

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Marin Belak

**JAVNA PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ I
NJIHOVA ULOGA U JAVNIM FINANCIJAMA**

Završni rad

Šibenik, 2019.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

JAVNA PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ I
NJIHOVA ULOGA U JAVNIM FINANCIJAMA

Završni rad

Kolegij: Financiranje javne uprave

Mentorica: Dijana Mečev, univ.spec.oec., v.pred.

Student: Marin Belak

Matični broj studenta: 0018126996

Šibenik, rujan 2019.

Sadržaj:

1. Uvod	1
2. Javna poduzeća i javne financije	2
2.1. Javna poduzeća	2
2.2. Javne financije	4
2.3. Javni sektor	5
2.4. Javni prihodi i javni rashodi	6
2.4.1. Javni prihodi	6
2.4.2. Javni rashodi	7
3. Upravljanje javnim poduzećima i njihova uloga u javnim financijama	10
3.1. Upravljanje državnom imovinom s naglaskom na poduzeća	10
3.1.1. Općenito o upravljanju državnom imovinom	10
3.1.2. Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske	11
3.1.3. Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017 godinu	14
3.2. Državni proračun i javna poduzeća	19
3.2.1. Općenito o proračunu	19
3.2.2. Utjecaj poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu na državni proračun	21
3.2.3. Budući smjer državne politike po pitanju raspolaganja vlasništvom nad poduzećima	27
3.3. Javna poduzeća i tržište	29
3.3.1. OECD-ove Smjernice o korporativnom upravljanju poduzećima u državnom vlasništvu	29
3.3.2. Tržišno natjecanje i državne potpore	32
3.3.3. Eventualne buduće akvizicije i osnivanje javnih poduzeća od strane Republike Hrvatske	33
4. Zaključak	37

JAVNA PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ I NJIHOVA ULOGA U JAVNIM FINANCIJAMA

Marin Belak

marin.belak92@hotmail.com

Za upravljanje kapitalom u svom vlasništvu i obavljanje određenih djelatnosti, država i druga javna tijela obično osnivaju javna poduzeća, čiji broj, veličina i rasprostranjenost po gospodarskim sektorima variraju od države do države. Ovaj rad se bavi javnim poduzećima u Republici Hrvatskoj i ulozi koju imaju u javnim financijama. Između ostalih, postavljaju se pitanja mogu li prihodi od javnih poduzeća činiti značajan udio u prihodima države, kakva je budućnost javnih poduzeća u Hrvatskoj i na koja društvena pitanja treba utjecati putem javnih poduzeća te unutar kojih europskih i hrvatskih pravnih okvira. Pregledom državnih dokumenata vezanih za upravljanje javnim poduzećima i njihov utjecaj na javne financije, znanstvenih radova iste tematike i europskih i hrvatskih pravnih normi vezanih za položaj javnih poduzeća na tržištu, otkriva se da Republika Hrvatska putem javnih poduzeća još uvijek ima u vlasništvu značajan kapital. Ipak, zbog određenih društvenih faktora, potencijali javnih poduzeća uvelike su neiskorišteni. Navedene su, stoga, određene reformske mjere za koje se vjeruje da bi pomogle boljem obavljanju dvaju primarnih funkcija javnih poduzeća: ostvarenju određenih društvenih ciljeva i stjecanju profita.

38 stranica / 0 slika / 5 tablica / 30 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: javna poduzeća, javne financije, Republika Hrvatska

Mentorica: Dijana Mečev, univ.spec.oec., v.pred

GOVERNMENT OWNED ENTERPRISES IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THEIR ROLE IN PUBLIC FINANCE

Marin Belak

marin.belak92@hotmail.com

In order to manage the capital they own and do business, the state and other public entities usually start government owned enterprises, of which the number, size and diversity by economic sectors vary from country to country. This paper deals with the role in public finances that government owned enterprises have in the Republic of Croatia. Questions raised, among others, are, could the revenue from government owned enterprises make a significant portion of the state revenue, what is the future of government owned enterprises in Croatia and, also, which social issues should the state try to influence through the government owned enterprises and within what kind of European and Croatian legal frame. By examining state documents related to management of the government owned enterprises and their role in public finances, scientific papers on the same topic and European and Croatian legal norms regarding the position of state owned enterprises on the market, it is revealed that the Republic of Croatia, through its enterprises, still owns significant capital. However, due to certain social factors, the potentials of state owned enterprises are not being reached. Therefore, reforms are suggested, for which it is believed that they would help the government owned enterprises with sustaining their two primary functions: reaching specific social goals and obtaining profit.

38 pages / 0 figures / 5 tables / 30 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic of Šibenik

Keywords: government owned enterprises, public finances, Republic of Croatia

Supervisor: Dijana Mečev, univ.spec.oec, senior lecturer

1. Uvod

U suvremenim, mješovitim gospodarstvima, vlasništvo nad kapitalom može biti javno, privatno ili mješovito. Kao vlasnici kapitala javljaju se, osim privatnih vlasnika, i država, jedinice regionalne i lokalne samouprave te druga javna tijela. Za upravljanje određenim kapitalom i obavljanje određenih djelatnosti država i druga javna tijela obično osnivaju javna poduzeća, čiji broj, veličina i rasprostranjenost po gospodarskim sektorima variraju od države do države.

Primarni ciljevi ovog rada jesu utvrditi kakvu ulogu javna poduzeća imaju u javnim financijama, prvenstveno u proračunu kao osnovnom instrumentu javnih financija, te razmotriti njihove buduće društvene potencijale, s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku. Stoga se postavljaju slijedeća pitanja:

- Mogu li prihodi od javnih poduzeća u bližoj budućnosti činiti značajan dio prihoda države?
- Koje su prednosti, a koji nedostaci javnog vlasništva nad poduzećima u Republici Hrvatskoj danas?
- Kakva je budućnost javnih poduzeća u Republici Hrvatskoj?
- Na koja bi društvena pitanja trebalo utjecati putem javnih poduzeća te kakva su europska i hrvatska pravna ograničenja tog djelovanja?

Kako bi se pokušalo dati odgovore na navedena pitanja, u radu su najprije definirani osnovni pojmovi poput javnih poduzeća, javnih financija, te u okviru javnih financija, javnih prihoda i rashoda. Potom slijedi detaljniji pregled dokumenata Republike Hrvatske donesenih u posljednjih 10-ak godina, a koji se odnose na upravljanje i raspolaganje državnim udjelima i dionicama u poduzećima. Na taj način se pokušalo istražiti utjecaj javnih poduzeća na javne financije i razmotriti budući smjer državne politike po pitanju javnih poduzeća. Posljednjih nekoliko potpoglavlja odnosi se na mjesto koje javna poduzeća imaju na tržištu u smislu regulatornog okvira, europskih i hrvatskih propisa kojima se želi spriječiti negativne pojave na tržištu, te preostalim mogućnostima za ostvarenje društvenih ciljeva putem javnih poduzeća unutar tih okvira.

2. Javna poduzeća i javne financije

2.1. Javna poduzeća

Pri pokušaju razgraničenja pojma poduzeća od pojma trgovačkih društava nastaje određena konfuzija. Naime, u Zakonu o trgovačkim društvima (u daljnjem tekstu ZTD), iako pojam poduzeća nije eksplicitno definiran, iz konteksta proizlazi da ga se ne koristi kao sinonim za trgovačko društvo, već prije kao sinonim za poslovanje. Npr. u članku 479, stavku 1. stoji da ‘... se društvo (..) obvezuje da će svoje poduzeće voditi za račun drugoga društva.’¹ No, u svakodnevnom jeziku, politici pa i ekonomskoj literaturi, pojam poduzeće se često koristi kao sinonim za trgovačko društvo, možda zbog činjenice da je materija danas uređena ZTD-om u bivšoj SFRJ bila uređena Zakonom o poduzećima. Iz te neusklađenosti proizlazi složeno pitanje je li pravno pogrešna ili zastarjela svakodnevna uporaba pojma poduzeća kao sinonima za trgovačko društvo, ili je konfuzija izazvana time što je u ZTD-u pojam poduzeća, kako je već spomenuto, korišten u bitno drukčijem značenju od onog koje je imao prije nekoliko desetljeća. Bez da se u to pitanje ulazi, valja objasniti zašto će se u ovom radu koristiti izraz javna poduzeća, a ne javna trgovačka društva. Naime, korištenje potonjeg bi izazvalo zabunu sa pojmom javnih trgovačkih društava (JTD) iz ZTD-a, a on se ne odnosi na trgovačka društva u vlasništvu javnih subjekata, već na trgovačka društva u koje se udružuju dvije fizičke ili pravne osobe ili više njih zbog trajnog obavljanja djelatnosti pod zajedničkom tvrtkom, a svaki član društva odgovara vjerovnicima društva osobno i neograničeno solidarno cijelom svojom imovinom.²

Ovisno o literaturi, kao glavne karakteristike javnog poduzeća se obično navode javnost, tržišnost, a neki izvori pojam ograničavaju na javna poduzeća koja su na određenom tržištu u položaju monopolista, što u ovom radu neće biti slučaj. Komponenta javnosti sastoji se od nekoliko elemenata. Poslovne odluke donosi država (ili drugi javni subjekt) koja je vlasnik kapitala, pri čemu se te odluke vežu uz šire društvene interese, a nisu isključivo usmjerene na

¹ Zakon o trgovačkim društvima, Narodne Novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, članak 479, stavak 1.

² Isto kao 1, članak 68, stavak 1.

postizanje financijske dobiti te dobit koju ostvaruju se pripisuje ukupnim javnim prihodima.³ Tržišnost se pak ogleda u tome što bi cijene koje javna poduzeća naplaćuju za svoje usluge načelno trebale biti određene tako da pokrivaju granične troškove njihovog poslovanja.⁴ Ipak, u nekima od narednih poglavlja će se govoriti i o poduzećima gdje potonje nije slučaj, bilo zbog spomenutog vezivanja poslovnih odluka uz širi javni interes (primjerice, održavanje nerentabilne željezničke linije zbog potrebe za svakodnevnim prijevozom učenika u školu), ili zbog loših poslovnih odluka, neovisno o javnom interesu. Te loše poslovne odluke osim u nedovoljnoj sposobnosti menadžmenta ili političkih dužnosnika, mogu imati uzroke i u nekim specifičnim faktorima vezanim za tranzicijska društva, poput vrlo raširene korupcije i nepotizma..

Načelno, pojam "javna poduzeća" trebao bi biti širi od pojma "državna poduzeća", s obzirom da uz državna podrazumijeva i poduzeća u vlasništvu drugih javnih tijela poput općina i županija. Ipak, u svakodnevnom govoru ti pojmovi se nekad koriste kao sinonimi.⁵

U Priručniku o javnim poduzećima koji izdaje Međunarodni monetarni fond, nužna pretpostavka da se neko poduzeće naziva javnim je prodavanje roba ili usluga širokoj javnosti te državna kontrola neovisno o vlasništvu.⁶ Prema takvoj definiciji, pojam "javno poduzeće" bi bilo prošireno i na neka poduzeća koja su većinski o privatnom vlasništvu. Pitanje je bi li to trebalo primjenjivati na slučajeve gdje država ima samo faktičnu kontrolu, kao npr. kod nekih mađarskih ili ruskih poduzeća, ali valja uvažiti slučajeve gdje dolazi i do formalne državne kontrole, kao kod "Agrokora" nakon usvojenja Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku. Neki drugi autori, uvažavajući spomenuti priručnik MMF-a, ipak ističu da se u praksi postupa pragmatično i javnim poduzećima se naziva ona koja su zakonom određena kao takva,⁷ ukoliko zakonska definicija postoji. Kao mogući kriterij razgraničenja javnog i privatnog sektora javlja se i način postavljanja posloводства nekog subjekta, tj. postavljaju li ih tijela čiji su članovi izabrani u procesu javnog glasovanja te stoji li

³ Žunić-Kovačević, N. (2008.), Problemi financiranja krupne gospodarske urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 8(1), str. 206.

