvrtki. Međutim, praksa javnih natječaja provodila se diskontinuirano, sve do 2015. kada je usvojena Uredba o kriterijima za provedbu javnog natječaja za imenovanje predsjednika i članova uprava trgovačkih društava (Grubišić Šeba 2016: 6).

Krajem 2012. godine, za vrijeme Vlade premijera Zorana Milanovića, donesena je Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine. To je bila prva strategija koja navodi „ciljeve aktivne vlasničke politike, dugoročni interes građana kao vlasnika državne imovine, te brojne probleme koji postoje u samoj evidenciji i upravljanju državnom imovinom“ (Grubišić Šeba 2016: 6). Počelo se shvaćati da je potrebno poduzeti određene reforme upravljanja javnom imovinom, u suradnji sa zainteresiranom javnošću, profesionalnim kadrovima i akademskom zajednicom. U naletu trezvenosti i dobrih namjera, 2014. godine javno je objavljen i Registar državne imovine, međutim pokazuje se da ima brojne manjkavosti. Podijeljen je na popis nekretnina, popis dionica u trgovačkim društvima i popis poslovnih udjela u trgovačkim društvima RH, a navedena društva evidentirana su po abecednom redu. Prema Registru, Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo u 31 dioničkom društvu i 37 društava s ograničenom odgovornošću. Transparentnost poslovanja tih 68 tvrtki analizira se u istraživačkom dijelu ovog rada, no o tome će detaljnije biti riječi kasnije. 2015. godine započeto je „niz aktivnosti na višegodišnjem projektu podatkovne i programske nadogradnje postojećeg Registra državne imovine i njegove transformacije u upravljački informacijski sustav, čija je realizacija planirana fazno, kroz više fiskalnih razdoblja. Riječ je o srednjoročnom projektu izgradnje i implementacije informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom (ISTUDIO)“ (Revidirani strateški plan Ministarstva državne imovine za razdoblje 2017.-2019.).

2016. godine, na mjesto Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, dolazi Ministarstvo državne imovine. Umjesto snažnije depolitizacije i profesionalizacije, osnutka nacionalnog fonda ili holdinga koji bi profesionalno upravljao državnom imovinom, privatizacije ili sličnih rješenja, ponovno se usredotočuje na rješavanje neefikasnosti putem političkih procesa. Kakav utjecaj ta činjenica ostvaruje na aktualno stanje javne imovine u Hrvatskoj i kako ona utječe na poslovanje državnih tvrtki, pojašnjava se u slijedećem potpoglavlju.

### 3.2. Aktualno upravljanje javnom imovinom u Hrvatskoj

Posljednji važni dokumenti koji uređuju upravljanje državnom imovinom su Revidirani strateški plan Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom za razdoblje 2016. – 2018., donesen 31. ožujka 2016., Revidirani strateški plan Ministarstva državne imovine za razdoblje

2017. – 2019., donesen 8. svibnja 2017. i Strateški plan Ministarstva državne imovine za razdoblje 2018.-2020., donesen 8. svibnja 2017. Ovi dokumenti ne razlikuju se znatno, međutim ovi novijeg datuma nadopunjeni su određenim podacima koji su prethodno nedostajali. Radi se o dodanim podacima vezanima uz ciljane vrijednosti fiskalnih posljedica za državni proračun za 2019. godinu, posredstvom ostvarenja posebnog cilja „kvalitetnog upravljanja nekretninama u RH“, te o nadopunjenim ciljanim vrijednostima za spomenuto razdoblje izraženima u milijunima kuna kao rezultat privatizacije preostalog dijela društava u vlasništvu RH. Svi dokumenti izražavaju vrlo sličnu ili istu viziju, misiju i ciljeve, iako se radi o promjeni institucije s DUUDI-ja na Ministarstvo državne imovine. „Ministarstvo državne imovine preuzelo je sve poslove, opremu, pismohranu i drugu dokumentaciju, sredstva za rad, financijska sredstva te prava i obveze Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom.“ Opći cilj postavljen tim strategijama je „održivo, učinkovito i transparentno upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske“. Taj cilj pretpostavlja i pet posebnih ciljeva, a oni se odnose na kvalitetno upravljanje nekretninama u hrvatskom vlasništvu, dovršetak privatizacije kako bi se unaprijedilo upravljanje trgovačkim društvima, procjena i prijedlozi novih propisa, uspostavu informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom i izradu daljnjih strategija vezanih za upravljanje državnom imovinom.<sup>1</sup>

Međutim, koliko su ti relativno opširni dokumenti uistinu i učinkoviti, te koliko ih se institucije čvrsto pridržavaju govori najnovija vijest da će trenutni ministar državne imovine, Goran Marić, sam odlučivati o dionicama i udjelima u državnim tvrtkama od posebnog interesa čija vrijednost iznosi do 7,5 milijuna kuna. Naime, pod opravdanjem ubrzavanja donošenja odluka o prodaji i drugim oblicima korištenja imovine, ministar je predložio izmjenu zakona prema kojoj bi on donosio konačnu odluku o prodaji i raspolaganju državnom imovinom (poslovni.hr 2017). Zakon zasigurno baca sumnju na postupak transparentnog upravljanja i poslovanja. Štoviše, osim ovlasti u odlučivanju koje bi preuzeo ministar Marić, „evidencija državne imovine će se također voditi interno i po odluci ministra, a tek dio podataka bit će dostavljan u Središnji registar državne imovine. Ujedno će sav nadzor, upravni i inspekcijski, nad upravljanjem imovinom iz državnog portfelja na svim razinama vlasti obavljati samo Ministarstvo“, a iz procesa će biti isključeni predstavnici sindikata i poslodavaca u Upravnom vijeću CERP-a (poslovni.hr 2017). Ovakvo postupanje jasan je pokazatelj snažnog uplitanja politike u sferu ekonomskog, a potencijalno otvara vrata i

---

<sup>1</sup> Sve informacije preuzete su iz Revidiranog strateškog plana Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom za razdoblje 2016. – 2018., Strateškog plana Ministarstva državne imovine za razdoblje 2017. – 2019. i Strateškog plana Ministarstva državne imovine za razdoblje 2018.-2020.

korupciji, mitu i sukobu interesa. Sva nastojanja spomenutih Strategija i Kodeksa vezana uz transparentnost upravljanja „padaju u vodu“. Činjenica koja povećava navedene probleme jest to da u upravljačke strukture državnih tvrtki stručnjaci dolaze slučajno. Naime, „samo se iznimno dogodilo da na čelo javnog poduzeća dođu vrhunski stručnjaci koji zbog vlastitog profesionalnog habitusa nastoje i uspiju očuvati, a po mogućnosti i uvećati vrijednost imovine tvrtki koje vode“ (Lider 2016).

Koliki problem doista predstavljaju neefikasna javna poduzeća u Hrvatskoj danas? Kada bi usporedili efikasnost poslovanja poduzetništva u privatnom sektoru i poduzetništva javnog sektora, dobili bi vrlo interesantne podatke. Naime, ukupni prihodi koje su 2014. godine ostvarile državne tvrtke osam su puta manji od prihoda koje su te godine ostvarila poduzeća u privatnom vlasništvu. Državno vlasništvo je hrvatskom izvozu 2014. doprinijelo gotovo 27 puta manje od izvoza ostvarenog od strane privatnog sektora. Pritom prosječna plaća zaposlenika u državnom sektoru iznosi za trećinu više nego zaposlenika privatnog sektora. Potrebno je napomenuti i razliku u broju investitora u državnom i privatnom sektoru- ona se svodi na razliku od gotovo 19.300 investitora u korist privatnog vlasništva.<sup>2</sup> Kako bi ovi podaci bili egzaktniji, prikazani su u slijedećoj tablici (Tablica 1):

Tablica 1: Usporedba privatnog i državnog sektora (Izvor: Lider.hr 2015)

Usporedba privatnog i državnog sektora				
	Državno vlasništvo		Privatno vlasništvo	
	2013.	2014.	2013.	2014.
Prihodi (mlrd. kn)	61,9	60	458,8	481,9
Rashodi (mlrd. kn)	60,6	55,7	451,5	474,4
Prosječna plaća	6.227	6.234	4.437	4.529
Izvoz (mlrd. kn)	2,9	2,9	71,9	81,1
Broj investitora	396	440	18.444	19.739

Potrebno je nadodati i da za vrijeme i nakon globalne ekonomske i financijske krize, u periodu od 2008. do 2011. godine, radnici u javnom sektoru ostaju privilegiranih prosječnih plaća, unatoč nastojanjima vlasti da ograniče njihov rast. Također, „zaposlenici u privatnom

<sup>2</sup> Svi podaci preuzeti su iz časopisa Lider, 11. rujna 2015.

sektoru u prosjeku su mlađi za više od 5 godina u odnosu na zaposlene u javnom sektoru ili poduzećima u državnom vlasništvu“ (Nestić, Rubil, Tomić 2015: 38). Postavlja se pitanje, kako će primat javnog sektora utjecati na buduću fiskalnu politiku u Hrvatskoj? Evidentno je, da ovakvo stanje baca sjenu na razliku u učinkovitosti između radnika u privatnom i radnika u javnom sektoru. Vlasti se odupiru prilagodbama plaća između javnog i privatnog sektora obzirom na stanje cjelokupnog gospodarstva, kako bi očuvali socijalni dijalog sa sindikatima. Međutim, EU je svojim zahtjevima za smanjenjem proračunskog manjka i javnog duga zasigurno uspostavila pravila kojih će se Hrvatska morati pridržavati (Nikolić, Rubil, Tomić 2016: 32). Što se tiče samog javnog sektora, ovdje su „između 2004. i 2012. smanjene su razlike između najbolje plaćenih poslova i srednje plaćenih poslova, za razliku od privatnog sektora, što ukazuje na to da postoji egalitarna tendencija u javnom sektoru te ostaje pitanje utjecaja takve tendencije na motivaciju za rad kod osoba s višim plaćama“ (Nestić, Rubil, Tomić 2015: 39). To bi moglo još negativnije utjecati na samu učinkovitost radnika u javnom sektoru a Hrvatsku udaljiti od potencijalnog meritokratskog postupanja.

