

prof. dr. sc. Boris Crnković

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku,
Osijek, Republika Hrvatska
boris.crnkovic@efos.hr

ANALIZA MODELA VLASNIŠTVA DRŽAVNIH PODUZEĆA – SLUČAJ REPUBLIKE HRVATSKE

Primljen: 1. rujna 2023.

Prihvaćen: 20. prosinca 2023.

<https://doi.org/10.46458/27121097.2023.29.124>

Pregledni rad

Sažetak

Državna poduzeća u različitim državama imaju različitu ulogu što ovisi o povijesnim, političkim, ekonomskim, ideološkim i drugim razlozima. Iako su od početka osamdesetih godina prošlog stoljeća u mnogim državama pokrenuti programi privatizacije državna poduzeća i danas igraju značajnu ulogu u gospodarstvima mnogih država. U ovom radu se analiziraju modeli kroz koje država provodi svoju ulogu vlasnika u državnim poduzećima, uz poseban osvrt na hrvatski model vlasništva državnih poduzeća. Cilj rada je vrednovanje navedenih sustava s konačnom svrhom davanja preporuke za optimalni model vlasništva državnih poduzeća Hrvatskoj.

Ključne riječi: državna poduzeća, modeli vlasništva državnih poduzeća, korporativno upravljanje, vlasništvo, Hrvatska

JEL: H13, H32, H54, G39

1. UVOD

Uloga i značaj državnih poduzeća, u različitim državama i različitim vremenima povijesti, mijenjala se vrlo često. S obzirom da se ključni razlozi za postojanje državnih poduzeća mogu svrstati u četiri široke skupine (povijesni, ekonomski, politički i ideološki), isti se mogu smatrati i razlozima različite uloge i značaja državnih poduzeća u različitim vremenima i državama. Iako su u mnogim državama, od osamdesetih godina prošlog stoljeća pa do danas, provedeni brojni programi privatizacija, državna poduzeća i danas igraju značajnu ulogu u mnogim gospodarstvima, ali i na globalnoj razini. Zbog njihovog značaja u gospodarstvu, važno je voditi računa o tome kako posluju i ostvaruju li zadane ciljeve. Loše upravljana i vođena državna poduzeća znače određeni rizik za gospodarstvo, bilo da su oni na makroekonomskoj ili mikroekonomskoj razini.

S obzirom da većina znanstvene literature bilježi činjenicu kako državna poduzeća ostvaruju lošije rezultate od privatnih po pitanju profitabilnosti, odgovor na koji je potrebno tražiti pitanje je zašto je to tako. Znanstvena literatura često stavlja u prvi plan ciljeve koji se stavljaju pred državna poduzeća, kao i pitanje uspostave sustava kvalitetnog korporativnog upravljanja u poduzećima. S druge strane, nužno je sagledati i model koji država koristi kako bi provodila svoju ulogu vlasnika u državnim poduzećima. Upravo zbog navedenog važno pitanje na koji je nužno dati odgovor u znanstvenom smislu, ali i primijeniti ga u praksi, pitanje je načina na koji država provodi svoju ulogu kao vlasnika u državnim poduzećima.

Cilj ovog rada je vrednovanje postojećih modela prepoznatih u znanstvenim publikacijama. Nadalje, cilj je sagledati sadašnji model vlasništva u Republici Hrvatskoj (RH) te ispitati njegovu učinkovitost i analizirati mogućnosti primjene eventualno drugačijih modela u RH, kao i davanje preporuka za poboljšanje sadašnjeg. Uz uvodni dio, rad se sastoji od pet poglavlja, zaključka i popisa literature. U poglavlju Državna poduzeća u gospodarstvu istražuje se razlozi pojavljivanja, uloga i značaj državnih poduzeća u gospodarstvu. Sljedeće poglavlje vrednuje različite u praksi i teorije poznate modele vlasništva državnih poduzeća. Poglavlje portfelj državnih poduzeća u RH analizira razvoj i trenutno stanje portfelja državnih poduzeća u Hrvatskoj. Sljedeća dva poglavlja prikazuju, analiziraju i vrednuju trenutni model vlasništva državnih poduzeća u RH uz izradu preporuka za poboljšanja.

