

Šiždrak, Mario

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:281164>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-05**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

UPRAVNI STUDIJ

JAVNA PODUZEĆA

U REPUBLICI HRVATSKOJ

ZAVRŠNI RAD

Mentor:

mag. iur. Ivan Rančić

Student:

Mario Šiždrak

Šibenik, rujan, 2016

## SADRŽAJ:

1. UVOD.....	3
2. JAVNA PODUZEĆA.....	4
3. VRSTE JAVNIH PODUZEĆA.....	6
3.1. Prirodni monopoli.....	6
3.2. Poduzeća koja posluju u oligopolskom okruženju.....	6
3.3. Poduzeća u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju.....	6
4. SPECIFIČNOSTI POSLOVNOG OKRUŽENJA JAVNIH PODUZEĆA.....	7
5. KREDITNA SPOSOBNOST I METODE OCJENE KREDITNE SPOSOBNOSTI.....	9
6. FINANCIJSKA IZVJEŠĆA PODUZEĆA OD POSEBNOG JAVNOG INTERESA.....	12
6.1. Javna poduzeća i računovodstvena načela evidencije financijskih transakcija.....	12
6.2. Horizontalna i vertikalna analiza financijskih izvještaja.....	13
6.3. Analiza financijskih pokazatelja.....	14
7. BROJ JAVNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	16
8. UTJECAJ DRŽAVNE REVIZIJE NA POSLOVANJE JAVNIH PODUZEĆA.....	18
8.1. Nejasni ciljevi vlasnika.....	19
8.2. Slabi vlasnici.....	19

8.3. Niska razina transparentnosti.....	20
8.4. Neprofesionalan menadžment.....	21
8.5. Slabi odnosi s drugim dioničarima i drugim interesnim skupinama.....	21
9. PRIMJER JAVNIH PODUZEĆA U RH I SLOVENIJI.....	22
10. ZAKLJUČAK.....	26

POPIS LITERATURE

POPIS KRATICA

## 1. UVOD

U ovom završnom radu čija je tema Javna poduzeća u prvoj cjelini objasniti će se što su zapravo javna poduzeća te njihov razvoj u svijetu i Republici Hrvatskoj. Sljedeća cjelina odnosi se na vrste javnih poduzeća, a tu nalazimo: prirodne monopole, poduzeća koja posluju u oligopolskom okruženju te poduzeća u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju. U nastavku rada objasniti će se specifičnosti poslovnog okruženja javnih poduzeća te kreditna sposobnost istih. Također objasniti će se financijska izvješća od posebnog značaja, načela evidencije financijskih transakcija, analize financijskih izvještaja te analiza financijskih pokazatelja. Isto tako objasniti će se kako državna revizija utječe na poslovanje javnih poduzeća te s kojih se pet ograničenja u pitanju korporativnog upravljanja suočava javno poduzeće, a to su: nejasni ciljevi vlasnika, slabi vlasnici, niska razina transparentnosti, slabi odnosi s drugim dioničarima i drugim interesnim skupinama, neprofesionalan menadžment. Na kraju se nalazi cjelina koja se odnosi na javna poduzeća u RH te njihov broj.

## 2. JAVNA PODUZEĆA

Javna poduzeća su poduzeća u monopolskom položaju, koja nude bitna dobra i usluge, a podložna su javnoj vlasti, koja treba osigurati da posluju u javnom interesu. Javnim se poduzećima obično smatraju ona koja pružaju usluge posredstvom žica, kabela, cijevi i tračnica. Ona nude plin, vodu, struju, telekomunikacije, sanitarije, željeznički prijevoz. Zajednička im je značajka: velika količina skupe, specijalizirane opreme. Kako bi održale niske cijene i istovremeno zaradile dovoljno prihoda za plaćanje povećih kamata i troškova amortizacije, pojedinačne jedinice u tim granama – vodovodi, elektrane ili željeznica itd. – moraju opslužiti što veći broj korisnika. Zbog toga je neekonomično imati više od jedne plinare, jedne elektrane, itd. na određenom području. Konkurencija je tu štetna za sve, osim za potrošače. Ona je i kratkoročna, jer velike investicije neminovno ograničavaju broj proizvođača, pa nakon pojačane konkurencije, uvijek slijedi sporazum, najčešće tajni. Otuda i pojam prirodni monopoli. U takvim okolnostima obično dolazi do nekog oblika javne kontrole. To može biti kontrola cijena, ili ograničenje stope profita na uloženi kapital, ali i izravno javno vlasništvo i poslovanje.