Osim ovih poražavajućih podataka, potvrđuje se da su preglomazna javna poduzeća u Hrvatskoj i veliki generatori javnog duga, te da uvelike usporavaju ekonomski oporavak. „Koliko je uistinu “glomazan“ javni sektor svjedoče nam i podaci da je među 10 najvećih pojedinačnih poduzeća u Hrvatskoj čak 6 u dominantno državnom vlasništvu. Komisija ističe i postojanje visoke koncentracije zaduženosti među javnim poduzećima gdje dug hrvatskih javnih poduzeća iznosi oko 18% BDP-a“ (finance.hr 2015). Danas je jaz između prosječne plaće privatnika i zaposlenika u državnom sektoru narastao i na 40%, dok je produktivnost državnih poduzeća za trećinu manja (finance.hr 2015). Negativni utjecaji na hrvatsko gospodarstvo ostvaruju se i zbog činjenice da se javna poduzeća puno lakše mogu zadužiti zbog labavijih restrikcija, ali veći problem predstavlja njihova nelikvidnost. Maruška Vizek sa zagrebačkog Ekonomskog instituta referira se na izvješće Europske komisije o Hrvatskoj, u kojem je jasno naznačeno da su javne tvrtke izvorište fiskalnih rizika i da imaju relativno velik utjecaj na ekonomiju. Međutim, na putu do uspjeha stoji evidentno neadekvatan okvir upravljanja i netransparentno postavljanje nadzornih odbora i određivanje planova uprave (lider.media 2015). „Prepreke dobrom gospodarenju javnih tvrtki su u nedostatku političke volje za provođenjem reformi. Političke stranke imaju izravnu mogućnost zapošljavanja stranačkog kadra, a moja je konzervativna procjena da političke stranke tijekom četiri godine političkog ciklusa imaju priliku zaposliti 20 tisuća ljudi. Nijedna velika politička stranka ne predlaže profesionalizaciju upravljanja javnim poduzećima“ (Vizek, lider.media 2015).

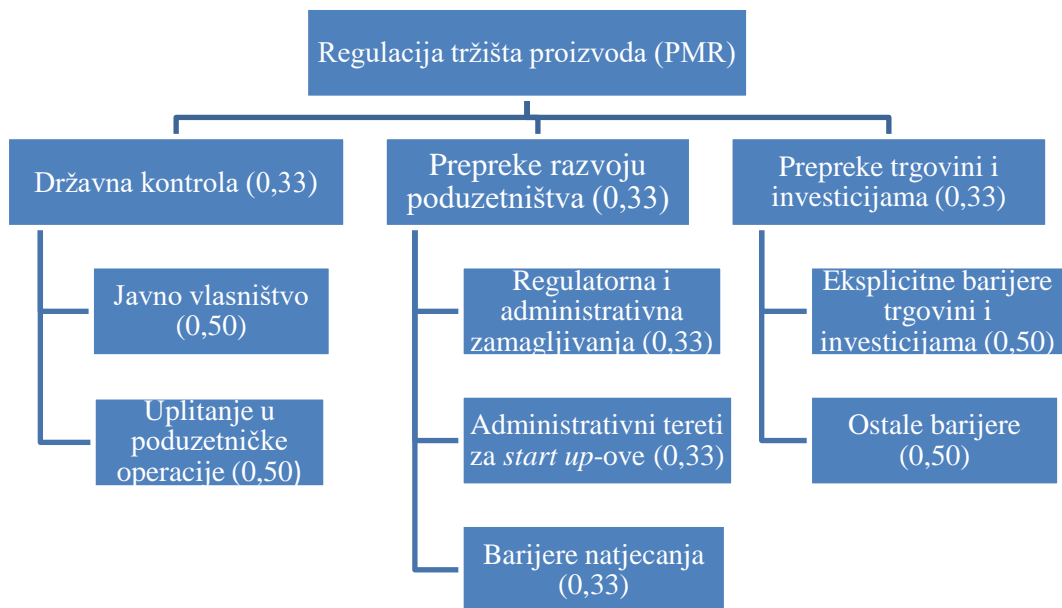
Koji se još osim napomenutih razloga smatraju odgovornima za neučinkovitost upravljanja državnim tvrtkama? Petrović i Šonje (2016) ističu četiri moguća objašnjenja. Prvo se odnosi na samu činjenicu da hrvatska državna poduzeća zauzimaju velik dio gospodarstva u usporedbi s drugim sličnim državama, pa se njihovi problemi vrlo lako prelijevaju na ekonomska kretanja u zemlji. Drugi razlog odnosi se na negativnu percepciju reformiranja sustava javnog upravljanja i samog procesa privatizacije među građanima, a treći je povezan s činjenicom da političke elite nerado provode potrebne reforme zbog reakcije birača na njih, ali i time da im nedostaju upravljački kapaciteti i da ne žele izgubiti političku kontrolu nad ekonomskim resursima. Četvrti razlog objašnjavaju kroz činjenicu da je javno upravljanje još uvijek u domeni vlasti nacionalnih država, te da ulazak u EU u tom pogledu nije donio drastičnije promjene (Petrović, Šonje 2016: 39). Jedan od problema u funkcioniranju državnih poduzeća i njihovog upravljanja svakako predstavlja i njihova razgranatost, koja je rezultat političkog naslijeđa. Tu se prvenstveno misli na socijalističko razdoblje, zatim negativne događaje koji su uslijedili u privatizacijskim procesima 1990-ih, te na činjenicu da je Hrvatska posljednjih 20-ak godina bila svrstavana u neliberalne demokracije (Petrović, Šonje 2016: 45-46). Posebno se korisna perspektiva dobiva kada se Hrvatsku uspoređi s određenim državama skupine OECD-a. Detaljnije o tome u idućem potpoglavlju.

### 3.3. Hrvatska u usporedbi s određenim članicama i nečlanicama OECD-a

Poznat je trend da velike države najčešće raspolažu s velikim javnim sektorom, te čvršćom državnom regulacijom. U tu tvrdnju uklapaju se države poput Kine, Rusije, Poljske ili Indije. Politički sustav u spomenutim državama, pa i njihova politička prošlost zasigurno je utjecala na takav ekonomski pristup. Slijedom spomenute logike, manje države trebale bi biti otvorenije, slabije regulirane i više podložne mehanizmima slobodnog tržišta. Za mjerenje i usporedbu obuhvata državnih poduzeća, OECD je razvio metodologiju mjerenja regulacije tržišta proizvoda- PMR (*product market regulation*). U analizu se uzima 31 sektor industrijskih i uslužnih djelatnosti, te se u njima promatra prisutnost poduzeća u kojima država ostvaruje prevladavajući utjecaj (Petrović, Šonje 2016: 47). Skala mjerenja kreće se od 0, čijoj vrijednosti se pripisuje najmanja restriktivnost regulacije, do 6, što znači najsnažniju restriktivnost (Wölfl 2009). Integrirani PMR indikator analizira utjecaj državne kontrole, prepreke razvoju poduzetništva i prepreke trgovini i investicijama. Svim indikatorima pripisuje se vrijednost pondera od 0,33. Interesantno je još napomenuti i segmente koji čine

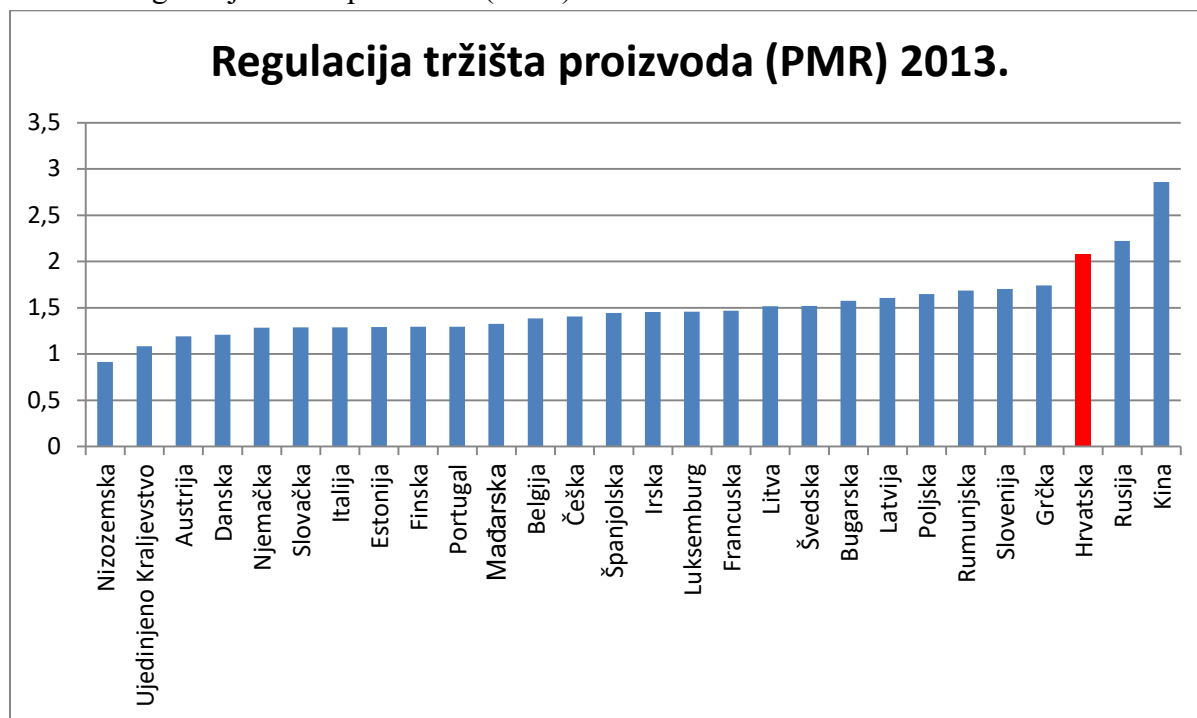
ova tri indikatora. Pod državnom kontrolom analizira se javno vlasništvo i uplitanje u poduzetničke operacije. Barijere u razvoju poduzetništva čine tri segmenta: regulatorna i administrativna zamagljivanja, administrativni tereti za *start up*-ove, te barijere natjecanja. Treći indikator, prepreke trgovini i investicijama, dijeli se na eksplicitne barijere trgovini i investicijama i ostale barijere (Wölfl 2009). Kako je PMR konstruiran još je lakše vidjeti iz priloženog grafičkog prikaza (Slika 2).

Slika 2: Integrirani PMR indikator i njegovi segmenti (prema Wölfl, 2009)



Posljednje mjerenje koje je obavio OECD provedeno je za 2013. godinu. U rezultatima su evidentirane vrijednosti za sve članice OECD-a i 12 nečlanica. Za potrebe ovog rada uzet će se u obzir rezultati za članice EU i pet nečlanica OECD-a - Bugarsku, Litvu, Kinu, Rusiju, a među njima i Hrvatsku, kako bi se najbolje mogle uočiti razlike. Rezultati su prikazani na grafičkom prikazu (Slika 3) prema preuzetim podacima iz službenog OECD-ovog izvještaja (2015):

Slika 3: Regulacija tržišta proizvoda (PMR) 2013.



Analizom priloženog grafičkog prikaza, zanimljivo je primijetiti da se postsocijalističke države, poput Slovačke i Estonije, nalaze u skupini država sa slabom državnom kontrolom u tvrtkama. Isto tako, moguće je uvidjeti da se Ujedinjeno Kraljevstvo ne uklapa u početnu tvrdnju da velike i mnogoljudne zemlje imaju i snažniju državnu kontrolu i veći javni sektor (Petrović, Šonje 2016: 49). Međutim, ta činjenica mogla bi se pripisati značajnom političkom i ekonomskom uspjehu britanske konzervativne premijerke M. Thatcher 1980-ih godina.