2. DRŽAVNA PODUZEĆA U GOSPODARSTVU

Državna poduzeća mogu se, najšire, definirati kao organizacije s pravnom osobnošću u obliku trgovačkog društva koje su u potpunom ili djelomičnom

vlasništvu države, a pretežito se bave gospodarskom djelatnošću. Kao što je i uvodno navedeno, razlozi koji su doveli do pojave državnih poduzeća su povijesni, politički, ideološki i ekonomski. Državno vlasništvo, u praksi i znanstvenoj literaturi, opravdava se kao korektor raznih vrsta tržišnih neuspjeha, a smatra se i instrumentom za postizanje neekonomskih ciljeva poput potrebe za javnom kontrolom nad prirodnim resursima, regionalne politike, zapošljavanja ili socijalnih pitanja itd. (Grout, 2003). S obzirom na karakter ovog rada, ovdje se izdvajaju ekonomski razlozi koji se, pak, mogu kategorizirati na sljedeći način (MacCarthaigh, 2010):

- ◆ Država može biti odgovarajući monopolist u sektorima u kojima je potrebna opskrbna mreža za prožanje određenih dobara i usluga.
- ◆ Država se može uključiti u ponudu dobara i usluga za koje privatni sektor nema motiva ponude.
- ◆ Određena javna dobra se ne mogu proizvesti na slobodnom tržištu ili postoje određeni razlozi za njihovo uklanjanje s slobodnog tržišta.
- ◆ Privatni sektor može proizvoditi preveliku količinu dobara s negativnim eksternalijama

Iako je dominantan tip vlasništva u tržišnim društvima privatno vlasništvo, lako je pronaći slučajeve državnog vlasništva. Uloga i važnost državnih poduzeća mijenjali su se kroz povijest, od razdoblja u kojem gotovo da nije bilo državnog poduzeća, do razdoblja u kojem igra značajnu ulogu u gospodarstvu. Povijesno gledano, državna poduzeća počela su igrati aktivnu ulogu od Velike depresije 1929. godine kao aktivni agent gospodarskog oporavka. Navedeni trend nastavio se i nakon Drugog svjetskog rata, kada su u mnogim zemljama državna poduzeća nosila temelje cjelokupne poslijeratne obnove. Osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, zbog podizanja svijesti o neučinkovitosti državnih poduzeća, započeli su trendovi privatizacije državnih poduzeća koji su se nastavili od početka tranzicije bivših socijalističkih zemalja. Međutim, unatoč aktivnoj politici privatizacije, državna poduzeća nikada nisu potpuno izgubila svoj značaj u nacionalnim gospodarstvima. Poduzeća u državnom vlasništvu i dalje su značajno prisutna u gospodarstvima zemalja u razvoju, ali i razvijenih zemalja, posebno u mrežnim industrijama (energetika, telekomunikacije i promet) i bankarskom sektoru.

Iako ne postoje jedinstveni podaci o obujmu i utjecaju državnih poduzeća, različiti autori ih analiziraju iz različitih izvora. S imovinom vrijednom preko četrdeset pet trilijuna dolara – što je jednako polovici svjetskog BDP-a – državna poduzeća čvrsto su prisutna u svjetskom gospodarstvu, posebno u sektorima kao što su transport, energija, financije i telekomunikacije (Peretto, 2022). Promatraju li

se, pak, gospodarstva Europske unije, poduzeća imaju važnu ulogu u nekoliko zemalja. Zbirno u svim sektorima, državna poduzeća doprinose između oko 1 i 12 posto ukupnoj ekonomskoj proizvodnji i između oko 0,5 i 8 posto ukupne zaposlenosti. Slovenija, Poljska i Švedska pokazuju najveće udjele proizvodnje u državnim poduzećima, dok se veliki udjeli zaposlenih u državnim poduzećima nalaze u Švedskoj, Bugarskoj i Sloveniji (Böwer, 2017).

Kowalski (2013), s ciljem analize značaja državnih poduzeća analizirao je popis dvije tisuće najvećih svjetskih poduzeća (koja su vlasnici ukupno tristo trideset tisuća poduzeća kćeri). Od dvije tisuće najvećih korporacija, dvjesto četiri su kategorizirane kao većinska državna poduzeća koja imaju sjedišta u trideset sedam različitih zemalja. Ukupni prihodi koji su ostvarile ova dvjesto četiri poduzeća iznose 3,6 bilijuna USD što je više od 10 posto ukupnih prihoda dvije tisuće najvećih tvrtki i premašujući bruto nacionalne proizvode značajnih zemalja poput Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske ili Njemačke. Štoviše, ukupna tržišna vrijednost tih državnih poduzeća, procijenjena na 4,9 bilijuna USD, odgovara 11 posto ukupne tržišne kapitalizacije svih javno uvrštenih poduzeća.

Navedeno potvrđuje relativnu važnost državnih poduzeća, važnost državnih poduzeća dodatno je naglašena činjenicom kako su ona još uvijek dominantna u infrastrukturnim sektorima kao što su vodoopskrba, energetika i promet te stoga njihovo poslovanje nije važno samo za njih same, već utječe na cjelokupno gospodarstvo i opću populaciju zemlje. Isto tako, težnja državnih poduzeća za razvojnim ciljevima može ugroziti učinkovitost i profitabilnost, ali može pomoći u ublažavanju tržišnih neuspjeha i proširiti ponudu javnih dobara. Na taj način državna poduzeća mogu značajno doprinijeti širem gospodarskom i društvenom razvoju zemlje. Posljedično, upravljanje državnim poduzećima ključno je za osiguranje njihovog pozitivnog doprinosa ukupnoj ekonomskoj učinkovitosti i konkurentnosti zemlje (OECD, 2005).