U nekim zemljama javna poduzeća nisu podložna oporezivanju, naročito ako se vode kao državna poduzeća. Smatra se da bi takvo oporezivanje bilo regresivno siromašnima i povisilo trošak proizvoda i usluga, što ih nude javna poduzeća. U pojedinim zemljama nameću se porezi na dobit javnih poduzeća, bez obzira na to jesu li, ili nisu u državnom vlasništvu. Kad je riječ o porezu na promet, uključujući i sustave poreza na dodanu vrijednost, nije neuobičajeno pronaći porez, obično po niskim stopama, koji se primjenjuje na usluge što ih pružaju ta poduzeća.<sup>1</sup>

U svijetu je raširen trend privatizacije s kojim paralelno teče liberalizacija pojedinih tržišta te zaokret prema regulatornoj funkciji države. Naime, umjesto da bilo koja razina javne vlasti (državna, lokalna, regionalna) sama pruža usluge, ona to prepušta privatnim poduzetnicima, ali pridržava pravo regulacije, koje može uključivati postavljanje standarda kvalitete usluga, određivanje cijena, kontrolu i slično. Privatizacija ovih usluga naročito je izražena od kraja 1980-ih, a najveći je broj javnih poduzeća u europskim zemljama privatiziran sredinom 90-ih. Na lokalnom nivou taj je trend neravnomjerno zastupljen, ali se

---

<sup>1</sup> [www.limun.hr](http://www.limun.hr), pristupljeno 21.09.2016.

načelno smatra da su privatizacija i liberalizacija glavni instrumenti smanjenja javne potrošnje.<sup>2</sup>

U Hrvatskoj javna poduzeća i kvazi javna poduzeća obavljaju različite državne poslove i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev državnih jedinica, kao njihovih vlasnika.

Zakonom o proračunu definiraju se kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske, ili u kojima Republika Hrvatska ima osnivačka (vlasnička) prava. No, u njihovoj analizi javljaju se problemi, pa se tako navode da zbog različitih funkcija postoje institucije čija pripadnost pojedinom sektoru nije jasno utvrđena. Hrvatska je još u fazi transformacije s planske ekonomije na tržišno gospodarstvo, zbog kojih je dio ovlasti i funkcija iz planskog sustava (posebice u području javnih društava) privatizirala i, tijekom 90-ih godina, prenijela u ovlasti privatnog sektora“. No, i tu je očit problem bio u tome što nije provedena strateški utemeljena privatizacija brojnih poduzeća nego se više prema potrebi prodavalo kada je trebalo namaknuti novac, kada se našao kupac ili kada je stigla direktiva iz Europske unije, no to je tema za neka druga istraživanja. Osim ovih problema u analizi, otvoreno je i pitanje (ne)pripadnosti određenih javnih i dioničkih društava u Hrvatskoj ukupnom javnom sektoru.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V.; Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma; Hrvatska javna uprava; 2008.; str. 647-688.

<sup>3</sup> Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D.; Javne financije lokalnih jedinica vlasti; Zagreb; Institut za javne financije; Školska knjiga; 2008.

### **3. VRSTE JAVNIH PODUZEĆA**

U Republici Hrvatskoj državna je poduzeća moguće podijeliti u tri osnovne grupe:

1. prirodne monopole,
2. poduzeća koja posluju u oligopolskom okruženju,
3. poduzeća u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju.

#### **3.1. Prirodni monopoli**

Prirodni monopoli najčešće se javljaju u komunalnim uslugama kao što su energetika, vodoopskrba, telekomunikacije i sektor željezničkog prometa. Kod prirodnih monopola visoke barijere ulaska u industriju, kapitalna intenzivnost i specifična ulaganja sprečavaju razvoj konkurencije.

