

Je li privatizacija državnih poduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?

STRUČNI ČLANAK

Siniša Petrović*
Velimir Šonje**

Sažetak

Svjedoci smo rasprava o ulozi države u gospodarstvu i o tome gospodari li država dobro svojim vlasništvom. To je osobito važno jer se država u ulozi vlasnika pojavljuje "u ime i za račun" građana. Stoga način upravljanja i raspolaganja imovinom države predstavlja važno političko pitanje, a javnost je po prirodi stvari zainteresirana za to da se imovina koristi racionalno, transparentno i za ostvarivanje javnih, a ne privatnih i partikularnih interesa. U ovom se radu povezuju ekonomska i pravna razmišljanja o tim pitanjima, što dosad nije bio slučaj u domaćoj literaturi. Analiziraju se ekonomski, politički i pravni razlozi aktualnog stanja. Analiza ekonomskih pokazatelja poslovanja državnih poduzeća i pravnog okvira njihovog upravljanja služi kao polazište za preporuke kako unaprijediti poslovanje državnih poduzeća kroz promjene u sustavu korporativnog upravljanja. Glavni alati promjene su profesionalizacija, depolitizacija i privatizacija državnih poduzeća. Rad sadrži preporuke za implementaciju novih institucionalnih rješenja.

Ključne riječi: državna imovina, vlasništvo, upravljanje, privatizacija, Hrvatska

JEL klasifikacija: D73, G38, H11, H82

* Siniša Petrović, redoviti profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: sinisa.petrovic@pravo.hr.

** Velimir Šonje, direktor, Arhivanalitika, e-mail: vsonje@arhivanalitika.hr.

1. Uvod¹

Državna poduzeća se formalno nalaze pod dvostruko jačim nadzorom u usporedbi s privatnima. Prvo, posluju prema Zakonu o trgovačkim društvima² i posebnim propisima koji se primjenjuju samo na državna poduzeća, i drugo, nalaze se pod većim fokusom javnosti. Pažnja javnosti očituje se izravnim interesom građana kao zainteresiranih strana i korisnika javnih usluga, te posrednom kontrolom Vlade i Sabora, pri čemu pojedina ministarstva, agencije i druge jedinice vlasti imaju ulogu artikuladora javnog interesa i posrednika koji strateški upravljaju (ili bi trebali upravljati) javnim poduzećima, u skladu s općim interesom.

Opći interes odnosno interes javnosti očituje se na tri načina:

- (1) Državna poduzeća moraju ispunjavati društvene ciljeve određene političkim procesom (ako ne postoji artikuliran društveni cilj onda ne postoji razlog da neko poduzeće bude državno).
- (2) Opći je interes da se imovinom državnih poduzeća upravlja racionalno.
- (3) Opći je interes da se društveni cilj ispuni tako da se u što manjoj mjeri naruši ravnopravno tržišno natjecanje kako bi privatni interesi i dobra građana bili maksimalno zaštićeni, u mjeri u kojoj je to moguće s obzirom na ostvarenje društvenog cilja državnog poduzeća.

Tri aspekta općeg interesa i dva vida nadzora ostvaruju se kroz primjenu posebnih pravila upravljanja i ponašanja državnih poduzeća. Na primjer, državna poduzeća su obveznici primjene propisa o javnoj nabavi. Nadalje, postoje ograničenja u tome tko može obavljati funkcije u organima tih trgovačkih društava i biti dijelom njihova menadžmenta. Postoje i ograničenja glede plaća, naknada i drugih primanja tih osoba, te druga posebna ograničenja.

¹ *Tekst je napisan na temelju stanja upravljačkog sustava 1. travnja 2016. Iako je nakon toga bilo određenih izmjena propisa, a i prakse, suštinski nije bilo promjena koje bi dovodile u pitanje stavove koji su u radu izneseni.*

² *Narodne novine, br. 111/93, 34/99, 121/99, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 111/12, 68/13 (dalje u tekstu: ZTD). Vidjeti osobito čl. 474. i 475. ZTD-a.*

Prevladavajuće je mišljenje da sustav upravljanja državnim poduzećima u Hrvatskoj vrlo loše funkcionira. Četiri su istaknuta problema. Prvo, u Hrvatskoj posluje mnogo državnih poduzeća koja obuhvaćaju velik dio nacionalnog gospodarstva prema kriteriju udjela u zaposlenosti, kapitalu i drugim ekonomskim veličinama. Taj udjel je veći nego u usporedivim državama, pa problemi s ekonomskim ponašanjem državnih poduzeća imaju važan negativan učinak na kretanja u gospodarstvu. Drugo, u javnosti je raširena percepcija da su hrvatska državna poduzeća loše vođena i neefikasna, no takav je stav više povezan s politizacijom upravljanja i biranja kadrova te korupcijom i nepotizmom, nego ekonomskom efikasnošću. Treće, političke elite pokazuju veoma ambivalentan odnos prema državnim poduzećima i nevoljko se opredjeljuju u pogledu namjera s njima. To se može tumačiti kao: (1) posljedica nedostatnih upravljačkih kapaciteta, (2) posljedica straha od reakcije glasača ako povećanje efikasnosti podrazumijeva privatizaciju, (3) posljedica želje za maksimiziranjem političke kontrole nad ekonomskim resursima ili (4) neka kombinacija tri spomenuta objašnjenja.

Dodatan razlog zanimljivosti i važnosti državnih poduzeća leži u činjenici da je sustav upravljanja državnim poduzećima isključivo "domaći problem". Naime, ulazak u EU u tom pogledu nije donio bitne promjene. EU³ promiče temeljne postavke i načela, i dakako da Hrvatska kao država članica mora osigurati da poslovanje njenih trgovačkih društava bude usklađeno s pravilima unutarnjeg tržišta i temeljnih gospodarskih sloboda (a kada je riječ o trgovačkim društvima, to su sloboda kretanja kapitala i pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga). No, pitanja korporativnog upravljanja u domeni EU-a važna su samo onoliko koliko je nužno za postizanje i očuvanje te nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U preostalom dijelu, ova su pitanja u nadležnosti država članica.

Dakle, EU svojim primarnim zakonodavstvom ne zahtijeva privatizaciju trgovačkih društava. To ostaje u sferi odlučivanja država članica⁴. Odluka o tome hoće li se neka društva privatizirati i na koji način (pod uvjetom

³ Preporuka Vijeća od 8. srpnja 2014. o Nacionalnom programu reformi 2014. za Hrvatsku i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014. (2014/C 247/10).

⁴ Čl. 345. UFEU-a određuje da Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva.

da se načinom privatizacije ne krše pravila o temeljnim gospodarskim slobodama i o zabrani diskriminacije na temelju državljanstva⁵) isključiva je nadležnost hrvatskih vlasti. Stoga se u ovom radu pokušava pružiti odgovor na pitanje: je li privatizacija državnih poduzeća nužan uvjet njihova uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?

Formula: profesionalizacija (upravljanja) + (de)politizacija + (nedovršena) privatizacija uzima se kao polazište u potrazi za odgovorom. Pri tome smatramo da je pitanje toliko složeno da se odgovor mora tražiti u multidisciplinarnom okviru, kroz kombinaciju ekonomskih i pravnih argumenata.

U radu se analiziraju propisi koji određuju način upravljanja državnim poduzećima te se dovode u kontekst ostvarenja depolitizacije i profesionalizacije u upravljačkoj praksi. Želi se utvrditi je li doista (samo) privatizacija jamstvo uspješnog poslovanja sadašnjih državnih poduzeća ili ona mogu biti gospodarski uspješna i konkurentna i bez privatizacije, te ako mogu, koji su uvjeti za to.

Polazna teza glasi da su, neovisno o privatizaciji, depolitizacija i profesionalizacija upravljanja dvije ključne pretpostavke (nužni uvjeti), ne samo za ostvarenje pozitivnih gospodarskih rezultata, nego i za opstanak državnih poduzeća⁶. Međutim, dublja ekonomska argumentacija pokazuje da nužni uvjeti u određenim okolnostima nisu i dovoljni. Depolitizacija i profesionalizacija neće biti dovoljni uvjeti za dobro upravljanje kada opći interes (društveni cilj) nije moguće jasno artikulirati, kada preambiciozne vlade kroz sustav državnih poduzeća pokušaju upravljati prevelikim brojem procesa te se zbog toga "slome" pod teretom previše informacija

⁵ Čl. 18. UFEU-a.

⁶ Pritom je ključno da se vodi računa o tome da država svojim djelovanjem kroz instrumente javne vlasti ne smije svojim državnim poduzećima davati prednosti u odnosu na ostala trgovačka društva. To se odnosi, na primjer, na donošenje propisa kojima se štite državna poduzeća ili im se daju prednosti na tržištu, davanje državnih potpora kojima se narušava tržišno natjecanje itd. Ustavna odredba određuje da država svim poduzetnicima osigurava jednaki položaj na tržištu, što znači da država kao regulator i kao javna vlast ne bi smjela davati prednost nekim poduzetnicima, pa tako niti onim trgovačkim društvima nad kojima ima kontrolu – članak 49. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst.

utjecaj ostvaruju jedinice lokalne uprave i samouprave također se neće posebno razmatrati. Iako i ona sigurno imaju neke posebnosti, generalna načela koja se razmatraju u ovom radu odnose se i na njih⁷.

Drugo poglavlje ("Država kao poduzetnik") sadrži načelna razmatranja o poduzetničkoj ulozi države. U trećem se poglavlju prikazuju podaci o poslovanju državnih poduzeća u Hrvatskoj. Četvrto poglavlje sadrži teoretska ekonomska razmatranja o dobrom sustavu upravljanja državnim poduzećima. Peto sadrži raspravu o pravnom okviru upravljanja državnim poduzećima u Hrvatskoj. U šestom se iznose preporuke o konstrukciji dobrog sustava za upravljanje državnim poduzećima.

2. Država kao poduzetnik

Država se u ulozi vlasnika (člana trgovačkog društva) i poduzetnika pojavljuje "u ime i za račun" građana. Uloga države je da djeluje u interesu i na dobrobit građana, čak i onda kada ne djeluje kao instrument javne vlasti. U tome je smislu način upravljanja imovinom države (u ovom slučaju kapitalom u trgovačkim društvima) itekako važno političko pitanje. Građani su dakako zainteresirani za to da se imovinu koristi racionalno, transparentno i za ostvarivanje javnih, a ne privatnih i partikularnih interesa.

Položaj države kao poduzetnika i položaj države kao javne vlasti značajno su različiti. Jasno i dosljedno razdvajanje te dvije funkcije države osnovna je pretpostavka gospodarske uspješnosti javnih poduzeća i uspjeha tržišnog gospodarstva. Naime, ako se trgovačkim društvima ne upravlja uz primjenu kroz povijest dokazanih standarda uspješnog korporativnog upravljanja,

⁷ *Time se nikako ne želi umanjiti značenje koje trgovačka društva u kojima većinske udjele imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju za lokalno pa i nacionalno gospodarstvo. Ona imaju bitan utjecaj na život građana pa je jednako bitan i pravni okvir njihovog upravljanja i praksa upravljanja. Činjenica je da su ta trgovačka društva često zanemarena u istraživanjima, a da su po prirodi stvari – jer su prije svega lokalno orijentirana u poslovanju – izvan adekvatne kontrole i javnosti izvan lokalnih sredina u kojima djeluju i tijela središnje državne vlasti. Sustavna raščlamba svih javnih poduzeća, koja bi uključivala i ona u kojima većinske udjele imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, nesumnjivo bi ipak samo potvrdila teze iz ovoga rada ili ih još više pojačala, među ostalim i zbog spomenute manje transparentnosti i slabije kontrole poslovanja tih trgovačkih društava.*

promet. Temeljna su načela Kodeksa zakonitost, transparentnost i javnost poslovanja, segregacija – jasno razrađene procedure za rad nadzornih odbora, uprave i drugih tijela i struktura koje donose važne odluke, sprječavanje sukoba interesa, učinkoviti unutarnji nadzor, jačanje osobne odgovornosti i društveno odgovorno poslovanje.

Vrijednost Kodeksa je prije svega u tome što se njime uvelike slijede uobičajeni standardi i načela korporacijskog upravljanja koji vrijede za sva trgovačka društva. Stoga Kodeks predstavlja izraz opravdanog nastojanja da se državna poduzeća ne izdvajaju po pitanju upravljanja. Međutim, 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. Također, tek je u mandatu Vlade 2011.-2015. učinjen ozbiljniji iskorak u pravcu stvaranja jedinstvenog upravljačkog okvira za državna poduzeća kroz Državni ured za upravljanje državnom imovinom (DUUDI) i Centar za restrukturiranje i prodaju (CERP)¹¹.

I bez detaljnijeg uvida u statističke i financijske podatke, i nevezano uz anegdotalne informacije o neefikasnosti i korupciji, očito je da se sustavom državnih poduzeća dugi niz godina upravljalo bez centraliziranog praćenja i uglavnom uz *ad hoc* nadzor nadležnih tijela, što se uglavnom odnosilo na ministarstva i veće gradove kada je riječ o većim državnim poduzećima. Takav fragmentirani upravljački sustav nije bio pogodan za depolitizaciju i profesionalizaciju. Štoviše, nije bilo snage i interesa ni za ozbiljnije privatizacijske projekte. Nakon zadnje dvije velike (i visoko politizirane) privatizacijske transakcije u kojima su, čini se, politički argumenti prevladali u odnosu na ekonomske (druga faza privatizacije INA-e i IPO HT-a 2007.), sve do nedavnog slučaja Croatia osiguranja nije bilo privatizacije velikih društava.