3. MODELI VLASNIŠTVA DRŽAVNIH PODUZEĆA

Način na koji država, kako vlasnik, ostvaruje svoju ulogu vlasništva i vlasnička prava nad poduzećima u državnom vlasništvu smatra se modelom vlasništva državnih poduzeća. Modeli vlasništva razgraničuju se prema načinu na koji država formulira institucionalni, pravni i regulatorni sustav kojima država ostvaruje svoja vlasnička prava. OECD navodi neke od razloga zbog kojih je važno uspostaviti odgovarajući model vlasništva (OECD, 2021). Prije svega, jasna politika vlasništva temelj je za kvalitetno upravljanje kroz postavljanje ciljeva i strategija obavljanja vlasničkih funkcija kako bi se izbjegli potencijalni sukobi interesa i politička upletanja u cilju smanjenja rizika neučinkovitosti državnih poduzeća.

Nadalje, jasno definiran model vlasništva osigurava dosljednost u svim procesima ostvarivanja vlasničke funkcije. Odgovarajućim modelom vlasništva promiče se transparentnost, pravičan tretman dioničara, odgovorno poslovanje te visoki standardi korporativnog upravljanja. Sa svim navedenim, poboljšava se uspješnost i učinkovitost državnih poduzeća, što u konačnici promiče ostvarivanje ekonomskih ciljeva i smanjuje fiskalne rizike povezane s državnim poduzećima.

Najprepoznatija podjela modela vlasništva državnih modela u znanstvenoj literaturi, ali i u praktičnoj primjeni, je na decentralizirani, dvojni i centralizirani. Ovi se modeli međusobno razlikuju s obzirom na broj subjekata koji obavljaju ulogu vlasnika, njihove procese i procedure što rezultira različitom uspješnosti istih na sposobnost kvalitetnog obavljanja vlasničke funkcije države u poduzećima.

3.1. Dvojni model vlasništva državnih poduzeća

Osnovno obilježje dvojnog modela su dva ministarstva koji obavljaju ulogu vlasnika, a u pravilu se radi ministarstvu financija i resornom ministarstvu. U ovom modelu oba ministarstva obavljaju vlasničku funkciju kroz imenovanje predstavnika u nadzorni odbor i upravu, ali i kroz nadzor strategija poslovanja poduzeća. Obično jedno ministarstvo postavlja financijske ciljeve, a drugo ministarstvo razvija i formulira strategiju poslovanja.

Kao prednost ovog modela može se navesti činjenica da isti omogućuje stručnu ekspertizu i nadzor resornog ministarstva s jedne strane i financijsku ministarstva financija s druge strane (Vagliasindi, 2008). Nadalje, model je prikladan u smislu uspostavljanja određene ravnoteže moći i sprječavanja koncentracije vlasničkih prava u jednom ministarstvu što smanjuje prostor za moguće zloupotrebe i korupciju (OECD, 2021). Osim toga, dvojni model omogućuje raspodjelu nadležnosti u obavljanju funkcije vlasnika čime se dodatno promiče transparentnost i odgovornost (OECD, 2021). U nekim slučajevima dvostruka nadležnost izravno se ostvaruje kroz udjele u vlasništvu, pri čemu oba ministarstva posjeduju udjele (dionice) u državnim poduzećima što dodatno pojačava usklađivanje interesa i ciljeva (OECD, 2005b). Općenito, model je pretpostavka za osiguranje uravnotežene strukturu upravljanja državnim poduzećima.

Mogućnost nejasnog definiranja podjele nadležnosti, i s time povezano prebacivanje odgovornosti između ministarstva, smatra se ključnim nedostatkom ovog modela. Navedeno može dovesti do nedovoljne motiviranosti i poticaja za kvalitetno obavljanje vlasničke funkcije u ministarstvima, što, pak, nosi posljedice za ukupnu učinkovitost (Vagliasindi, 2008). Nadalje, u dvojnog modelu često je teško uspostaviti učinkoviti sustav nadzora, a često je i teško formulirati sveobuhvatnu strategiju upravljanja državnim poduzećima. Problem leži i u činjenici da

sustav ne uključuje sve aktere državne vlasti u upravljanje, zbog čega može doći do nedostatka transparentnosti i slabih kapaciteta upravljanja i u resornom i u financijskom smislu (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016).