⁴ Isto kao 3, str. 207.

⁵ Isto kao 3, str. 207.

⁶ Isto kao 3, str. 207.

⁷ Kesner-Škreb, M. (1993.), Javna poduzeća, *Financijska praksa*, 17 (1), str. 91.

iza provođenja odluka tih subjekata državna prisila.⁸ U ovom radu bit će primarno riječ o javnim poduzećima koja su u potpunom ili većinskom vlasništvu javnih subjekata, neovisno o načinu upravljanja.

2.2. Javne financije

Javne financije se najčešće definiraju kao aktivnosti države vezane za pribavljanje javnih prihoda i izvršenje javnih rashoda.⁹ S obzirom da su javne financije grana ekonomije, ne bave se samo analizom javnih prihoda i javnih rashoda nego proučavaju i njihov učinak na alokaciju raspoloživih resursa, raspodjelu dohotka i bogatstva te razinu ekonomske aktivnosti.¹⁰ Sva suvremena gospodarstva su mješovita, s različitim odnosom privatnog i javnog sektora, ovisno o tradiciji, razvoju, društvenim i političkim prilikama. Javne financije ne obuhvaćaju sve financijske aspekte funkcioniranja javnog sektora, već samo one koje se odnose na ubiranje javnih prihoda i izvršenje javnih rashoda.¹¹ Iz toga proizlazi da one javna poduzeća uključuju u razmatranje samo koliko je potrebno u kontekstu sagledavanja problema javnog određivanja cijena i njihovih viškova i manjkova prihoda, ako su vezani uz proračun.¹²

Kako je jedan od ciljeva ovog rada utvrditi koliko dobit javnih poduzeća utječe na prihode države i drugih javnih subjekata, te koliko ulaganja u ta poduzeća i njihovi mogući gubici utječu na rashode države i drugih javnih subjekata, javne financije se ipak obrađuju kao jedan od temeljnih pojmova, bez obzira što se one javnim poduzećima ne bave primarno.

Kao temeljne funkcije javnih financija se obično navode alokacijska, distribucijska i stabilizacijska. Alokacijska se odnosi na ispravljanje tržišnih neuspjeha alokacijom proračunskih sredstava unutar javnog sektora za zadovoljavanje javnih potreba.¹³ Ona se, također, ostvaruje i

⁸ Jurković, P. (2002). *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, str. 14.

⁹ Isto kao 8.

¹⁰ Šimurina, N., Šimović, H., Mihelja Žaja, M., Primorac, M. (2012). *Javne financije u Hrvatskoj*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 11.

¹¹ Isto kao 8.

¹² Isto kao 10, str. 15.

¹³ Isto kao 10, str. 13

time što država svojim instrumentima utječe na privatni sektor i ekonomska kretanja općenito. Distribucijska funkcija se ostvaruje tako što se instrumentima javnih financija mijenja raspodjela bogatstva, dohotka i potrošnje ostvarena na tržištu, kako bi ostvarila ciljeve, uglavnom socijalne naravi.¹⁴ Naposljetku, stabilizacijska funkcija se ogleda u mjerama ekonomske politike kojima država djeluje na osnovne ciljeve ekonomske politike, npr. zadovoljavajuća stopa gospodarskog rasta, visoka zaposlenost resursa, stabilnost cijena i tečaja te ravnoteža u bilanci plaćanja.¹⁵

Možda zbog čestog stava da u suvremenim gospodarstvima poduzetništvo treba biti velikom većinom privatno, teško je naći izvore koji govore o poduzetničkoj ulozi države i drugih javnih subjekata ili o utjecaju te uloge na javne financije. Osim što nije među spomenutim temeljnim ulogama javnih financija, ne spominje je se često niti kad se o utjecaju države na gospodarstvo govori u kontekstu širem od javnih financija. Moguće je i da o njoj nedostaje izvora jer je u brojnim državama statistički mala, u smislu toga koliki postotak kapitala je u javnom vlasništvu, naspram privatnog. S obzirom da se poduzetnička djelatnost države i drugih javnih subjekata ostvaruje primarno preko javnih poduzeća, upravo ta, čini se, zanemarena ili možda i tabuizirana uloga, će, sa svojim potencijalima i slabostima, biti proučavana u ovom radu. O javnim prihodima i javnim rashodima, kojima se javne financije primarno bave, bit će riječ u posebnim potpoglavljima.

2.3. Javni sektor

S obzirom da javne financije kao disciplina obrađuju financijske pojave funkcioniranja javnog sektora, valjalo bi ukratko definirati javni sektor. Čine ga (opća) država, na svim razinama vlasti, državni fondovi, agencije i poduzeća u državnom vlasništvu.¹⁶ te poduzeća u vlasništvu drugih javnih subjekata. U *poglavlju 2.1.* već je obrađena problematika razgraničenja privatnog i javnog u slučaju poduzeća koja su samo djelomično u vlasništvu javnih subjekata. U Republici Hrvatskoj, prema metodologiji Međunarodnog monetarnog fonda, opća država sastoji se od središnje države, regionalne vlasti i lokalne vlasti. Središnja država se, opet, može podijeliti na

¹⁴ Isto kao 10, str. 13

¹⁵ Isto kao 10, str. 13.

¹⁶ Isto kao 10, str. 14

korisnike državnog proračuna i izvanproračunske korisnike, regionalna vlast na županije, grad Zagreb te županijske izvanproračunske korisnike, a lokalna na općine, gradova i lokalna poduzeća, komunalna i nekomunalna. Također, pod županijama, općinama i gradovima se podrazumijevaju i sve njihove institucije.

U sklopu javnih financija javni sektor se promatra u užem smislu, prije svega kroz aktivnosti države koje se odnose na prikupljanje javnih prihoda i izvršenje javnih rashoda, sukladno općoj definiciji javnih financija. Te aktivnosti predstavljaju se u proračunima. Zbrajanjem državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih korisnika te proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave, ne računajući međusobne transfere, dobiva se konsolidirani proračun opće države.¹⁷ Javna poduzeća, dakle, prema MMF-u, ne spadaju u opću državu,¹⁸ već ih se uzima kao posebnu kategoriju. Prema istoj metodologiji, javna poduzeća dijele se na nefinancijska (npr. Hrvatska pošta, Hrvatska elektroprivreda) i financijska, a financijska na monetarna (npr. Hrvatska narodna banka) i nemonetarna (npr. Financijska agencija). Pri prikazivanju veličine javnog sektora, odnosno veličine države i njenih fiskalnih aktivnosti, najčešće se polazi od opće države i promatra se udio rashoda opće države u BDP-u.¹⁹

2.4. Javni prihodi i javni rashodi

2.4.1. Javni prihodi

Javni prihodi su financijska sredstva koja služe državi za podmirenje javnih potreba, tj. rashoda. Prije svega se odnose na novčani prihod države i samo iznimno se ubiru i u naturi. Moguće podjele javnih prihoda su brojne, ali kao najosnovnije bi bilo dobro navesti podjelu na originalne i derivativne, redovite i izvanredne, namjenske i nenamjenske te prihode širih i prihode užih teritorijalnih jedinica.²⁰ Od navedenih podjela najvažnija za temu rada je prva, jer, dok se derivativni prihodi ostvaruju temeljem financijskog suvereniteta države i njenog prava na

¹⁷ Isto kao 10, str 18.

¹⁸ Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011.), Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava - časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(1), str. 102.

¹⁹ Isto kao 10, str 22.

²⁰ Isto kao 10, str 84.

ubiranje poreza, originarni prihodi su oni koje država ostvaruje temeljem vlastite gospodarske aktivnosti, dakle, velikim dijelom upravo od dobiti javnih poduzeća i svojih udjela u poduzećima koja su u mješovitom vlasništvu. Koliki postotak od svoje dobiti poduzeća uplaćuju u državni proračun, ovisi o aktu koji svake godine donosi Vlada Republike Hrvatske, o čemu će više govora biti u nastavku.

Po definiciji, originarni prihodi su oni koje država ostvaruje svojom ekonomskom aktivnošću ili na temelju prava vlasništva, kao i svaki drugi gospodarski subjekt.²¹ Dakle, položaj države pri stjecanju ovog oblika prihoda se ne razlikuje od položaja drugih gospodarskih subjekata, odnosno fizičkih i pravnih osoba. Osim spomenute dobiti javnih poduzeća, pod originarne prihode još spadaju i prihodi od državne imovine, prihodi od prodaje dobara i usluga te dividende od dionica poduzeća koje su u državnom vlasništvu.²² Upravljanje državnom imovinom uređeno je Zakonom o upravljanju državnom imovinom, osim u slučajevima kad je upravljanje nekom imovinom uređeno posebnim propisima. To uključuje i dionice i udjele Republike Hrvatske u poduzećima pa će se u radu detaljnije govoriti i o tom zakonu.

2.4.2. Javni rashodi

Javni rashodi su rashodi koje čine država i druga javna tijela u javnom interesu, koji su, u suvremenim državama, u pravilu izraženi u novcu.²³ To što služe za ostvarenje javnih potreba i što su izraženi u novcu su, dakle, njihove glavne karakteristike. U suvremenoj financijskoj teoriji izučavaju se kao dio složenog mehanizma cjelokupnog gospodarskog sustava jedne zemlje i u uskoj su vezi sa osnovnim makroekonomskim pokazateljima.

Razne su vrste mogućih javnih rashoda, a valjalo bi nabrojiti socijalne, obrazovne, upravne, sudske, znanstveno-istraživačke, vojne, rashode za ekonomske intervencije, rashode za zaštitu okoliša te one za kulturu, sport, promet i dr. Postoje još i razne analogne podjele javnih rashoda,

²¹ Goreta, M., Peran, B., Vukošić, K. (2016.), Originarni i derivativni prihodi države, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 1-2/2016, str 183.

²² Isto kao 21, str 4.

²³ Isto kao 10, str 23.

na redovite i izvanredne, osobne i materijalne, investicijske i transferne, produktivne i neproduktivne, rashodi središnjih, regionalnih i lokalnih tijela, itd.

Uz javne rashode vezuju se određena načela, za koja se smatra da moraju biti poštovana da bi se neki javni rashod opravdalo. To su:

- načelo javnog interesa,
- načelo štednje,
- načelo prioriteta i proporcionalnosti,
- načelo izvora sredstava
- te načelo podudarnosti prihoda i rashoda.²⁴

Načelo javnog interesa odnosi se na to da se javni rashodi troše za potrebe društva kao cjeline. Načela štednje te prioriteta i proporcionalnosti znače da se javni rashodi trebaju trošiti ekonomično te da je potrebno uz što manje sredstava postići što veće učinke, podmirivši prvo prioritete. Naposljetku, podudarnost prihoda i rashoda znači da se javni rashodi troše sukladno s priljevom javnih prihoda. Proračun je, uz javni zajam i javni dug, jedan od tri instrumenta financiranja javnih rashoda²⁵ i o njemu će se detaljnije govoriti u narednim poglavljima.

U kontekstu ovog rada, moglo bi se argumentirati da je, kad država ili druga javna tijela osnivaju poduzeća (za što su potrebni određeni javni rashodi), to potencijalno u javnom interesu zbog financijske koristi koju eventualna dobit od tih poduzeća može donijeti u proračun, povećavši time prihodovnu stranu i omogućivši bolje zadovoljenje javnih potreba. Postoje i argumenti da javno vlasništvo znači (barem posrednu) demokratsku kontrolu nad nekim resursima, tj. mogućnost birača da na izborima između ostalog odlučuju i na koji način upravljati određenim resursima. Ipak, pritom se ne misli na svakodnevno uplitanje vlasti u rad poduzeća, za koje, ipak, postoji širi konsenzus da je nepoželjno.