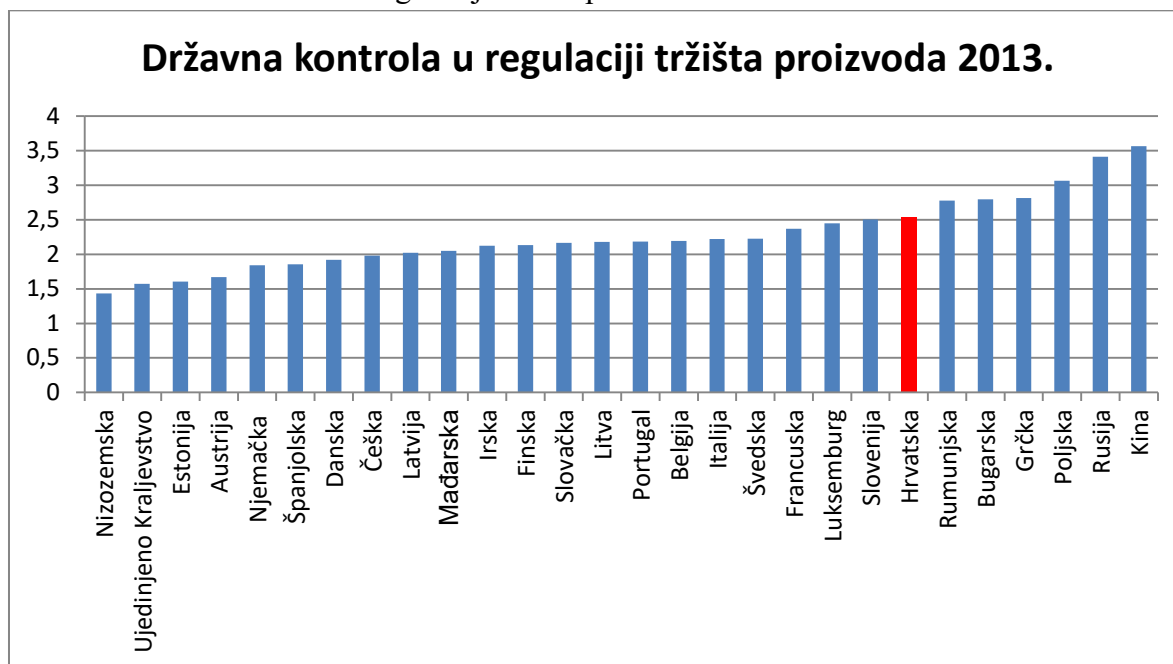
Svakako je interesantno uočiti položaj Hrvatske među analiziranim državama, koja se ne uklapa u spomenutu logiku. Nalazi se u „društvu“ velikih mnogoljudnih država Kine i Rusije, država s kojima se ni po kojem kriteriju ne može uspoređivati. „Postavlja se pitanje, nije li sektor državnih poduzeća u Hrvatskoj nerazmjernan s obzirom na veličinu zemlje, upravljačke kapacitete, strukturu gospodarstva i druge kriterije koji određuju optimalnu vlasničku ulogu države u gospodarstvu“ (Petrović, Šonje 2016: 50). Brojna državna poduzeća nisu izložena konkurenciji, često se radi i o monopolističkim tvrtkama, a s druge strane puno su manje efikasna od privatnih koja bilježe manje prosječne plaće i manji broj zaposlenih. Iz tih tvrdnji moguće je zaključiti da je veliki dio privatnih tvrtki ovisan o javnom sektoru kroz nabave roba i usluga, a posljedično bi se hrvatski privatni sektor mogao definirati i kao paradržavni sektor (Petrović, Šonje prema Vizek 2016: 52). Osim navedenoga, prema podacima OECD-ovog



indikatora PMR, može se ustvrditi da je Hrvatska najstrože regulirana država članica Europske unije, s vrijednošću 2,08 na mjernoj skali od 0 do 6. Na drugom mjestu nalazi se Grčka (1,74), a slijede Slovenija (1,70), Rumunjska (1,69) i Poljska (1,65). Na dnu ljestvice, kao najmanje regulirano tržište od strane države, nalazi se Nizozemska s PMR vrijednošću od 0,92. Smatra se da je Hrvatska bila podvrgnuta procedurama prekomjernog deficita i makroekonomskih neravnoteža uvelike zbog neefikasnosti državnih poduzeća. Druge članice EU većinom imaju probleme s bankovnim sustavima i rastućim troškovima njihovih dokapitalizacija, ali hrvatski fiskalni rizici uglavnom proizlaze iz neučinkovitog poslovanja i neodrživih obveza javnih poduzeća (Bajo, Lider 2015). Do sličnih zaključaka došla je i Europska komisija, koja je dala do znanja da je hrvatski problem s deficitom pojačan problemom neučinkovitosti javnih tvrtki, čime se opterećuje potencijal rasta. Shodno tome, Hrvatska bi trebala smanjiti državne rashode za ostvarenje viših stopa rasta (Lider 2015).

Osim vrijednosti PMR indeksa u spomenutim zemljama za 2013. godinu, za ovaj rad korisno se usredotočiti i na jedan od tri segmenta koji čine ukupnu vrijednost regulacije tržišta proizvoda, a to je utjecaj državne kontrole, koji se sastoji od vrijednosti javnog vlasništva i uplitanja u poduzetničke procese. Taj dio mjerenja usko je povezan s javnim upravljanjem i efikasnošću državne komercijalne imovine. U priloženom grafikonu (Slika 4), moguće je primijetiti da Hrvatska stoji nešto bolje nego u prethodno proučavanom slučaju. Hrvatska bilježi manju državnu kontrolu u regulaciji tržišta proizvoda i od nekih članica EU (Rumunjske, Bugarske, Grčke i Poljske). Na začelju se ponovno, moglo bi se reći i očekivano, nalaze Rusija i Kina. Promatrajući razdoblje za koje je OECD proveo mjerenja, od 1998. do 2013., u članicama OECD-a i EU-a moguće je primijetiti da je trend državne kontrole padajući. Za Hrvatsku, nažalost, postoje podaci samo za 2013. godinu, no dobiva se dojam da bi taj trend trebao vrijediti i ovdje. Neke od država koje bilježe rast vrijednosti u promatranom razdoblju su Mađarska, Irska i Luksemburg, no porast je vrlo malen (prosječno 0,10 vrijednosti indeksa).

Slika 4: Državna kontrola u regulaciji tržišta proizvoda 2013.



Mnogi bi se lako složili da izneseni podaci za Hrvatsku mogu negativno utjecati na efikasnost upravljanja njezinom javnom imovinom. Međutim, unatoč navedenim relativno lošim rezultatima, Hrvatska posljednjih nekoliko kvartala bilježi ekonomski rast, a tijekom lipnja 2017. izašla je i iz Procedure prekomjernog deficita. Kako se po pitanju efikasnijeg upravljanja javnom imovinom ili donošenja nekih konstruktivnih ekonomskih politika i nije previše poduzelo, prihvaćeno je mišljenje da je pozitivni ekonomski trend u Hrvatskoj uvelike rezultat ekonomskog rasta država s kojima Hrvatska održava ekonomske i političke odnose. Neinventivnost, nesposobnost i nezainteresiranost hrvatskih političara i onih pojedinaca koji dođu na vlast, ostvaruju snažan utjecaj na neučinkovito upravljanje državnom imovinom. To također budi i tendencije ka netransparentnom poslovanju, korupciji, mitu i podijeli radnih mjesta po principu rodbinskih veza. Iduće poglavlje ilustrirat će primjene različitih, ali uspješnih rješenja u javnom upravljanju, a s tim ciljem bit će uzeta dva primjera različitih država. Također, bit će objašnjeno koliko je važnu ulogu odigralo transparentno poslovanje u ostvarenju njihovog uspjeha. Za primjer države kojom se može prikazati tijek uspješne promjene modela javnog upravljanja iz aktivnog državnog upravljanja u neovisno, bit će uzeta Švedska. S druge strane, država koja je upravljanje javnom imovinom organizirala kroz osnivanje krovnog nacionalnog fonda bogatstva putem kojeg se neovisno upravlja državnim poduzećima predstavlja drugi primjer, a riječ je o Singapuru. Slučajevi ovih dvaju država bit će opisani kako bi se razmotrili različiti modeli upravljanja državnim poduzećima u praksi.

Povezano s time, bit će izneseno nekoliko ideja i preporuka stručnjaka (Bajo 2011; Grubišić, Nušinić, Roje 2009; Petrović, Šonje 2016; Detter, Fölster 2015) kako bi se postiglo učinkovito upravljanje državnom imovinom u Hrvatskoj.

#### 4. UPRAVLJANJE JAVNIM PODUZEĆIMA U ŠVEDSKOJ I SINGAPURU- POUKA I PREPORUKE ZA HRVATSKU

##### 4.1. Švedska

Švedska je danas vrlo uspješna u upravljanju svojom javnom imovinom, i to nakon primjene nekoliko različitih modela upravljanja (privatizacija, aktivno političko upravljanje, neovisno upravljanje). Prema Detteru i Fölsteru (2015), švedski primjer i nije možda najbolja strategija za upravljanje javnim poduzećima, no svakako je poučna priča koja bi mogla pomoći u uspostavi efikasnijeg poslovanja spomenutih poduzeća u nekim drugim državama. Na parlamentarnim izborima 1991. godine, pobijedila je koalicija desnog centra, koja je odmah prionula na provođenje privatizacije javne imovine. Nakon što je relativno neuspješno provela tu politiku, privatizirajući tek oko 6% državnog portoflija, 1994. godine, u vrijeme manjinske socijaldemokratske vlade, ministar financija Persson odupro se međunarodnom trendu privatizacije. Takvu je politiku nastavio provoditi i 1996. kada je postao švedski premijer. 1998. do 2001. odlučio se na eksperimentiranje s javnim upravljanjem- htio je dokazati da vlade mogu biti jednako efikasni upravitelji javne komercijalne imovine kao i privatni dionici. To je bilo razdoblje aktivnog upravljanja državnim poduzećima od strane njegove vlade. Na kraju ovog razdoblja, vrijednost portfelja narasla je za 12%, unatoč tome što je u vrijeme prethodne konzervativne vlasti privatizirano gotovo 1/3 čitave javne imovine. Rezultat primjene njegovog modela upravljanja bio je gotovo peterostruko bolji od rezultata koji je bio postignut procesom privatizacije (Detter, Fölster 2015: 81-82).