3.2. Decentralizirani model vlasništva

Decentralizirani model vlasništva pretpostavlja da ne postoji jedna jedinstvena državna institucija (ministarstvo) koja bi obavljala funkciju vlasništva, već funkciju vlasništva nad pojedinačnim poduzećima obavljaju pojedinačna ministarstva ili državne institucije. Pri tome, njihova se funkcija vlasništva nad određenim poduzećima može promatrati kao izvršavanje proširenih ovlasti koje su inače u nadležnosti tog ministarstva ili institucije (OECD, 2021).

Glavna prednost ovog modela je što ulogu vlasnika provodi odgovarajuće resorno ministarstvo ili institucija koja ima određeno iskustvo i ekspertizu u području poslovanja poduzeća (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016). Uz stručnost u resoru prednost je i mogućnost provedbe aktivnije resorne politike, a samim time i provedbe aktivnije industrijske politike (Vagliasindi, 2008). Ovaj model omogućuje veću autonomiju resornih ministarstava, što može dovesti do učinkovitijeg donošenja odluka i provedbe politika (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016). Nadalje, decentralizirani model može pružiti bolje razumijevanje specifičnih potreba i izazova različitih sektora, omogućujući prilagodbu u pristupu i ciljane intervencije. Međutim, važno je napomenuti da prednosti decentraliziranog modela mogu varirati ovisno o specifičnom kontekstu i da je pomak prema politikama koje su više orijentirane na tržište možda umanjio neke od tih prednosti (OECD, 2021). Decentralizirani model može ponuditi fleksibilnost i specijalizaciju, omogućujući precizniji i učinkovitiji pristup upravljanju poduzećima u državnom vlasništvu.

Prema Moreno de Acevedo Sánchez (2016), glavni nedostaci ovog modela proizlaze iz činjenice da se funkcije vlasnika, regulatora i kreatora javnih politika spajaju u jednu. Rascjepkanost može dovesti do nedostatka usklađenosti međuresornih operativnih politika i politike upravljanja. Zbog raspršene funkcije vlasništva raspršen je i sustav nadzora, a direktna podređenost pojedinim institucijama može dovesti i do političkog uplitanja i nedostatka transparentnosti. Također, pojedinačne institucije mogu imati nedovoljan kapacitet za obavljanje vlasničke funkcije. Decentralizirani model može imati i dosta problematičnu javnu percepciju zbog činjenice da javnost može smatrati kako državno poduzeće vodi ministarstvo, a ne uprava i nadzorni odbor (OECD, 2005b).

3.3. Centralizirani model vlasništva

Osnovna karakteristika centraliziranog modela vlasništva je koncentracija vlasničke funkcije pri jednom subjektu, koji je nadležan za obavljanje vlasničke funkciju nad svim poduzećima u državnom vlasništvu u nekoj državi. Povijesno gledano, centralizirani model je noviji. Centralizacija znači središnjem središnje tijelo igra ulogu dioničara u svim državnim poduzećima, postavlja financijske ciljeve, rješava tehnička i operativna pitanja i prati uspješnost državnih poduzeća (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016). Središnje tijelo imenuje članove nadzornih odbora i uprava. Prisutna je i praksa da se osniva posebna agencija, koja je više ili manje autonomna, a obično je pod nadzorom ministarstva financija. Centralizacija je u velikoj mjeri karakteristična za bivša tranzicijska gospodarstva, s ciljem odmaka u odnosu na prošlost kada su ministarstva bila odgovorna ne samo za provođenje vlasničke funkciju, već i za stvarno upravljanje i nadzor državnih poduzeća. S obzirom na veliki opseg potrebnih privatizacija, to je doprinijelo mogućnosti njihove provedbe, jer su jedinice zadužene za obavljanje vlasničke funkcije obično istovremeno bile zadužene za privatizaciju (OECD, 2005b).

Među prednostima centraliziranog modela svakako je jasno odgovornost državnih poduzeća prema jednom subjektu, ali i mogućnost vlade da kvalitetno nadgleda i oblikuje jasnu politiku za upravljanje državnim poduzećima. Centralizirani model omogućuje pomni fiskalni nadzor, omogućujući vladi da pomno prati financijske rezultate i upravljanje državnim poduzećima. Nadalje, model omogućuje učinkovito korištenje ljudskih resursa unutar vlade za obavljanje vlasničke funkcije, jer se specijalizirano osoblje može posvetiti zadatku obavljanja vlasničke funkcije vlade (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016). Osim toga, centralizirani model omogućuje dosljednost vlasničkih i financijskih funkcija nadzora, što može dovesti do poboljšanja rezultata državnih poduzeća (OECD, 2021). Nadalje, centralizirani model može pružiti učinkovitiji i pojednostavljeni proces donošenja odluka, jer je vlasnička funkcija koncentrirana u jednom ministarstvu ili agenciji.