Također, moguće je da se javnim vlasništvom nad poduzećem (lakše) postigne neki drugi cilj koji je u javnom interesu, primjerice, subvencionirane cijene broskog prijevoza za stanovnike otoka

²⁴ Vrebac, I. (2016.) Utjecaj razine i strukture javnih rashoda na gospodarski rast, *završni rad*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, str 12.

²⁵ Isto kao 24, str. 13.

kako bi se ostvario javni interes što ravnomjernije naseljenosti državnog teritorija i prevencije odumiranja postojećih naselja. Dakako, mnogi bi protuargumentirali da su država i druga javna tijela loši gospodari, tj. da često neefikasno upravljaju poduzećima u svom vlasništvu i da stoga usmjeravanje javnih rashoda na ulaganja u poduzeća nije u javnom interesu, niti sukladno načelima štednje te prioriteta i proporcionalnosti. O nekima od tih argumenata bit će još govora u ovom radu.

3. Upravljanje javnim poduzećima i njihova uloga u javnim financijama

3.1. Upravljanje državnom imovinom s naglaskom na poduzeća

3.1.1. Općenito o upravljanju državnom imovinom

Načela upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, način i uvjeti upravljanja dionicama i poslovnim udjelima, nekretninama i pokretninama koje čine državnu imovinu uređeni su Zakonom o upravljanju državnom imovinom.²⁶ Valjalo bi, dakle, nabrojiti što se sve podrazumijeva pod pojmom državna imovina:²⁷

- dionice i udjeli u trgovačkim društvima čiji je imatelj Republika Hrvatska, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, te Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka ako ih je stekla u postupku sanacije i privatizacije banaka;
- osnivačka prava u pravnim osobama u kojima je Republika Hrvatska osnivač;
- nekretnine, i to: građevinsko zemljište i građevine, posebni dijelovi nekretnine, na kojima je uspostavljeno vlasništvo Republike Hrvatske, itd.

Treba napomenuti da se Zakon o upravljanju državnom imovinom ne primjenjuje na imovinu Republike Hrvatske kojom prema posebnim propisima upravljaju druga tijela Republike Hrvatske, ili pravne osobe u kojima je ona član i osnivač, tj. imovina pravnih osoba čiji je član ili osnivač Republika Hrvatska nije državna imovina u smislu ranije citiranog članka. Dakle, moglo bi se reći da se udjelima države u poduzećima ne upravlja centralno iz Ministarstva državne imovine, već da su oni raštrkani po resorima ovisno o djelatnosti poduzeća. Državnom imovinom potrebno je upravljati učinkovito i razumno, pažnjom dobrog gospodara, sukladno načelima odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i predvidljivosti.²⁸

Postoje određeni dokumenti vezani za upravljanje državnom imovinom za koje je propisano da se donose u pravilnim vremenskim razmacima. To su:

²⁶ Narodne Novine 52/2018, članak 1.

²⁷ Isto kao 26, članak 3.

²⁸ Isto kao 26, članak 13.

- Strategija upravljanja državnom imovinom,
- Godišnji plan upravljanja državnom imovinom,
- Izvješće o provedbi godišnjeg plana upravljanja državnom imovinom.

Strategiju upravljanja državnom imovinom donosi Hrvatski sabor za razdoblje od sedam godina, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, te ona sadrži dugoročne ciljeve i smjernice upravljanja državnom imovinom. Godišnji plan donosi Vlada Republike Hrvatske na temelju strategije, a na prijedlog Ministarstva državne imovine. Izvješće, pak, Vlada Republike Hrvatske podnosi Hrvatskom saboru do 30. rujna tekuće godine za proteklu godinu, također na prijedlog ministarstva.²⁹

Iako je donošenje tih akata i njihovo objavljivanje u Narodnim Novinama uređeno zakonom, pretraživanje internetskih stranica Narodnih Novina te Vlade Republike Hrvatske ne pronalazi noviju Strategiju od one donesene za razdoblje od 2013. do 2017. godine (zbog starih zakonskih odredbi tada pod imenom Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske) niti noviji Godišnji plan od onog za 2015. godinu (tada pod imenom Plan upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske).³⁰ Izvješće je za 2016. i 2017. godinu, tada pod imenom Izvješće o upravljanju državnom imovinom. Nedonošenje spomenutih akata opravdava se okolnostima koje su nastupile zbog raspuštanja Sabora i raspisivanja prijevremenih parlamentarnih izbora 2016. godine, te se napominje da je ministarstvo donijelo prijedloge godišnjih planova za te godine.

3.1.2. Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske

Kao važan cilj u Strategiji navodi se osigurati učinkovito i transparentno upravljanje imovinom Republike Hrvatske čija je održivost važna za život i rad postojećih i budućih naraštaja te

²⁹ Isto kao 26, članci 18, 19 i 20.

³⁰ <https://imovina.gov.hr/vijesti/plan-upravljanja-drzavnom-imovinom-za-2015/236> [pristup: 3.9.2019.]

osigurati da imovina Republike Hrvatske bude u službi gospodarskog rasta te zaštite nacionalnih interesa.³¹ Također se ističe da upravljanje državnom imovinom podrazumijeva pronalaženja optimalnih rješenja koja će dugoročno očuvati imovinu i pomoći generiranju gospodarskog rasta te da državno vlasništvo važan instrument postizanja strateških razvojnih ciljeva.³² Strategija se djelomično odnosi na nekretnine u vlasništvu RH, ali s obzirom na temu rada, ovdje će se razmatrati samo općenita poglavlja te ona koja se odnose na poduzeća. Valja napomenuti da u Republici Hrvatskoj poduzeća u njezinom vlasništvu predstavljaju značajan dio BDP-a, zaposlenosti i tržišne kapitalizacije. Primjerice, prema podacima za 2011. godinu, među 85 vodećih poduzeća u Republici Hrvatskoj, 21 je bilo u javnom vlasništvu, te su ostvarila 56 milijardi od ukupno 228,7 milijardi kuna ostvarenih prihoda tih 85 poduzeća.³³

Imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske upravljaju Ministarstvo državne imovine (u vrijeme pisanja Strategije još uvijek Državni ured za upravljanje državnom imovinom), druga ministarstva, Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, drugi fondovi, agencije, trgovačka društva i pravne osobe. Priznaje se da trenutno dolazi do preklapanja nadležnosti javnih institucija koje upravljaju imovinom u vlasništvu RH te da je potrebno te nadležnosti regulirati i uskladiti.³⁴ Također se priznaje i povoljniji položaj koji su poduzeća u vlasništvu RH često imala u odnosu na privatna, dijelom zato što se na njihovo, u nekim slučajevima opetovano saniranje trošilo velika sredstva. Pretjerano se i politički zapošljavalo što je učinilo neka od tih poduzeća nekonkurentnima, a neka su jednostavno bila pogođena nebrigom države kao vlasnika. Glede poboljšanja korporativnog upravljanja nad poduzećima u državnom vlasništvu, u Strategiji se poziva na OECD-ove Smjernice o korporativnom upravljanju poduzećima u državnom vlasništvu (engl. *Guidelines on corporate governance at state – owned enterprises*) iz 2005. godine i ističe se da bi primjena tih načela u hrvatskim uvjetima osigurala profesionalno i odgovorno upravljanje vlasništvom Republike Hrvatske. Godine 2010. Vlada RH je po prvi put donijela Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima RH ima dionice ili

³¹ Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine, Narodne Novine 76/2013

³² Isto kao 31.

³³ Isto kao 31

³⁴ Isto kao 31

udjele, a 2017. godine je donesen novi takav akt. Jedno poglavlje Strategije posvećeno je odnosu državnog vlasništva i pravila o tržišnom natjecanju, no to je tema o kojoj će se govoriti u nastavku rada, a više će se govoriti i o OECD-ovim Smjernicama te Kodeksu.

Zaključuje se da je glavni zadatak Strategije upravljanja i raspolaganja tom imovinom ostvarivati gospodarski rast, razvoj, zaposlenost i financijsku korist.³⁵ U tu svrhu, poduzeća u kojima država ima udjele ili dionice su Strategijom organizirana u sljedeće grupe:³⁶

1. poduzeća od strateškog i razvojnog značaja:
 - a. strateška poduzeća koja prihode ostvaruju uporabom javnih ovlasti te u kojima država sudjeluje u određivanju cijena proizvoda i usluga;
 - b. poduzeća od razvojnog značaja u kojima RH ima većinski udio;
2. poduzeća čije dionice kotiraju na uređenom tržištu kapitala, a u kojima Republika Hrvatska ima ukupno vlasništvo manje od 50%;
3. ostala poduzeća u kojima RH ima udjele i dionice.

U kategoriju **1a** spadaju poduzeća u kojima država kao dioničar ili vlasnik/suvlasnik osim gospodarskih ostvaruje i strateške ciljeve koje se odnose na ostvarivanje njenih javnih ovlasti poput sigurnosti, zdravlja, održavanja važne infrastrukture, opskrbe i slično. Smatra se da za takvim poduzećima postoji dugoročna potreba. Kao bitan pokazatelj njihove učinkovitosti u Strategiji se navode što niži troškovi po jedinici proizvoda ili usluge te se to ističe kao primarni kriterij u ocjenjivanju njihove uspješnosti. Kod poduzeća ove kategorije privatizacija se ne predviđa, a neka od poduzeća svrstanih u nju su Hrvatska elektroprivreda, HŽ Putnički prijevoz, itd.

Što se tiče poduzeća u kategoriji **1b**, ona su od razvojnog značaja i Republika Hrvatska u njima ima većinski udio, a nisu infrastrukturna, energetska ni slično. Navodi se da će dobit poduzeća u ovoj kategoriji biti važan prihod države te da imaju potencijal doprinosti stabilnosti i razvoju, ali da ona trebaju restrukturiranje ili djelomičnu privatizaciju, a za neka od njih moguće je i da će

³⁵ Isto kao 31

³⁶ Isto kao 31

biti prodana. Prodaja se dogodila u slučaju Croatia osiguranja³⁷ koje je bilo na tom popisu, dok je, npr. Hrvatska poštanska banka d.d. u međuvremenu djelomično privatizirana.³⁸ U tu kategoriju su svrstane još i sve zračne luke, Narodne novine, HŽ Cargo itd.

U kategoriji **2** su poduzeća čije dionice kotiraju na uređenom tržištu kapitala, a u kojima Republika Hrvatska ima ukupno vlasništvo manje od 50% te nastoji doseći primarno gospodarske ciljeve, obično uz druge, privatne ulagače, pod istim uvjetima kao ti ulagači.³⁹ U pitanju su INA, Končar elektroindustrija, Podravka, itd. U vezi daljnjeg postupanja, navodi se da je moguća daljnja prodaja dionica, ali i eventualna kupnja novih dionica. Potonje je zanimljivo jer je, u istraživanju izvora potrebnih za ovaj rad, to prvi slučaj da se spominje mogućnost povećanja državnog vlasništva u nekom poduzeću.

Naposljetku, u kategoriju **3** su svrstana poduzeća koja nemaju veće razvojno značenje, a u kojima Republika Hrvatska ima manje od 25% udjela ili dionica. Poduzeća u kojima RH ima više od 10% dionica, a dionice kotiraju na burzi i poduzeće posluje s dobiti, želi se ubuduće uvrstiti u grupu 2,⁴⁰ dok se dionice i udjele u ostalim poduzećima planira prodati ili darovati. U vrijeme pisanja ovog rada, 2019. godine, nova Strategija za razdoblje poslije 2017. godine još nije donesena, pa tek treba vidjeti koliko je navedenih ciljeva ostvareno i koji će biti budući ciljevi upravljanja dionicama i udjelima u vlasništvu države.