#### **3.2. Poduzeća koja posluju u oligopolskom okruženju**

Oligopolna javna poduzeća nisu isključivi pružatelji određenih usluga na tržištu već je liberalizacijom tržišta omogućena konkurencija. Konkurenti u privatnom vlasništvu često pružaju usluge u profitabilnijem dijelu djelatnosti, za razliku od javnog poduzeća koje mora pružiti uslugu i u neprofitabilnom segmentu. Tipičan primjer za to je Jadrolinija koja je obvezna održavati određeni vozni red bez obzira da li je ruta ovisno o sezoni i broju putnika profitabilna, dok neki privatni brodari vozni red utvrđuju samo na profitabilnim rutama.<sup>4</sup>

#### **3.3. Poduzeća u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju**

Poduzeća u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju jesu u većinskom državnom vlasništvu, no ne mogu se smatrati javnim poduzećima u pravom smislu riječi, jer ne

---

<sup>4</sup> Thompson, A.A., Strickland, A.J. III.: Strategic Management: Concepts and Cases, str. 163, preuzeto iz Žager, K. et al: Analiza financijskih izvještaja (2008), Zagreb: Masmedia, str. 338.



proizvode dobra i usluge za široki krug potrošača. Stoga kriterij državnog vlasništva nije presudan za klasifikaciju društva kao javnog poduzeća.

#### **4. SPECIFIČNOSTI POSLOVNOG OKRUŽENJA JAVNIH PODUZEĆA**

U odnosu na ostale poslovne subjekte, javna poduzeća djeluju u drukčijem poslovnom okruženju. Velikim je dijelom uzrok specifičnog poslovnog okruženja sam monopolski ili oligopolski položaj poduzeća, ali i potpora države te zakonska regulativa. Država intervenira u poslovanje javnih poduzeća regulacijom, dodjelom financijske pomoći i izravnim investicijama te poreznim olakšicama, stoga opstanak javnih poduzeća na tržištu nije upitan, ali njihova uspješnost velikim dijelom ovisi o menadžmentu i njegovoj sposobnosti upravljanja na strateškoj i operativnoj razini. Djelatnosti državnih poduzeća strogo su određene što im onemogućava širenje poslovanja u nove sektore i/ili inozemstvo. U slučaju nedostatka financijskih sredstava iz državnog proračuna se alocira potreban iznos, dok u slučaju ostvarivanja dobiti i pozitivnog novčanog tijeka javna poduzeća višak sredstava uplaćuju u državni proračun stoga državni proračun ima korektivnu funkciju financijskog poslovanja javnih poduzeća.

Većina javnih poduzeća posluje u monopolskom okruženju te im je diferencijacija već unaprijed određena kao izvor konkurentske prednosti, drugim riječima, oni kupcima nude nešto jedinstveno i osobito vrijedno za njih što im drugi proizvođači u industriji ne mogu ponuditi.<sup>5</sup>

Osim toga, javna poduzeća uglavnom se ne moraju boriti s konkurencijom i s obzirom na visoke barijere ulaska na tržište, vjerojatnost pojave novih tržišnih igrača vrlo je mala, posebno u kapitalno intenzivnim djelatnostima poput željeznica, cesta i sl.

U odnosu na trgovačka društva privatnog sektora, poslovno okružje u kojem djeluju javna poduzeća specifično je dakle zbog sljedećih bitnih čimbenika:

---

<sup>5</sup> Ibidem; str. 339

1. monopolski položaj - ova društva često su prirodni monopoli, odnosno jedini pružatelji određene usluge na tržištu;
2. regulatorno određenje - osim poštivanja propisa koji općenito reguliraju poslovanje trgovačkih društava, javna poduzeća regulirana su posebnim zakonskim aktima;
3. strateški značaj - same djelatnosti s kojima se bave za državu nerijetko imaju stratešku važnost, posebno kad je riječ o cestovnoj infrastrukturi, telekomunikacijama i opskrbi energijama te pitkom vodom;
4. kontrola poslovanja - osim unutarnje revizije (financijske kontrole) i vanjske revizije koje su obveznici zbog njihove veličine, ova društva obveznici su i državne revizije, a ukoliko se radi o korisnicima proračuna podložna su i proračunskom nadzoru Ministarstva financija;
5. organi društava - izbor članova uprave i nadzornih odbora političke je prirode;
6. dvostruka uloga države - država je istovremeno i regulator i pružatelj usluge zbog čega je moguć sukob interesa;
7. siguran kontinuitet poslovanja - poslovni neuspjeh ne sankcionira se otvaranjem stečaja nad društvom već se gubici pokrivaju iz proračuna što znači da je kontinuitet poslovanja zajamčen;
8. intervencija države - očituje se u određivanju cijena, izravnim investicijama, proračunskim sredstvima za poslovanje i otplatu kredita te jamstvima za obveze;
9. položaj na tržištu kapitala - na tržištu kapitala ova društva često imaju povlašten položaj zbog percepcije kreditora da će država uvijek jamčiti za njihove obveze čak kada takva jamstva nisu izdana i nisu nigdje normirana u pozitivnim propisima; na ocjenu njihove kreditne sposobnosti na inozemnim tržištima kapitala presudan utjecaj ima kreditni rejting Republike Hrvatske.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ibidem.; str. 340.