Persson je svojim modelom upravljanja organizirao jedinstveni vladin ured koji je bio zadužen samo za upravljanje državnim poduzećima. To je rezultiralo jedinstvenim komercijalnim vlasničkim okruženjem, odvojenim od resornih ministarstava koja žele ostvariti suprotstavljajuće ciljeve (Detter, Fölster 2015: 93). Državna poduzeća njegovim su modelom bila prepuštena natjecanju na otvorenom tržištu. Smatra se da je takav potez bio vrlo

riskantan- iako vrlo jednostavno i nedvosmisleno, takvo postupanje može otkriti niz privatnih interesa i prikriivenih konflikata koje političari nastoje balansirati. Upravo iz tih razloga, mnogi analitičari smatraju da je bolja i „čišća“ odluka primjena procesa privatizacije (Detter, Fölster 2015: 89). Restrukturiranjem poduzeća trebalo je uspostaviti jasne i dostižne ciljeve koje svako od njih želi ostvariti. Prema tome, poduzeća su se ponašala kao da su vlasništvo privatnih dioničara. Posebno se važnim pokazalo njihovo transparentno upravljanje. Naime, vlada je redovito objavljivala godišnja izvješća o poslovanju, što je doprinijelo koherentnosti i povezalno ciljeve holdinga s njihovim menadžmentom. Poduzeća su ubrzo počela objelodanjivati i kvartalna izvješća, što je povisilo standarde transparentnosti i donijelo efikasniji javni nadzor, posebice od strane medija, financijskog i poduzetnog sektora, te nevladinih udruga (Detter, Fölster 2015: 94-95). Unatoč vrlo dobrim rezultatima poslovanja, poduzeće kojem je vlada većinski vlasnik uvijek će biti pomalo negativno konotirano kao poduzeće u „državnom vlasništvu“. Stoga, političari ne mogu biti idealni vlasnici i menadžeri jer su uvijek podložni konfliktu svojih regulatornih političkih uloga i, u ovom slučaju, uloga upravitelja u dereguliranom i liberaliziranom sektoru (Detter, Fölster 2015: 105). Kako je upravljanje javnim poduzećima na posve drugačiji način riješio azijski tigar Singapur, bit će prodiskutirano u idućem potpoglavlju.

## 4.2. Singapur

Kao što je na kraju prethodnog potpoglavlja bilo napomenuto, s vremenom se diljem svijeta pojavilo mišljenje da je javnu imovinu, s ciljem efikasnijeg menadžmenta, potrebno izolirati od direktne političke kontrole, te zahtijevati više transparentnosti i odgovornosti. U tom smislu postupio je i Singapur. 1974. godine osnovan je Temasek, holding u cjelovitom vlasništvu singapurske vlade. On je preuzeo menadžment državne imovine kojom je prethodno upravljalo ministarstvo financija. Krajnji cilj *outsourcinga* upravljanja komercijalnom imovinom na neovisni holding bio je oslobođenje vlasti od određenih obveza, kako bi se mogle pozabaviti višim ekonomskim i političkim ciljevima. Međutim, istovremeno se željelo ostvariti održive dugoročne povrate na državnu imovinu. Temasek je dizajniran s ciljem odvajanja vladinih regulatornih funkcija i procesa donošenja javnih politika od uloge vlasnika komercijalnih entiteta. Ta institucija uspjela je konsolidirati svu državnu komercijalnu imovinu i zato ju se može definirati kao posebno jedinstveno tijelo slično nacionalnom fondu bogatstva. Ostali azijski tigrovi, Tajvan, Južna Koreja i Hong Kong,

primjenjivali su drugačiji pristup menadžmentu državne imovine. Te države preferirale su ekonomski uspjeh temeljen na privatnom poduzetništvu u usporedbi s državnim kapitalizmom (Detter, Fölster 2015: 112-114). Kako Temasek danas upravlja državnim poduzećima? Singapurski ustav daje okvir za postupak upravljanja pričuvama, pružajući mogućnost predsjedniku da iskorištava određene ovlasti, uključujući imenovanje direktora i odbora tvrtki, pregledavanje budžeta i određenih transakcija. Ove odluke moraju proći i instancu Vijeća savjetnika, koje svoje mišljenje zatim prezentira predsjedniku, premijeru i parlamentu. Sustav provjera i ravnoteža je također uspostavljen. Odluke predsjednika mogu biti nadglasane, ukoliko tako odluči dvotrećinska većina parlamentarnih zastupnika. Temasek također ima i jasno delegirane odgovornosti između različitih razina upravljačkog lanca (Detter, Fölster 2015: 121). Transparentnost je i u ovom slučaju vrlo važna. Od 2004. godine, Temasek objavljuje financijske izvještaje na godišnjoj razini, zajedno s analizom učinkovitosti poslovanja. Konsolidirana financijska izvješća objavljuju se u suradnji sa singapurskim financijskim standardima izvještavanja, koji su nešto drugačiji od međunarodnih standarda (Detter, Fölster 2015: 123). Zahvaljujući svojoj dobroj organizaciji i poslovnim uspjesima, Temasek trenutno (2017.) ima AAA kreditni rejting kod Moody's i Standard & Poor's kreditnih agencija. Mogu li se ovi modeli primijeniti na slučaju hrvatskih državnih poduzeća, te koje preporuke i savjete daju hrvatski stručnjaci kako bi se postiglo njihovo efikasnije poslovanje, bit će opisano u idućem potpoglavlju.

#### 4.3. Savjeti i preporuke za efikasnije upravljanje hrvatskom državnom imovinom

Kao što su prikazala ranija poglavlja ovog rada, Hrvatska se može svrstati u skupinu zemalja koje imaju problema s neučinkovitošću upravljanja javnom imovinom. Akademski zajednica, stručnjaci, pa i političari svjesni su da je potrebno poduzeti određene mjere i reforme kako bi se državne tvrtke i ostala državna imovina počela koristiti s ciljem smanjenja javnog duga, smanjenja deficita ili pak kako bi sami građani mogli uživati kvalitetnija javna dobra i usluge. Konzultantska kuća koja je bila angažirana u vrijeme organiziranja Ministarstva državne imovine, predložila je svrstavanje poduzeća u tri kategorije: A, B i C. U kategoriju A spadale bi tvrtke namijenjene za izravnu privatizaciju. Te tvrtke imaju veliki privatizacijski potencijal i stabilnu poslovnu situaciju. Kategoriju B čine poduzeća koja bi trebalo privatizirati nakon restrukturiranja. Njima je potrebno restrukturiranje zbog povećanja vrijednosti, a također imaju veliki privatizacijski potencijal nakon restrukturiranja. Treća kategorija, C kategorija,

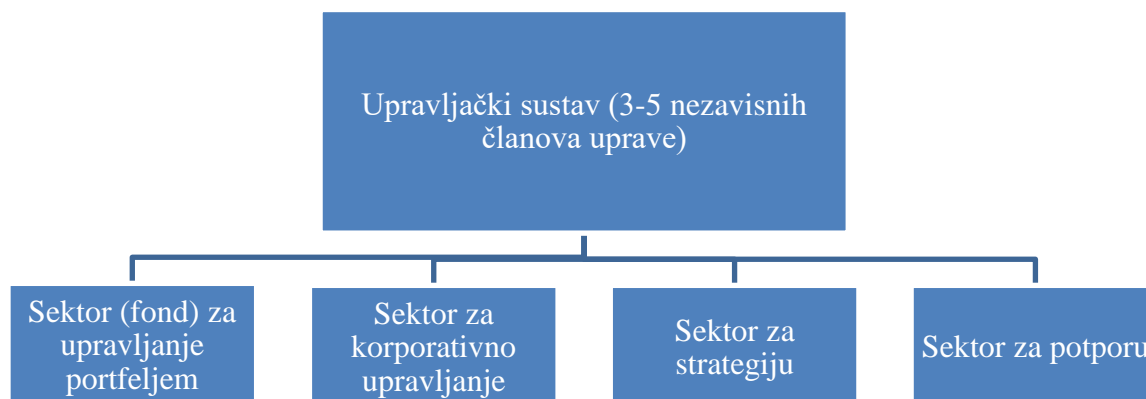
odnosi se na poduzeća u kojima privatizacija nije poželjna. U njima nije moguće restrukturiranje, a poželjno je državno vlasništvo zbog javnog interesa (Lider 2016). Je li ovakav prijedlog ujedno i najprikladniji? Stručnjaci predlažu različite modele upravljanja, ali se mnogi slažu oko toga da je prije svega potrebno profesionalizirati upravljanje državnom imovinom, uz naglasak na transparentnost kao preduvjet učinkovitosti.

U tu svrhu, stručnjaci sa zagrebačkog Ekonomskog instituta, Grubišić, Nušinić i Roje (2009) predložili su „model integralnog upravljanja“ kao prikladan model za Hrvatsku. „Sastavni dio predloženoga modela uspostava je jedinstvenoga, sveobuhvatnoga i standardiziranoga registra javne imovine. Registar bi sadržavao sve relevantne podatke o svim oblicima i atributivnim obilježjima državne imovine i s njom povezanih obveza“ (Grubišić, Nušinić, Roje 2009: 368). Kao što je već rečeno, Registar državne imovine uspostavljen je 2014. godine, s evidentiranim državnim tvrtkama i nekretninama, no ne sadrži dovoljno detaljne podatke. Može se također ustvrditi da se javni i privatni sektor u smislu organizacije puno ne razlikuju, te se zato smatra da je primjena načela iz privatnog sektora itekako poželjna i u javnom. Očito je da treba povećati odgovornost javnog menadžmenta uvođenjem kriterija profitabilnosti i načela dobrog upravljanja. Važno je da „reformne budu usmjerene na primjenu načela nastanka događaja u državnom računovodstvu i praksu financijskog izvještavanja“ (Grubišić, Nušinić, Roje 2009: 368). Od 9 doprinosa koje autori spominju u svojem tekstu, njih četiri odnosi se na transparentnost izvještavanja (standardizaciju informacijskog sustava, financijska izvještavanja, međunarodno usporedive izvještaje javnog sektora i usklađene statističke, računovodstvene i financijske izvještaje). Govori se i o individualizaciji odgovornosti za upravljanje državnom imovinom, boljoj kvaliteti javnih usluga i smanjenju proračunskih troškova i sličnim ciljevima (Grubišić, Nušinić, Roje 2009: 369).

Anto Bajo s Instituta za javne financije spominje da „Vlada i Sabor trebaju poboljšati transparentnost i upravljanje društvima u većinskom vlasništvu države, prodati manjinske udjele te izraditi i objaviti strategije i planove privatizacije i upravljanja državnom imovinom do 2021.“ (Bajo 2011: 1). U cilju poboljšanja upravljanja javnom imovinom, preporučuje se osigurati javno dostupne informacije o poslovanju društava u vlasništvu RH, utvrditi vrijednost imovine, potaknuti društva na izradu strateških razvojnih planova s utvrđenim ciljevima, utvrditi korake za rješavanje strukturnih problema u financiranju i financijskoj održivosti i ostali slični kriteriji (Bajo 2011: 8). Moguće je primijetiti da i u ovim preporukama važnu ulogu igra transparentnost.

Petrović i Šonje (2016) slažu se s Grubišić, Nušinović i Roje (2009) da je za kvalitetno upravljanje nužno uspostaviti profesionalizirani menadžment. No dodaju još jedan kriterij, a radi se o depolitizaciji same prakse, ali i poslovanja državnih poduzeća. Depolitizacija se odnosi na „povlačenje politike iz operativnih odluka u poduzeću. Demokratska se politika zadržava na razini određivanja misije, vizije, strateških ciljeva i planova poduzeća, te kontrole njihova ostvarenja“ (Petrović, Šonje 2016: 58). Naglašavaju da se posebno treba obratiti pozornost na transparentnost poslovanja, sprječavanje korupcije i nepotizma (Petrović, Šonje 2016: 59). Autori konkretno preporučaju 10 promjena s ciljem modernizacije i uspostave efikasnog javnog upravljanja: jasnu artikulaciju javnog interesa, regulatorni lakmus test i reviziju statusa poduzeća, profesionalno upravljanje objedinjenim portfeljem dionica i udjela, brigu za ravnopravno tržišno natjecanje, upravljanje na temelju mjerljivih kriterija, politiku plaća i nagrađivanje prema mjerljivim kriterijima, isključivanje politike iz tekućih poslovnih odluka, centralizaciju potpornih funkcija, otvorenost prema javnosti i financijsku i operativnu nezavisnost Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (Petrović, Šonje 2016: 81-84). Na temelju ovih prijedloga, razvijaju novu upravljačku shemu koja je prikazana na priloženoj slici (Slika 5).