3.1.3. Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu

Iako je zakonom propisano da se Izvješće donosi na godišnjoj razini, posljednje je doneseno i za 2016. i za 2017. godinu. To se opravdava razlozima već navedenim u *poglavlju 3.1.1*, vezanim uz prijevremene izbore i razdoblje tehničke Vlade te promjenom statusa Ureda za upravljanje

³⁷ <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/posao-tezak-900-milijuna-kuna-vlada-prodala-croatia-osiguranje-rovinjskom-adrisu/930512> [pristup: 20.06.2019.]

³⁸ <https://www.hpb.hr/novosti/uspjesno-završena-dokapitalizacija-hpb-a>, [pristup: 20.06.2019.]

³⁹ Isto kao 31

⁴⁰ U tekstu Strategije je navedeno da se ta poduzeća želi svrstati u grupu 8.3, u ovom radu označenu kao 1b, ali s obzirom na logiku svrstavanja poduzeća, vjerojatno je riječ o pogrešci i da se ta poduzeća planira uvrstiti u grupu 8.4, u ovom radu označenu kao 2.

državnom imovinom u Ministarstvo državne imovine i stupanja na snagu Zakona o upravljanju državnom imovinom koji je doveo do promjene okvira i sustava upravljanja državnom imovinom. Kako Plan upravljanja imovinom u vlasništvu RH nije donesen za 2016. i 2017, izvješće za te dvije godine se ne zove Izvješće o provedbi planova upravljanja državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu, već Izvješće u upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu.

Značajan dio Izvješća posvećeno je kontekstu u kojem je ono doneseno, dakle, navođenju drugih akata Sabora, Vlade i Ministarstva te podataka i ciljeva vezanih za upravljanje državnom imovinom. Osim akata spomenutih u *poglavlju 3.1.1*, to su još i godišnji akti strateškog planiranja vezani s okvirom Europske Unije za gospodarsko upravljanje. To su Nacionalni program reformi iz 2016. godine, u reformskom području "Poboljšanje raspolaganja i upravljanja državnom imovinom" te Nacionalni program reformi iz 2017, u istom području. Prvi kao ključne reformske mjere vezane za državnu imovinu navodi:⁴¹

- kvalitetnije definiranje politike vlasnika u strateškim poduzećima u vlasništvu Republike Hrvatske;
- financijsko restrukturiranje strateških trgovačkih društava u poteškoćama;
- reevaluaciju strateške imovine i smanjenje državnog portfelja poduzeća;
- smanjenje državnog portfelja stanova, poslovnih prostora, zemljišta;
- redefiniranje pojma i strukture sveobuhvatne evidencije državne imovine.

Na sjednici održanoj 02.02.2017. godine Vlada Republike Hrvatske donijela je Zaključak o prihvaćanju Izvješća i provedbi Nacionalnog programa reformi za razdoblje travanj – prosinac 2016. godine.⁴² U njemu, navedenih pet točaka je ocjenjeno na sljedeći način: **1.** – četiri aktivnosti u statusu "u tijeku", jedna aktivnost u statusu "nije provedeno". **2.** – dvije aktivnosti, obje u statusu "u tijeku". **3.** – dvije aktivnosti u statusu "u tijeku", dvije u statusu "provedeno". **4.** – dvije aktivnosti u statusu "nije provedeno", a jedna u statusu "u tijeku". **5.** – tri aktivnosti u statusu

⁴¹ Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu - Godišnji akti strateškog planiranja povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-e (2.2), str. 34.

⁴² Isto kao 41, str. 35.

provedeno, a jedna u statusu "u tijeku". Među provedenim aktivnostima, dvije su koje se izravno tiču javnih poduzeća:

1. izmjena odluke o utvrđivanju popisa poduzeća i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, te
2. prodaja ne-strateških poduzeća.

Što se tiče Nacionalnog programa reformi iz 2017. godine, kao ključne reformske mjere navedene su:⁴³

1. odgovornije upravljanje i uspješnije praćenje poslovanja trgovačkih društava u državnom portfelju;
2. reevaluacija strateške imovine i smanjenje državnog portfelja poduzeća, stanova, poslovnih prostora i zemljišta;
3. redefiniranje pojma i strukture sveobuhvatne državne imovine.

Status provedbe aktivnosti u okviru tih triju točaka do kraja 2017. godine bio je sljedeći: **1.** – tri aktivnosti u statusu "provedeno", četiri aktivnosti u statusu "u tijeku". **2.** – jedna aktivnost u statusu "provedeno", tri aktivnosti u statusu "u tijeku", te pet aktivnosti u statusu "nije provedeno – prolongirano". **3.** – dvije aktivnosti u statusu "provedeno", četiri aktivnosti u statusu "u tijeku". Među provedenim aktivnostima, na javna poduzeća se odnose;⁴⁴ 1. analiza trenutnog sustava planiranja u trgovačkim društvima, 2. edukacija za pripremu metodološki standardiziranih srednjeročnih planova poslovanja za sva strateška poduzeća, 3. donošenje novog kodeksa korporativnog upravljanja te 4. prodaja nestrateških poduzeća. U Izvješću za Republiku Hrvatsku, koji je objavila Europska komisija 2018. godine, aktivnosti iz nadležnosti Ministarstva državne imovine ocijenjene su kao "ograničeni napredak".⁴⁵

Glede Strategije upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, obrađenoj u *poglavlju 3.1.2*, Izvješće tek ukratko ponavlja njene osnovne ciljeve, ne navodeći u kojoj mjeri su oni ispunjeni. Izvješće sadrži i financijske rezultate za 2016. i 2017. godinu, dakle, prihode, rashode i dobit poduzeća u državnom vlasništvu, ali samo onih od strateškog i posebnog značaja za Republiku Hrvatsku. Autocesta Zagreb Macelj d.o.o. i Imunološki d.d. izuzeta su iz Izvješća,

⁴³ Isto kao 41, str 36.

⁴⁴ Isto kao 41, str. 37.

⁴⁵ Isto kao 41, str 37.

jer do 30.03.2018. nisu dostavila Ministarstvu preliminarna izvješća za 2017. godinu.⁴⁶ Napominje, se, također, da je riječ o preliminarnim i nekonsolidiranim rezultatima.

Tablica 1: Pregled ukupnih prihoda, rashoda i bruto poslovnih rezultata strateških poduzeća te poduzeća od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, za godine 2016. i 2017.

KATEGORIJA	Ukupni prihod (u 000 kn)		Ukupni rashod (u 000 kn)		Poslovni rezultat BRUTO dobit / gubitak (u 000 kn)	
	2016. godina	2017.* godina	2016. godina	2017.* godina	2016. godina	2017.* godina
TRGOVAČKA DRUŠTVA OD STRATEŠKOG INTERESA ZA RH (bez pravnih osoba)	20.477.467	20.034.344	17.207.583	18.257.919	3.269.884	1.776.425
TRGOVAČKA DRUŠTVA OD POSEBNOG INTERESA U KOJIMA RH IMA VEĆINSKI UDIO	6.277.880	6.175.432	5.909.221	5.901.806	368.658	273.626
UKUPNO	26.755.347	26.209.776	23.116.804	24.159.725	3.638.542	2.050.051
TRGOVAČKA DRUŠTVA OD POSEBNOG INTERESA U KOJIMA RH IMA VLASNIŠTVO MANJE OD 50% I ČIJE DIONICE KOTIRAJU NA UREĐENOM TRŽIŠTU KAPITALA	15.058.926	18.336.888	14.556.642	16.564.205	502.284	1.772.683
TRGOVAČKA DRUŠTVA OD POSEBNOG INTERESA U KOJIMA REPUBLIKA HRVATSKA IMA VLASNIŠTVO MANJE OD 50 %	6565	6367	6958	6458	-393	-91
SVEUKUPNO	41.820.838	44.553.031	37.680.404	40.730.388	4.140.433	3.822.643

Izvor: Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu - Financijski rezultati 2016. i 2017. godine (4.2), str. 62.

Kako se vidi iz *tablice 1*, poduzeća od strateškog interesa su u 2016. godini ostvarila 3.269.884.000 kn bruto dobiti. U 2017. godini su ostvarila 1.776.425.000 kuna bruto dobiti. Poduzeća od posebnog interesa u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio su u 2016. ostvarila 368.658.000 kuna bruto dobiti, a u 2017. godini 273.626.000 kuna. Što se tiče poduzeća

⁴⁶ Isto kao 41.

od posebnog interesa u kojima RH ima vlasništvo manje od 50% i čije dionice kotiraju na uređenom tržištu kapitala, ona su u 2016. godini ostvarila 502.284.000 kn bruto dobiti, a u 2017. godini 1.727.683.000 kn bruto dobiti. Naposljetku, poduzeća od posebnog interesa u kojima Republika Hrvatska ima vlasništvo manje od 50% imala su 393.000 kn gubitka u 2016. godini i 91.000 kn gubitka u 2017. godini. Kako bi se te brojke stavilo u kontekst, valjalo bi spomenuti da su proračunski prihodi za 2016. godinu iznosili nešto manje od 117 milijardi kuna, a rashodi oko 120 milijardi kuna,⁴⁷ dok su proračunski prihodi u 2017. iznosili 122 milijarde kuna, a rashodi oko 125 milijardi kuna.⁴⁸ Jedan dio Izvješća precizno navodi uplate sredstava s osnove dobiti u državni proračun, koje su poduzeća u potpunom ili djelomičnom državnom vlasništvu izvršila 2016. i 2017. godine. Te će uplate biti obrađene u nastavku rada.

Završno poglavlje Izvješća odnosi se na Središnji registar državne imovine, tj na aktivnosti usmjerene na njegovo kompletiranje. *Tablica 2* prikazuje, između ostalog, smanjenje broja poduzeća u kojima Republika Hrvatska ima udjele, od 2014. do 2017. godine.

Tablica 2: Sistematizirana struktura podataka za svaku skupinu državne imovine – dionice, poslovni udjeli i nekretnine, od dana prve do dana posljednje javne objave

Struktura i broj podataka	Datumi objave podataka					
	14. siječnja 2014.	30. prosinca 2014.	28. prosinca 2015.	23. prosinca 2016.	31. siječnja 2017.	21. prosinca 2017.
Popis dionica	450	439	412	380	381	361
Popis poslovnih udjela	240	237	223	205	203	198
Popis nekretnina koje se smiju javno objaviti	382.339	993.771	1.016.085	1.059.086	1.062.660	1.066.683

Izvor: Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu

⁴⁷ <https://mfin.hr/drzavni-proracun-2016-godina>, [pristup: 19.07.2019].

⁴⁸ <https://mfin.hr/drzavni-proracun-2017-godina>, [pristup: 19.07.2019].

3.2. Državni proračun i javna poduzeća

3.2.1. Općenito o proračunu

Proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu, u skladu sa zakonom.⁴⁹ Kao što je rečeno pod 2.4.2, osnovni je instrument financiranja javnih rashoda. Državni proračun donosi Hrvatski sabor, proračune županija donose županijske skupštine, dok proračune gradova i općina donose gradska, odnosno, općinska vijeća.

Tri su temeljne funkcije državnog proračuna:⁵⁰

- prikazuje najvažnije ciljeve država u fiskalnoj godini;
- služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje;
- služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Bitni elementi proračuna odnose se na njegove sljedeće karakteristike:⁵¹

- sustavni je brojčani prikaz prihoda i rashoda;
- vezan je uz buduće razdoblje (donosi se krajem kalendarske godine) i planskog je karaktera;
- planirani prihodi i rashodi trebaju biti uravnoteženi;
- iz njega su vidljive planirane državne aktivnosti, odnosno, mjere za njihovo ostvarenje.