## 5. KREDITNA SPOSOBNOST I METODE OCJENE KREDITNE SPOSOBNOSTI

Obveza utvrđivanja kreditne sposobnosti u procesu odobravanja plasmana propisana je Odlukom Hrvatske narodne banke o upravljanju rizicima te Odlukom o klasifikaciji plasmana i izvan bilančnih obveza kreditnih institucija prema kojoj se kreditna sposobnost procjenjuje najmanje po sljedećim osnovama:

1. statusnim, osobnim i ekonomskim karakteristikama dužnika, stručnosti uprave i višeg rukovodstva kvaliteti planova i programa za čiju realizaciju kreditna institucija pruža financijsku podršku;
2. razini kapitala i rezervi kojima dužnik raspolaže i njihovu udjelu u njegovoj bilanci;
3. imovinskoj snazi dužnika;
4. dužnikovoj likvidnosti i profitabilnosti;
5. dužnikovim novčanim tokovima ostvarenima u proteklom razdoblju i očekivanim budućim novčanim tokovima u odnosu na njegove obveze, uvjetima pod kojima dužnik posluje i perspektivi dužnika te njegovu položaju na tržištu, kao i položaju cijele grane djelatnosti kojom se dužnik bavi;
6. dužnikovoj izloženosti valutnom riziku s osnove plasmana uz valutnu klauzulu i plasmana u stranoj valuti, uključujući i izvan bilančne obveze uz valutnu klauzulu i izvan bilančne obveze u stranoj valuti.<sup>7</sup>

Ocjena kreditne sposobnosti provodi se s ciljem utvrđivanja kreditnog rizika. Prema važećem Zakonu o kreditnim institucijama, kreditni rizik je rizik gubitka zbog neispunjavanja dužnikove novčane obveze prema kreditnoj instituciji. U skladu s istim Zakonom<sup>11</sup>, kreditna institucija je dužna "prije sklapanja ugovora koji je osnova za nastanak izloženosti kreditnom riziku" procijeniti "dužnikovu kreditnu sposobnost te kvalitetu, utrživost, raspoloživost i vrijednost instrumenata osiguranja svojih potraživanja i to na temelju primjerenih i jasno definiranih kriterija."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> [www.hnb.hr](http://www.hnb.hr); dostupno na: <https://www.hnb.hr/>; pristupljeno 22.09.2016.

<sup>8</sup> Zakon o kreditnim institucijama, NN 159/13, 19/15, 102/15; dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/195/Zakon-o-kreditnim-institucijama>; pristupljeno 22.09.2016.

Kreditne institucije procjenjuju kreditnu sposobnost dužnika na temelju vlastitih kriterija propisanih internim aktima, što znači da u procesu procjene kreditne sposobnosti mogu same odlučiti koje kriterije će uzeti u obzir.<sup>9</sup>

Ključnu odrednicu kreditnog procesa i osnovni instrument za određivanje kreditne sposobnosti dužnika predstavlja kreditna analiza. Kreditna analiza obuhvaća ocjenu kvalitete pojedinih stavaka financijskih izvješća dužnika – bilance, računa dobiti i gubitka, izvještaja o novčanom toku te ocjenu kolaterala, odnosno instrumenata osiguranja tražbine kojom se banka zaštićuje od krajnjeg rizika izgubljene vrijednosti kreditnog potraživanja. Kreditna sposobnost utvrđuje se na temelju dvije vrste podataka: kvantitativnih i kvalitativnih. Kvantitativni podaci dobivaju se iz financijskih izvještaja, a kvalitativni iz samog odnosa s dužnikom te iz medija. Za realnu ocjenu gospodarskog stanja poduzeća bitna je i ocjena opće situacije u gospodarskoj grani u kojoj poduzeće posluje te pozicija poduzeća unutar gospodarske grane.

Analizu boniteta dakle čini analiza i ocjena poslovnih rizika koji se mogu grupirati u četiri osnovne grupe:

1. konkurentski rizici i rizici poduzeća,
2. ekonomsko-financijski rizici,
3. struktura poduzeća i pravni rizici,
4. kvaliteta menadžmenta.