Brojke koje su prikazane u sljedećem poglavlju pokazuju da su privatizacije zaustavljene prije postizanja udjela državnog vlasništva u gospodarstvu koje bi bilo usporedivo s većinom drugih članica EU-a. Udjel državnog vlasništva

¹¹ Riječ je o prvom pokušaju stvaranja jedinstvenog okvira ako zanemarimo kratkotrajnu i prekinutu epizodu s Uredom za ekonomiku i restrukturiranje javnih poduzeća iz prilično davnih vremena kada je Borislav Škegro bio potpredsjednik Vlade.

u korporativnom sektoru u Hrvatskoj toliko je visok da se ne može mjeriti ni s nekim skandinavskim zemljama koje se u europskom okviru najčešće ističu kao države s razgranatom ulogom državnih poduzeća.

Rasprava o uzrocima takvoga stanja nužno je spekulativna. No, nije ju moguće zaobići. Stoga ističemo tri moguća objašnjenja razgranatosti, a kao što će se pokazati, i neefikasnosti u sektoru državnih poduzeća (čime se lista potencijalnih uzroka sigurno ne iscrpljuje):

(1) **Naslijeđe.** Idealizirana slika o državi kao poduzetniku koji ima presudnu ulogu u mobilizaciji resursa (kapitala i rada, što znači i u otvaranju radnih mjesta) vuče korijene iz socijalističkog razdoblja. Uistinu je postojalo razdoblje od približno 1950. do sredine 70-ih godina prošloga stoljeća, kada je intenzivan infrastrukturni i industrijski razvoj (praćen brzim razvojem klasičnih javnih usluga poput zdravstva i obrazovanja u uvjetima ubrzane urbanizacije) bio vođen kroz “naša” (nominalno društvena, *de facto* državna) poduzeća. Iako taj razvoj nije predstavljao posebnost socijalističkog društvenog uređenja – jer podjednako se brz razvoj događao i u kapitalističkoj srednjoj, južnoj i sjevernoj Europi¹² – u formiranju i sjećanjima dijela jedne, danas starije, generacije ovo je razdoblje ostalo zabilježeno kao razdoblje ekonomskoga uspjeha koje se i danas poistovjećuje s nekada društvenim, danas državnim poduzećima. Poistovjećenje o kojem je riječ, a koje je po svemu sudeći puno slabije u drugim bivšim socijalističkim zemljama koje su koristile koncept državnog vlasništva koje ljudi nikada nisu osjetili “svojim”, možda se može objasniti specifičnim konceptom društvenog vlasništva koje je (na deklarativnoj, ali ne i na suštinskoj razini) omogućavalo participativno odlučivanje o upravljanju poduzećima.

(2) **“Privatizacijska pljačka”.** Razlozi snažnog ekonomskog pada 1990.-1993. obuhvaćaju iznimno složen spektar isprepletenih uzroka: od naslijeđa (gospodarstvo se u bivšoj Jugoslaviji 80-ih nalazilo u dugoročnom padu i taj je trend prenesen u 90-e u kojima je naslijeđen

¹² Stipetić (2012) pokazuje da se socijalističke zemlje ne razlikuju bitno od zemalja zapadne Europe u tom razdoblju kada je riječ o prosječnim stopama ekonomskog rasta (tablica VI-4: 454).

i bankrotiran bankovni sustav¹³), preko učinka raspada tržišta SFRJ (na kojem su hrvatska poduzeća bila konkurentna) i bivšeg sovjetskog bloka (na kojem su hrvatska poduzeća također bila konkurentna, no ne i izvan toga bloka, bivše SFRJ i svijeta nesvrstanih), pa do izravnih učinaka ratne drame. Unatoč tim povijesno važnim čimbenicima, pojam “privatizacijske pljačke” u političkoj je areni zlorabljen do te mjere da je privatizacija u javnosti vjerojatno percipirana kao ključni čimbenik ekonomskog pada u vrijeme osamostaljenja Hrvatske i Domovinskog rata. Iako u Hrvatskoj nikada nije napravljena studija koja bi identificirala pojedinačne učinke faktora koji su u to vrijeme utjecali na pad gospodarstva – pa tako i učinke loših strana privatizacije kojih je bez dvojbe bilo – brojnost i energičnost političkih nositelja neartikulirane ideje o “privatizacijskoj pljački” (među kojima se posebno ističu i dva hrvatska predsjednika) dovela je do toga da je ideja o pljački postala opće prihvaćena “istina”. Ona je vjerojatno prekrila racionalne argumente i otupjela oštrice političke hrabrosti projekata koji bi ambicioznije zakoračili u smjeru privatizacije i snažnije tržišne orijentacije državnih poduzeća.

- (3) **Neliberalna demokracija.** Zadnji, ali ne i najmanje važan uzrok pretjerane veličine sektora državnih poduzeća i zapuštenosti sustava upravljanja leži u naravi našeg političkog sustava. On je u proteklih više od dvadeset godina pripadao skupini neliberalnih demokracija. Liberalne demokracije podrazumijevaju snažan i kontinuiran upliv javnosti u sve aspekte javnog upravljanja, visok i stalan stupanj transparentnosti, kontrole i odgovornosti (*checks and balances*), profesionalizaciju većine izvršnih funkcija i minimalnu korupciju. Karakteristika neliberalnih demokracija su vrlo kratka vremenska razdoblja u kojima sustav djelomično poprima takva obilježja (to se događa u vrijeme izbora), dok se u međuvremenu osvajači vlasti ponašaju kao da su osvojili plijen. U naravi je neliberalne demokracije da političke kaste u vrijeme obnašanja vlasti ne umanjuju, nego zadržavaju i nastoje širiti kontrolu nad ekonomskim resursima, bez obzira na krajnje učinke

¹³ Hrvatska narodna banka – tadašnja Narodna banka Hrvatske – osnovana je bez deviznih rezervi.

takvog političkog upravljanja na ekonomsku efikasnost i blagostanje građana. Važno je napomenuti da transparentnost ne podrazumijeva direktnu demokraciju u upravljanju zajedničkom imovinom, jer se zbog specifičnosti informacija i znanja dobro upravljanje može ostvariti samo uz profesionalizaciju i jasno odvajanje odgovornosti. Međutim, javna je kontrola nužna upravo zato da se umanje problemi korupcije, nepotizma i pogodovanja, tako tipični za nerazvidne sustave neliberalnih demokracija i autoritarnih država.

U tom smislu, Vlada premijera Milanovića 2011.-2015. može se smatrati ambivalentnim slučajem. Određeni je napredak postignut kroz organizaciju i preustroj specijaliziranih tijela – DUUDI-ja i CERP-a. No, već sama činjenica da o ovoj problematici nije postojala niti jedna rečenica u Planu 21 (predizborni program pobjedničke koalicije iz 2011.), kao i činjenica da je nakon izborne pobjede nadležnost nad državnim poduzećima dijeljena prema političkom ključu između stranaka članica pobjedničke koalicije, pokazuje da ta Vlada nije imala snage za radikalan prekid s naslijeđenom praksom. O tome i o rezultatima takvog modela upravljanja raspravlja se u sljedećim poglavljima.

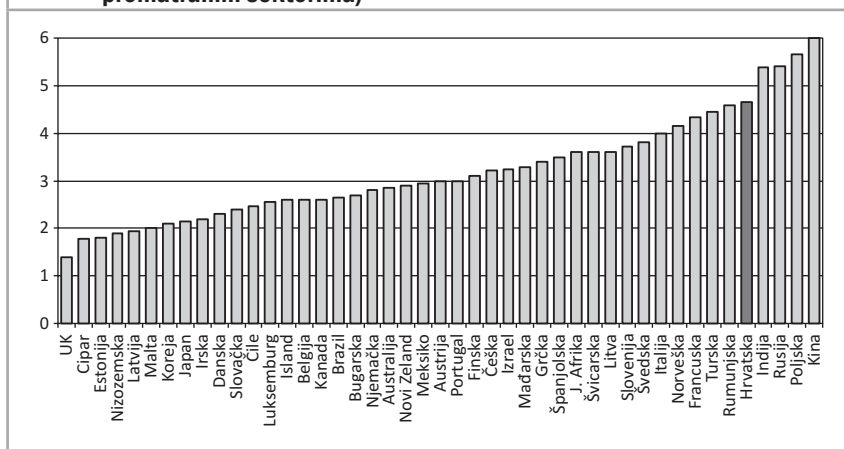
3. Podaci o obuhvatu i poslovanju hrvatskih državnih poduzeća

U nastavku se objašnjava zašto se sektor hrvatskih državnih poduzeća može smatrati nerazmjerno velikim u odnosu na usporedive zemlje.

OECD-ova metodologija mjerenja regulacije tržišta proizvoda (*product market regulation*, PMR) omogućuje usporedbu obuhvata državnih poduzeća za velik broj zemalja članica OECD-a i ostalih država među kojima je 2013. obuhvaćena i Hrvatska. Na skali od 0 (mali obuhvat) do 6 (veliki obuhvat) mjeri se prisutnost poduzeća u kojima država ostvaruje prevladavajući utjecaj u 31 djelatnosti iz područja industrije i usluga. Prema podacima za 2013., u Hrvatskoj je država ostvarila vlasnički utjecaj u sektoru poduzeća koji se može usporediti s vlasničkim utjecajem države

u Rusiji, Indiji, Poljskoj i Kini. Kina je jedina država u kojoj se državna poduzeća susreću u svim promatranim sektorima. Hrvatska iza Poljske ima najširi obuhvat državnih poduzeća u različitim sektorima među zemljama "Nove Europe". Rumunjska je pozicionirana slično kao Hrvatska, donekle su blizu i Slovenija i Litva (iako se nalaze bliže sredini distribucije), dok se ostale postsocijalističke zemlje nalaze u sredini ili prema lijevom rubu distribucije. To znači da su te države u velikoj mjeri napustile vlasničku ulogu u sektoru poduzeća i na taj način slijedile iskustvo najvećega broja danas razvijenih članica Europske unije.

Slika 1. **OECD-ov pokazatelj obuhvata državnih poduzeća 2013.**
(0 = nema državnih poduzeća; 6 = državna poduzeća u svim promatranim sektorima)

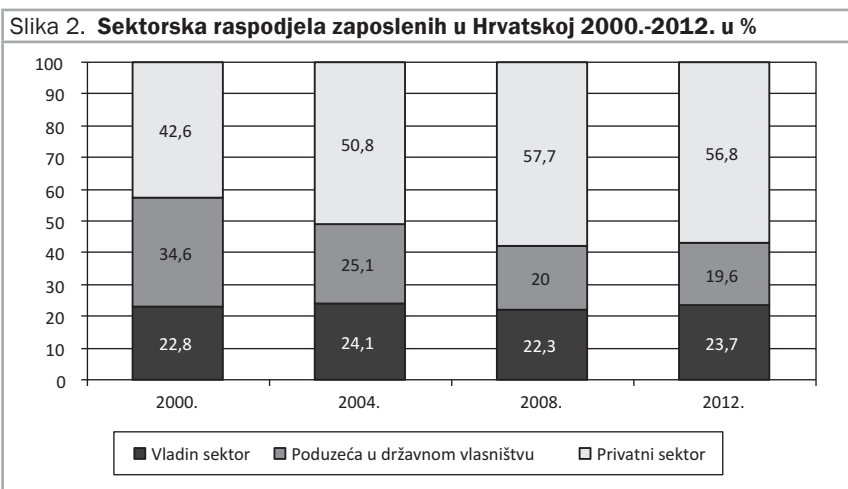


Izvor: OECD, <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators> (pristupljeno 30. srpnja 2015.).

Treba primijetiti da se relativno velika važnost državnih poduzeća susreće u mnogoljudnim i velikim zemljama te zemljama koje su bogate prirodnim resursima. Zemlje poput Francuske, Italije i Turske nalaze se blizu desnoga ruba slike, gdje se nalaze i Indija, Rusija, Poljska i Kina. No, neke druge velike zemlje, poput Ujedinjenog Kraljevstva, Japana i Njemačke, nalaze se bliže lijevom dijelu slike. Stoga bi distribucija velikih zemalja na slici 1 ipak mogla biti slučajna, premda se utjecaj veličine tržišta ne može isključiti, posebno u sprezi s mogućnošću eksploatacije prirodnih resursa koje neke države kontroliraju kroz svoja poduzeća.

Iako se na temelju ovako jednostavnog prikaza ne može izvesti zaključak o tome da je odmicanje države od poduzetničke uloge glavni uzrok relativnog uspjeha spomenutih postsocijalističkih zemalja naspram Hrvatske, postavlja se pitanje nije li sektor državnih poduzeća u Hrvatskoj nerazmjeran s obzirom na veličinu zemlje, upravljačke kapacitete, strukturu gospodarstva i druge kriterije koji određuju optimalnu vlasničku ulogu države u gospodarstvu.