Izrada i donošenje državnog proračuna je složen postupak. U njemu veliku ulogu igra i izvršna vlast jer se javlja kao predlagatelj proračuna. Nadležno tijelo za izradu proračuna u Republici Hrvatskoj je Ministarstvo financija. Ono započinje proračunski proces pozivajući sve proračunske korisnike, dakle, druga ministarstva i ostale korisnike da dostave podatke o sredstvima koja su im potrebna za sljedeću proračunsku godinu.

⁴⁹ <https://www.mfin.hr/proracun> , [pristup: 19.07.2019.]

⁵⁰ Isto kao 49.

⁵¹ Isto kao 10, str. 36.

Dobivene zahtjeve Ministarstvo analizira, provjeravajući jesu li planirani svi izdaci koje proračunski korisnik mora prema zakonima mora izvršiti te jesu li zahtjevi ispravni i s formalnog gledišta. Ministarstvo potom na temelju toga sastavlja Nacrt proračuna i dostavlja ga Vladi da ga razmotri. Nakon toga Vlada ga prihvaća u izmijenjenom obliku ili u cijelosti, pa Nacrt tada postaje Prijedlog proračuna i upućuje se Hrvatskom Saboru. Zajedno s prijedlogom proračuna podnosi se i prijedlog financijskog plana izvanproračunskih fondova s obrazloženjem te konačni prijedlog zakona o izvršavanju državnog proračuna.⁵²

O prijedlogu proračuna prvo se raspravlja na saborskom Odboru za financije i državni proračun, a nakon toga ga se razmatra na sjednici Sabora. Nakon provedene rasprave (najmanje 3 dana nakon), pristupa se glasovanju. Važno je i napomenuti da ukoliko se proračun ne donese u roku od 120 dana od dana kad je predložen, Predsjednik Republike može na prijedlog Predsjednika Vlade i uz njegov supotpis raspustiti Hrvatski sabor i raspisati nove izbore.⁵³ Poslije izglasavanja proračuna u Saboru, donosi se zakon o izvršenju državnog proračuna te slijedi faza izvršenja proračuna, a to znači prikupiti planirane prihode i utrošiti ih u one svrhe u koje su planirani. Faza izvršenja proračuna završava 31. prosinca te proračunske godine. Naposljetku se, prema sličnom postupku kao i proračun, donosi završni račun. U njemu se, osim podataka o proračunskim prihodima i rashodima, nalaze i podaci o njegovom ostvarivanju.

Što se tiče strukture državnog proračuna, ona se dijeli na opći i posebni dio. Opći dio proračuna sastoji se od računa prihoda i rashoda te računa financiranja, dok se posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda proračunskih korisnika raspoređenim prema organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji te prema tekućim i razvojnim programima.⁵⁴ Račun prihoda i rashoda prikazuje prihode i rashode države u jednoj godini, pri čemu se prihodi dijele na prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine. 99% ukupnih prihoda državnog proračuna čine prvonavedeni. Rashodi, se također, dijele na rashode poslovanja i rashode za nabavu nefinancijske imovine, od čega rashodi poslovanja čine 98%. Račun financiranja je važan jer omogućuje uvid u načine financiranja povećane potrošnje, odnosno načine ulaganja u

⁵² Isto kao 10, str. 41.

⁵³ Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 104.

⁵⁴ Isto kao 10, str. 45.

slučajevima povećane zarade.⁵⁵ Važno je kazati, da, iako je državni proračun detaljni prikaz prikupljanja i trošenja javnih prihoda i rashoda, on nije dovoljan izvor informacija, jer treba imati u vidu proračune izvanproračunskih korisnika te proračune lokalnih jedinica.

3.2.2. Utjecaj poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu na državni proračun

Osim što kao i svaki drugi dioničar u dioničkim društvima ima pravo na dividendu, Republika Hrvatska od poduzeća u svom vlasništvu također prima u državni proračun određene uplate sredstava s osnove dobiti, kao što je spomenuto pod 3.1.3. To se odnosi i na društva s ograničenom odgovornosti i na dionička društva. Akt kojim se određuje kolika će sredstva uplatiti, na koji način i u kojem roku donosi na godišnjoj osnovi Vlada Republike Hrvatske, pod imenom Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za (odgovarajuću) godinu. 2016., 2017., 2018. i 2019. godine je odlučeno da će poduzeća s osnove dobiti nakon oporezivanja uplatiti 60% sredstava u državni proračun.

U *tablici 3* prikazane su uplate sredstava s osnove dobiti nakon oporezivanja za 2015. godinu u 2016. godini.⁵⁶

⁵⁵ Isto kao 10, str. 47.

⁵⁶ Isto kao 41, str. 64.

Tablica 3: Uplata sredstava s osnove dobiti nakon oporezivanja za 2015. godinu u 2016. godini

Redni broj	Trgovačko društvo	Iznos uplate
1	Agencija Alan d.o.o., Zagreb	20.809.501,00
2	Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.	13.141.453,51
3	APIS IT d.o.o.	2.806.665,61
4	Brijuni Rivijera d.o.o., Pula	93.060,20
5	DRŽAVNE NEKRETNINE D.O.O.	12.242.448,44
6	HEP-Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	455.641.200,00
7	Hrvatska lutrija d.o.o., Zagreb	29.297.274,39
8	Hrvatska poštanska banka d.d., Zagreb	13.817.332,00
9	Hrvatske šume Consult d.o.o. (HR Šume)*	5.213,82
10	Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	111.833.982,72
11	Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Zagreb	287.849,02
12	Jadrolinija Rijeka	5.833.047,05
13	JANAF-Jadranski naftovod d.d., Zagreb	63.815.895,75
14	Narodne novine d.d., Zagreb	618.594,72
15	Plovput d.o.o., Split	727.463,58
16	SKDD uplata na dividende 30.09.2016.	1.509.143,29
17	Tehnički servisi željezničkih vozila d.o.o. (HŽPP)*	144.445,22
18	Tersus EKO d.o.o. (HŽPP)*	5.722,21
19	Zračna luka Pula d.o.o., Pula	146.817,96
20	Zračna luka Split d.o.o., Kaštel Štafilić	22.327.676,65
21	Zračna luka Zadar d.o.o., Zadar	325.186,61
22	Zračna luka Zagreb d.o.o., Zagreb	414.171,45
	Ukupno	755.844.145,20

Izvor: Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu, str. 64.

*tvrtka-kćer

Kako je vidljivo iz *tablice 3*, ukupna sredstva uplaćena u 2016. godini iznose 755.844.145.000 kuna. Zanimljivo je da čak 60% tih uplata otpada na Hrvatsku elektroprivredu, tj. 455.641.200 kuna. U Odluci je određeno da se ona na Hrvatske ceste, Hrvatske autoceste, Plinacro, Hrvatsku kontrolu zračne plovidbe, te Zračnu luku Dubrovnik ne primjenjuje,⁵⁷ tj. da ta poduzeća s osnove dobiti te godine ne uplaćuju ništa u proračun.

2017. godine uplate iznose u kunama:

⁵⁷ Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2016. godinu, članak 2, Narodne novine 45/2016

Tablica 4: Uplata sredstava s osnove dobiti nakon oporezivanja za 2016. godinu u 2017. godini⁵⁸

Redni broj	Trgovačko društvo	Iznos uplate
1	Agencija Alan d.o.o.	81.163.155,63
2	Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.	15.894.070,73
3	Brijuni Rivijera d.o.o.	151.851,99
4	Državne nekretnine d.o.o.	12.981.962,49
5	Hrvatska elektroprivreda d.d.	794.291.024,00
6	Hrvatska lutrija d.o.o.	38.400.265,09
7	Hrvatske šume d.o.o.	104.880.981,48
8	- Hrvatske šume Consult d.o.o.	2.762,16
9	- Šumska biomasa d.o.o.	332.721,73
10	INA-Industrija nafte d.d.	68.149.990,40
11	Janaf d.d.	86.836.860,00
12	Ploput d.o.o.	2.304.060,47
13	-Tehnički servisi željezničkih vozila d.o.o. (HŽPP)	58.927,83
	Ukupno	1.205.448.634,00

Izvor: Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu, str. 65.

Ukupna sredstva uplaćena u 2017. godini su, kao što se vidi iz *tablice 4*, povećana u odnosu na godinu ranije i iznose 1.205.448.634 kuna. Ponovno je zamjetno da velik dio, točnije 65% uplaćenih sredstava, otpada na Hrvatsku elektroprivredu, a ta uplata iznosi 794.291.000 kuna. Napominje se i da su u 2016. godini Hrvatske šume i Hrvatska elektroprivreda izvršile dodatnu uplatu na ime zaostale dobiti iz 2014. godine, koja je trebala biti isplaćena 2015. godine. Riječ je o 67.104.000 kn za Hrvatske šume te 151.358.000 kuna za Hrvatsku elektroprivredu.⁵⁹ Kao i godinu ranije, određena poduzeća su odlukom izuzeta od obveze uplaćivanja sredstava s osnove dobiti u državni proračun. To su: Hrvatske ceste, Hrvatske autoceste, Hrvatska kontrola zračne plovidbe, Zračna luka Dubrovnik, Središnje klirinško depozitarno društvo, Zračna luka Split, Zračna luka Pula, Zračna luka Zadar, Zračna luka Zagreb, Zračna luka Osijek, Zračna luka Rijeka, Zračno pristanište Mali Lošinj, HŽ Infrastruktura, MIPS (tvrtka kćer Hrvatske pošte),

⁵⁸ Isto kao 41, str 65.

⁵⁹ Isto kao 41, str 65.

Hrvatska poštanska banka i Jadrolinija.⁶⁰ Još jedna iznimka je Agencija Alan. kojoj je određeno da u proračun uplati 100% sredstava s osnove dobiti, kako bi se ta sredstva namjenski utrošila za potrebe modernizacije Oružanih snaga Republike Hrvatske.⁶¹

Za 2018. i 2019. godinu nije dostupan podatak o točnom iznosu u kunama koji su poduzeća uplatila s osnove dobiti, s obzirom da su prethodne dvije tablice iz Izvješća o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu, a u međuvremenu nije objavljeno niti jedno novije Izvješće. Što se tiče većih poduzeća, neto dobit Hrvatske elektroprivrede za 2017. je iznosila 1.300.299.000 kuna, dok je za 2018. iznosila 1.364.752.000 kuna.⁶² S obzirom da su 2018. i 2019. godine poduzeća također uplaćivala 60% neto dobiti, iz toga bi proizašlo da je Hrvatska elektroprivreda 2018. godine uplatila u proračun 780.179.000 kuna, a 2019. godine 818.851.000 kuna. U ovom radu, za 2018. i 2019. godinu neće se raditi izračun za svako poduzeće pojedinačno, ali je ono s najvećom dobiti prethodnih godina, Hrvatska elektroprivreda, uzeto kao primjer za ilustraciju. Inače, 2018. godine su od uplaćivanja sredstava s osnove dobiti izuzete Hrvatske ceste, Hrvatske autoceste, Hrvatska kontrola zračne plovidbe, HŽ Infrastruktura, Hrvatska poštanska banka, Jadrolinija, Zračna luka Dubrovnik, Zračna luka Split, Croatia Airlines, Odašiljači i veze te Državne nekretnine,⁶³ a 2019. godine nije izuzeto niti jedno poduzeće.⁶⁴ Treba napomenuti i da samo poduzeća od strateškog i posebnog interesa za državu, imaju obvezu uplaćivanja sredstava u državni proračun. Nažalost, institucionalni nered o kojem će u ovom radu biti još govora utječe na prihode koje država ima od poduzeća u kojima je vlasnik, suvlasnik ili dioničar, a pogotovo na vjerodostojnost dokumenata koje izdaju poduzeća i ministarstva vezano za njih. Jedna od najočitijih nelogičnosti je sljedeća: Vlada ranije spominjanu Odluku o visini, načinu i rokovima uplate sredstava (...) donosi relativno kasno, obično u prvoj polovici godine nakon godine na koju se odnosi. Do tog trenutka, poduzeća su već donijela svoje odluke o raspodjeli dobiti. Posljedica koja nastaje jest da često poduzeća niti ne ispravljaju tu

⁶⁰ Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2017, Članak 2, Narodne novine 50/2017

⁶¹ Isto kao 60, članak 5.