U odnosu na kompanije privatnog sektora, osnove za utvrđivanje kreditne sposobnosti javnih poduzeća na temelju imovinske snage i tržišnog položaja od manjeg su značaja budući da ova poduzeća imaju značajnu imovinu, a tržišni položaj im je nerijetko monopolski.

Ocjena kreditne sposobnosti u bankama se najčešće provodi prilikom obrade kreditnog zahtjeva klijenta te se konačan sud o kreditnoj sposobnosti donosi također na temelju zatraženog iznosa financiranja te njegove namjene. Prema važećim propisima banke su dužne najmanje jednom godišnje za klijente prema kojima postoji izloženost, odnosno koji koriste rizične proizvode banke, provesti procjenu kreditne sposobnosti.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Zakon o kreditnim institucijama, NN 159/13, 19/15, 102/15; dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/195/Zakon-o-kreditnim-institucijama>; pristupljeno 22.09.2016.

<sup>10</sup> Osmanagić Bedenik, N.; Kriza kao šansa; Zagreb; Školska knjiga; 2003.; str. 90.

Pri procjeni kreditne sposobnosti bitno je utvrditi dva izvora otplate:

1. primarni,
2. sekundarni.

Primarni izvor otplate predstavlja novčani tok dužnika, a sekundarni se odnosi na instrumente osiguranja pri čemu je važno naglasiti da se nedovoljan novčani tok ne bi smio kompenzirati dobrim instrumentom osiguranja. Kvaliteta novčanog toka ocjenjuje se na temelju povijesnih podataka, odnosno bilance i računa dobiti i gubitka iz prethodnih poslovnih godina te na temelju projiciranih financijskih izvještaja, odnosno budućih novčanih tokova. Instrumenti osiguranja u skladu s odlukom Hrvatske narodne banke mogu se klasificirati kao prvoklasni, primjereni, neprimjereni i ostali (ali ipak prihvatljivi). Među prvoklasnim instrumentima osiguranja su primjerice namjenski novčani depoziti, dužnički vrijednosni papiri središnjih država ili središnjih banaka koje imaju kreditni rejting vanjske institucije za dodjelu kreditnog rejtinga, dionice ili konvertibilne obveznice uključene u glavni burzovni indeks, garancije odnosno jamstva koja su neopoziva i na prvi poziv, a izdale su ih središnje države, središnje banke i agencije za kreditiranje i dr.

Primjereni instrumenti osiguranja najčešće su u formi založnog prava na nekretninama ili pokretninama, te uz određene uvjete dužnički vrijednosni papiri koji nemaju kreditni rejting priznate vanjske institucije za procjenu kreditnog rejtinga i udjeli u investicijskim fondovima. Među neprimjerenim instrumentima osiguranja koji se ipak često prihvaćaju su mjenice dužnika, ovršne izjave dužnika, jamstva osoba koje nemaju odgovarajući bonitet i cesija potraživanja dužnika. Ocjena kreditne sposobnosti na posljetku rezultira svrstavanjem dužnika u tri osnovne kategorije rizika A, B i C, odnosno u skupinu koja predstavlja potpuno nadoknadive plasmane, skupinu djelomično nadoknadivih plasmana i skupinu potpuno nenadoknadivih plasmana.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ibidem.; str. 90.

## **6. FINANCIJSKA IZVJEŠTAJA PODUZEĆA OD POSEBNOG JAVNOG INTERESA**

Analiza financijskih izvještaja poduzeća od posebnog javnog interesa provedena je na temelju revidiranih i nerevidiranih financijskih izvještaja postupcima horizontalne i vertikalne analize te analize pomoću financijskih pokazatelja i to u šestogodišnjem razdoblju, odnosno od 2004. do 2009. godine.

### **6.1. Javna poduzeća i računovodstvena načela evidencije financijskih transakcija**

Javna poduzeća vode propisane poslovne knjige i sastavljaju financijske izvještaje u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu, Međunarodnim računovodstvenim standardima, računovodstvenim politikama samih poduzeća, te odredbama Zakona o proračunu. Računovodstvo javnih poduzeća može biti poduzetničko ili neprofitno.