Prije upuštanja u raspravu o ovom pitanju vrijedi zabilježiti da u hrvatskoj javnosti postoji potpuno drugačija percepcija od one na koju upućuju prikazani podaci. Često se kritički raspravlja o tome da su važna poduzeća "rasprodana" zbog provedbe neoliberalnih politika. Međutim, prema podacima koje su predstavili Nestić, Rubil i Tomić (2015), za takvu tezu ne postoje uporišta. Njihovi podaci pokazuju da proces privatizacije nije osobito odmakao u odnosu na godinu 2000. Tada je na oko četiri zaposlena u privatnom sektoru javni sektor zapošljavao šest – što u vladinom sektoru opće države, što u državnim poduzećima (slika 2).



Izvor: Nestić, Rubil i Tomić (2015: 16), prema Anketi o radnoj snazi.

Vladin sektor opće države potom je održao udjel u zaposlenosti između 22 i 24 posto (uz blagi rast nakon 2008.), ali je daljnja privatizacija u prvom

je analizirala zaposlenost u sektoru poduzeća pomoću podataka FINA-e i utvrdila da je u državnim poduzećima zaposleno 16,6 posto ukupno zaposlenih u sektoru poduzeća, od čega 13,9 posto u poduzećima u kojima je država pretežit ili jedini vlasnik. To bi značilo da su udjeli zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti nešto niži od onih iz Ankete o radnoj snazi, što se vjerojatno može objasniti činjenicom da dio ispitanika navodi da radi u državnom sektoru, iako su poduzeća u kojima ti ispitanici rade zapravo pod manjinskom kontrolom države. No, to ne mora umanjiti važnost njenoga utjecaja.

Bez obzira na metodološke razlike, možemo zaključiti da je udjel zaposlenih u državnim poduzećima prema broju ukupno zaposlenih u Hrvatskoj iznimno velik, vjerojatno najveći u EU-u.

Prema proračunima Vizek (2014) u Hrvatskoj je 2013. poslovalo 831 poduzeće u pretežitom državnom i 589 u mješovitom (manjinskom državnom) vlasništvu. Autorica ističe da su velika državna poduzeća često monopoli koji ne sudjeluju ili slabo sudjeluju u međunarodnoj razmjeni. Većinom nisu izložena pritisku međunarodne konkurencije. Imaju bitno nižu produktivnost i u prosjeku za oko 40 posto veće plaće od poduzeća u privatnom vlasništvu. S oko 165 milijardi kuna ukupnih rashoda 2013. (koji se među poduzećima u pretežitom državnom i onima u mješovitom vlasništvu dijele u približno jednakom omjeru) utječu na formiranje oko polovice BDP-a.

Vizek je iz toga izvela dva važna zaključka. Prvo, veliki dio nominalno privatnog sektora zavisao je o javnom (o raznim proračunima i državnim poduzećima) kroz nabave roba i usluga. Stoga slika sektorske distribucije zaposlenih (slika 2) donekle zavarava. S obzirom na veličinu sektora državnih poduzeća i proračuna svih razina vlasti, veliki dio privatnoga sektora zapravo bi se trebao označiti paraprivatnim ili paradržavnim, jer je upitno bi li bez državnih narudžbi mogao opstati na tržištu.

Zaključak je na tragu nalaza Vukovića (2014) koji je pomoću podataka o javnim nabavama na razini lokalne vlasti pokazao da u Hrvatskoj postoji

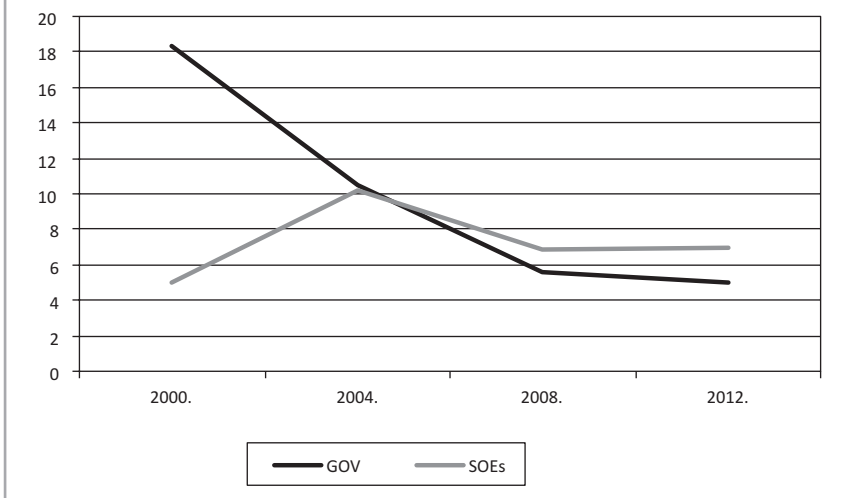
ili za 5,8 posto nominalno odnosno oko 6 posto realno. Dakle, plaće su u državnim poduzećima bile više i rastle brže nego u privatnom sektoru 2014., iako je financijski rezultat državnih poduzeća bio lošiji.

Plaće su posebno važne, jer je tržište rada u zemlji poput Hrvatske vjerojatno vrlo segmentirano. Iako se Zakon o radu odnosi i na zaposlenike u državnim tvrtkama, na njih se odnosi i neformalna segmentacija tržišta rada. Privilegirane insajderske informacije o natječajima i karakteru posla, nepotističke veze i korupcija mogu učiniti tržište rada državnih poduzeća djelomice izoliranim od tržišta rada. Osim toga, u državnim tvrtkama postoje puno bolje organizirani sindikati. Oni će nastojati negirati segmentaciju i u pravilu upućivati na normalne razlike u plaćama naspram privatnog sektora zbog razlika u kvalifikacijskoj strukturi, iskustvu, pa i odgovornosti zaposlenika državnih tvrtki koji dijelom obavljaju poslove od općeg društvenog interesa. Zbog toga je iznimno važna studija Nestića, Rubila i Tomić (2015), koji su detaljnim analitičkim postupkom izolirali egzogene učinke na plaće poput dobi, spola i obrazovanja zaposlenika. Na taj su način izlučili ostatak – čistu ili prilagođenu razliku prosječnih plaća između privatnog i javnog sektora.

Rezultat je prikazan na slici 3. Oba diferencijala plaća (plaće koje se isplaćuju iz proračuna naspram plaća u privatnom sektoru i plaće u državnim poduzećima naspram onih u privatnom sektoru) su pozitivna, pri čemu su prilagođene, dakle usporedive plaće u vladinom sektoru opće države početkom prošlog desetljeća izrazito odskakale prema gore. To je bio osobit problem, s obzirom na to da se na državne službenike i namještenike ne primjenjuje Zakon o radu pa oni imaju i nemonetarnu korist zbog zaštite i sigurnosti radnih mjesta. Međutim, zahvaljujući politici plaća za korisnike proračuna ovaj je diferencijal postupno prilagođen prema dolje, iako je i dalje pozitivan u odnosu na privatni sektor.

Prilagođeni diferencijal plaća u državnim poduzećima pokazuje veću stabilnost, tako da je od 2008. ovaj diferencijal najveći – veći i od onog za državne službenike i namještenike. I ova činjenica dokazuje osobitu političku moć i važnost hrvatskih državnih poduzeća.

Slika 3. Prilagođeni diferencijal prosječnih plaća u državnim poduzećima u odnosu na privatni sektor 2000.-2012. u %



Napomene: GOV – vladin sektor opće države; SOEs – državna poduzeća.

Izvor: Nestić, Rubil i Tomić (2015).

Prikazani položaj državnih poduzeća i privilegij zaposlenosti u njima ne proizlazi iz državne strategije odnosno politike koja bi bila usmjerena ostvarenju prethodno pažljivo artikuliranog, analitički testiranog i demokratski usuglašenog općeg društvenog interesa. S druge strane, podaci se ne mogu isključivo objasniti socijalističkim naslijeđem. Premda je ono vjerojatno odigralo određenu ulogu, prikazani podaci najvećim dijelom ukazuju na profile odnosa kakvi su uspostavljeni tijekom proteklih 25 godina. Prema tome, uzroke današnjeg stanja treba prije svega tražiti u: (1) egzogenim šokovima rata i tranzicije zbog kojih su državna poduzeća dizajnirana i evoluirala kao zakloni od rizika i neizvjesnosti, (2) dizajnu političkog sustava u modernoj Hrvatskoj s ključnom ulogom stranačkih vodstava i vrlo malo unutarstranačke demokracije, čime je stranačkim čelnicima omogućeno da se bore za osvajanje sve većeg broja radnih mjesta koja će alocirati po dobivanju izbora, (3) pogrešnim politikama nakon 1990. (npr. ulaganja u infrastrukturu koja su nepotrebno opteretila fiskalni položaj zemlje), (4) odgodama reformi, (5) nedostatku alternativnih tržišnih prigoda zbog kašnjenja s pristupom EU-u, kao i (6) nizu drugih čimbenika

koji su pogodovali nastanku klijentelističkog političkog sustava neliberalne demokracije. Sustav je to u kojem je kontrola nad materijalnim resursima u državnim poduzećima, pored proračuna, osiguravala opstanak brojne političke kaste na svim razinama vlasti, izolirane od tržišnih izazova, pa i demokratskih kontrola, osim povremeno na izborima.

Problem su prepoznale i partnerske međunarodne institucije koje raspolažu zavidnim analitičkim resursima. Teško je očekivati da će dvije istovremeno i na isti način pogriješiti u zaključcima. Međunarodni monetarni fond u izvještaju Misije temeljem članka IV 2015. piše i ovo (MMF, 2015: 21): *“Upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu obilježavaju kronične slabosti. ... Ne postoji središnji nadzor nad društvima kćerima poduzeća u državnom vlasništvu i poduzećima u državnom vlasništvu povezanim s lokalnom upravom. Napori povezani s restrukturiranjem i privatizacijom poduzeća u državnom vlasništvu koja proizvode gubitke odvijaju se sporo: hrvatska brodogradilišta i većina Croatia osiguranja sada su u privatnim rukama, no pokušaji privatizacije Poštanske banke, Croatia Airlinesa i HŽ Carga propali su. Teško je doći do usporedivih podataka među zemljama o poduzećima u državnom vlasništvu, ali pokazatelji tranzicije EBRD-a pružaju određeni uvid u situaciju. Dubina i duljina pada investicija nakon krize iz 2008. i 2009. u čvrstoj je korelaciji sa stupnjem tranzicije s centraliziranog nefinancijskog korporativnog sektora na tržišni nefinancijski korporativni sektor. Iako ovaj dokaz nije odlučujući, on je u skladu s tvrdnjom da poduzeća u državnom vlasništvu usporavaju prilagodbu korporativnog sektora i usporavaju oporavak.”*

I Europska komisija u izvještaju o dubinskom pregledu hrvatskog gospodarstva u okviru procedure makroekonomske neravnoteže piše (Europska komisija, 2015: 49): *“Državna poduzeća stalno proizvode fiskalne rizike. ... Lokalne vlasti doprinose rastu zaduženosti lokalnih državnih poduzeća. ... Državna poduzeća uteg su ukupnoj produktivnosti... riječ je o kompanijama koje posluju u industrijama u kojima također posluju domaće ili strane privatne kompanije, što može imati negativan učinak na konkurenciju i troškove inputa... produktivnost ovih poduzeća bila je u prosjeku za 29-33 posto niža.”* Ovo je tek uvod u niz odlomaka u kojima

Europska komisija iznosi prigovore o fragmentiranom i nepotpunom sustavu upravljanja, raširenom neprofesionalizmu, nedostatku jasnih strateških instrukcija, nepostojanju sustava mjerenja (*benchmarking*) i nadzora, te nedostatku transparentnosti sustava imenovanja direktora.

Dakle, statističkih i analitičkih dokaza – domaćih i stranih, pa i onih s globalnim stručnim autoritetom – ima napretek. Unatoč tome, nakon notornih zloporaba državnih poduzeća u doba velikog investicijskog ciklusa i jeftinog novca u prošlom desetljeću, Vlada 2011.-2015. problematiku upravljanja državnim poduzećima uopće nije uvrstila u predizborni plan, nego se oslonila na floskulu da je dovoljno “uvesti red”. Kasnije je, unatoč određenim pomacima u radu DUUDI-ja i CERP-a, sustav upravljanja postao predmetom preporuka Europskog vijeća i kritika u spomenutom izvještaju Komisije, a Vlada Tihomira Oreškovića u svom kratkom mandatu nije unijela nikakve bitne promjene u odnosu na upravljački sustav naslijeđen od Vlade Zorana Milanovića.

4. Depolitizacija i profesionalizacija kao nužni uvjeti poboljšanja i privatizacija

Promišljanja o dobrim politikama u sektoru državnih poduzeća najčešće polaze od krajnje suprotstavljenih stavova. Jedan takav stav polazi od naše političko-ekonomske stvarnosti koja upućuje na to da država odnosno vlada nikakvom imovinom i procesima nije u stanju racionalno upravljati. To upućuje na privatizaciju kao nužno i konačno rješenje problema.

Drugo krajnje rješenje posve ignorira naše dugogodišnje iskustvo i rezultate državnih poduzeća, te polazi od naivnoga stava da vlasništvo nije bitno ako se imovinom dobro upravlja. To bi značilo da naglasak u razvoju sustava upravljanja mora biti na depolitizaciji i profesionalizaciji državnih poduzeća, dok privatizacija nije važna.