⁶² <http://www.hep.hr/investitori/financijski-podaci/21>, [pristup: 25.07.2019.]

⁶³ Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2018. godinu, članak 2, Narodne Novine 48/2018

⁶⁴ Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2019. godinu, članak 2, Narodne Novine 63/2019

odluku u skladu s novijom državnom, već su ta dva dokumenta u međusobnoj proturječnosti, tj. poduzeća mimo vlastite odluke o raspodjeli dobiti uplate dio dobiti u državni proračun.⁶⁵ Još je neobičnija činjenica da neka poduzeća ne uplaćuju onoliki dio dobiti koliko bi prema Odluci trebale, ili za pojedinu godinu ne uplate u proračun nikakva sredstva.⁶⁶ To podatke prikazane u *tablicama 3 i 4* objavljene u ovom radu čini djelomično nepouzdanima, jer iako prikazuju uplaćena sredstava, u Izvješću u kojem su objavljene je zatajeno to da su uplate nekih poduzeća trebale biti veće nego što jesu. Još neobičnije je to da država od 2011. do 2016. godine nije niti jednom prikupila predviđeni iznos od dobiti javnih poduzeća, pri čemu se najveći dio neispunjenih obaveza uglavnom odnosio na Hrvatsku elektroprivredu. U *tablici 3* je već prikazano koliko su pojedina poduzeća uplatila u proračun 2016. godine, a sljedeća tablica prikazuje koliko su neka od njih trebala uplatiti.

Tablica 5: Strateška i poduzeća od posebnog značaja koja nisu poštivala Odluku Vlade o uplati dobiti iz 2016. godine (u 000 kn)

Manja uplata	Obveza	Uplata	Nisu uplatili	Obveza
Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	925.873	455.641	Odašiljači i veze d.o.o., Zagreb	11.987
Janaf d.d., Zagreb	133.145	63.816	ACI d.d., Opatija	16.365
Narodne novine d.d., Zagreb	651	619	Croatia Airlines d.d., Zagreb	8.297
Hrvatska poštanska banka d.d., Zagreb	30.774	16.512	Luka Rijeka d.d., Rijeka	759
Brijuni rivijera d.o.o., Pula	176	93	HP – Hrvatska pošta d.d., Zagreb	114.442

Izvor: Bajo, A., Zuber, L., Primorac, M. (2017.) Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, *Fiscus*, 5/2017, str 13.

Iz nepouzdanosti i međusobne proturječnosti službenih dokumenata te, po svemu sudeći, neobjašnjelog i nesankcioniranog kršenja obveza od strane uprava javnih poduzeća se može zaključiti da institucije i dalje nisu dovoljno ozbiljne i transparentne u upravljanju imovinom Republike Hrvatske, poglavito njenim udjelima u poduzećima.

⁶⁵ Bajo, A., Zuber, L., Primorac, M. (2017.) Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, *Fiscus*, 5/2017, str 11.

⁶⁶ Isto kao 65.

Prihodi od uplata s osnove dobiti javnih poduzeća u državni proračun zbrojeni sa prihodima od dividendi čine, od 2011. do 2016. godine, u prosjeku 0.87% državnog proračuna.⁶⁷ Za 2017. godinu, prihodi od uplata s osnove dobiti javnih poduzeća iznose 1.212.000.000 kuna.⁶⁸ Prihodi od dividendi za tu godinu čine dodatnih 156.000.000 kuna, dok je s rashodovne strane proračuna zabilježeno da je utrošeno 904.000.000 kuna subvencija trgovačkim društvima (poduzećima) u javnom sektoru.⁶⁹

Za cjelovito tumačenje tih podataka bile bi potrebne složene analize poslovanja svakog državnog poduzeća pojedinačno. Neka od pitanja koja bi u tom slučaju bila postavljena su i koliki dio državnih subvencija opada na unaprjeđenje samih poduzeća ili ostvarenje društvenih ciljeva preko njih, a koliki dio na jednostavno pokrivanje troškova izazvanih eventualnim nemarnim poslovanjem, ili pak pretjeranim izdacima za plaće zbog mogućeg prevelikog broja zaposlenih. Ono što se bez tih analiza može reći je da je s iznosom troška subvencija za državna poduzeća u proračunu vrlo bliskom iznosu prihoda od tih poduzeća, te činjenicom da se ti prihodi vrte oko 1% državnog proračuna, **teško očekivati da se država u neposrednoj budućnosti ozbiljnije oslanja na tu vrstu prihoda. To je ujedno i odgovor na jedno od pitanja koja se u ovom radu željelo istražiti.** Ipak, to ne znači da dugoročno ne postoji potencijal za bolje rezultate u tom polju. Svi problemi navedeni u ovom radu, od institucionalnog nereda i nedosljednosti, do općepoznatih društvenih činjenica poput određene razine korupcije i netransparentnosti, mogu djelovati obeshrabrujuće, ali, predstavljaju i veliki prostor za napredak. Činjenica da neka od strateških i poduzeća od posebnog značaja posluju sa značajnom dobiti unatoč spomenutim negativnim faktorima, možda ostavlja mogućnost da se primjenom određenih reformi i novih javnih politika iznos koji država godišnje uprihodi od tih poduzeća barem kroz duže razdoblje bitno uveća u odnosu na sadašnji. Pritom, fokus ne treba biti samo na povećanju dobiti poduzeća i time njihove uplate u proračun s osnove dobiti, već treba voditi brigu i o određenim društvenim ciljevima koji se ostvaruju kroz neka od tih poduzeća.

⁶⁷ Isto kao 65, str 13.

⁶⁸ <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2017-godina>, [pristup: 04.08.2019.]

⁶⁹ Isto kao 68.

3.2.3. Budući smjer državne politike po pitanju raspolaganja vlasništvom nad poduzećima

Sumirajući navode raznih autora i ciljeve iz službenih dokumenata Republike Hrvatske, neke od najčešćih preporuka za budući smjer državne politike po pitanju javnih poduzeća su:

- Smanjenje vlasničkog portfelja države, prodaja manjinskih udjela u brojnim poduzećima koja nisu od strateškog niti posebnog značaja.
- Usmjerenje državnog portfelja na određene gospodarske sektore poput energetike, prometa, vodoopskrbe, itd., dakle onih sektora kod kojih često postoje prirodni monopoli.
- Utvrditi točne rokove uplata s osnove dobiti javnih poduzeća u državni proračun, te sankcionirati uprave poduzeća koje ne obave zakonsku obavezu pravovremene uplate u proračun.⁷⁰
- Ponuditi dio dionica javnih poduzeća na burzi i time utjecati na razvoj domaćeg tržišta kapitala.⁷¹
- Depolitizirati upravljanje javnim poduzećima, u smislu da pri donošenju svakodnevnih odluka uprave tih poduzeća dobiju potpunu autonomiju.
- Povećati njihovu učinkovitost i transparentnost.

Često se u javnosti zagovara privatizacija državnih udjela i dionica u poduzećima, u većim razmjerima nego što to predviđaju dokumenti Republike Hrvatske. Kao argument se obično navodi neefikasnost državnog vlasništva općenito, ili neefikasnost vlasništva Republike Hrvatske specifično, s obzirom na sadašnju razinu korupcije, nepotizma te vlasničkog nemara i netransparentnosti u njenim institucijama. Ipak, postoji nekoliko problema s ovakvom argumentacijom.

Prvo, argument o neefikasnosti državnog vlasništva općenito zanemaruje to da neke države svojim udjelima i dionicama u poduzećima upravljaju s uspjehom. Primjerice, u 2015. godini Republika Finska je od dobiti i dividenda iz državnih udjela i dionica ostvarila čak 2 milijarde i

⁷⁰ Isto kao 66, str. 15

⁷¹ Isto kao 66, str 15.

777 milijuna eura.⁷² Istina, riječ je o državi koja u svom vlasništvu ima vrlo velik kapital i većinske udjele u više od 50 poduzeća, no čak i uzevši to u obzir nije riječ o slabom rezultatu, jer, prihodi od dobiti i dividendi u postotku BDP-a za 2015. iznose 1,33%, naspram 0,27% za Republiku Hrvatsku iste godine.⁷³ S druge strane, Republika Slovačka, koja je vlasnik znatno manjeg kapitala nego Republika Finska i koja se opredijelila zadržati vlasništvo samo u strateškim sektorima, ipak bilježi nezanemariv udio prihoda od dobiti i dividenda državnih poduzeća od 0,57% BDP-a za 2015. godinu.⁷⁴ S obzirom da te dvije države sa ideološki suprotnim pristupima obje ostvaruju relativni uspjeh u upravljanju vlasničkim i dioničkim udjelima, argument o državi kao nužno neefikasnom vlasniku ne stoji.

Drugo, kad se argumentira da je Republika Hrvatska loš vlasnik zbog korupcije, nepotizma, vlasničkog nemara i netransparentnosti, zaboravlja se koliko dugoročne i dalekosežne posljedice imaju odluke vezane za javna poduzeća. Infrastruktura na kojoj se temelje poduzeća poput Hrvatskih željeznica, Hrvatske elektroprivrede, svih zračnih luka, itd, postoji od sredine ili kod nekih čak od početka 20.stoljeća, a uz redovita tehnološka osuvremenjenja moguće je da ta poduzeća u nekom obliku dočekaju i 22. stoljeće. Otudjenje nekih od njih iz državnog portfelja može izgledati kao dobar potez, ali dugoročno to može značiti bitno značajniji gubitak prihoda, nego što će biti kratkoročna zarada od prodaje. Također, to znači da infrastruktura, koja je kao nekadašnje društveno ili državno vlasništvo izgrađena sredstvima svih građana, više ne donosi prihode tim građanima i njihovim potomcima (posredno, putem državnog proračuna), već isključivo novim privatnim vlasnicima. Ovaj je efekt, doduše, blaži, ako se poduzeće privatizira na način da manje pakete dionica kupi vrlo veliki broj ulagača. Naposljetku, mogući scenarij je i da novi (većinski) vlasnici stečeno vlasništvo koriste suprotno gospodarskim interesima Republike Hrvatske i njenih građana, kao što se dogodilo u slučaju djelomične privatizacije INE, a u svakom slučaju upravljanje poduzećima privatizacijom izlazi iz demokratske kontrole.

Isticanjem rizika moguće privatizacije nipošto nije cilj ignorirati sadašnji vlasnički nemar Republike Hrvatske te za njega vezanu neefikasnost u pojedinim poduzećima, već samo podsjetiti

⁷² Bajo, A., Zuber, L. (2018.) Poslovanje javnih trgovačkih društava u državama članicama Europske unije, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, str. 13

⁷³ Isto kao 72.

⁷⁴ Isto kao 72.

na važnost dugoročnog razmišljanja pri odlučivanju o zadržavanju udjela i dionica u poduzećima ili prodaji istih.

Bilo bi defetistički promatrati nemar i korupciju kao stalan i dugoročan faktor koji čini Republiku Hrvatsku lošim vlasnikom. Brojna zapadnoeuropska i sjevernoeuropska društva, kao i neka druga razvijena društva u svijetu, uspjela su korupciju u javnom sektoru svesti na razinu da ju se, kad se dogodi, promatra kao incident. Valjalo bi vjerovati da će to prije ili kasnije u ovom stoljeću postići i Republika Hrvatska. Sukladno tome, autor ovog rada smatra da bi **Republika Hrvatska trebala zadržati dionice i udjele u strateškim i poduzećima od posebnog interesa** te prodati manje i raspršene udjele kao što se prema dokumentima i predviđa. U pojedinačnim slučajevima, pri odlučivanju o budućnosti nekih državnih udjela i dionica u poduzećima bi, pak, trebalo postaviti **sljedeća dva pitanja**:

- a. Ima li poduzeće **potencijal da dugoročno bude profitabilno?**
- b. Može li se kroz poduzeće **ostvariti neki društveni cilj?**

U slučaju pozitivnog odgovora na oba pitanja, država bi te dionice ili udjele trebala zadržati. Iako je često mišljenje da bi državno vlasništvo trebalo suziti na "tipično državne" sektore djelatnosti poput prometa i energetike, autor ovog rada smatra da djelatnost kojim se poduzeće bavi ne bi trebala biti presudna pri odlučivanju o budućnosti državnih udjela i dionica u njemu.