Glavni nedostatak centraliziranog modela je vjerojatnost kako će razina resorne stručnosti, dostupne u jednom ministarstvu odnosno centralnoj agenciji, biti značajno niža nego što je u resornim ministarstvima (Moreno de Acevedo Sánchez, 2016). U centraliziranom modelu, većina državnih poduzeća stavljena je pod odgovornost jednog tijela što može ograničiti kapacitet centraliziranog tijela da učinkovito nadgleda i donosi informirane odluke o učinku i strateškom smjeru poduzeća. Također, kritična točka je (ne)mogućnost raspolaganja s dovoljnim ljudskim resursima unutar jednog ministarstva, odnosno centralnog tijela za vršenje vlasničke funkcije, ukoliko se radi o većem broju državnih poduzeća.

3.4. Ostali modeli

Uz navedene osnovne modele, postoje i njihove varijacije, ali i rjeđe prisutni drugačiji modeli. Model uspostave koordinirajuće agencije pretpostavlja postojanje specijaliziranog državnog subjekta koji obavlja uslugu agencije za koordinaciju, koja djeluje u svojstvu savjetnika za druga ministarstva o tehničkim i operativnim pitanjima, a najvažnija uloga im je najčešće praćenje učinkovitosti državnih poduzeća. U slučaju da je uloga tih središnjih agencija više ograničena, i da se država autonomija resornih ministarstava, ovaj se model značajno preklapa s decentraliziranim modelom (OECD, 2021). Model dvostrukog kolosijeka ili model odvojenog kolosijeka je izvedenica centraliziranog, ali s dva ili više pojedinačnih portfelja državnih poduzeća koja nadziru dvije ili više različitih vladinih institucija. Postoje dvije ili više centralnih jedinica za obavljanje funkcije vlasništva državnih poduzeća, ali koje djeluju istovremeno za različite skupove poduzeća.

4. PORTFELJ DRŽAVNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prema Crnković, Požega i Karačić (2011), razvoj današnjega državnog portfelja u vlasništvu RH treba, prije svega, promatrati kroz proces pretvorbe i privatizacije dotadašnjih društvenih poduzeća koji je otpočeo s procesom tranzicije. Proces privatizacije, koja je provedena u RH u posljednja dva desetljeća kroz pretvorbu i privatizaciju, bio je vrlo složen zbog činjenice da se dogodio u tranzicijskim i ratnim okolnostima, kao i zbog činjenice da su pred njega postavljeni zahtjevi postizanja triju iznimno kompleksnih, a ponekad i vrlo konfliktnih ciljeva: ekonomskih, političkih i društvenih (Crnković et al., 2011). Cijeli je proces započeo usvajanjem i provedbom Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća iz 1991. godine, a nastavio donošenjem i primjenom Zakona o privatizaciji iz 1995. godine, a od 1991. do danas u procesu pretvorbe i privatizacije obuhvaćeno je nešto manje od tri tisuće poduzeća u društvenom vlasništvu (Crnković et al., 2011). Međutim, unatoč velikom broju društava uključenih u pretvorbu, i privatizaciju i značajnim privatizacijskim naporima, i danas je udio državnih poduzeća u gospodarstvu RH značajan.

Ako se promatra portfelj poduzeća od strateškog interesa i poduzeća u većinskom državnom vlasništvu, prema podacima Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (MPUGDI, 2022) i Financijske agencije, državna poduzeća su tijekom 2021. godine ostvarila ukupno pedeset jednu milijardu kn prihoda, odnosno 6,4 posto ukupnog prihoda svih poduzeća. Nadalje, državna poduzeća su upravljala imovinom visini dvjesto trideset dvije milijarde kuna, što je skoro 53 posto BDP-a te godine. Realizirala su više od sedam milijardi kn

investicija, što je malo više od 23 posto ukupnih investicija poduzeća u istoj godini. Državna su poduzeća zapošljavala preko četrdeset sedam tisuća radnika, što je gotovo 5 posto ukupnog broja radnika u svim poduzećima. Sukladno navedenim podacima, državna poduzeća u Hrvatskoj važan su dio BDP-a, značajno utječu na hrvatsku ekonomiju po svim pokazateljima, a kao takva mogu biti izvrstan alat za ostvarenje različitih ciljeva ekonomke politike. Naravno, pretpostavka je učinkovito upravljanje državnim poduzećima.