Oba krajnja stava ne vode dobrim rješenjima. Prvo gledanje na problem – ono koje polazi od toga da rješenje leži u općoj privatizaciji – rađa

opasnost da se u nekim djelatnostima neće ostvariti opći, društveni interes. Drugo gledanje – koje posve zanemaruje privatizaciju, a fokusira se na depolitizaciju i profesionalizaciju – prijeti *statusom quo* u smislu efikasnosti, uz malo manje korupcije i malo bolje upravljanje, no propuštaju se koristi koje privatizacija može donijeti u vidu kapitalnog jačanja, razvoja i jačanja ravnopravnog tržišnog natjecanja.

Relevantno pitanje prema našem mišljenju glasi: kako izgleda srednje rješenje prema kojemu se odnos depolitizacije, profesionalizacije i privatizacije uravnoteženo stavlja u kontekst dosadašnjeg iskustva i ekonomske teorije? I je li privatizacija državnih poduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?

Središnja je teza da su depolitizacija i profesionalizacija nužni uvjeti za uspješno poslovanje svih državnih poduzeća, dok je privatizacija dovoljan uvjet za uspješno poslovanje nekih, točnije, većine državnih poduzeća u Hrvatskoj. Jasno je da se privatizacijom novi privatni vlasnik po prirodi stvari opredjeljuje za depolitizaciju i profesionalizaciju, tako da je potrebno pronaći neki *ratio* – javni interes – da se privatizacija ne provede, a ne obratno, da se dokazuje zašto je privatizacija nužna. Teza se u ovom poglavlju obrazlaže pomoću ekonomskih argumenata, a u sljedećem pomoću pravnih.

Čini se da tezu o nužnosti depolitizacije i profesionalizacije državnih poduzeća nije potrebno detaljno obrazlagati. U pogledu profesionalizacije stvari se čine jasne: kako se nešto može uspješno voditi na neprofesionalan način? Međutim, depolitizacija zahtijeva detaljnije objašnjenje. Ona je nužan uvjet profesionalizacije, ali nije panaceja. Riječ je o procesu koji ima svoja ograničenja: politika se naime ne smije “prognati” iz državnih poduzeća ako postoji neki društveni razlog za državnu vlasničku kontrolu nad nekom ekonomskom organizacijom.

Depolitizacija se svodi 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. Uistinu postoji dobar razlog zašto se, na primjer, strategija poduzeća Hrvatske vode ne treba prepustiti privatniku – razvoj infrastrukture i pristup vodi



kao javnom dobru i na mjestima gdje za to nema ekonomskog opravdanja. Međutim, ne postoji niti jedan dobar razlog zašto se odabir zaposlenika u državnom poduzeću ili izvještavanje o poslovnim rezultatima u Hrvatskim vodama ne bi odvijalo na isti način kao u uspješnim privatnim poduzećima. Štoviše, transparentnost poslovanja i brane korupciji i nepotizmu trebale bi biti još i veće u državnim poduzećima koja raspolažu zajedničkom imovinom i nisu izložena pritiscima konkurencije.

Ako se strategija ne prepušta privatniku, to još uvijek ne znači da se neki operativni procesi ne mogu efikasnije odvijati u okviru privatne organizacije koja posluje na reguliranom tržištu. Kako može vrijediti i obratno, treba priznati da u naročito osjetljivim infrastrukturnim djelatnostima kao što je distribucija vode nema gotovog "recepta". Iskustva su različita i modeli se mijenjaju tijekom vremena: kao što postoje privatizacije i *outsourcing*, postoje i renacionalizacije. Čini se da je traženje optimalnog načina poslovanja više stvar eksperimenta, nego jasnog modela u smislu recepta najbolje prakse¹⁴.

Prema tome, djelotvornost u postizanju ciljeva i učinkovitost u racionalnom korištenju resursa radi postizanja ciljeva u državnom poduzeću ostvaruju se na iste načine kao u privatnim organizacijama, iako cilj cjelokupne organizacije ne mora biti dobit, nego neki širi društveni interes. Stoga je ključno da se iz djelatnosti državnog poduzeća može jasno prepoznati taj širi društveni, odnosno opći cilj. On opravdava eksperimentiranje s različitim vlasničkim strukturama, ali drukčije postavljen strateški cilj ne može biti opravdanje za neefikasnost odnosno rasipanje zajedničkih resursa, nebrigu o imovini ili neosjetljivost na zahtjeve i očekivanja potrošača.

Ako linije normativnog razdvajanja aktivnosti koje je bolje organizirati u okviru privatnog ili državnog sektora često nisu odveć jasne, pokazuje se zašto politika plaća kakva se prakticira u državnim poduzećima u Hrvatskoj predstavlja osobit apsurd. Naime, državna poduzeća su dugi niz godina uživala slobodu u određivanju plaća, a menadžeri su potpisivali unosne

¹⁴ Za slučaj renacionalizacije ponude vidjeti pariška iskustva s vodoprivredom: <http://in.reuters.com/article/2014/07/08/water-utilities-paris-idINL6N0PE57220140708> (pristupljeno 28. kolovoza 2015.).

menadžerske ugovore s otpremninama. Kako se sustavom loše upravljalo – bez jasnih određenja ciljeva i mjerenja uspjeha – a disciplina konkurencije za većinu tih državnih poduzeća djelovala je vrlo slabo, menadžerske su pozicije najvećim dijelom imale karakter renti (nagrada) za osobe dobro umrežene s političkom elitom, veoma slično kao u vrijeme SFRJ.

Ipak, s početkom velike gospodarske krize 2009. pojačao se pritisak javnosti i zahtjevi za većom transparentnošću i efikasnošću državnih tvrtki. Međutim, politika je na to reagirala populizmom. Propisani su limiti na plaće menadžera u državnim tvrtkama, tako da niti jedan direktor ne može imati veću plaću od ministra. Tako su talenti i iskusni menadžeri, čije menadžerske usluge na tržištu vrijede više od politički određenih plaća ministara (koje su iznimno niske s obzirom na odgovornost i složenost poslova), demotivirani za sudjelovanje u upravljanju državnim poduzećima.

Veoma je teško reći koji je bio motiv za donošenje takve odluke. Možemo zamisliti tri moguća objašnjenja: (1) obična politička zavist (nitko ne može imati veću plaću od predsjednika ili premijera), (2) politički populizam (ulaganje biračkom tijelu s pretpostavkom da ljudi imaju inherentnu sklonost jednakosti), ili (3) projekt sračunat s ciljem da dobre menadžere odbije od javnog sektora kako bi veći broj relativno dobro plaćenih pozicija ostao rezerviran za članove političke kaste i s njima povezane osobe. Vrijedi istaknuti da je ova Vladina odluka u toku 2014. modificirana tako da su plafoni plaća malo relaksirani za državna poduzeća koja su izložena tržišnom natjecanju. No, to nije promijenilo karakter sustava koji se osim kroz limite plaća najbolje ogleda u načinu selekcije upravljačkih struktura. Odabir je uvelike, uz iznimke, nastavio ovisiti o poznanstvu s političarima, osobnom povjerenju dužnosnika prema menadžerima i političkoj umreženosti, a ne o karijerama, referencama i poslovnim rezultatima koji su dokazani na tržištu.

Prema tome, kriza upravljanja državnim poduzećima izravna je izvedenica hrvatske političke krize. Dozrijevanje demokracije i njena transformacija u razvijenu liberalnu demokraciju – tema čije je razmatranje izvan dosega ovoga rada – morali bi dovesti do temeljite transformacije sustava upravljanja državnim poduzećima.



Strateški ciljevi, nadzor i odgovornost

Takva bi transformacija trebala početi od sljedeća tri načela:

- (1) maksimalna procesna upravljačka efikasnost u okvirima zadanih strateških ciljeva
- (2) jasno postavljanje strateških ciljeva, nadzor njihova ostvarenja i odgovornost za rezultat
- (3) postavljanje nadstrateških ciljeva: rješavanje problema obuhvata i kapaciteta upravljanja (i rješenje dileme o privatizaciji).

Menadžment osigurava procesnu efikasnost. No, menadžment od vlasnika mora dobiti zadane ciljeve i smjernice, mora biti dobro nadziran, uklopljen u organizacijsku kulturu čije osobine mora odrediti vlasnik, i mora postojati jasan sustav nagrađivanja i odgovornosti uprave. Riječ je o klasičnom problemu nalogodavaca i nalogoprimca, odnosno principala i zastupnika (*principal agency problem*) koji nastaje zbog asimetrije informacija. Menadžeri uvijek znaju više detalja o poslovanju od vlasnika pa postoji određeni prostor diskrecije u kojem menadžeri i drugi "insajderi" mogu realizirati autonomne ciljeve koji se ne moraju podudarati s interesima vlasnika. Problem je univerzalan, tj. neovisan o tome je li vlasnik vlada ili privatni investitor. Može poprimiti razne oblike, od korištenja preskupih automobila i drugih pogodnosti, do nepotrebnih akvizicija i loših investicija koje u konačnici odvedu vlasnike dalje od ostvarenja ciljeva, a u krajnjoj liniji mogu i umanjiti vrijednost imovine poduzeća. Prema tome, netko izvan poduzeća mora odrediti ciljeve (za što su neophodna velika prethodna znanja i pomne analize), kvantificirati kriterije i rokove za njihovo postizanje, izraditi stupnjevani mehanizam odgovornosti i nagrađivanja uprave sukladno kriterijima uspjeha te organizirati učinkovit nadzor.

Dosadašnji sustav upravljanja hrvatskim državnim poduzećima uglavnom je zaobilazio ovaj problem. Brojni su medijski izvještaji i svjedočanstva o tome kako su se osobe s razina izvan poduzeća, koje su se trebale baviti ciljevima i nadzorom, uplitali u procesne aspekte upravljanja poput selekcije zaposlenika ili usmjeravanja operativnih projekata i utjecanja na nabavu roba i usluga, a nisu se bavile svojim poslom, jer nije bilo jasno definiranih

ciljeva, sustava mjerenja i nadzora. Zbog toga je na upravljačkim razinama dolazilo do zastoja, dugog čekanja “odluke odozgo”, gubljenja sposobnosti i sklonosti preuzimanju rizika (bez čega nema razvoja), a u nekim slučajevima (npr. kada se do zadnjih dana ne zna hoće li mandat uprave biti produljen) odlučivanje je bilo i paralizirano. Tako su državna poduzeća onespoboljena da odgovore na eventualne tržišne izazove.

Problem je usko povezan s funkcioniranjem nadzornih odbora (odnosno neizvršnih članova upravnih odbora u slučaju jednorazinskog korporativnog upravljanja – *one-tier*, monistički sustav). U nadzornim odborima moraju biti adekvatno motivirane i nagrađene stručne osobe što ne isključuje državne službenike, osobito ako dolaze iz resora koji se bavi srodnim poslom kao i državno poduzeće, i ako im je cilj osigurati poslovanje poduzeća u skladu s nekom širom vladinom strategijom. No, te osobe se ne bave procesnim upravljanjem, nego osiguravaju jasnoću ciljeva, njihovu uklopljenost u vladine strategije (šire društvene interese) i nadzor. I ne manje važno, te osobe moraju osigurati brzinu odziva, tako da menadžeri mogu dinamično voditi poduzeće.

Članovi nadzornih odbora samo od vlade odnosno njezinih resora mogu dobiti strateške smjernice vezane uz određivanje ciljeva, uklapanje u vladine strategije i nadzor, stoga bi se članovi nadzornih odbora trebali usredotočiti na to, a ne operativno upravljati ili nepotistički utjecati na zapošljavanje i nabavu u državnim poduzećima. Osim toga, vlada odnosno njezini resori jedina su tijela u kojima rade ljudi koji dubinski poznaju sve političke strategije i akcijske planove – što uključuje i njihove horizontalne veze – te su jedini koji mogu osigurati jasnu povezanost između postojanja i funkcioniranja državnih poduzeća, i političkih strateških ciljeva (isto vrijedi i za ustanove). Riječ je o iznimno zahtjevnom zadatku koji ne ostavlja nimalo prostora i vremena za uplitanje u operativno upravljanje.

Kada se stvari sagledaju iz te perspektive, još se jasnije vidi kako brojnost i obuhvat državnih poduzeća u Hrvatskoj nema veze sa strateškim društvenim interesima. Nema vladine strategije za čiju bi realizaciju bila nužna vlasnička kontrola nad poduzećima kao što su Hrvatska poštanska banka, Narodne novine, zračne luke, ljekarne, FINA, Agit ili APIS



(nasumice odabrani primjeri). Čak i ako je za neke segmente poslovanja ovih organizacija moguće artikulirati interes društva, prije poslovanja pod okriljem države potrebno je testirati ne bi li se interes društva mogao bolje zadovoljiti regulacijom tržišta na kojem će biti očuvan impuls takmičenja privatnih ponuđača ili izdvajanjem strateški važne funkcije.