Slika 5: Model novog upravljačkog sustava za Hrvatsku (prema Petrović, Šonje, 2016)



Sektor za upravljanje portfeljem bio bi zadužen za privatizacije, ulaganja i upravljanje imovinom. Za razliku od toga, Sektor za korporativno upravljanje morao bi određivati ciljeve, vršiti nadzor, imenovati nadzorni odbor i ostale odgovorne osobe i osiguravati implementaciju visokih korporativnih standarda. Sektor za strategiju bavio bi se integracijom s vladinim

strategijama, zaštitom tržišnog natjecanja i analizom sustava upravljanja. Posljednji, Sektor za potporu bio bi odgovoran za ljudske resurse, edukaciju, kontroling, potpore privlačenju EU fondova i informiranje javnosti.

Detter i Fölster (2015) također se usredotočuju na upravljanje državnim poduzećima kao potencijalno najvažnijeg segmenta javne imovine za aktiviranje nacionalnog bogatstva. Međutim, smatraju da je njihov menadžment najprikladnije organizirati kroz nacionalni fond bogatstva (*national wealth fund*). To bi značilo *outsourcing* upravljanja na neovisnu instituciju, koja bi djelovala posve odvojeno od kratkoročnih političkih interesa. Na taj način mogli bi se primijeniti odgovarajući alati upravljanja iz privatnog sektora. Za regionalnu i lokalnu razinu, trebale bi biti uspostavljene zasebne institucije – regionalni fond bogatstva i gradski fond bogatstva. Za ovakav model opredijelile su se mnoge države poput Austrije, Švedske, Finske, pa i neka poduzeća u Njemačkoj (Detter, Fölster 2015: 136-141). Autori smatraju da se konsolidacijom može još i više pojačati kapacitet menadžmenta javne imovine ako je ona upravljana od strane neovisnog tijela poput nacionalnog fonda bogatstva. Takvo upravljanje imalo bi za posljedicu značajan napredak i u transparentnosti poslovanja. Osim toga, komercijalna imovina u državnom vlasništvu bila bi u tom slučaju subjektom identičnog pravnog sustava kao i ekvivalentne tvrtke iz privatnog sektora. Na taj način bi se javne tvrtke mogle ravnopravno natjecati s konkurencijom iz privatnog sektora na slobodnom tržištu (Detter, Fölster 2015: 142).

Vrlo je važno organizirati profesionalne kadrove, eksperte u financijskim i upravljačkim strategijama, koji imaju znanje kako ostvariti ekonomske koristi za državu. Njihovim djelovanjem u nacionalnom fondu bogatstva mogu se ostvariti značajne koristi. Konkretno ekonomske i financijske koristi koje se na taj način može ostvariti mogu se vidjeti već iz nižih transakcijskih i operacionalnih troškova, a pritom se omogućuje portfoliju da se razvija i privatizira efikasnije nego ranije. Osim toga, učinkovitom organizacijom, lakše je privući i investicije (Detter, Fölster 2015: 154). Dakle, nacionalni fond bogatstva bi, kao institucija, trebao igrati ulogu profesionalnog upravitelja javne imovine, koji se tada može smatrati odgovornim za razvoj i upravljanje tim sredstvima i ostvarivanje njihove najviše vrijednosti, u skladu s načelima racionalnosti, javnog interesa i transparentnosti (Detter, Fölster 2015: 172).

Hrvatska je djelomično neke od ovih savjeta zadovoljila, kao što je organiziranje jedinstvenog Registra državne imovine. No, evidentno je da postoji veliki prazni prostor kojeg je potrebno ispuniti kako bi se javna imovina mogla učinkovitije koristiti. Iz iznesenih mišljenja,



preporuka i savjeta može se primijetiti da se potvrđuje kako je transparentnost svakako jedan od osnovnih principa kojeg je potrebno uspostaviti za ostvarenje efikasnog upravljanja. Koliko hrvatska državna poduzeća uistinu posluju transparentno te ispunjuju li kriterije transparentnog objavljivanja podataka na svojim internetskim stranicama, propisanih od strane ranije spominjanog Kodeksa korporativnog upravljanja, istraživački je dio kojim se bavi ovaj rad. Iduće poglavlje u tu svrhu posvećeno je objašnjenju primijenjene metodologije, tijeka samog istraživanja te dobivenim rezultatima.

## 5. ISTRAŽIVANJE „TRANSPARENTNOST POSLOVANJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U HRVATSKOM DRŽAVNOM VLASNIŠTVU“

### 5.1. Metodologija

Budući da se pokazalo da je transparentno poslovanje jedan od najvažnijih temelja za uspostavu efikasnog javnog upravljanja općenito, pa tako i učinkovitog upravljanja državnim tvrtkama, u ovom radu istražuje se koliko uistinu hrvatska trgovačka društva prakticiraju taj princip. Zbog neučinkovitosti korištenja hrvatske javne imovine, moguće je pretpostaviti da tvrtke u hrvatskom vlasništvu ne postupaju prema odredbama transparentnog poslovanja. Kako bi se moglo potvrditi ili opovrgnuti tu tezu, provelo se empirijsko istraživanje opisano u nastavku rada.

U ovom radu ispituje se transparentnost poslovanja trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske. To se odnosi na dionička društva u kojima Hrvatska raspolaže s više od 50% vlasništva nad dionicama, te na društva s ograničenom odgovornošću u kojima posjeduje više od 50% vlasničkog udjela. Popis spomenutih društava preuzet je iz Registra hrvatske državne imovine, dostupnog na internetskim stranicama [registar-imovina.gov.hr](http://registar-imovina.gov.hr). Kako je navedeno, uzete su u obzir sve tvrtke koje prema evidentiranom kriteriju „% vlas. RH“ imaju više od 50% vlasništva. Prema tom popisu, moguće je pronaći 31 dioničko društvo i 37 društava s ograničenom odgovornošću u kojima RH ima većinsko vlasništvo. Popis spomenutih tvrtki, poredanih po abecednom redu, nalazi se u poglavlju „Prilozi“ na kraju ovog rada. Hrvatska trgovačka društva trebala bi poslovanje prilagoditi odredbama „Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele“, donesenog 2010. godine.

Sam Kodeks temelji se na nekoliko osnovnih principa: zakonitosti, transparentnosti i javnosti poslovanja, segregaciji, sprječavanju sukoba interesa, jačanju osobne odgovornosti, učinkovitim unutarnjim nadzorom i društveno odgovornom poslovanju. Moguće je vidjeti da se, osim u eksplicitno navedenom principu transparentnosti, ona „provlači“ i u svim ostalim navedenim principima, jer ih nije moguće ispuniti bez transparentnog postupanja. U ovom Kodeksu postoji točka 7. „Odnosi s investitorima“ koja pretpostavlja točku 7.2. „Korištenje interneta“. U toj podtočki stoji da je „društvo dužno, putem vlastite internetske stranice, osigurati učinkovitu i praktičnu razmjenu informacija putem interneta“ te da je „dužno na vlastitoj internetskoj stranici objaviti sve informacije koje inače mora javno objaviti sukladno

statutu ili zakonu“ (Kodeks korporativnog upravljanja 2010). Dakle, analizom čitavog dokumenta, moguće je pronaći 14 kategorija transparentnosti kojih su se društva dužna pridržavati. Pregled tih kategorija prikazan je u slijedećoj tablici (Tablica 2):

Tablica 2: Pregled kategorija transparentnog poslovanja iz Kodeksa korporativnog upravljanja

Kategorije transparentnog poslovanja za trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH	
1.	Imaju li uopće internetsku stranicu? (Postoji li verzija na engleskom jeziku?)
2.	Cjenovno osjetljive informacije
3.	Financijska izvješća
4.	Kalendar važnih događaja
5.	Popis članova/dioničara/imatelja (vlasnička struktura)
6.	Informacije o ulaganju u vrijednosne papire
7.	Informacije za dioničare/vlasnike udjela
8.	Dnevni red
9.	Odluke glavne skupštine
10.	Podaci o naknadama i drugim primanjima
11.	Informacije o osobi zaduženoj za odnose s investitorima
12.	Objavljivanje javnih natječaja
13.	Promjene glede vlasništva nad dionicama/udjelima
14.	Životopisi članova uprave i nadzornog odbora

Istraživanje se provodilo na način da se posjetila svaka pojedinačna internetska stranica od 31 dioničkog društva i 37 društava s ograničenom odgovornošću u većinskom hrvatskom vlasništvu. Stoga, statističkim rječnikom, potrebno je reći da se ne radi o uzimanju uzorka, već o analizi populacije u cijelosti. Podacima se pristupilo od 1. do 30. lipnja 2017. Istraživanje je bilo usmjereno na dvije grupacije: dionička društva i društva s ograničenom odgovornošću, kako bi se moglo vidjeti postoje li neke krucijalne razlike u poslovanju tih tvrtki, obzirom na oblik vlasništva. Na svakoj internetskoj stranici svake pojedine tvrtke analizirala se ispunjenost svake od spomenutih 14 kategorija. Ukoliko je kategorija ispunjena, bila je označena riječju „DA“, a u suprotnom slučaju, označilo ju se s oznakom „NE“. Cjelokupne tablice s evidentiranim analiziranim podacima nalaze se u dijelu „Prilozi“.

Nakon prikupljenih podataka, rezultate se analiziralo zbrajanjem potvrdnih odgovora za svaku pojedinu kategoriju, kako bi se moglo vidjeti koliko hrvatska trgovačka društva (ne) ispunjavaju pojedine kategorije transparentnosti propisane Kodeksom. Ti zbrojeni podaci zatim se pretvaraju u postotke ispunjenosti kategorija. Statističke metode koja su se koristile su metoda relativnih brojeva - postotna metoda, i od metoda srednjih vrijednosti - mod. Mod je metoda deskriptivne statistike, koja se u ovom slučaju koristi za interpretaciju dobivenih kvalitativnih podataka. To je „ona vrijednost koja je u nizu mjerenja najčešće postignuta (dakle koja dominira)“ (Petz 1997: 55). Mod ima prednost nad drugim metodama jer „na nju ne utječe ni broj niti vrijednost rezultata, već samo frekvencija pojedinih rezultata“ (Petz 1997: 55).