5. MODEL VLASNIŠTVA DRŽAVNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Regulatorni okvir kojim je opisan model vlasništva državnih poduzeća u RH prvenstveno je određen Zakonom o upravljanju državnom imovinom (NN 52/18), kojim se propisuju načela upravljanja i dokumenti upravljanja imovinom u vlasništvu RH, način i uvjeti upravljanja dionicama i poslovnim udjelima, nekretninama i pokretninama koje čine državnu imovinu, nadležnosti i ovlasti ministarstva zaduženog za upravljanje državnom imovinom (u upravljanju državnom imovinom). Također, zakonom se uređuje upravljanje, raspolaganje i korištenje državne imovine kojom upravlja ministarstvo i Centar za restrukturiranje i prodaju Centra, njegov djelokrug i javne ovlasti te druga pitanja s tim u svezi. Uloga resornih ministarstava, osim Zakonom o upravljanju državnom imovinom, određena je i Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave koji određuje da resorna ministarstva sudjeluju s ministarstvom nadležnim za upravljanje državnom imovinom u poslovima upravljanja i raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava koji čine državnu imovinu, kao i u pogledu trgovačkih društava koja se pretežno bave djelatnostima iz područja propisane nadležnosti ovoga ministarstava (MPUGDI, 2022). Nadalje, važan dokument koji određuje primjenu modela vlasništva je i Odluka o pravnim osobama od posebnog interesa za RH.

U RH trenutno postoje dva različita modela upravljanja državnim poduzećima (MPUGDI, 2022):

- ◆ Prvi model obilježava decentralizacija, jer su vlasnička prava nad trgovačkim društvima i pravnim osobama od posebnog interesa raspodijeljena između Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine i resornih ministarstava, pri čemu resorna ministarstva imaju značajniju ulogu.
- ◆ Drugi model obilježava veća centralizacija, jer CERP vrši glavninu vlasničkih prava s naglaskom na restrukturiranje i privatizaciju trgovačkih

društava u svom portfelju, od kojih je velika većina u manjinskom državnom vlasništvu.

Vlasnička prava se, u kontekstu dva različita modela upravljanja, u mnogim aspektima provode na različite načine. U slučaju izbora članova uprava poduzeća kategoriziranih kao poduzećima od posebnog interesa, proces uključuje javni natječaj. Nasuprot tome, kod imenovanja članova uprava poduzeća, unutar portfelja CERP, takva obveza javnog natječaja ne postoji. Što se tiče predstavnika članova u skupštinama društava od posebnog interesa, oni se imenuju od strane Vlade RH na temelju prijedloga resornog ministarstva. Nasuprot tome, imenovanje predstavnika članova skupština društava unutar portfelja CERP-a vrši Upravno vijeće CERP-a, na prijedlog ravnatelja CERP-a (MPUGDI, 2022).

Prema MPUGDI (2022), u smislu praktične primjene prvog modela, resornim ministarstvima omogućene su značajno veće ovlasti u odnosu na ministarstvo imovine, čija se primarna funkcija se svodi na praćenje poslovanja državnih poduzeća. Primjena vlasničkih ovlasti, među različitim ministarstvima, strukturirana je tako da ministarstvo imovine uspostavlja regulatorni okvir vezan za državnu imovinu, prati poslovanje državnih poduzeća putem različitih planova i izvještaja, sastavlja jedinstveno izvješće o rezultatima poslovanja državnih poduzeća, formulira kriterije za vlasničke odnose nad državnim poduzećima te se angažira u poboljšanju stručnih kompetencija članova nadzornih i revizijskih odbora.

CERP upravlja portfeljem dionica i poslovnih udjela u trgovačkim društvima u vlasništvu RH, isključujući društva klasificirana kao društva od strateškog značaja. Osim toga, CERP upravlja i dionicama i poslovnim udjelima u društvima koja su u vlasništvu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i Hrvatske agencije za osiguranje depozita. Udjeli u vlasništvu Hrvatske agencije, za osiguranje depozita, stečeni su tijekom procesa sanacije i privatizacije banaka, izuzevši društva čije upravljanje i raspolaganje regulira posebni zakon. CERP, također, aktivno sudjeluje u procesima restrukturiranja i privatizacije trgovačkih društava čijim portfeljem upravlja (MPUGDI, 2022).

6. ANALIZA MODELA VLASNIŠTVA DRŽAVNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA

Pitanje modela vlasništva državnih poduzeća u Hrvatskoj nedovoljno je analizirano, i sa znanstvene i sa stručne strane. Postoji nekoliko radova među kojima se ističu: Bajo et al. (2018), Bajo et al. (2018), Bajo et al. (2017), Crnkoivć et al.

(2010), Crnković et al. (2010b), Crnković et al. (2011) i Požega et al. (2014). Navedeni radovi više se fokusiraju na pitanje mikroekonomske učinkovitosti i pitanja korporativnog upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu, a teg granično modela vlasništva. Također, postoje studije OECD (2021b) i Dohlman et al. (2019) koje su više fokusirane na analizu portfelja i korporativno upravljanje dok se model upravljanja spominje teg kao širi kontekst teme.