3.3. Javna poduzeća i tržište

3.3.1. OECD-ove Smjernice o korporativnom upravljanju poduzećima u državnom vlasništvu

OECD (engl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*) je međunarodna ekonomska organizacija osnovana 1960. godine. Svojim ciljevima smatra unaprjeđenje gospodarskog rasta zemalja članica, povećanje životnog standarda, doprinos razvoju svjetskog gospodarstva, širenje međunarodne trgovine na multilateralnoj osnovi, itd. Organizacije je 2005. godine objavila Smjernice o korporativnom upravljanju poduzećima u državnom vlasništvu, kao opće upute koje mogu pomoći vlastima u povećanju učinkovitosti državnih poduzeća. Za

osiguranje učinkovitog pravnog i regulatornog okvira za državna poduzeća između ostalog je predloženo:⁷⁵

- uspostavljanje jasne odvojenosti između vlasničke funkcije države i drugih njenih funkcija;
- jasno propisati sve obveze i odgovornosti koje državno poduzeće preuzima mimo općeprihvaćene norme, radi transparentnosti troškova povezanim s time;
- neizuzimanje državnih poduzeća iz primjene općih zakona i regulatornih propisa;
- odnosi državnih poduzeća s državnim bankama, državnim financijskim institucijama, itd, trebaju se temeljiti na čisto komercijalnim osnovama, tj. te institucije ne trebaju unedogled pokrivati eventualne gubitke državnih poduzeća.

Cilj osiguranja pravnog i regulatornog oblika za državna poduzeća je osigurati ravnopravan prostor na tržištu gdje se poduzeća u (potpunom ili djelomičnom) javnom vlasništvu natječu s privatnim kompanijama, tj. želi se izbjeći tržišne poremećaje.

Kada je riječ o državi u ulozi vlasnika, Smjernice predlažu politike koje su u ovom radu dijelom već spomenute kao manje ili više općeprihvaćene. To su, između ostalih, vlasnička politika koja utvrđuje sveukupne ciljeve državnog vlasništva, nemiješanje vlasti u svakodnevno upravljanje, prepuštanje odborima državnih poduzeća da obavljaju svoje nadležnosti, moguće centraliziranje vlasničke funkcije države u jednom uredu ili ministarstvu, odgovornost tog vlasničkog tijela pred parlamentom te aktivno obavljanje vlasničke funkcije države suglasno pravnom obliku poduzeća. Za pravični tretman (ostalih) dioničara (naravno, u d.d-ovima), Smjernice predlažu da postoji koordinirajuće ili vlasničko tijelo koje taj tretman osigurava, uspostavu aktivne politike poduzeća u vezi komuniciranja i konzultacija sa svim dioničarima te podršku sudjelovanju manjinskih dioničara na skupštinama dioničara.

Kada je o transparentnosti i otvorenosti riječ, Smjernice navode, između ostalih, sljedeće politike kao potencijalno korisne:⁷⁶

⁷⁵ <https://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf> [pristup: 15.08.2019.]

⁷⁶ Isto kao 75.

- Koordinirajuće /vlasničko tijelo bi trebalo sačiniti dosljedan način izvještavanja o državnim poduzećima i godišnje objaviti zbirni izvještaj o njihovom poslovanju.
- Državna poduzeća bi trebala razviti ustanove efikasne procedure interne revizije i uspostavu interne revizije koju nagleda određeni odbor.
- Državna poduzeća bi trebala biti podložna godišnjoj neovisnoj vanjskoj reviziji utemeljenoj na međunarodnim standardima.
- Državna poduzeća trebaju objavljivati sve bitne informacije, s naglaskom na one značajne za državu kao vlasnika i opću javnost, npr: svaku financijsku pomoć uključujući državna jamstva, vlasničku i glasačku strukturu poduzeća, javnu izjavu o ciljevima poduzeća i njihovom ispunjavanju, itd.

Iako Republika Hrvatska još uvijek nije članica OECD-a, na Smjernicama se temelji naš Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima država ima dionice ili udjele. Kodeks je prvenstveno namijenjen poduzećima od strateškog i posebnog značaja za Republiku Hrvatsku. Osim općenitih ciljeva, poput borbe protiv korupcije i netransparentnosti, navodi se da izazov poduzeća u državnom vlasništvu djelomično leži u potrebi ispunjavanja njihove dvostruke uloge.⁷⁷ Naime, društveni ciljevi koje poduzeća u državnom vlasništvu trebaju ispuniti, često ne ostvaruju financijsku korist tim poduzećima, a mogu im stvarati i trošak. Iz toga proizlazi da njihove uprave trebaju pronaći ravnotežu pri kojoj poduzeća dugoročno ostvaruju profit a da to ne dovodi u pitanje društvene ciljeve koje trebaju ispuniti. Uzevši u obzir već spomenute probleme javnog sektora u Republici Hrvatskoj (nepotizam, korupcija, itd), moglo bi se doći do sljedeće formule: **Uprave poduzeća trebaju postupati netržišno isključivo onda kad se time može ostvariti neki dugoročni društveni cilj, a ne kako bi se zadovoljilo kratkoročne i uske političke ciljeve**, poput, primjerice, zapošljavanja prekomjernog broja ljudi u javna poduzeća. Na posljednjem primjeru vidi se važnost depolitizacije dnevnog poslovanja poduzeća, no treba napomenuti da je za tu depolitizaciju potrebno da sve značajnije političke stranke odustanu od takvog modela koruptivne razmjene glasova na izborima i radnih mjesta. S obzirom na pristajanje

⁷⁷ Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, Narodne Novine 132/17, Izazovi upravljanja trgovačkim društvima u državnom portfelju (II.)

značajnog djela stanovništva na taj model, ili mirenje s njim kao neophodnim,⁷⁸ pojedina politička stranka je, pojednostavljeno, onoliko moćna koliko ljudi može u javnom sektoru mimo javnog natječaja ili uz manipulacije javnim natječajem zaposliti. Zato je teško očekivati depolitizaciju dnevnog poslovanja poduzeća bez upornog i dugotrajnog pritiska javnosti.

3.3.2. Tržišno natjecanje i državne potpore

Među pitanjima koja su bila predmet pregovora Hrvatske o pristupanju Europskoj uniji bila su i ona vezana za državnu imovinu, uključujući javna poduzeća. Pritom, Republika Hrvatske se obvezala razvijati i primjenjivati pravila tržišnog natjecanja po uzoru na ona koja vrijede u Europskoj uniji, što osim primjene primarnog zakonodavstva uključuje i sekundarno koje podrazumijeva uredbe, smjernice, odluke, preporuke i mišljenja koje donose institucije EU.⁷⁹

U raspolaganju imovinom Republike Hrvatske moraju se promicati načela i odredbe Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja je neovisno tijelo kojemu je dužnost na odgovarajući način primjenjivati kriterije koji proizlaze iz primjene pravila Republike Hrvatske i Europske unije o tržišnom natjecanju, na način da kriteriji iz pravne stečevine EU nisu primarni izvori već se koriste kao pomoćno sredstvo za tumačenje hrvatskih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, osobito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju tih propisa.⁸⁰

Indeks upravljanja državnim poduzećima je pokazatelj odstupanja u vidu državnog korištenja političke moći i nepoštivanja tržišne discipline kod upravljanja javnim poduzećima. Taj indeks za Republiku Hrvatsku iznosi 2,25 i viši je od, primjerice slovenskog i španjolskog koji iznose 0,75, ali dobra vijest je što je relativno nizak u odnosu na indekse većine članica Europske unije te značajno niži od bugarskog i litvanskog koji iznose 6.⁸¹

⁷⁸ <https://transparency.hr/hr/clanak/percepcija-korupcije-94-od-100-gradana-smatraju-da-smo-korumpirani/670>

[pristup: 22.08.2019.]

⁷⁹ Isto kao 31

⁸⁰ Isto kao 31

⁸¹ Isto kao 72, str. 11.

Između ostalog, pravna stečevina EU vezana uz tržišno natjecanje uključuje sprječavanje vlada da dodjeljuju državnu potporu koja ograničava konkurenciju na unutarnjem tržištu. Bitno je kazati da je kod nadzora dodjele državnih potpora nadležna Europska komisija. Važan je članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. U prvom stavku istog se navodi da je svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeto da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama. U preostala dva stavka su nabrojene vrste potpora spojive s unutarnjim tržištem te vrste potpore koje se takvima mogu smatrati.

Što se tiče nadležnosti tijela Republike Hrvatske iz područja državnih potpora, potpora male vrijednosti, politika državnih potpora RH, postupanja prije dodjele službenih potpora, vođenja evidencija i izvještavanja o državnim potporama i potporama male vrijednosti, one se uređuju Zakonom o državnim potporama.⁸² U samom Zakonu se napominje da se državne potpore uređuju ne dirajući njihovo uređenje Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i aktima institucija EU kao područja isključive nadležnosti Europske unije. Javna poduzeća i javne ustanove nisu izuzete od pravila o državnim potporama. Javljaju se kao primatelj državnih potpora, a u slučaju da imaju određene javne ovlasti, mogu se javljati i kao davatelj državnih potpora.

3.3.3. Eventualne buduće akvizicije i osnivanje javnih poduzeća od strane Republike Hrvatske

Kao što je već spomenuto u *poglavlju 3.1.2.*, rijetko se govori o stjecanju (većeg) udjela ili većeg broja dionica u nekom poduzeću od strane Republike Hrvatske. Ta je mogućnost spomenuta u Strategiji upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2013. godine, u kontekstu poduzeća u ovom radu označena kao kategorija **2**, a to su poduzeća čije dionice kotiraju na uređenom tržištu kapitala, a u kojima Republika Hrvatska ima ukupno vlasništvo manje od 50% te nastoji doseći primarno gospodarske ciljeve, obično uz druge, privatne ulagače, pod istim uvjetima kao ti ulagači. Riječ je, primjerice, o INI. Upravo za INU je vezana jedina

⁸² Narodne Novine 47/2014, 69/17, članak 1.

najava aktualne Vlade vezana za stjecanje većeg broja dionica u nekom poduzeću.⁸³ No, ta najava do danas nije realizirana, možda djelomično i zbog toga što je kao ideja za stjecanje sredstava za tu akviziciju spomenuta prodaja određenog djela dionica HEP-a, što bi bilo protivno Strategiji s obzirom da ona ne predviđa niti djelomičnu privatizaciju poduzeća označenih kao strateških. Valjalo bi napomenuti da velik dio današnjih dionica i udjela RH u poduzećima, posebno onih manjinskih i fragmentiranih, nije stečen kupnjom (jer ona nije uobičajena), već uglavnom pretvaranjem nenaplaćenih potraživanja koja je država imala prema određenim poduzećima u udjele i dionice.⁸⁴

S obzirom na aktualne društvene i političke probleme, postoje mišljenja da je u tim okolnostima svako povećanje javnog sektora, pa tako i povećanje kapitala u državnom vlasništvu, samo novi potencijalni poligon za korupciju.⁸⁵ Iako taj stav nije posve neopravdan, autor ovog rada smatra **da ne treba posve isključiti mogućnost osnivanja novih javnih poduzeća** ili kupnje (većih) udjela ili (većeg) broja dionica u nekim poduzećima. Taj stav dolazi iz istog razloga kao stavovi navedeni pod 3.2.3, a to je dugoročno razmišljanje u vezi eventualnih koristi javnih poduzeća za, prije svega, javni interes. Ipak, trebalo bi **precizno nabrojiti situacije** u kojima je to dobro i **uvjete koje treba ispuniti da bi se išlo u osnivanje javnih poduzeća ili stjecanje (djelomičnog) vlasništva nad nekim poduzećem**. Po mišljenju autora ovog rada, principi bi trebali biti sljedeći:

- osnivanjem ili kupnjom poduzeća se **ne smije stvarati monopol države** ni drugog javnog tijela u određenom sektoru (izuzev prirodnih monopola), **niti nelojalnu konkurenciju** u odnosu na privatna poduzeća koja posluju u tom sektoru;
- pri osnivanju poduzeća, bilo bi dobro usredotočiti se na one sektore i one gradove i općine **gdje trenutno nema velikih privatnih ulaganja**, ako se smatra da djelatnost kojom bi se poduzeće bavilo ima perspektivu;
- pri osnivanju poduzeća, bilo bi dobro usredotočiti se na one **djelatnosti koje imaju tradiciju u određenim gradovima i općinama**, a u kojima su poduzeća koja su se bavila

⁸³ <http://www.poslovnih.hr/hrvatska/dvogodisnjica-plenkoviceve-najave-otkupa-dionica-ine-od-mol-a-348370> , [pristup: 28.08.2019.]