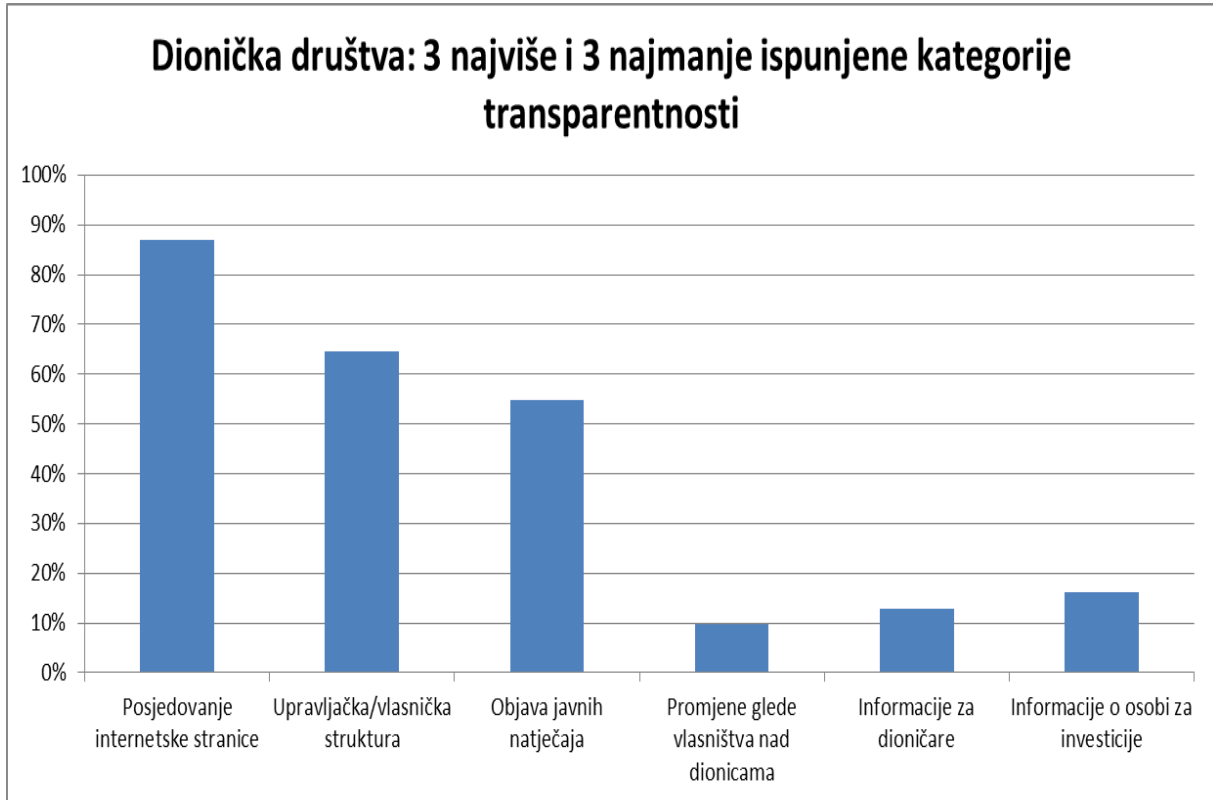
## 5.2. Rezultati istraživanja

Kao što je već napomenuto, istraživanje se provodilo razdvojeno: na analizu transparentnosti poslovanja dioničkih društava i analizu transparentnosti poslovanja društava s ograničenom odgovornošću, u kojima Hrvatska ima većinsko vlasništvo. Na kraju se analizirala i ukupna slika svih poduzeća u većinskom hrvatskom vlasništvu. Za početak, potrebno je reći da su hrvatska dionička društva postigla nešto bolji ukupan rezultat u ispunjenju svih kategorija transparentnosti (37,8%), za razliku od društava s ograničenom odgovornošću (33,2%). Međutim, oba rezultata teško mogu biti zadovoljavajuća. S druge strane, dionička društva kriterij posjedovanja internetske stranice ispunjavaju u nešto lošijem postotku od društava s ograničenom odgovornošću (87,1% prema 89,2%), a slične pozicije vrijede i za kriterij posjedovanja verzije internetske stranice na engleskom jeziku (61,3% prema 64,9%). Dionička društva nešto manje transparentno ispunjavaju i kriterij objavljivanja cjenovno osjetljivih informacija (38,7%), za razliku od društava s ograničenom odgovornošću (45,9%). Što se tiče objavljivanja financijskih izvješća, tu ponovno prednjače društva s ograničenom odgovornošću sa 78,4% društava koja ih transparentno objavljuju na svojim internetskim stranicama, međutim ukoliko se iz tog postotka isključe ona društva koja svoja financijska izvješća ne ažuriraju redovito, taj se postotak smanjuje na 32,4%. Dionička društva ovaj kriterij ispunjavaju u postotku od 51,6%, a oduzimanjem društava koja svoja financijska izvješća nisu ažurirala, taj se postotak smanjuje na 38,7%. Kad se govori o kategoriji objave kalendara važnih događaja, može se primijetiti da se taj kriterij rijetko objavljuje (dionička društva 29%, društva s ograničenom odgovornošću 8,1%). Kategoriju popisa vlasničke,

odnosno upravljačke strukture, hrvatska trgovačka društva ispunjavaju u postocima od 64,5% za dionička društva, te 67,6% za društva s ograničenom odgovornošću. Zanimljivi nalaz dobio se analizom transparentnosti objavljivanja informacija o ulaganju u vrijednosne papire. Dok niti jedno društvo s ograničenom odgovornošću nema objavljene te podatke, 16,1% dioničkih društava ima, što je vrlo zabrinjavajuće. Slično slabi rezultati pojavljuju se i u kategoriji objave informacija za dioničare/vlasnike udjela – taj kriterij ispunjava samo 12,9% dioničkih društava i 2,7% društava s ograničenom odgovornošću. Nadalje, niti jedno društvo s ograničenom odgovornošću nema na svojoj internetskoj stranici evidentiran dnevni red, dok 19,4% dioničkih društava ispunjavaju taj kriterij. Što se tiče objavljivanja odluka glavne skupštine, 42% dioničkih društava se pridržava te kategorije, dok HEP čak redovito objavljuje i dvomjesečnik HEP Vjesnik, a Jadrolinija nije uopće objavila te podatke od 2012. godine. 35,1% društava s ograničenom odgovornošću ispunjava tu kategoriju, a HŽ Infrastruktura d.o.o. s tim ciljem objavljuje, slično kao i HEP, publikaciju Željezničar.

Kategorija koja je relativno dobro zadovoljena jest „Podaci o naknadama i drugim primanjima“. Čak 73% društava s ograničenom odgovornošću transparentno objavljuje spomenute podatke, dok istu stvar čini i 51,6% dioničkih društava. Kriterij o objavi informacija o osobi zaduženoj za odnose s investitorima još je jedan u nizu vrlo slabo poštivanih kriterija. Naime, ponovno niti jedno društvo s ograničenom odgovornošću na svojoj internetskoj stranici nema evidentirane spomenute podatke, a samo 16,1% dioničkih društava javnosti pruža te informacije. 54,8% dioničkih društava općenito objavljuje javne natječaje, pa i one namijenjene popunjavanju radnih mjesta u upravi, a društva s ograničenom odgovornošću taj kriterij ispunjavaju u relativno visokom postotku od 64,9%. Dvije posljednje kategorije, promjene glede vlasništva nad udjelima te životopisi članova uprave i nadzornog odbora, potpuno su zanemarene od strane društava s ograničenom odgovornošću, a dionička ih društva ispunjavaju u postocima od 9,7% i 35,5%. Dionička društva i društva s ograničenom odgovornošću ukupno u prosjeku ispunjavaju 35,5% svih kategorija transparentnosti propisanih Kodeksom korporativnog upravljanja. Pregledni prikaz najviše i najmanje ispunjenih kategorija transparentnosti prikazan je na slijedećim grafičkim prikazima (Slika 6 i Slika 7):

Slika 6: Dionička društva: 3 najviše i 3 najmanje ispunjene kategorije transparentnosti



Slika 7: Društva s ograničenom odgovornošću: 3 najviše te uopće neispunjene kategorije transparentnosti



Ono što se općenito tijekom provođenja istraživanja moglo zamijetiti jest da društva u kojima Hrvatska ima 100% vlasništva, na svojim stranicama uvijek imaju rubriku „Pravo na pristup informacijama“ i „Antikorupcijski program“, zbog donošenja Antikorupcijskog plana za trgovačka društva u većinskom hrvatskom vlasništvu. Taj Plan donesen je 2009., te se s njegovim provođenjem trebalo započeti 2010. godine u svim javnim poduzećima. On je nastao posredstvom preporuka u tadašnjem godišnjem izvješću Europske komisije o suzbijanju korupcije (tportal.hr 2009). Nadalje, trgovačka društva često na svojim stranicama imaju otvorene tražene rubrike transparentnosti, međutim kada im se želi pristupiti, one su bez podataka, odnosno prazne. Također je moguće primijetiti da hrvatska trgovačka društva koja se bave nekom poduzetničkom ili uslužnom djelatnošću (npr. turističkim smještajem, proizvodnjom odjeće ili obuće, proizvodnjom građevinskog ili pomorskog materijala) imaju vrlo zastarjelu i nekonkurentnu infrastrukturu i ponudu.

Postoje poneka društva koja imaju verzije internetskih stranica na nekoliko stranih jezika. Najčešće su to njemački i talijanski kad su u pitanju turističke usluge ili prijevoz putnika, francuski, španjolski i ruski kad se govori o prodaji oružja, te ruski u slučaju poduzeća koje prodaje radijatore (Lipovica d.o.o.). S druge strane, neka poduzeća za koja bi se moglo

očekivati da imaju stranice na nekoliko stranih jezika zbog toga što se bave transportom putnika, posjeduju samo hrvatsku verziju internetske stranice (Zračna luka Osijek d.o.o. i Zračna luka Dubrovnik d.o.o.). Zaključne misli na temelju dobivenih podataka slijede u idućem, posljednjem poglavlju ovog diplomskog rada.



## 6. ZAKLJUČAK

Javni sektor u svakoj državi igra jednu od najvažnijih uloga. Učinkovito upravljanje njime može građanima donijeti prosperitet, blagostanje i pozitivniju budućnost. Najvažnijim dijelom tog sektora pokazuju se poduzeća u državnom vlasništvu jer imaju potencijal biti ekonomski pokretači i stabilizatori. Za efikasno javno upravljanje nužno je prije svega postupati transparentno i profesionalno, odvojeno od kratkoročnih političkih ciljeva. Međutim, izgleda da mnogo država još uvijek nije dovoljno svjesno tih činjenica. Je li i Hrvatska među njima?