Najznačajniji kriteriji koji se primjenjuju u računovodstvu poduzetnika su primjena sustava dvojnog knjigovodstva, primjena načela nastanka događaja, obveza vođenja poslovnih knjiga i obveza izrade temeljnih financijskih izvještaja. Sva društva obuhvaćena ovim radom primjenjuju poduzetnički model računovodstva, što je bio i jedan od kriterija njihova odabira u uzorak radi lakše usporedbe i analize financijskih izvještaja i pokazatelja.

Računovodstvo poduzetnika se s obzirom na vrste poduzetnika može podijeliti na:

1. računovodstvo poduzeća (uključivo i fizičke osobe obveznike poreza na dobit),
2. računovodstvo banaka i drugih financijskih institucija,
3. računovodstvo osiguravajućih i reosiguravajućih društava.<sup>12</sup>

Računovodstvo poduzetnika temelji se na sustavu dvojnog knjigovodstva koje karakterizira istodobno knjiženje dviju stavki (od kojih jedna «duguje», a druga «potražuje») za svaku poslovnu promjenu, čime se osigurava ukupni obuhvat i praćenje kretanja imovine, obveza i vlasničke glavnice te njihova ravnoteža. Zasniva se na bilanci koja ima dvije

---

<sup>12</sup> Ibidem, str. 252.

vrijednosno jednake strane. S jedne strane prikazana je imovina, a s druge strane izvori imovine. Neto rezultat (dobit ili gubitak) vidljiv je na strani izvora imovine. Društva koja u bilanci imaju javno dobro primjenjuju kapitalni pristup pri evidenciji pojedinih poslovnih događaja (npr. Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o.). Kapitalni pristup podrazumijeva dvije paralelne evidencije javnog dobra i vlastitih prihoda i rashoda, kao i imovine, obveza i kapitala proizašlih iz tih promjena. Prema ovom pristupu, ukoliko vlastiti prihodi nisu dostatni za pokriće ukupnih rashoda, razlika se pokriva iz javnog kapitala. Iz javnog kapitala također se pokriva dio troška amortizacije koji se ne može pokriti vlastitim приходima, te financijski rashodi. Višak prihoda iznad visine stvarno nastalih rashoda poslovanja odobrava se u korist javnog kapitala, dok se manjak prihoda do visine stvarno nastalih rashoda poslovanja nadoknađuje na teret javnog kapitala.

## **6.2. Horizontalna i vertikalna analiza financijskih izvještaja**

Horizontalna analiza provodi se usporedbom istih stavki bilance te računa dobiti i gubitka po godinama kako bi se sagledali trendovi kretanja ukupne imovine, prihoda, dobiti itd. Smatra se da bi se trend trebao sagledati obuhvatom najmanje pet uzastopnih godina, iako se u praksi često radi ekonomičnosti analize u obzir uzimaju samo tri posljednje poslovne godine. U vertikalnoj analizi određene stavke bilance i računa dobiti i gubitka promatraju se u odnosu na cjelinu - u bilanci u odnosu na ukupnu aktivu/pasivu, a u računu dobiti i gubitka u odnosu na ukupne prihode.

Analiza pomoću financijskih pokazatelja provodi se na način da se u omjer stavljaju određene stavke iz bilance i računa dobiti i gubitka kako bi se izračunali pokazatelji koji nose određenu informaciju. Osim usporedbe pokazatelja po pojedinim godinama poslovanja, također ih je potrebno sagledati i u kontekstu gospodarske grane kojoj pripadaju.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ibidem, str. 252.

### 6.3. Analiza financijskih pokazatelja

Najčešći financijski pokazatelji koji se u ocjeni kreditne sposobnosti uzimaju u obzir su pokazatelji likvidnosti, zaduženosti, profitabilnosti, ekonomičnosti i aktivnosti, a osim pojedinačnih pokazatelja, postoje i sintetički ili zbirni pokazatelji. Pokazatelji likvidnosti računaju se iz podataka u bilanci, a mjere sposobnost poduzeća da podmiri svoje kratkoročne obveze. Dobra likvidnost omogućava poduzeću da dobije kredite potrebne za investicije te da adekvatno odgovori na tekuće operativne potrebe. Ovi pokazatelji posebno su bitni bankama u analizi odobrenja kratkoročnih kredita. Osnovno ograničenje pokazatelja tekuće likvidnosti je da ne uzima u obzir vrijeme uplate/isplate novca. Na primjer, kad bi svi računi društva imali dospjeće ovaj tjedan, a kad bi zalihe bile jedina imovina koja bi se prodala tek krajem mjeseca, pokazatelj tekuće likvidnosti u ovom slučaju ne pokazuje adekvatno sposobnost društva da otplati svoje obveze.