Kada se uđe u dubinsku analizu pojedinih poslovnih linija unutar državnih poduzeća (koje mogu biti organizirane kao zasebni d.o.o., ali i ne moraju), onda gotovo da nema državnog poduzeća za čije se sve poslovne linije može utvrditi da su utjelovljene u nekoj vladinoj strategiji i društvenom interesu, a za koje je očito da ih privatni sektor ne bi mogao izvršiti efikasnije. Isto tako, neke posve komercijalne poslovne linije mogu uživati neki privilegij koji proizlazi iz puke činjenice da su organizirane unutar državnog poduzeća koje interno subvencionira komercijalne linije, što narušava ravnopravnost tržišnog natjecanja.

Prema tome, postoje dobri razlozi za sumnju da trenutna struktura državnih poduzeća nije optimalna. Aktualni sustav je rezultat dugogodišnjih političkih težnji za maksimiziranjem kontrole nad ekonomskim resursima (*top-down problem*) i težnje izvršnih razina u poduzećima da sakriju informacije i što manje se izlože nadzoru, kako bi lakše ostvarivali autonomne ciljeve (*bottom-up problem*). Iz teorije o odnosu principala i agenta već dugo je poznato da menadžeri maksimiziraju veličinu poduzeća (vidjeti npr. Calvo i Wellisz, 1978). Zbog toga će se interesi principala i agenta uvijek ispreplitati na složene načine i dovoditi do nestabilnih ravnoteža u sustavu državnih poduzeća, sve dok se karakter upravljanja iz temelja ne promijeni.

Jedina moguća kontrola koja može osigurati da ne dođe do pretjeranog grananja državnih poduzeća je demokratska kontrola uz upliv stručnih kriterija. Jasan, dokazan, raspravljan, analiziran i stalno preispitivan društveni interes je lakmus test¹⁵. Ako toga testa nema, ako društveni

¹⁵ Na primjer, državna poduzeća mogu imati pozitivnu ulogu u stvaranju inovacija (Kerr i Nanda, 2014). Međutim, takva njihova uloga mora biti praćena, nadzirana, stalno propitvana i dokazana, jer ona predstavlja tek mogućnost bez jamstva da se uvijek i u svim zemljama može ostvariti. U mnogim zemljama politička ekonomija upućuje na opasnost da će priča o inovativnosti samo poslužiti kao alibi za neke druge (parcijalne) političke ciljeve.

kriteriji nisu razvidni (kao u slučaju državnih banaka, knjižara i sl.), stvorit će se nekontroliran i politiziran sustav koji može umanjiti kapacitet za rast i razvoj.

Prema tome, privatizacija se nameće kao nužnost na svim tržištima kojima vlada nije u stanju artikulirati društveni interes. No, čak i na tržištima na kojima postoji dobro artikuliran društveni interes, nije nužno da se on ostvaruje kroz vlasničku intervenciju, odnosno državna poduzeća. Neki oblik privatizacije je opcija i u tom slučaju, ako se može pokazati da se javni interes može bolje ostvariti kroz postavljanje regulatornih ograničenja nego kroz poslovanje državnog poduzeća.

Nadstrategija: problem obuhvata, kapaciteta upravljanja i privatizacija

Do sada smo o općem, društvenom ili javnom interesu govorili u kontekstu individualnih poduzeća odnosno tržišta. Međutim, gornji odlomak ukazuje na to da realizacija projekta depolitizacije, profesionalizacije i privatizacije u sektoru državnih poduzeća, osim političkih pretpostavki (transformacija neliberalne u liberalnu demokraciju), zahtijeva puno širi pristup koji je ovdje nazvan nadstrategijom. Riječ je o tome da se sustav mora graditi iz temelja, jer gotovo ništa od ranije spomenutih kriterija dobrog upravljanja ne postoji. Na primjer, pođe li se od elementarne stvari kao što su financijski izvještaji, pregledom internetskih stranica DUUDI-ja¹⁶ može se zaključiti sljedeće:

- (1) U registru državne imovine moguće je pronaći popis dionica i udjela u trgovačkim društvima sortirani prema abecednom redu, a ne prema nekom ekonomskom kriteriju. Popis sadrži nekoliko osnovnih korisnih informacija (npr. postotak udjela države), no drugih informacija i linkova o društvima u registru nema.
- (2) Na internetskim stranicama postoji sekcija o poslovanju strateških državnih poduzeća gdje se mogu pronaći izvještaji od 2013., no riječ je o više nego skromnom obuhvatu podataka o pojedinim poduzećima. U pogledu sadržaja, izvještaji daju osnovne informacije o glavnim financijskim veličinama (npr. prihodi, rashodi, imovina, obveze, plaće),

¹⁶ <http://www.duudi.hr/> (pristupljeno 28. kolovoza 2015.).

osmišljavanje i postavljanje sustava državnih poduzeća. Preporuke za razvoj takvog sustava dane su u zadnjem poglavlju rada. Za sada je dovoljno primijetiti da je riječ o modelu upravljanja koji nadilazi sve što je ikada u Hrvatskoj implementirano u okviru sustava upravljanja državnim poduzećima.

5. Pravni okvir upravljanja

Prije prikaza preporuka razmatra se pravni okvir upravljanja državnim poduzećima, jer se preporuke moraju nadovezati odnosno ukorijeniti u postojeći pravni okvir.

DUUDI je središnje tijelo za upravljanje i raspolaganje cjelokupnom državnom imovinom i koordinaciju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske u odnosu na središnja tijela državne uprave i druga tijela, odnosno pravne osobe osnovane posebnim zakonima, koji su imatelji, odnosno raspoložu imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske¹⁷. DUUDI je osnovan s ciljem da se na jednome mjestu unutar sustava središnje državne vlasti koordinira i nadzire upravljanje i raspolaganje cjelokupnom državnom imovinom te da se harmonizira rad pojedinih drugih tijela državne uprave koja se time bave, s ciljem organiziranog, racionalnog, razvidnog i javnog upravljanja i nadzora nad državnom imovinom i s njome povezanim obvezama u ime i za račun građana Republike Hrvatske¹⁸.

Do osnivanja DUUDI-ja postojala je Agencija za upravljanje državnom imovinom osnovana temeljem Zakona o upravljanju državnom imovinom¹⁹. Već je tim propisom bilo zamišljeno da se urede načela upravljanja državnom imovinom, dokumenti upravljanja državnom imovinom, način i uvjeti raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima, kao i nekretninama, ovlast upravljanja Agencije državnom imovinom, javne

¹⁷ Vidjeti članak 27. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13.

¹⁸ <http://www.duudi.hr/o-drzavnom-uredu-za-upravljanje-drzavnom-imovinom/djelokrug/ciljevi-i-misija/> (pristupljeno 28. kolovoza 2015.).

¹⁹ NN 145/10, 70/12. Zakon je prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, NN 94/13, 18/16.



društva od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku²², dok u ostalim trgovačkim društvima u kojima država ima dionice ili udjele ovlast ima CERP²³.

Zbog osobite važnosti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, predviđeno je da Vlada Republike Hrvatske odlukom imenuje Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima. Povjerenstvo čine potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske zadužen za gospodarstvo, ministar financija, ministar gospodarstva, ministar pomorstva, prometa i infrastrukture, ministar poljoprivrede, ministar poduzetništva i obrta i ministar rada i mirovinskog sustava. Zadaća je Povjerenstva da razmatra planove i izvještaje o poslovanju trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za državu, da Vladi predlaže kodeks upravljanja trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, da Vladi predlaže članove nadzornih odbora i uprava u tim trgovačkim društvima te da razmatra planove njihovoga restrukturiranja²⁴.

²² *Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. (NN 76/13) godine utvrdila je četiri skupine trgovačkih društava u kojima država ima dionice ili udjele. To su (i) strateška trgovačka društva, (ii) trgovačka društva od razvojnog značenja u kojima država ima većinski udio, (iii) trgovačka društva čijim se dionicama trguje na uređenom tržištu, a u kojima država ima udio manji od 50 posto i (iv) ostala trgovačka društva. U skladu sa Strategijom, a na temelju Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, Vlada je na prijedlog DUUDI-ja donijela Odluku o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (NN 120/13, 74/15). Trgovačka društva i druge pravne osobe od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku su ona u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, a osim gospodarskih, ostvaruje i strateške ciljeve kao što su zakonsko i učinkovito ostvarivanje prenesenih javnih ovlasti, sigurnost, osiguranje zdravlja, osiguranje važne infrastrukture, neometana opskrba stanovništva i poslovnih subjekata, te osiguranje gospodarskih službi u interesu građana i države. Ta društva prihode ostvaruju na temelju dodijeljenih javnih ovlasti u kojima država sudjeluje u određivanju cijene proizvoda i usluga. Trgovačka društva i druge pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku su ona u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio, koja ne obavljaju infrastrukturnu ili energetske djelatnosti, a za njihovo funkcioniranje prijeko je potrebno provesti postupak njihovoga restrukturiranja ili ih dokapitalizirati ili privatizirati u cijelosti ili djelomično. Trgovačka društva i druge pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku su i ona čijim se dionicama trguje na uređenom tržištu, a Republika Hrvatska u njima sudjeluje s manje od 50 posto temeljnoga kapitala.*

²³ *Centar je pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja stručne poslove u okviru djelokruga propisanih Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Na temelju sklopljenih ugovora o upravljanju, Centar može upravljati i dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava čiji su imatelji pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska Vidjeti čl. 24. i čl. 28. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.*

²⁴ *Članak 45. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.*

DUUDI izrađuje i Nacrt prijedloga strategije upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, Prijedlog plana upravljanja državnom imovinom i Izvješća o provedbi Plana upravljanja državnom imovinom; sudjeluje s nadležnim ministarstvima i drugim tijelima u utvrđivanju smjernica za ostvarivanje vlasničke politike u trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama koje su od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, te u sustavnom praćenju i izvještavanju o radu, upravljanju, razvoju i ostvarivanju strateške politike u tim društvima. Pozitivna je strana takvog uređenja da se nastojalo centralizirano urediti pitanje donošenja ključnih strateških dokumenata koji su temelj djelovanja javnih trgovačkih društava. Na taj se način krenulo u realizaciju ideje da DUUDI ima svojevrsnu funkciju holding društva koje drži i upravlja udjelima u drugim trgovačkim društvima²⁵.

²⁵ *Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine ističe da se ostvarivanje članskih prava u trgovačkim društvima treba odvojiti od upravljanja te da se upravljanje treba prepustiti onima koji raspolazu odgovarajućim znanjima, sposobnostima i vještinama za obavljanje te zadaće (vidjeti toč. II B i C Smjernica OECD-a za korporativno upravljanje u državnim poduzećima). U Strategiji je vrlo važno da se nastoji postići da državna tijela nadležna za upravljanje imovinom Republike Hrvatske (DUUDI i CERP) rasterete Vladu kao središnje izvršno tijelo od donošenja velikoga broja vlasničkih odluka, te organizirati efikasnije centralizirano upravljanje (toč. II D Smjernica OECD-a za korporativno upravljanje u državnim poduzećima). Za uspjeh upravljanja imovinom nije presudan tip vlasništva, već kvaliteta upravljanja imovinom. Makar zasad uvelike tek na razini proklamacije, to su vrlo važne konstatacije i opredjeljenja kako treba upravljati državnom imovinom pa i članskim pravima u trgovačkim društvima, zbog čega predstavljaju novinu u odnosu na dosadašnja shvaćanja i legislativna uređenja. Vrijednost je i u tome što se država opredijelila za upravljanje utemeljeno na tržišnim načelima, a ne vođeno apstraktnim i nedefiniranim političkim ciljevima, čije ispunjavanje i nije moguće precizno provjeravati pa sukladno tome niti sankcionirati. Zakonski okvir valjano određuje da se upravljanje državnom imovinom treba temeljiti na načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti (čl. 5.-9. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske), a ta su načela utvrđena u skladu sa Smjericama OECD-a za korporativno upravljanje u državnim poduzećima. Načelo javnosti upravljanja državnom imovinom osigurava se propisivanjem preglednih pravila i kriterija upravljanja i raspolaganja državnom imovinom u propisima i drugim aktima koji se donose na temelju zakona te njihovom javnom objavom, određivanjem ciljeva upravljanja i raspolaganja državnom imovinom u Strategiji upravljanja i raspolaganja državnom imovinom i Planu upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, redovitim upoznavanjem javnosti s aktivnostima tijela koja upravljaju i raspolazu državnom imovinom, javnom objavom najvažnijih odluka o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom i vođenjem registra državne imovine. Načelo predvidljivosti upravljanja i raspolaganja državnom imovinom se ostvaruje načelno jednakim postupanjem u istim ili sličnim slučajevima. To je vrlo važno pitanje jer protivno postupanje dovodi do izrazite pravne nesigurnosti, što djeluje odbijajuće za potencijalne ulagače te se poduzetnicima ne osigurava jednaki tretman, a već je naglašeno koliko je značajno da državna i privatna poduzeća imaju jednaki regulatorni okvir djelovanja koji se dosljedno u praksi i primjenjuje. Načelo učinkovitosti znači da se državnom imovinom treba upravljati učinkovito radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih i drugih ciljeva određenih Strategijom i Planom upravljanja te u javnom interesu. Načelo odgovornosti osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, nadzorom nad upravljanjem državnom imovinom, izvješćivanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja i raspolaganja državnom imovinom i poduzimanjem mjera protiv nositelja funkcija koji ne postupaju sukladno propisima. Vlada je donijela i Plan upravljanja imovinom Republike Hrvatske za 2014. godinu (NN 53/14) i Plan upravljanja imovinom Republike Hrvatske za 2015. godinu (NN 142/14).*

S obzirom na raznovrsnost djelatnosti pojedinih državnih poduzeća, ovime se na jednom mjestu trebaju prikupiti i obraditi interesi pojedinih zainteresiranih skupina, koji bi potom služili kao polazište za konkretizaciju pojedinih upravljačkih odluka na razini svakoga od trgovačkih društava. Zakonskim promjenama u ideji ostvarivanja članskih i upravljačkih funkcija u središnjem državnom tijelu nastojalo se prevladati jasno uočljive negativnosti iz prethodnih razdoblja koje su rezultirale i značajnim gubicima. DUUDI bi, ponašajući se kao uredni savjesni gospodarstvenik i vlasnik (kao i bilo koja druga osoba), trebao prije svega brinuti da njegovi poslovni rezultati kao vlasnika budu pozitivni, a preduvjet za to su odgovarajući poslovni rezultati trgovačkih društava kojima centralizirano upravlja.