Upravljanje javnom imovinom u Hrvatskoj tijekom vremena moglo bi se ukratko okarakterizirati kao proces „besciljnog lutanja“ u kojem su većinom „najdeblji kraj“ izvukli upravo oni koji su pravi vlasnici te imovine i oni koji bi od nje trebali imati najveće koristi, a to su građani. Razlog tomu je evidentno uplitanje političkoga u sferu onoga što bi trebalo biti ekonomsko i prepušteno slobodnom tržištu, uz uspostavljeno profesionalno vodstvo. Unatoč brojnim pokušajima reformiranja javnog sektora, hrvatsko napredovanje prema efikasnom javnom upravljanju nažalost ne pokazuje značajne pozitivne pomake. S vremena na vrijeme donosili su se „ambiciozni“ dokumenti koji su menadžment državnih tvrtki trebali učiniti profesionalnim i prikladnim za jednu perspektivnu europsku državu. Među njima, 2010. godine pojavio se i Kodeks korporativnog upravljanja, koji je po načelu transparentnosti trebao urediti tadašnje „kaotično“ poslovanje javnih poduzeća.

Koliko se doista državne tvrtke u većinskom hrvatskom vlasništvu pridržavaju propisanih kategorija transparentnosti iz spomenutog Kodeksa istražilo se ovim radom. Dobiveni rezultati pokazuju da većina trgovačkih društava u kojima RH ima većinsko vlasništvo imaju internetske stranice, iako nemaju sve opcije stranice na engleskom jeziku. Transparentna su po pitanju financijskih izvještaja i informacija o naknadama i primanjima, ali često imaju neažurirane podatke. Najčešće imaju evidentiranu upravljačku strukturu, rjeđe i vlasničku strukturu. Međutim, nerijetko nedostaju životopisi članova uprave i nadzornih odbora. Ono što je zabrinjavajuće jest činjenica da trgovačka društva u kojima Hrvatska ima većinsko vlasništvo nemaju uopće ili imaju vrlo slabo evidentirane informacije važne za vlasnike dionica ili udjela, te informacije važne za privlačenje investicija i ulaganja u vrijednosne papire. Također, ne evidentiraju se promjene glede vlasništva nad dionicama ili udjelima. To bi značilo da su hrvatska trgovačka društva relativno zatvorena za nove investicije, što je zasigurno, uz nedostatak transparentnosti, jedan od ozbiljnijih razloga njihove neefikasnosti. Isto tako, analizirajući posjedovanje internetskih stranica na stranim jezicima, može se

zaključiti da su hrvatska poduzeća usmjerena poslovanju samo na tržištima na kojima već posluju, te da su relativno zatvorena za nova. U prilog ovim tvrdnjama idu i podaci segmenta regulacije tržišta proizvoda (PMR) iz 2013. godine, koji se odnose na barijere u trgovini i investicijama. Hrvatska se ovdje ponovno nalazi gotovo na samom začelju. Veće barijere u trgovini i investicijama ima samo Kina, dok je u ovim podacima čak i Rusija nešto liberalnija od Hrvatske. Kako stoje indeksi istih država uzetih i u ranije analize ovog rada moguće je vidjeti iz priloženog grafikona (Slika 8).<sup>3</sup>

Slika 8: Barijere u trgovini i investicijama u regulaciji tržišta proizvoda 2013.



Očito je da se Hrvatska danas nalazi na samom začelju uspješnih europskih država. Jedan od glavnih razloga zasigurno je neučinkoviti javni sektor, slabe mogućnosti upravljanja, nemotiviranost i neprofesionalnost. Ovaj rad pokazao je da su slaba transparentnost poslovanja, zatvorenost novim tržištima i investicijama očito neki od temeljnih problema hrvatskih državnih poduzeća, ali i upravljanja javnom imovinom općenito. Time je polazna teza ovog rada potvrđena. Građani su sve nezadovoljniji zbog uvriježenog dojma da u Hrvatskoj doista ništa ne funkcionira kako treba. Zapadanje u političku i društvenu dekadenciju, površnost i sebeljublje izvor je svih nepravilnosti, ne samo u Hrvatskoj, već i diljem svijeta. Što će se s našim bogatstvom događati u budućnosti, ovisi o osviještenosti

<sup>3</sup> Nakon ulaska Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije postoji određeni napredak u ovom pogledu. O tome govori mjera Svjetske banke *Doing Business*. Njezina komponenta *Trading Across Borders* Hrvatsku svrstava na prvo mjesto, zajedno s još 20-ak članica OECD-a. Međutim, to se zasigurno toliko ne reflektira na državna poduzeća imajući u vidu njihov malen udio u ukupnom izvozu (doingbusiness.org 2017).

građana koji će sve više inzistirati na napuštanju dotrajalih praksi i uvođenju onih koje su se pokazale efikasnim u uspješnim članicama OECD-a.

## LITERATURA

Bajo, Anto (2011) Razborito upravljanje državnom financijskom imovinom i stabilnost državnih financija. Zagreb: *Newsletter Instituta za javne financije*, br.60.

Bašić, Tin (2016) Ministarstvo državne imovine – kako voditi najbogatiju 'kompaniju' u Hrvatskoj. *Lider*, 28.10.

Bendeković, J. (2000) Privatization in Croatia. *Ekonomski pregled*, 51 (1-2): 55-90.

Detter, Dag i Fölster, Stefan (2015) *The Public Wealth of Nations*. London: Palgrave Macmillan.

Franičević, V. (1999) Privatization in Croatia. *Eastern European Economics*, 37 (2): 5-54.

Gelenčer, Gordana (2015) Državno vs. privatno - Zapovijed sljedećoj vladi: prste k sebi od gospodarstva! *Lider*, 11.09.

Grubišić Šeba, Mihaela (2016) *Kratki pregled upravljanja državnom imovinom 2000. – 2016*. Zagreb: Centar za mirovne studije.

Grubišić, Mihaela; Nušinović, Mustafa; Roje, Gorana (2008) Od javne odgovornosti do učinkovitog upravljanja (narodnom) imovinom i blagostanja. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 117: 58-117.

Grubišić, Mihaela; Nušinović, Mustafa; Roje, Gorana (2009) Prema učinkovitom upravljanju državnom imovinom. *Financijska teorija i praksa*, 33 (3): 335-374.

Ivanković, Željko i Šonje, Velimir (2011) *Nedemokratski kapitalizam i nova tranzicija*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.

Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele. *Narodne novine*, 112/10.

Koske, I. et al. (2015), The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries. OECD Economics Department Working Papers, No.1200. Paris: OECD Publishing.

Nestić, Danijel, Rubil, Ivica i Tomić, Iva (2015) Analiza razlika u plaćama između javnog sektora, poduzeća u državnom vlasništvu i privatnog sektora u Hrvatskoj 2000.-2012. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 136/24 (1): 7-50.

Nikolić, Jelena, Rubil, Ivica i Tomić, Iva (2016) Pre-crisis reforms, austerity measures and the public-private wage gap in two emerging economies. *Economic Systems*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecosys.2016.06.001>

Petrović, Siniša i Šonje, Velimir (2016) Je li privatizacija državnih poduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 138/25 (1): 37-87.

Petz, Boris (1997) *Osnovne statističke metode za nematematičare*. Jastrebarsko: Naklada Slap.

Revidirani strateški plan Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom za razdoblje 2016.-2018.

<https://imovina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjesca/Revidirani%20strate%C5%A1ki%20plan%20Dr%C5%BEavnog%20ureda%20za%20upravljanje%20dr%C5%BEavnog%20imovinom%20za%20razdoblje%202016-2018.pdf> (pristupljeno: 20.06.2017).

Revidirani strateški plan Ministarstva državne imovine za razdoblje 2017.-2019.

<https://imovina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvjesca//Revidirani%20strateski%20plan%20MIDIM%202017.-2019.pdf> (pristupljeno: 20.06.2017).

Strateški plan Ministarstva državne imovine za razdoblje 2018.-2020.

<https://imovina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvjesca//Strateski%20plan%20MIDIM%202018.-2020.pdf> (pristupljeno: 27.06.2017).

Szarzec, Katarzyna i Nowara, Wanda (2016) The economic performance of state-owned enterprises in Central and Eastern Europe. *Post-Communist Economies*, <http://dx.doi.org/10.1080/14631377.2017.1316546>

Wölfl, Anita (2009) Reform of Product Market Regulation in OECD Countries, 1998-2008. *OECD-BRE Workshop on Indicators of Regulatory Management Systems*, London: OECD Economics Department.

## Internetske stranice

Cerp.hr (2017) <http://www.cerp.hr/default.aspx?id=7> (pristupljeno: 16.06.2017).

Doingbusiness.org (2017) <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> (pristupljeno: 21.06.2017).

Economybuilding.wordpress.com (2011) <https://economybuilding.wordpress.com/2011/03/02/transpanrency-in-corporate-governance/> (pristupljeno: 19.06.2017).

Finance.hr (2015) <http://finance.hr/analiza-utjecaja-poslovanja-javnih-poduzeca-na-kretanje-javnog-duga/> (pristupljeno: 21.06.2017).

Imovina.gov.hr (2014) <https://imovina.gov.hr/objavljen-registar-drzavne-imovine/1349> (pristupljeno: 16.06.2017).

Imovina.gov.hr (2017) <https://imovina.gov.hr/o-ministarstvu/9> (pristupljeno: 16.06.2017).

Kas.de (2017) [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_22390-1442-1-30.pdf?170418162946](http://www.kas.de/wf/doc/kas_22390-1442-1-30.pdf?170418162946) (pristupljeno: 17.06.2017).

Lider.media (2015) <https://lider.media/aktualno/biznis-i-politika/hrvatska/manje-su-efikasne-slabije-likvidne-ali-s-boljim-placama-od-privatnih-tvrtki/> (pristupljeno: 21.06.2017).

Makroekonomija.org (2015) <https://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-jovo-drobnjak/javni-sektor-je-temelj-drustva-i-generator-njegovog-razvoja/> (pristupljeno: 17.06.2017).

Poslovni.hr (2017) <http://www.poslovni.hr/hrvatska/ministar-ce-sam-odlucivati-o-drzavnim-nekretninama-329099> (pristupljeno: 21.06.2017).

Poslovni-savjetnik.com (2011) <http://www.poslovni-savjetnik.com/aktualno/mladen-novosel-u-upravnom-vijecu-agencije-za-upravljanje-drzavnom-imovinom> (pristupljeno: 16.06.2017).

Tportal.hr (2009) <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/antikorupcijski-program-za-sve-javne-tvrtke-20091123> (pristupljeno: 04.07.2017).