Potrebno je imati na umu da niski koeficijenti likvidnosti ne znače uvijek da poduzeće ne može podmirivati kratkoročne obveze, dok visoki koeficijenti ne znače da poduzeće u svakom trenutku može podmiriti sve kratkoročne obveze. Potrebno je također voditi računa da je tekući dio dugoročnog duga reklasificiran u kratkoročne obveze kako bi pokazatelji likvidnosti bili što realniji, budući da to društva ponekad ne naprave kako bi prikazala što bolju sliku poslovanja. Previsoki pokazatelj tekuće likvidnosti ukazuje na slabo upravljanje kratkotrajnom imovinom, odnosno nekurentnim zalihama ili na slabo korištenje kratkoročnih kredita. To ima za posljedicu negativan utjecaj na dugoročnu profitabilnost poslovanja tvrtke pa se može zaključiti da previsok pokazatelj tekuće likvidnosti nije poželjan. Vrijednost pokazatelja obavezno se ocjenjuje usporedbom s prosjekom grane djelatnosti i analizom trenda kretanja unutar tvrtke.

Kod ovih pokazatelja potrebno je naravno voditi računa o vrsti djelatnosti s kojom se poduzeće bavi, o strukturi imovine i obveza te o koeficijentima obrtaja. U hrvatskim uvjetima u kojima je naplata potraživanja često otežana i dugotrajna potrebno je također voditi računa o naplativosti potraživanja.<sup>14</sup>

Pokazatelji zaduženosti mjere koliko se poduzeće financira iz vlastitih, a koliko iz tuđih izvora te signaliziraju eventualnu prezaduženost u odnosu na vrijednost imovine ili prihode. Mogu biti statički ili dinamički, ovisno o tome da li se izračunavaju samo iz bilance

---

<sup>14</sup> Ibidem, str. 253.



ili se uzima u obzir račun dobiti i gubitka. Najčešći pokazatelji zaduženosti su: koeficijent zaduženosti, koeficijent vlastitog financiranja, pokriće troškova kamata, gearing, leverage, pokazatelj otplate i udio kredita u poslovnim prihodima. Pokazatelji aktivnosti mjere koliko je poduzeće efikasno u upotrebi svojih resursa pokazujući brzinu obrta imovine u poslovnom procesu te se nazivaju još i koeficijenti obrta. Najčešće se izračunavaju za ukupnu imovinu, kratkotrajnu imovinu i potraživanja. Na temelju ovih koeficijenata moguće je utvrditi i prosječno trajanje naplate potraživanja. Kako bi poslovanje poduzeća bilo što uspješnije i sigurnije poželjno je da su koeficijenti obrta što veći, odnosno da je vrijeme vezivanja imovine što kraće.

Potrebno je sagledati trend ovih pokazatelja u određenom vremenskom razdoblju, i voditi računa da se pokazatelji mogu mijenjati i pod utjecajem amortizacije imovine, a ne samo promjene razine prihoda. Općenito se smatra da bi se ukupna imovina trebala godišnje obrnuti barem jedanput. Najčešće se računaju sljedeći pokazatelji aktivnosti: koeficijent obrta ukupne imovine, koeficijent obrta kratkotrajne imovine, koeficijent obrta potraživanja i trajanje naplate potraživanja u danima

Pokazatelji ekonomičnosti mjere odnos prihoda i rashoda, odnosno pokazuju koliko se prihoda ostvari po jedinici rashoda, stoga se računaju na temelju podataka iz računa dobiti i gubitka. Pokazatelj ekonomičnosti ukupnog poslovanja predstavlja omjer ukupnih prihoda i ukupnih rashoda, a kako bi društvo bilo profitabilno, odnosno poslovalo s dobiti a ne s gubicima, vrijednost ovog pokazatelja mora biti veća od 1.