Izbor članova organa trgovačkih društava

Međutim, DUUDI se nipošto ne može razumjeti kao investicijski fond ili neovisno holding društvo. Jer, DUUDI predlaže Vladi Republike Hrvatske donošenje odluke o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

U ostalim trgovačkim društvima, koja nisu od strateškog ili posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, ovlast za imenovanje predstavnika u skupštini ima CERP. To nije izrijeком određeno, ali nedvojbeno je zbog toga što je određeno da CERP upravlja dionicama i udjelima u tim trgovačkim društvima kao zastupnik po zakonu²⁶.

Ovlast je CERP-a i da na prijedlog resornog ministarstva u tim trgovačkim društvima imenuje članove nadzornih odbora²⁷. Dakako, ovo valja shvatiti kao ovlast kojim se nastoji ishoditi imenovanje u nadzorni odbor osoba koje CERP kao zastupnik po zakonu države ocijeni odgovarajućima za obavljanje

²⁶ Članak 28. st. 1. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

²⁷ Članak 28. st. 6. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

tih funkcija jer o tome odlučuje skupština trgovačkog društva, a odnosi dioničara odnosno članova ključno određuju koje će osobe biti izabrane²⁸.

U suradnji s resornim ministarstvima, DUUDI predlaže Vladi Republike Hrvatske imenovanje predstavnika države kao člana odnosno dioničara društava u skupštinama trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku²⁹. Ovdje je riječ o ostvarivanju vlasničke funkcije države kao člana trgovačkog društva jer je skupština ionako organ u kojemu svoja prava ostvaruju članovi društva. U praksi je najčešći slučaj da je ta osoba resorni ministar ili osoba koju odredi resorno ministarstvo. To rješenje nije dobro ni za državu kao člana, ni za ministra kao osobu koja strateški upravlja važnim segmentom života u državi, niti za tržišne odnose općenito. To prije svega iz razloga što, kao što je već naglašeno, država ima funkciju i javne vlasti i poduzetnika, pri čemu bi te funkcije trebale biti odvojene kako bi se spriječio sukob interesa.

Naime, djelujući *iure imperii*, kao javna vlast, država bi kao regulator svim poduzetnicima u nekoj djelatnosti morala osigurati jednake regulatorne uvjete, a to se odnosi kako na donošenje propisa, tako i na davanje, ako su potrebne, određenih dozvola, odobrenja i suglasnosti. Istodobno, kao poduzetnik, djelujući *iure gestionis*, logična je težnja države kao vlasnika, člana trgovačkog društva, da to trgovačko društvo bude što uspješnije i da ima bolje poslovne rezultate negoli njegovi konkurenti. Sukob interesa je neizbježan ako obje funkcije, i javne vlasti i poduzetnika, budu objedinjene na jednom mjestu, u jednom državnom tijelu. Kao savjestan poduzetnik država bi trebala činiti sve što čini i privatni poduzetnik, a to može značiti nastojanje i da se konkurentnima oduzmu tržišni udjeli pa i da nestanu s tržišta, a u isto vrijeme to je nespojivo s regulatornom ulogom države kao javne vlasti kojoj je dužnost svim poduzetnicima osigurati jednake uvjete pristupa tržištu.

²⁸ Odredba čl. 28. st. 6. ne vodi računa o tome da sva trgovačka društva koja nisu od strateškog i posebnog interesa za državu nisu dionička društva, nego su neka i društva s ograničenom odgovornošću. Ovisno o odredbama društvenog ugovora, moguće je da u nekom društvu ovlast za imenovanje uprave nema nadzorni odbor, nego skupština društva. U tom bi smislu bilo potrebno da se odredba dopuni na način da se CERP-u daju i ovlasti imenovanja (zapravo predlaganja imenovanja) članova uprava odgovarajućih društava.

²⁹ Čl. 17. st. 2. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

Zbog te konvergencije interesa trebalo bi za ostvarivanje vlasničke funkcije države potražiti rješenje koje će vlasničke ovlasti prepustiti onom državnom tijelu koje nema i regulatornu ulogu – drugim riječima, nadležno resorno državno tijelo ne bi smjelo biti i ono koje kao član trgovačkog društva djeluje u skupštinama trgovačkih društava.

Dobro bi rješenje bilo ono koje bi, na primjer, unutar DUUDI-ja ili nekog sličnog fonda uspostavilo poseban odjel ostvarivanja članskih prava u državnim trgovačkim društvima i njihova upravljanja. Takav Sektor za korporativno upravljanje trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku zapravo i postoji temeljem Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom³⁰, što valja itekako pozdraviti. No, pobliže odredbe o radu toga sektora daju suviše prostora za utjecaj resornih ministarstava.

Kao što unutar investicijskih fondova postoje odjeli upravljanja portfeljem, tako bi i u okviru DUUDI-ja trebale djelovati osobe čija je zadaća praćenje poslovanja državnih trgovačkih društava i donošenja odluka koje bi država kao član trgovačkih društava nastojala donijeti kroz odgovarajuće organe tih trgovačkih društava u interesu društava. Utjecaj resornih ministarstava time bi bio značajno smanjen i ne bi bio izravno institucionalan. Ne zanemarujući pri tome da država i njena tijela trebaju djelovati jedinstveno i koordinirano, resorna bi tijela mogla davati svoja mišljenja o načinu upravljanja i o odlukama koje bi trebalo donijeti, čime bi bila osigurana artikulacija njenih interesa i gospodarskih ciljeva, ali bi se svakako izbjegao inače imanentan i nepomirljiv sukob interesa³¹.

Zakonom je, međutim, određeno da DUUDI daje mišljenje Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima na inicijativu resornog ministarstva za imenovanje članova nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku

³⁰ NN 118/13.

³¹ Vidjeti npr. komparativna iskustva u Švedskoj, Norveškoj (https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning/pdf/engelsk/the_state_ownership_report_2013.pdf), Finskoj (<http://vnk.fi/en/government-ownership-steering>), Ujedinjenom Kraljevstvu (<https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive>) i Španjolskoj (<http://www.sepi.es/>).



Hrvatsku i predlaganje kandidata za predsjednike nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku³². Iz te odredbe proizlazi da su u postupak predlaganja kandidata za članove nadzornih odbora trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Hrvatsku³³ uključeni i resorno ministarstvo i DUUDI kao središnje tijelo za upravljanje i raspolaganje cjelokupnom državnom imovinom i Povjerenstvo Vlade kao međuresorno strateško tijelo. Prvo spomenuto, resorno ministarstvo, *lege artis* ne bi trebalo biti uključeno u postupak predlaganja kandidata za članove nadzornih odbora, iz istih opisanih razloga zbog kojih resorno ministarstvo ne bi smjelo sudjelovati ni u radu skupština trgovačkih društava kao predstavnik države kao člana društava.

Ipak, pozitivan je pomak u tome što je resorno ministarstvo tek jedno od uključenih tijela, i ima samo savjetodavnu ulogu, a ne donosi odluku. No, optimalno bi rješenje bilo da odjel unutar DUUDI-ja koji je zadužen i za ostvarivanje članskih prava na skupštini bude središnje mjesto selekcije kandidata za članove nadzornih odbora. Budući da je skupština ionako nadležna za izbor članova nadzornog odbora, bilo bi umjesno da iste osobe koje zastupaju državu na skupštini trgovačkog društva i glasuju u ime države kao dioničara efektivno sudjeluju u prikupljanju podataka o potencijalnim kandidatima za članove nadzornih odbora i u konačnici u njihovom izboru kao kandidata o kojima će formalno odlučiti skupština društva.

Nadalje, određeno je da DUUDI nakon provedbe javnog natječaja predlaže Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima odabir kandidata za članove i predsjednike uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a da se odabir kandidata za članove i predsjednike uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku provodi na prijedlog

³² Čl. 17. st. 3. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

³³ Jer članove nadzornog odbora bira skupština pa je ovo samo postupak selekcije osoba koje bi se skupštini predložili za izbor; čak i u slučajevima kada je država jedini član društva, izbor obavlja skupština, a ne neko državno tijelo, na primjer ministarstvo; to je značajno već zbog prethodnog razmatranja o tome tko bi u ime države kao člana društva trebao ostvarivati člansku funkciju na skupštinama trgovačkih društava.

resornog ministarstva, uz suglasnost DUUDI-ja, putem javnog natječaja ili posredstvom specijalizirane agencije, koja se, po potrebi, može odabrati u te svrhe na javnom natječaju³⁴. I ta odredba zaslužuje nekoliko napomena.

Prvo, pozitivno je da se omogućava i potiče provođenje javnog natječaja za izbor kandidata za članove uprava³⁵, no valjalo bi voditi računa da to ne bude isključivi način izbora pa i ograničavajući faktor imenovanja članova uprava. Trebalo bi omogućiti da se imenuju osobe koje to zaslužuju svojom sposobnošću, iskustvom i stručnošću, neovisno o tome kako su se njihova imena pojavila kao potencijalni članovi uprava; nije nezamislivo da se kandidati jave sami, da za njih sazna nadzorni odbor ili da spomenuti odjel unutar DUUDI-ja angažira odgovarajuće agencije koje će potražiti potencijalne kandidate (što je zakonom uostalom i predviđeno kao mogućnost). U tome bi se trgovačkim društvima odnosno njihovim nadležnim organima trebalo ostaviti dovoljno prostora za djelovanje i kreiranje kadrovske politike i upravljanje ljudskim resursima čime bi ih se što više i u tome približilo načinu funkcioniranja i upravljanja u trgovačkim društvima u kojima država nema prevladavajući utjecaj.

Drugo, ma koliko se ova odredba naizgled činila pozitivnom time što se potiče javni odabir kandidata, ona i dalje ostavlja previše prostora za imenovanja koja u suštini bivaju rezultat kompromisa političkih opcija, jer je predviđeno da su u imenovanje uključena politička tijela, u ovom slučaju Povjerenstvo Vlade koje čine članovi Vlade³⁶. Određeno je, naime, da i ako se provodi javni natječaj, DUUDI nakon provedbe javnog natječaja predlaže Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za upravljanje strateškim trgovačkim društvima odabir kandidata za članove i predsjednike uprava. Nadalje, određeno je da pobliže kriterije za provedbu javnog natječaja za

³⁴ Čl. 17. st. 4. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske.

³⁵ Zakon, istina, vjerojatno omaškom propušta riješiti pitanje izbora odgovarajućih tijela upravljanja i nadzora u državnim dioničkim društvima koja funkcioniraju prema monističkom sustavu upravljanja. Prema raspoloživim podacima, u dioničkim društvima u kojima država ima prevladavajući utjecaj nema monističkog ustroja, no to ne priječi da se takva društva pojave u budućnosti.

³⁶ U praksi, postupak odabira kandidata za članove uprava funkcionira tako da Vlada na zatvorenom dijelu svoje sjednice donosi odluke kojima nadzornim odborima predlaže imenovanje osoba za članove uprava. Ta ovlast Vlade nije predviđena propisima, a suštinski je suprotna i uobičajenim pravilima korporativnog upravljanja trgovačkim društvima. Vlada jest zastupnik po zakonu države i ona koja je, ako nekim zakonom nije određeno drugačije, ovlaštena ostvarivati članska prava u trgovačkim društvima.



imenovanje članova i predsjednika uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te druga pitanja s tim u vezi, propisuje uredbom Vlada Republike Hrvatske. Time su iz cijeloga postupka posve isključeni trgovačko društvo o kojemu je riječ, a posebno nadzorni odbor koji je po općim statusnim propisima odgovoran za izbor članova uprave pa u konačnici i snosi odgovornost ako ne obavlja nadzor nad njihovim radom po pravilima struke.

Treće, čak i posve doktrinarno, odredba je pogrešna, jer ne stavlja dovoljno naglaska na važnost nadzornog odbora koji u dioničkim društvima mora biti organ imenovanja članova uprave, a ovime ga se pretvara u pukog izvršitelja političkih odluka tijela izvan samih trgovačkih društava³⁷. Istina, nadzornom odboru ništa ne priječi da se ogлуši na ono što predloži Povjerenstvo Vlade, barem u statusnopravnom smislu (jer izvan trgovačkog društva nitko nema ovlasti davanja ikakvih savjeta i mišljenja, a kamoli obvezujućih uputa nadzornom odboru), ali praktično se time nadzorni odbor stavlja u podređeni odnos prema državnim izvršnim tijelima³⁸.