Tako OECD (2021b), iznosi zaključke za cjelokupni sustav upravljanja i portfelj državnih poduzeća:

- ◆ zbog trenutnog pravnog i regulatornog okvira poduzeća u državnom vlasništvu podliježu velikom broju – ponekad nejasnih – odredbi i zahtjeva;
- ◆ trenutne vlasničke strukture u Hrvatskoj otežavaju ostvarivanje prava državnog vlasništva na razini cijele državne uprave;
- ◆ izostanak službene politike državnog vlasništva, i nejasnoće u vezi s opsegom tržišnih i netržišnih ciljeva poduzeća u državnom vlasništvu, pridonose situaciji u kojoj će učinkovitost poduzeća u državnom vlasništvu vjerojatno biti nedovoljna i teška za praćenje;
- ◆ temeljni nedostatak na razini pojedinačnih poduzeća u državnom vlasništvu jest ograničena uloga nadzornih odbora koji obično nisu neovisni niti su odgovorni za ispunjavanje osnovnih uloga osmišljavanja strategije i korporativnog nadzora;
- ◆ većina poduzeća u državnom vlasništvu obično ima različite unutarnje kontrole, etike i mjere usklađivanja, ali opasnost od iskorištavanja poduzeća u državnom vlasništvu za stjecanje nezakonite koristi nije uklonjena;
- ◆ kako su poduzeća u državnom vlasništvu obično veliki igrači u tržišnim sektorima ekonomije, održavanje poštene konkurencije zahtijeva posebnu pažnju.

Preporuke za cjelokupni sustav upravljanja i portfelj državnih poduzeća (OECD, 2021b):

- ◆ jačanje funkcije državnog vlasništva;
- ◆ proširivanje vlasničke politike i visoki standardi korporativnog upravljanja i objavljivanja za poduzeća u državnom vlasništvu;
- ◆ uspostava financijskih i nefinancijskih ciljeva poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu;

- ◆ usklađivanje pravnog i regulatornog okvira poduzeća u državnom vlasništvu;
- ◆ održavanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja s privatnim poduzećima;
- ◆ poboljšanje praksi transparentnosti i objavljivanja;
- ◆ povećanje opsega objedinjenog izvješća;
- ◆ poboljšanje objavljivanja financijskih i nefinancijskih informacija u poduzećima u državnom vlasništvu;
- ◆ jačanje učinkovitosti sustava unutarnje kontrole poduzeća u državnom vlasništvu;
- ◆ jačanje autonomije i neovisnosti nadzornog odbora;
- ◆ osnivanje neovisnih revizijskih pododbora u poduzećima;
- ◆ osnaživanje nadzornih odbora da izvršavaju funkcije određivanja strategije i nadzora upravljanja.

S obzirom na sadašnji model, koji prepoznaje dva različita modela vlasništva nad državnim poduzećima (centralizirani i decentralizirani), ključno poboljšanje sustava proizašlo bi iz ukidanja istog i uspostava centraliziranog modela uz jedinstvenu agenciju za provođenje vlasničke funkcije koja bi bila odgovorna direktno vladi RH, odnosno ministarstvu koje je nadležno za državna poduzeća. Uspostavom navedene agencije iskoristile bi se sve prednosti centraliziranog modela vlasništva koji je prepoznat kao model u većini razvijenih zemalja, a agencija bi preuzela sve funkcije vlasništva, od imenovanja neovisnih nadzornih odbora koji bi preuzeli funkciju imenovanja i nadziranja rada uprave, pa sve do praćenja poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu.

7. ZAKLJUČAK

Unatoč brojnim privatizacijama koje su provedene, državna poduzeća još uvijek imaju značajnu ulogu u gospodarstvima mnogih zemalja. Uslijed brojnih kriza, s kojima se svijet suočava u protekla dva desetljeća, njihov udio u nacionalnim gospodarstvima postaje još veći. Opravdanja za postojanje državnih poduzeća nalaze se u mnogim ciljevima koji se pred njih postavljaju kao što su pružanje osnovnih javnih dobara i usluga, kontrole strateških industrija, poticanja gospodarskog razvoja, promicanja socijalnih ciljeva, rješavanje problema zakazivanja tržišta, ulaganje u infrastrukturu i slični. Njihova uloga, ali i udio u gospodarstvu, daje na važnosti proučavanje svih aspekata njihovog poslovanja kako bi se osiguralo ostvarivanje zdanih ciljeva i spriječilo rasipanje resursa. S obzirom na

potencijalne rizike, i štetne utjecaje koje loše upravljanje državnim poduzećima može imati na gospodarstvo, važno je uspostaviti učinkovit sustav upravljanja državnim poduzećima na svim razinama. Posebno je važna najviša razina koja pretpostavlja model kroz koji država provodi funkciju vlasništva. S obzirom na stupanj centralizacije (decentralizacije), i broj ministarstava kojima je povjerena uloga, vlasnički modeli mogu se podijeliti u tri široke skupine: dvojni model, decentralizirani i centralizirani model. Svaki od ovih modela ima svoje prednosti i nedostatke i svi se u nekom obliku primjenjuju u nekoj od zemalja.