## Prilozi

Prilog 1. Tablica pridržavanja kategorija transparentnosti iz Kodeksa (dionička društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske)

Redni broj	Ime dioničkog društva	Kategorije provjere pridržavanja Kodeksa (internetske stranice)													
		1. Posjedovan je internetske stranice + eng. jezik	2. Cjenovno osjetljive informacije	3. Financijska izvješća	4. Kalendar važnih događaja	5. Popis vlasničke strukture (upravljačka struktura)	6. Informacije o ulaganju u vrijednosne papire	7. Informacije za dioničare	8. Dnevni red	9. Odluke glavne skupštine	10. Podaci o naknada ma i drugim primanjima	11. Informacije o osobi zadužen za odnose s investitorima	12. Objava javnih natječaja za predsjednika ili članove uprave	13. Promjene glede vlasništva nad dionicama	14. Životopisi članova uprave i nadzornog odbora
1.	3. Maj Tibo d.d. u stečaju (100%)	DA + eng.	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
2.	Astra International d.d. u stečaju (100%)	NE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.	Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (100%)	DA + eng.	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA
4.	Badel 1862 d.d. (67,68%)	DA + eng.	NE	DA	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DA	NE	DA	DA	DA
5.	Borovo d.d. (99,99%) cipele	DA	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
6.	CERP-Centar za restrukturiranje i prodaju (100%)	DA + eng.	NE	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	NE	DA	NE	DA

7.	DAB- Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (100%)	DA + eng.	DA	NE	DA (2015)	DA	NE	NE	DA	DA	NE	NE	DA	NE	DA
8.	Dalma d.d. (68,56%)	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
9.	Dalmacijavi no d.d. u stečaju (70,51%)	DA (u izradi)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10.	FINA- Financijska agencija (100%)	DA + eng.	DA	DA (2014)	DA	DA	NE	NE	DA	NE	DA (2014)	NE	DA	NE	DA
11.	HANDA- Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftne derivate (100%)	DA + eng.	NE	DA	DA	DA	NE	NE	DA	DA	DA	NE	DA	NE	DA
12.	HBOR- Hrvatska banka za obnovu i razvoj (100%)	DA + eng.	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	DA
13.	HEP d.d. (100%)	DA + eng.	DA	DA (2015)	DA	DA	DA	DA	DA	DA (dvomj esečnik HEP Vjesnik )	DA	DA	DA	DA	DA
14.	HP d.d. (100%)	DA + eng.	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA	NE	DA
15.	Hrvatska	DA +	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	DA	DA	NE	DA



	brodogradnj a- Jadranbrod d.d. (100%)	eng.													
16.	Hrvatske vode (100%)	DA + eng.	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
17.	Imota d.d. (98,46%) stečaj; vino	NE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18.	Institut za sigurnost Zagreb d.d. (95,6%) elaborati	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
19.	Jadran d.d. Crikvenica (67,8%) hoteli	DA + eng. (njem, ita)	DA	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE
20.	Jadrolinija d.d. (100%)	DA + eng. (njem, ita)	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	NE (2012)	DA	NE	DA	NE	NE
21.	Kaštelanski staklenici d.d. u stečaju (74,55%)	NE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22.	Konoplja d.d. (53,11%) užad	DA	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
23.	Meiso d.d. (62,85%) cipele	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
24.	Nacionalna veletržnica d.d. (100%)	DA+ eng.	DA	DA	DA	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
25.	Narodne novine d.d. (100%)	DA	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
26.	Panex d.d.	DA	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE

	(80,14%) metalna galanterija															
27.	Petrokemija d.d. (79,85%) gnojiva	DA eng.	+	NE	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DA
28.	Riz- odašiljači d.d. (55,17%)	DA eng.	+	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
29.	Slavonija MK d.d. u stečaju (74,87%)	NE		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30.	Uljanik Tesu d.d. (100%) El. Strojevi i uređaji	DA eng.	+	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE
31.	Zrakoplovn o-tehnički centar d.d. (100%)	DA eng.	+	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Broj društava koja ispunjavaju kategoriju	27/19 na englesko m jeziku	12		16/4 neažurira na	9	20	5	4	6	13	16	5	17	3	11	
Postotak društava koja ispunjavaju kategoriju	87,1% / 61,3%	38,7%		51,6%/ 38,7% (bez neažurira nih)	29%	64,5%	16,1%	12,9%	19,4%	42%	51,6%	16,1%	54,8%	9,7%	35,5%	
Ukupno ispunjenje kategorija d.d.	37,8%															
Ukupno ispunjenje kategorija d.d. i d.o.o.	35,3%															

Prilog 2: Tablica pridržavanja kategorija transparentnosti iz Kodeksa (društva s ograničenom odgovornošću u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske)

Redni broj	Ime društva s ograničenom odgovornošću	Kategorije provjere pridržavanja Kodeksa (internetske stranice)													
		1. Posjedovanje internetske stranice + eng. jezik	2. Cjenovno osjetljive informacije	3. Financijska izvješća	4. Kalendar važnih događaja	5. Popis vlasničke strukture (upravljačka struktura)	6. Informacije o ulaganju u vrijednosne papire	7. Informacije za vlasnike udjela	8. Dnevni red	9. Odluke glavne skupštine	10. Podaci o naknada ma i drugim primanjima	11. Informacije o osobi zadužen za odnose s investitorima	12. Objava javnih natječaja (za predsjednika ili članove uprave)	13. Promjene glede vlasništva nad udjelima	14. Životopisi članova uprave i nadzornog odbora
1.	3. Maj STM d.o.o. (100%) Upravljanje nekretninama	DA	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
2.	Agencija Alan d.o.o. (100%) oružje	DA + eng. (fra, špa, rus)	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
3.	Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o. (74,03%) Izrada dokumenata ...	DA + eng.	NE	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE
4.	Agroduhan d.o.o. (63,59%)	DA + eng.	NE	DA (2012)	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
5.	Apis IT d.o.o. (51%) Podrška inf. sustavima RH	DA + eng.	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
6.	Brijuni	DA +	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE

	rivijera d.o.o. (66,67%)	eng.													
7.	Brodarski institut d.o.o. (100%)	DA + eng.	NE	DA (2013)	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
8.	Club Adriatic d.o.o. (100%) Hoteli, kampovi	DA + eng. (njem)	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
9.	Croateh d.o.o. (68,2%) Savjetovanje u poslovanju	NE	-	-	-	-	NE	-	-	-	-	-	-	-	-
10.	Gavrilović mala privreda d.o.o. (100%)	NE	-	-	-	-	NE	-	-	-	-	-	-	-	-
11.	HOČ Bjelolasica u stečaju d.o.o. (76,02%)	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
12.	Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o. (100%)	DA + eng.	NE	DA	DA	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
13.	Hrvatska lutrija d.o.o. (100%)	DA	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
14.	Hrvatske autoceste d.o.o. (100%)	DA + eng.	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
15.	Hrvatske	DA +	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE

	ceste d.o.o. (100%)	eng.													
16.	Hrvatske šume d.o.o. (100%)	DA + eng. (njem)	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
17.	Hrvatski operator tržišta energije d.o.o. (100%)	DA + eng.	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
18.	HŽ Cargo d.o.o. (100%)	DA + eng. (njem)	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
19.	HŽ Infrastruktura d.o.o. (100%)	DA + eng.	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA (publik acija Željezn ičar)	DA	NE	DA	NE	NE
20.	HŽ Putnički prijevoz d.o.o. (100%)	DA + eng.	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
21.	Koksar u likvidaciji d.o.o. (100%)	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
22.	Lipovica d.o.o. (100%) radijatori	DA + eng. (rus)	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
23.	Luka Vukovar d.o.o. (100%)	DA	NE	DA (2015)	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE
24.	Odašiljači i veze d.o.o. (100%)	DA + eng.	NE	DA (2015)	DA	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
25.	Orljava d.o.o. (74,95%)	DA	NE	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE

	košulje														
26.	Pleter usluge d.o.o. (100%) Uslužni poslovi drž. uprave	DA	NE	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
27.	Plinacro d.o.o. (100%)	DA + eng.	NE	DA	NE	DA	NE	DA	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
28.	Plovput d.o.o. (100%) Održavanje plovnih puteva	DA + eng.	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
29.	Pomorski centar za elektroniku d.o.o. (100%) Oružani i radarski sustavi	DA	NE	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
30.	Veletržnica Opuzen d.o.o. (99,52%)	NE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31.	Zračna luka Dubrovnik d.o.o. (55%)	DA (nema eng, a zračna luka)	DA	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
32.	Zračna luka Osijek d.o.o. (55%)	DA (nema eng, a zračna luka)	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
33.	Zračna luka Pula d.o.o. (55%)	DA + eng.	DA	DA (2015)	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE

34.	Zračna luka Rijeka d.o.o. (55%)	DA + eng.	DA	DA (2015)	DA	NE	NE	NE	NE	DA	DA	NE	DA	NE	NE
35.	Zračna luka Split d.o.o. (55%)	DA + eng.	DA	DA (2015)	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
36.	Zračna luka Zadar d.o.o. (55%)	DA + eng.	DA	DA (2015)	NE	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA	NE	NE
37.	Zračna luka Zagreb d.o.o. (55%)	DA + eng.	DA	NE !	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
Broj društava koja ispunjavaju kategoriju		33 /24 na engleskom jeziku	17	29 / 17 neažuriranih	3	25	0	1	0	13	27	0	24	0	0
Postotak društava koja ispunjavaju kategoriju		89,2% / 64,9%	45,9%	78,4% /32,4 (bez neažuriranih)	8,1%	67,6%	0%	2,7%	0%	35,1%	73,0%	0%	64,9%	0%	0%
Ukupno ispunjenje kategorija d.o.o.		33,2%													
Ukupno ispunjenje kategorija d.d. + d.o.o.		35,3%													

## SAŽETAK

Efikasno i profesionalno upravljanje javnom imovinom svaku državu može usmjeriti na put ekonomskog prosperiteta i stabilnosti. Trgovačka društva u državnom vlasništvu predstavljaju realtivno najvažniji segment javne imovine jer se iskorištavanjem njihovog potencijala može ostvariti ona istinska svrha postojanja svake države – kvalitetan i perspektivan život njenih građana. Osnovni preduvjet dobrog upravljanja državnim poduzećima predstavlja transparentnost njihova poslovanja. Koliko trgovačka društva u većinskom hrvatskom vlasništvu navedena u Registru državne imovine posluju transparentno, istražilo se ovim radom. Rad je pokazao da spomenuta poduzeća u Hrvatskoj posluju relativno netransparentno, zatvoreno te bez jasne motivacije, kontrole i vizije. Problem također predstavljaju neažurirane informacije, zastarjele tehnologije i neprivlačenje investicija. Svi se ovi rezultati uklapaju u uvriježeno mišljenje o nedovoljno efikasnom upravljanju državnom imovinom u Hrvatskoj. Hoće li nezadovoljstvo hrvatskih građana u dogledno vrijeme pokrenuti konkretne promjene u upravljanju javnom imovinom ostaje neodgovoreno pitanje.

## KLJUČNE RIJEČI

Javno upravljanje, državna poduzeća, transparentnost, efikasnost, profesionalni menadžment

## SUMMARY

Efficient and professional public assets governance has the ability to steer each state to the path of economic prosperity and stability. Because of their potential of achieving the most valuable purpose of each state's existence, state owned enterprises present probably the most important segment of public assets overall. The basic prerequisite of good state owned enterprises' governance is their transparent management. The research topic that is dealt with in this thesis concerns the management transparency of state owned enterprises in Croatia, which are stated in the Registre of Croatian public assets. It has been showed that these enterprises do their business relatively non-transparent, closed and with a lack of clear motivation, control and vision. Moreover, the problems are also of-date information, outdated technology and disinterest in investment. All of these research results fit in the common opinion about inefficient public assets governance in Croatia. Will the dissatisfaction of the



Croatian citizens initiate concrete changes in public governance, remains the unanswered question.

#### KEY WORDS

Public governance, state owned enterprises, transparency, efficiency, professional management