³⁷ *Ovlast da predlaže nadzornom odboru imenovanje članova uprave Vlada nalazi u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12, 126/12 – Odluka Ustavnog suda RH, 48/13 – pročišćeni tekst, 57/15), koji određuje da članove upravnih i nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima država ima dionice ili udjele Vlada predlaže skupštini odnosno glavnoj skupštini trgovačkih društava. Tom se odredbom zadire u redovita pravila korporativnog upravljanja. To napose vrijedi za postupak opoziva koji je kod dioničkih društava u isključivoj nadležnosti nadzornog odbora, a koji ionako člana uprave može opozvati samo ako za to postoji važan razlog. Sadržajno nije sporno da bi država mogla ionako ishoditi imenovanje ili opoziv ciljanih članova uprave (ako ima kontrolu nad društvom, barem posredno to može učiniti preko nadzornog odbora kojega će u svojstvu dioničara opozvati ako nije zadovoljna njegovim radom), ali dakako da bi bilo ispravnije da se to čini tako da se članu uprave na glavnoj skupštini izgleda nepovjerenje nedavanjem razrješenice, što je za nadzorni odbor važan razlog zbog kojega bi morao opozvati člana uprave.*

³⁸ *U postojećem pravnom okviru, kada Vlada (statusnopravno doktrinarno pogrešno) ima ovlast predlaganja članova uprave, u praksi bi trebalo postupati tako da nadzorni odbor barem raspravlja o predloženim kandidatima pa da se s imenovanjem nekih od njih i ne složi odnosno da se ogлуši na prijedlog za opozivom nekog člana uprave, ako smatra da je takav prijedlog Vlade posve neutemeljen i da nije u najboljem interesu društva. Upravo taj interes društva bi trebao uvijek biti vodilja nadzornom odboru prilikom donošenja odluke o tome koga će se imenovati ili opozvati kao člana uprave društva. Zapravo je paradoksalno da Zakon o sprječavanju sukoba interesa, kojemu je cilj da ne dođe do sukoba interesa, dovodi s aspekta prava društava do najvećeg zamislivog sukoba interesa. Težnja je zakona da se spriječi sukob između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti time što osobama koje su dužnosnici u smislu zakona zabranjuje, pored ostalog, da budu članovi upravljačkih i nadzornih organa trgovačkih društava (uprava i nadzornih odbora odnosno upravnih odbora ili da budu izvršni direktori) u trgovačkim društvima u kojima država ima dionice odnosno udjele. No, istodobno zakon određenjem da glavnoj skupštini odnosno skupštini trgovačkog društva Vlada predlaže članove uprave dovodi do mogućeg krajnje opasnog sukoba interesa organa trgovačkog društva i narušava odnos organa kako je razumno postavljen pravilima općeg propisa o korporativnom upravljanju u trgovačkim društvima. Narušava se time odnos države kao dioničara koja bi svoja članska prava trebala ostvarivati u glavnoj skupštini odnosno skupštini, a ne da se njen tako izravan, nedvojen pa i zakonom nametnuti utjecaj proteže i na druge organe.*

Uvjeti za člana nadzornog ili upravnog odbora te uprave društva određeni su Odlukom o određivanju uvjeta za kandidate za članove nadzornih, odnosno upravnih odbora, te uprava trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele³⁹. Pored uvjeta određenih Zakonom o trgovačkim društvima kao općim propisom, određeno je da član tih organa mora ispunjavati i sljedeće uvjete: da ima završen stručni studij ili preddiplomski sveučilišni studij, odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij; da ima najmanje pet godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima u struci; da kao član trgovačkog društva, izvršni direktor, član uprave ili član nadzornog, odnosno upravnog odbora nije pravomoćno osuđen na naknadu štete društvu ili njegovim vjerovnicima; da se kao fizička osoba ne bavi poslovima iz predmeta poslovanja društva, odnosno da se tim poslovima ne bavi pravna osoba čiji je on član, izvršni direktor, član uprave ili član nadzornog, odnosno upravnog odbora i da članstvom u nadzornom ili u upravnom odboru ili u upravi društva, ne dođe u sukob interesa. Zakon o sprječavanju sukoba interesa određuje da osobe koje su dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava te da to ne mogu biti ni dvanaest mjeseci nakon dana prestanka obavljanja dužnosti⁴⁰.

³⁹ NN 19/12.

⁴⁰ Članci 14. st. 1. i 20. st. 3. Pojam dužnosnika određen je u čl. 3. Zakona. Dužnosnicima u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa smatraju se i predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu. Izriječno nisu obuhvaćeni izvršni direktori u dioničkim društvima ustrojenim na monističkom principu. Znači da, pored ostalog – a od ostalih ograničenja koja vrijede za članove uprava valja spomenuti da ne smiju imati 0,5 posto i više dionica odnosno udjela u temeljnom kapitalu trgovačkih društava te da moraju predati izvješće o svojoj imovini i imovini članova svoje uže obitelji – ne mogu biti članovi uprave ili nadzornog odbora odnosno izvršni direktori ili članovi upravnog odbora trgovačkog društva (Zakon, istina, spominje samo članstvo upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, ali bi se to ograničenje po prirodi stvari trebalo odnositi i na spomenute funkcije u društvima koja djeluju po monističkom sustavu korporativnog upravljanja). Takvo ograničenje može biti razumljivo za dužnosnike u klasičnom smislu riječi, dakle osobe koje obavljaju neku suštinski političku funkciju u tijelima državne uprave, no nesumnjivo je iz nekoliko razloga odredba poslovno nelogična i nepraktična. Prije svega, članovima organa trgovačkog društva i vodećem menadžmentu time se onemogućuje obavljanje odgovarajuće funkcije i u društvima kćerima onih društava u kojima država ima većinski udio. To je inače uobičajena praksa u ostalim trgovačkim društvima, a osobito na primjer da član uprave trgovačkog društva bude član nadzornog odbora društva kćeri toga društva, jer se time osigurava utjecaj i nadzor nad poslovanjem društva kćeri. Temeljem zakonskog ograničenja time se trgovačka društva u kojima država ima većinski udio zapravo stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na ostala trgovačka društva pa i njihove konkurente. Posljedica toga jest da, paradoksalno, zakonska pravila koja teže sprječavanju sukoba interesa dovode do diskriminacije trgovačkih društava s većinskim državnim udjelom pa znači da država sama sebe kao poduzetnika stavlja svojim propisima u nepovoljniji položaj.

Plaće i primanja vodećeg menadžmenta⁴¹ i nadzornog odbora

Odluka o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava⁴² odnosi se na trgovačka društva u kojima država ima većinski udio, a njome se i trgovačkim društvima u kojima država ima manjinski udio daje preporuka da se plaće i druga primanja predsjednika i članova uprave usklade s prethodno spomenutim trgovačkim društvima. Plaće predsjednika i članova uprava u trgovačkim društvima ne mogu biti veće od 3,2 prosječne mjesečne isplaćene neto plaće po zaposlenom u pravnim osobama u Republici Hrvatskoj za mjesec travanj u tekućoj godini koju je objavio Državni zavod za statistiku. Iznimno, u taksativno određenim trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa za državu, nadzorni odbor može odrediti za predsjednika uprave do 30 posto, a za članove uprave do 10 posto veću plaću ako su ispunjeni posebni uvjeti: da društvo ne obavlja javnu ovlast, da društvo ne ostvaruje ukupan prihod od sredstava državnog proračuna ili prodajom robe ili usluga čiju je cijenu odredilo propisom nadležno tijelo, da društvo nije korisnik državne potpore niti u jednom obliku, da nad njime nije otvoren stečajni postupak ili postupak predstečajne nagodbe, da je društvo uredno podmirilo sve obveze prema Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i ostale zakonske obveze, da je društvo iskazalo dobit društva koja je veća u odnosu na raniju godinu te da predsjednik i članovi uprave ne ostvaruju druga prava na nematerijalna primanja osim korištenja telefona, službenog vozila i stana. Nadzorni odbor može za predsjednika i članove uprave ugovoriti i godišnju nagradu – varijabilni dio plaće (kao stimulaciju) samo ako je riječ o trgovačkim društvima koja su poslovala s dobiti u 2013. godini i u kojima je nadzorni odbor pozitivno ocijenio realizaciju plana restrukturiranja trgovačkog društva i u trgovačkim društvima koja nisu poslovala s dobiti u 2013. godini, pod uvjetom da je došlo do smanjenja gubitaka u poslovanju trgovačkog društva pa je nadzorni odbor ocijenio da je poslovanje u skladu s poslovnim planom društva za 2013. godinu i pozitivno

⁴¹ Odluka Vlade određuje plaće i druga primanja samo predsjednika i članova uprava, čime zanemaruje mogućnost da dioničko društvo umjesto uprave i nadzornog odbora ima upravni odbor i izvršne direktore.

⁴² NN 83/09, 3/11, 3/12, 46/12, 22/13, 25/14, 77/14.

je ocijenio realizaciju plana restrukturiranja trgovačkog društva. Kriterije za stimulativno nagrađivanje utvrđuje nadzorni odbor i oni moraju biti mjerljivi i usporedivi s poslovnim rezultatima društva u prethodnoj godini, te sadržavati i druge pokazatelje pogodne za ocjenjivanje učinkovitosti obavljanja osnovne djelatnosti pojedinoga trgovačkog društva, njegovog razvoja i restrukturiranja, kao i povećanog doprinosa državnom proračunu Republike Hrvatske. Stimulativna nagrada može se isplatiti jednokratno, nakon usvajanja financijskog izvješća za prethodnu godinu. Unatoč tome što su neka trgovačka društva u ugovorima o obavljanju poslova članova uprave predvidjela takvo pravo na stimulativni dio plaće, Vlada je donijela preporuku da se ti iznosi zbog krize ne isplaćuju za 2013. godinu.

Takvim ograničavanjem visine plaća očito su prevladali argumenti kriznog gospodarskog i financijskog stanja, no usto, nažalost, ponajviše je i populizma i neopravdanog pritiska javnosti i medija koji svaku osobu koja obavlja javnu dužnost ili je imenuju državna tijela smatra teretom proračuna i građana, a nauštrb adekvatnog nagrađivanja za rad i eventualnih uspješnih poslovnih rezultata. Nema dvojbe da se ne može očekivati naročit interes inače uspješnih menadžera za preuzimanje funkcija u upravama državnih trgovačkih društava, jer su društva u kojima nema takvih ograničenja nagrađivanja za menadžere privlačnija. I time državna poduzeća postaju nekonkurentna, pa i tako nastaje paradoks da načelno valjano opredjeljenje da se javna sredstva koriste racionalno i transparentno dovodi do toga da se državna poduzeća u odnosu na privatna stavljaju u lošiji položaj.

Uprave trgovačkih društava zadužene su da plaće i druga primanja u svim rukovodećim strukturama (višeg menadžmenta) usklade s plaćama članova uprave društava ovisno o vrsti radnog mjesta. Time se, međutim, ne ograničavaju plaće vodećeg menadžmenta, ako to nisu ujedno i članovi uprave. Tako postaje moguće da viši menadžment ima veće plaće od članova uprave. To samo po sebi nije nužno negativno, ali nije ni korisno za poslovanje društva, jer se i time stvara dojam da su članovi uprave dužnosnici (to zapravo i jesu prema odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa) za koje vrijedi ograničenje plaće, dok ostali viši menadžment to nije.

vlasništva i državnog upravljanja. To je samo naizgled teška dvojba. Ne bi smjelo biti sporno da postoje mehanizmi koji mogu jamčiti da se sva trgovačka društva koja se smatraju strateški važnima stave u jednak položaj, bez obzira na to tko ima kontrolu nad njima – osobe privatnog prava ili država. Dapače, time bi država ispunjavala svoju stratešku ulogu da se svim poduzetnicima omogući regulatorno jednaki položaj na tržištu, umjesto da se državnim poduzećima daje privilegirani položaj. No, time bi se uklonili i razlozi da se neodgovarajućim placebo mjerama koje teže izjednačavanju često baš državnim poduzećima stvaraju uvjeti težeg poslovanja, što je slučaj u hrvatskoj praksi (primjer limitiranog pristupa tržištu menadžerskog talenta zbog limita na plaće).

Sličan primjer stavljanja državnih poduzeća u nepovoljniji položaj odnosi se na pretjerane zahtjeve transparentnosti. U donošenju ključnih odluka o funkcioniranju državnih poduzeća treba postići maksimalnu transparentnost postupaka, ali ne i sadržaja odluka koje se donose, jer se time državna poduzeća iznova stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale poduzetnike (ovo se odnosi na državna poduzeća koja se natječu na otvorenim tržištima). Inzistiranje na tome da se u takvim poduzećima sve odluke donose “javno” pa čak i kroz medije i uz sudjelovanje svih interesnih skupina, pri čemu su njihovi interesi često divergentni interesima poduzeća, ali im se udovoljava zbog demagoških i populističkih razloga, stavlja državna poduzeća u neravnopravan položaj prema privatnim takmacima. S druge strane, kada je riječ o nekoj vrsti monopola, odnosno, kada je tržišno natjecanje u drugom, a neki opći interes u prvom planu, javnost rada ne bi trebala imati posebnih ograničenja.