⁸⁴ Isto kao 65, str 5.

⁸⁵ <https://www.index.hr/vijesti/clanak/zasto-drzava-zeli-kupiti-inu-da-ima-gdje-uhljebljivati-i-krasti/2105386.aspx> , [pristup: 28.08.2019.]

tim djelatnostima prestala postojati ili se našla u nerješivim dugovanjima – novo poduzeće ne bi bilo opterećeno dugovanjima ni troškovima sanacije starog a tradicija te djelatnosti u tom gradu ili općini znači da postoji određeni broj nezaposlenih ili izvan struke zaposlenih osoba koje imaju znanja i vještine potrebne za obavljanje te djelatnosti – primjerice, proizvodnja lakih metala u Šibeniku, proizvodnja šećera u Županji, brodogradnja u Puli, itd.

- pri osnivanju poduzeća za djelatnosti u kojima ne postoji tradicija u određenom gradu i općini, bilo bi dobro usredotočiti se na djelatnosti **u kojima postoji perspektiva za inovacije i tehnološki napredak;**
- pri davanju ponuda za kupnju postojećih poduzeća, bilo bi dobro usredotočiti se na ona poduzeća **koja financijski posluju uspješno** ali čiji radnici imaju vrlo **male plaće ili nedostojanstvene uvjete rada;**
- pri davanju ponuda za kupnju postojećih poduzeća, bilo bi dobro usredotočiti se na poduzeća **čiji trenutni vlasnici koriste svoje ovlasti suprotno interesima građana Republike Hrvatske ili suprotno interesima građana lokalne ili regionalne jedinice** gdje poduzeće posluje – primjerice, INA ili hoteli koji zlorabe pomorsko dobro u neposrednoj blizini kojeg se nalaze ili ograničavaju pristup građanima ili vlastitim zaposlenicima istom pomorskom dobru;
- pri kupnji ili osnivanju poduzeća mora se usmjeriti na djelatnosti za koje se smatra da **imaju perspektivu, tj. ne ići u svjesno stvaranje ili održavanje sigurnog gubitaka,** dijelom zato što bi to predstavljalo potencijalnu nedozvoljenu državnu potporu, dijelom zato što bi dugoročno financijski iscrpljivalo državni proračun;
- koliko god to teško bilo očekivati u danoj društvenoj i političkoj situaciji, u novoosnovanim ili novostečenim poduzećima **ne smije se zapošljavati veći broj ljudi od ekonomski održivog i ne smije ih se zapošljavati po rodbinskoj ili političkoj osnovi.**

U navedenim slučajevima postiže se određeni društveni cilj, poput ravnomjernog poticanja gospodarstva i zapošljavanja u hrvatskim regijama, oživljavanja tradicionalnih djelatnosti koje su djelomično iščezle zbog tranzicijske propasti poduzeća koje su ih obavljala ili se, pak, uklanja određena prijetnja javnom interesu kupnjom poduzeća čija je dotadašnja vlasnička politika bila uzrok te prijetnje – naravno, ukoliko vlasnici pristanu na prodaju. U svakom pojedinačnom

slučaju valjalo bi voditi računa i o tome da izdatak potreban za osnivanje ili akviziciju pojedinog poduzeća ne bude takav da pretjerano optereti državni proračun.

4. Zaključak

Postoje različita gledišta o tome treba li se država, putem javnih poduzeća, javljati kao vlasnik većeg kapitala u različitim gospodarskim sektorima, ili se orijentirati na određene "klasično državne sektore", pri čemu se obično misli na one kod kojih su česti prirodni monopoli, poput prometa i energetike. U sadašnjosti, države Europske Unije se međusobno značajno razlikuju po tome koliko kapitala imaju u svom vlasništvu i u koliko različitih sektora je rasprostranjeno državno vlasništvo (ili vlasništvo drugih javnih tijela). Primjerice, u Slovačkoj, veći dio nekadašnjeg državnog vlasništva je privatiziran dok se preostalo vlasništvo odnosi uglavnom na strateške sektore. S druge strane, u Finskoj državno vlasništvo obuhvaća vrlo veliki kapital, rasprostranjen u raznim gospodarskim sektorima. Dok Republika Hrvatska ima u svom vlasništvu bitno manji kapital od Finske, ipak spada u države koje su u svom vlasništvu, zasad, zadržale značajan i rasprostranjen kapital.

Strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2013. godine poduzeća u potpunom ili djelomičnom vlasništvu Republike Hrvatske su podijeljena na 4 kategorije. Kod strateških poduzeća predviđeno je da se ne ide u njihovu privatizaciju, dok je kod posljednje kategorije predviđeno da se mali, fragmentirani udjeli u poduzećima privatiziraju. Za ostale dvije kategorije buduće opcije su ostavljene otvorenima. Usporedba državnih dokumenata sa znanstvenim radovima iste tematike otkriva institucionalni nered i vlasničku neozbiljnost Republike Hrvatske kad su u pitanju javna poduzeća. To se ogleda u slučajevima poput neusklađenosti službenih dokumenata ministarstava i Vlade s dokumentima javnih poduzeća te nedosljednosti primjene ispunjenja obveze javnih poduzeća da s osnove dobiti uplaćuju određena sredstva u državni proračun. U tom smislu potreban je veći angažman države u smislu vlasničke odgovornosti i određivanja strateškog smjera poduzeća, ali istovremeno manji angažman u dnevnim poslovnim odlukama, poput odluka o zapošljavanju.

S obzirom da prihodi Republike Hrvatske od dobiti i dividendi javnih poduzeća u pravilu čine oko 1% prihoda državnog proračuna, a da subvencije javnim poduzećima imaju sličan udio u proračunskim rashodima, odgovor na pitanje može li se država u bližoj budućnosti značajnije oslanjati na originarne prihode (što su, većinom, oni od javnih poduzeća) glasi da vjerojatno ne

može. No, to ne znači da u dužem razdoblju nije moguć napredak po tom pitanju, posebno angažmanom na rješavanju problema istaknutih u ovom i drugim radovima.

Autor ovog rada se slaže da bi Republika Hrvatska trebala zadržati dionice i udjele u strateškim i poduzećima od posebnog interesa te prodati manje i raspršene udjele. U pojedinačnim slučajevima, pri odlučivanju o budućnosti nekih državnih udjela i dionica u poduzećima bi, pak, trebalo postaviti sljedeća dva pitanja: 1. Smatra li se da poduzeće ima potencijal da dugoročno bude profitabilno? 2. Smatra li se da se kroz poduzeće može ostvariti neki društveni cilj?

Ulaskom u Europsku uniju, Republika Hrvatska se obvezala poštovati određena pravila tržišnog natjecanja te, uz njih, određena pravila vezana za državne potpore. Ti su propisi relevantni i za javna poduzeća, s obzirom da između ostalog ograničavaju saniranje gubitaka poduzeća od strane države.

Osnivanje novih javnih poduzeća i kupnja udjela ili dionica u nekim postojećim poduzećima, trenutno nije uobičajena praksa Republike Hrvatske. No, autor ovog rada smatra da takve mogućnosti ne bi trebalo isključiti u budućnosti, u svrhu podupiranja društvenih ciljeva poput ravnomjernog razvoja Republike Hrvatske (što ima i demografski značaj), ostvarivanja potencijala u gospodarskim sektorima u kojima trenutno nema značajnih privatnih ulaganja, oživljavanja djelatnosti donedavno uspješno obavljanih u određenim sredinama, itd.

Potencijalno najvažniji zaključak jest, da, iako javna poduzeća imaju dvojnu prirodu, zbog djelomično konfrontiranih funkcija ostvarenja profita i ostvarivanja nekog drugog, netržišnog cilja, potrebni reformski potezi poput povećanja transparentnosti, borbe protiv korupcije, povećanja vlasničke odgovornosti države i istodobnog smanjenja njenog uplitanja u dnevne poslove, bi vjerojatno imali pozitivan učinak na obje glavne funkcije javnih poduzeća.

Namjera je bila u ovom radu obraditi i poduzeća u vlasništvu drugih javnih tijela, prvenstveno tijela lokalne i regionalne samouprave, ali zbog nedostatka potrebnih izvora, fokus je, ipak, ostao na poduzećima u potpunom ili djelomičnom vlasništvu Republike Hrvatske.

Popis literature

1. Bajo, A., Zuber, L., Primorac, M. (2017.) Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, Fiscus, br. 5
2. Bajo, A., Zuber, L. (2018.) Poslovanje javnih trgovačkih društava u državama članicama Europske unije, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek.
3. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011.), Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava. Časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11(1), str. 99–125.
4. Goreta, M., Peran, B., Vukošić, K., (2016.), Originarni i derivativni prihodi države. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. 1-2/2016, str. 183-190.
5. <http://www.hep.hr>
6. <http://www.poslovni.hr>
7. <https://ec.europa.eu>
8. <https://imovina.gov.hr>
9. <https://mfin.hr/>
10. <https://transparency.hr/>
11. <https://www.hpb.hr>
12. <https://www.index.hr/>
13. <https://www.jutarnji.hr>
14. <https://www.oecd.org>
15. Izvješće o upravljanju državnom imovinom za 2016. i 2017. godinu
16. Jurković, P. (2002). Javne financije, Masmedia, Zagreb
17. Kesner-Škreb, M., (1993.), Javna poduzeća, Financijska praksa, Vol. 17 (1), str. 91-93.
18. Kodeks korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, Narodne Novine 132/17
19. Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2016. godinu, Narodne Novine 45/2016

20. Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2017, Narodne Novine 50/2017
21. Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2018. godinu, Narodne Novine 48/2018
22. Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2019. godinu, Narodne Novine 63/2019
23. Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine, Narodne Novine 76/2013
24. Šimurina, N., Šimović, H., Mihelja Žaja, M., Primorac M. (2012). Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
25. Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 76/10, 85/10, 05/14
26. Vrebac, I. (2016.) Utjecaj razine i strukture javnih rashoda na gospodarski rast, završni rad, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, Split.
27. Zakon o državnim potporama, Narodne Novine 47/2014, 69/17
28. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne Novine 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19
29. Zakon o upravljanju državnom imovinom Narodne Novine, 52/2018
30. Žunić-Kovačević, N. (2008.), Problemi financiranja krupne gospodarske urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 8(1), str. 205-228.