Portfelj poduzeća u državnom vlasništvu evoluirao je iz pretvorbenog i privatizacijskog portfelja u posttranzicijskoj fazi. Trenutni portfelj i dalje je ima značajan udjel u gospodarstvu, što se mjeri brojnim pokazateljima. Međutim, trenutni model vlasništva državnih poduzeća nije jednoznačno definiran, a stjecanje, upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu RH propisano je brojnim zakonima i propisima. Upravljanje državnom imovinom u RH povjereno je nizu državnih institucija pa je učinkovitost upravljanja vrlo upitna, stoga treba težiti uspostavi jedinstvenog učinkovitog sustava upravljanja državnim poduzećima uz uspostavu jedinstvenog centraliziranog modela vlasništva državnih poduzeća, s ciljem primjene najviših standarda korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu.

LITERATURA

1. Bajo, A.; Zuber, L.; (2018): The Business Performance of State Owned Enterprises in the EU Countries,” *Financije teorija i suvremena pitanja = Finance - theory and contemporary issues*, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics.
2. Bajo, A., Primorac, M., Zuber, L.; (2018) : Financial performance of state-owned enterprises, *Fiscus: prudent and responsible public sector financial management*
3. Bajo, A.; Zuber, L.; Primorac, M. (2017): Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, *Fiscus : razborito i odgovorno upravljanje financijama javnog sektora*, IJF
4. Böwer, U., (2017) *State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly*, *IMF Working Paper*, IMF
5. Christine R.; Dohman, P.; Miniane, J.; Roaf, J. (2019): *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*, International Monetary Fund

6. Crnković, B.; Požega, Ž.; Briševac, J. (2010b): Privatizacija, državno vlasništvo i poslovni rezultat poduzeća; *Ekonomski vjesnik*, god. XXIII, br. 2 / 2010;
7. Crnković, B.; Požega, Ž.; Karačić, D. (2011): Izazovi korporativnog upravljanja u državnim poduzećima – hrvatske perspektive”, *Ekonomski vjesnik*, broj 2/2011
8. Crnković, B.; Požega, Ž.; Mijoč, I. (2010): Analysis of Croatian Privatization Fund Portfolio, Interdisciplinary management research, The Josip Juraj Strossmayer University of Osijek - Faculty of Economics in Osijek
9. Grout, P. A., (2003), The Assessment: Financing and Managing Public, *Oxford Review of Economic Policy* Volume 19, Issue 2, 215–234.
10. Kowalski, P. M., (2013), State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications, *OECD Trade Policy Paper, No. 147.*, OECD Publishing.
11. MacCarthaigh, M., (2010), Managing state-owned enterprises in an age of crisis, Working Papers 201040. Geary Institute, University College Dublin.
12. Moreno de Acevedo Sánchez, E., (2016), State-owned Enterprise Management: Advantages of Centralized Models, *Institutions for Development Sector*
13. MPUGDI (2022): Izvješće o poslovanju pravnih osoba u državnom vlasništvu za 2021, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine RH Zagreb
14. OECD, (2005), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing,
15. OECD, (2005b): *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, OECD,
16. OECD (2021), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*, OECD
17. OECD (2021b): *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Croatia*, OECD
18. Peretto, P., (2022), *Corporate Governance in State-Owned and Privately-Owned Enterprises*, Duke University
19. Požega, Ž.; Crnković, B.; Sučić, G. (2014): State ownership and corporate governance of enterprises in Croatia, *Interdisciplinary Management Research*

X, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek, Opatija

20. Vagliasindi, M. (2008): Governance Arrangements for State Owned Enterprises, Policy Research Working Paper, World Bank, 2008.
21. Zakono o upravljanju državnom imovinom, NN 52/18

Boris Crnković, PhD

Josip Juraj Strossmayer University in Osijek, Faculty of Economics in Osijek,
Osijek, Croatia

boris.crnkovic@efos.hr

ANALYSIS OF OWNERSHIP MODELS OF STATE- OWNED ENTERPRISES – THE CASE OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Received: September 1, 2023

Accepted: December 20, 2023

<https://doi.org/10.46458/27121097.2023.29.124>

Review

Abstract

State-owned enterprises in different countries have different roles, depending on historical, political, economic, ideological, and other reasons. Although privatization programs have been initiated in many countries since the 1980s, state-owned enterprises still play a significant role in the economies of many countries today. This paper analyzes the models through which the state carries out its role as the owner of state-owned enterprises, with a special focus on the Croatian model of state ownership. The aim of this paper is to evaluate these systems with the ultimate goal of providing a recommendation for the optimal model of state ownership of enterprises in Croatia.

Keywords: *state-owned enterprises, ownership models of state-owned enterprises, corporate governance, ownership, Croatia*

JEL: H13, H32, H54, G39