Ni u jednom ni u drugom slučaju državna poduzeća ne smiju biti sredstvo pokušaja ostvarivanja političkih, a ponajmanje stranačkih ciljeva (npr. s kime sklopiti ugovor, pod kojim uvjetima, koga sponzorirati, koga zaposliti), da se i ne spominje korištenje državnih poduzeća za izravno ili neizravno financiranje političkih stranaka, od sofisticiranijih načina do očitih, poput fiktivnih ugovora ili izigravanja propisa o javnoj nabavi. *Nota bene*, jednako tako državna poduzeća ne smiju biti, a što je vrlo često bio slučaj, korištena za vođenje socijalne politike, npr. time što se dekretom određuju cijene

usluga ili proizvoda koji su građanima široko potrebni. Socijalna se politika treba voditi drugim sredstvima, a ne kroz izravni utjecaj na poslovodne odluke državnih poduzeća, jer se time zanemaruju gospodarski razlozi odlučivanja, a odluke su motivirane održavanjem socijalnog ili političkog mira, što u konačnici i ne može rezultirati drugačije negoli gubicima ili propašću tako vođenih poduzeća.

6. Preporuke: prema dobrom sustavu za upravljanje državnim poduzećima u Hrvatskoj

Postavlja se pitanje kako realno ostvariti načela dobrog upravljanja koja su prikazana u ovom radu. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ureda za upravljanje državnom imovinom⁴⁴, DUUDI se sastoji od pet organizacijskih cjelina: kabineta; tajništva; sektora za strategiju, plan, analizu, koordinaciju i harmonizaciju kriterija, registar državne imovine, objavu odluka i nadzor nad upravljanjem i raspolaganjem državnom imovinom (dalje: sektor za strategiju, plan i analizu); sektora za korporativno upravljanje trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (dalje: sektor za korporativno upravljanje); i sektora za upravljanje nekretninama, oduzetu imovinu, imovinskopravne odnose s jedinicama lokalne samouprave i bivše vojne nekretnine.

Tako heterogena organizacija ne jamči kvalitetno upravljanje samim DUUDI-jem, pa onda ni državnim poduzećima. Stoga je u mandat i organizacijski ustroj DUUDI-ja potrebno ugraditi promjene (reforme) koje će modernizirati ovaj sustav prema načelima koja proizlaze iz dosadašnje rasprave:

- (1) **Jasna artikulacija javnog interesa.** U mandatu i organizaciji DUUDI-ja mora biti razvidno kako, i prema kojim kriterijima, vladini strateški ciljevi utječu na sustav državnih poduzeća. Javni interes, koji mora biti razvidan, jedini je kriterij za odstupanje od načina upravljanja, nadzora i vrednovanja rezultata koji je uobičajen u

⁴⁴ NN 118/13.

drugim trgovačkim društvima. DUUDI treba postati središnje mjesto prikupljanja i razmjene mišljenja, raspravljanja o različitim stavovima pojedinih tijela državne uprave, a napose resornih ministarstava i mjesto horizontalnog objedinjavanja resornih strategija radi njihovog pretakanja u strategiju upravljanja u pojedinim sektorima odnosno državnim poduzećima od strateškog i posebnog interesa.

(2) **Regulatorni lakmus test i revizija statusa poduzeća.** Također mora biti razvidno da DUUDI obavlja regulatorni lakmus test (može li se javni interes bolje ostvariti kroz regulaciju nego kroz državno vlasništvo nad poduzećem). Ovo znači da će se status poduzeća od strateškog i posebnog državnog interesa temeljito revidirati prema transparentnim kriterijima, bez obzira na to ima li država u njima većinski ili manjinski vlasnički udjel. Više neće biti moguće da neko poduzeće zasluži poseban ili strateški status samo zato što je nekada imalo dominantan položaj na tržištu ili bilo važno za neku vladinu aktivnost.

(3) **Profesionalno upravljanje objedinjenim portfeljem dionica i udjela.** U mandatu i organizaciji DUUDI-ja mora biti jasno da postoji organizacijska cjelina ili fond (i unutar toga nezavisni profesionalci) koji u zadanim zakonskim okvirima upravljaju portfeljem udjela i dionica, te čine to maksimalno profesionalno, kao što je uobičajeno u holding kompanijama ili fondovima koji drže udjele u trgovačkim društvima. U tom kontekstu, privatizacija tj. prodaja, jedna je od opcija razboritog upravljanja portfeljem. O tome se donosi isključivo profesionalna odluka kada je riječ o poduzećima koja nakon revizije neće imati strateški ili poseban status. Odluka o prodaji – trenutku i metodi prodaje – tako neće biti rukovođena proračunskim ciljevima nego ciljem maksimiziranja vrijednosti nacionalnog kapitala. Adekvatno nagrađivanje profesionalaca u ovom odjelu osigurat će primjenu najbolje i najtransparentnije privatizacijske prakse. Ovo zahtijeva potpunu isključenost organizacije iz sustava državne uprave te objedinjavanje portfelja DUUDI-ja i CERP-a u jednom portfelju pod jedinstvenom upravom.

- (4) **Briga za ravnopravno tržišno natjecanje.** U mandatu i organizaciji DUUDI-ja mora biti razvidno da se portfeljem državnih poduzeća upravlja tako da se stalno analiziraju učinci na ravnopravno tržišno natjecanje i korigiraju distorzije i ugroze konkurencije koje nemaju opravdanje u javnom interesu. U ovim poslovima treba ostvariti suradnju između DUUDI-ja i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.
- (5) **Upravljanje na temelju mjerljivih kriterija.** DUUDI će provesti dubinsku analizu poslovanja svih državnih poduzeća koristeći pri tome metodu usporedbe sa srodnim poduzećima i standarde industrije. Otud će proizaći kriteriji (*benchmarking*) dobrog poslovanja za čiju će provedbu biti zadužene uprave, a za kontrolu nadzorni odbori i skupštine državnih poduzeća.
- (6) **Politika plaća i nagrađivanje prema mjerljivim kriterijima.** Sustavi nagrađivanja zasnovat će se na jasnim, mjerljivim kriterijima određenima pod točkom (4). U poduzećima koja nakon revizije više neće imati status poduzeća od strateškog i posebnog interesa, politika plaća će biti u isključivoj nadležnosti vlasnika – DUUDI-ja. Određena ograničenja mogu se zadržati u poduzećima koja nakon revizije ostanu u statusu poduzeća od strateškog i posebnog interesa, no i ta ograničenja treba relaksirati kako bi se i u ta poduzeća privukli kvalitetni menadžeri, a ne politički kadrovi.
- (7) **Isključivanje politike iz tekućih poslovnih odluka.** Sektor za korporativno upravljanje DUUDI-ja mora ojačati u smislu autonomije odlučivanja kako bi se vlada odnosno resorna ministarstva potpuno isključili od mogućnosti utjecaja na tekuće poslovanje (iako će to zavisiti o promjeni statusa DUUDI-ja u smjeru nezavisnosti, o čemu više dalje u tekstu). Sektor će stvoriti jedinstvenu bazu potencijalnih članova nadzornih odbora, uprava i izvršnih direktora (centralizirana baza i upravljanje ključnim ljudskim resursima) tako što će proširiti moguće načine predodabira kandidata (javni natječaji, specijalizirane agencije, preporuke, samoinicijativno javljanje kandidata) i poštriti

seleksijske kriterije kako bi se primijenili filtri koji su uobičajeni u velikim i uspješnim modernim korporacijama. Članovima nadzornih odbora omogućit će se da u punom smislu riječi nastupaju u interesu poduzeća.

- (8) **Centralizacija potpornih funkcija.** Osim kadrovske baze, DUUDI može poduzećima ponuditi druge oblike operativne potpore kao što su edukacijski programi za menadžere, uvid u moderna poslovna i IT rješenja, projekte i prakse restrukturiranja kako bi ubrzao prilagodbu i poslovnu modernizaciju sustava državnih poduzeća.
- (9) **Otvorenost prema javnosti.** Postupak odabira članova nadzornih odbora i uprava mora postati otvoren prema javnosti. Građani mogu i trebaju znati što se uzima u obzir, koje se kvalifikacije cijene i vrednuju, koji su uvjeti obavljanja funkcija i udovoljavaju li ih odabrani, ali treba izbjeći da javnost odnosno mediji budu ti koji pritiskom zapravo biraju ključne osobe. Ukratko, postupak izbora i opoziva treba što više uskladiti ili izjednačiti s postupkom koji se inače primjenjuje u privatnim poduzećima, uz veću razvidnost kriterija izbora. Osim uvida u kriterije imenovanja, javnosti treba ponuditi i puno detaljnije te frekventnije financijske i poslovne izvještaje, minimalno prema standardu koji se primjenjuje na javne kompanije čije su dionice uvrštene na burzi.
- (10) **Financijska, personalna i operativna nezavisnost DUUDI-ja.** Ostvarenje prethodnih načela neće biti moguće ako se ne redefinira mandat i osigura nezavisnost DUUDI-ja kroz njegovo izuzimanje iz sustava državne uprave (ili kroz izuzimanje nekih njegovih dijelova nakon reorganizacije). Nezavisnost mora biti financijska, što znači da se DUUDI neće financirati iz proračuna nego iz ostvarene dobiti pri upravljanju portfeljem; personalna, što znači da u Zakonu o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom u vlasništvu RH treba detaljno propisati stručne kriterije odabira uprave DUUDI-ja i osigurati njenu nezavisnost o političkom ciklusu; i operativna, što znači da u temeljnom propisu treba jasno odrediti kriterije zabrane političkog utjecaja na upravu DUUDI-ja i odgovorne osobe u državnim

poduzećima (čemu bi svakako pridonijela i dosljedna primjena odredbi kaznenog zakona o trgovanju utjecajem u odnosu između političkih dužnosnika i odgovornih osoba DUUDI-ja i državnih trgovačkih društava).

Sljedeća shema zaključno prikazuje novu organizacijsku strukturu koja je izvedena iz gornjih načela. Prikazan je koncept koji zahtijeva brojne dorade na razini detalja. No, već na ovoj, općenitoj razini, uvjereni smo da rasprava i shema pokazuju da bi prikazani upravljački sustav značio velik napredak u odnosu na sustav kakav sada imamo.

Slika 4. Prijedlog novog upravljačkog sustava

UPRAVLJAČKI SUSTAV 3-5 nezavisnih članova uprave			
SEKTOR (FOND) ZA UPRAVLJANJE PORTFELJEM	SEKTOR ZA KORPORATIVNO UPRAVLJANJE	SEKTOR ZA STRATEGIJU	SEKTOR ZA POTPORU
<ul style="list-style-type: none"> • Tenderi, privatizacije • Ulaganja • Asset management • Mid office • Back office 	<ul style="list-style-type: none"> • Određivanje ciljeva • Nadzor i nadzorni odbori • Imenovanja odgovornih osoba • Osiguravanje implementacije visokih standarda korp. upravljanja 	<ul style="list-style-type: none"> • Integracija s vladinim strategijama • Zaštita tržišnog natjecanja • Regulatorni lakmus test (regulacija vs vlasništvo) i analiza konflikta interesa • Analiza sustava upravljanja javnim poduzećima 	<ul style="list-style-type: none"> • Ljudski resursi • Edukacija • Kontroling • Analize financijskih izvještaja i tržišta • Potpora privlačenju EU fondova i sl. • Informiranje javnosti (internetska stranica)
Podrazumijeva integraciju CERP-a i DUUDI-ja			

Literatura

Calvo, Guillermo A. i Stanislaw Wellisz, 1978, "Supervision, Loss of Control and the Optimum Size of the Firm", *Journal of Political Economy*, 86(5), str. 943-52.

Europska komisija, 2015, "Macroeconomic Imbalances – Country Report Croatia 2015", *European Economy Occasional Papers*, br. 218, lipanj, Bruxelles: Europska komisija, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2015/pdf/ocp218_en.pdf (pristupljeno 28. kolovoza 2015.).

Kerr, William R. i Ramana Nanda, 2014, "Financing Innovation", Harvard Business School Working Paper, br. 15-034, studeni, Harvard Business School.

Međunarodni monetarni fond (MMF), 2015, *Izvješće članova misije MMF-a o konzultacijama u vezi s člankom IV. Statuta MMF-a, održanima 2015.*, <http://www.hnb.hr/mmf/clanak-iv/2015/h-izvjesce-clanova-misije-9-6-15.pdf> (pristupljeno 28. kolovoza 2015.).

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

OECD, 2015a, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, Pariz: OECD Publishing, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615021e.pdf?expires=1466697677&id=id&accname=guest&checksum=D8877997E70CDF9B3C9984796D2B3131> (pristupljeno 1. travnja 2016.).

OECD, 2015b, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, Pariz: OECD Publishing, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615061e.pdf?expires=1466697144&id=id&accname=guest&checksum=392CFEF8A23A7B1393E8A5B79D12B438> (pristupljeno 1. travnja 2016.).