Pokazatelji profitabilnosti (ili rentabilnosti) mjere povrat uloženog kapitala te se obično razmatraju marža profita, profitabilnost imovine i profitabilnost kapitala. Poželjno je da su ovi pokazatelji što veći. Pokazatelji rentabilnosti imovine posebno su važni kada se želi utvrditi da li poslovanje poduzeća može podnijeti povećanje troškova financiranja kroz nova zaduživanja.<sup>15</sup>

U analizi ovih pokazatelja treba voditi računa o industriji kojoj poduzeće pripada. Naime, ako se radi o poduzeću koje pripada kapitalno intenzivnoj industriji, a koja zahtijeva velika ulaganja u imovinu, ovaj će pokazatelj biti mnogo manji nego kod poduzeća čija djelatnost ne zahtijeva značajnija ulaganja u imovinu kao što su primjerice poduzeća koja se bave intelektualnim uslugama.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ibidem, str. 254.

<sup>16</sup> Ibidem, str. 254.

## 7. BROJ JAVNIH PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Hrvatskoj postoji 831 poduzeće u potpunom državnom vlasništvu. Ta poduzeća se u javnosti često nazivaju još i javnim poduzećima. Ako vam se broj državnih poduzeća čini prevelik, sjetite se da osim velikih poduzeća poput HEP-a, HAC-a, Hrvatskih željeznica, Hrvatskih šuma, Hrvatske lutrije i Plinacra, pod poduzećima u potpunom državnom vlasništvu podrazumijevamo primjerice i sva komunalna poduzeća kojima upravljaju jedinice lokalne samouprave. Međutim, priča o državnom uplivu u poduzetničku aktivnost ne staje tu. Prema podacima Financijske agencije, u zemlji posluje još 589 poduzeća u kojima država ima djelomično vlasništvo, poput Janafa, Podravke i Luke Rijeka. Ta poduzeća zapošljavaju dodatnih 98 tisuća radnika, od čega je 22 tisuće radnika zaposleno u poduzećima u kojima država ima pretežito vlasništvo.

Da bismo razumjeli koliko je velik logističko - organizacijski izazov s kojim je država suočena u pokušaju upravljanja vlastitim poduzećima, evo nekoliko faktografskih podataka. Poduzeća u potpunom i pretežitom vlasništvu države ostvaruju 13 % ukupnih prihoda domaćih poduzeća, zapošljavaju 17 % ukupnog broja zaposlenih u poduzećima i upravljaju sa čak 29 % imovine koja je u vlasništvu hrvatskih poduzeća. Drugim riječima, izazovi vezani za upravljanje državnim poduzećima ne proizlaze iz samog broja tih poduzeća, nego i iz činjenice da ta poduzeća generiraju nezanemariv dio gospodarske aktivnosti u zemlji.<sup>17</sup>

Pa ipak, država kao vlasnik tih poduzeća ni dan danas, dvadeset i pokoju godinu od ukidanja socijalizma, nema jedinstvenu platformu za upravljanje ovim poduzećima. Ne postoje kriteriji za zapošljavanje uprava i nadzornih odbora tih poduzeća, nema sustavnih mjerila pomoću kojih bi se procjenjivala uspješnost poslovanja tih poduzeća, nema dosljedne politike učinkovitog upravljanja njihovom imovinom. Čak štoviše, čini se da se jedina strategija upravljanja državnim poduzećima može svesti pod izmijenjenu verziju rimskog načela podijeli pa vladaj.

Poduzeća se tako nakon parlamentarnih i lokalnih izbora podijele među strankama dobitnicama, koje efektivno postaju vladarice tih poduzeća. Stranke postavljaju u uprave poduzeća ili ljude od povjerenja ili članove iz redova vlastitih stranki, zbog čega je poslovanje i donošenje odluka u državnim poduzećima pod potpunom političkom kontrolom. Državna

<sup>17</sup> <http://www.jutarnji.hr/vijesti/najpozeljniji-posao-u-hrvatskoj-javna-poduzeca-radi-se-manje-a-placa-je-veca-za-2.000-kuna/865819/>, pristupljeno 23.09.2016.

poduzeća su stoga, uz ministarstva, najveće izvorište opipljive političko-ekonomske moći stranaka. Ono što je u toj moći opipljivo jeste činjenica da su rashodi poduzeća u potpunom i pretežitom državnom vlasništvu u 2012. iznosili 165 milijardi kuna. Usporedbe radi, proračunski rashodi središnje i lokalne države su te iste godine dosegli 133 milijarde kuna. Što zbog opipljivosti tih 165 milijardi kuna godišnje, a što zbog činjenice da je potrošnja tih 165 milijardi kuna mnogostruko manje transparentna u odnosu na proračunsku potrošnju, možemo slobodno konstatirati da su državna poduzeća primarno ishodište ekonomske moći političkih stranaka. Ne treba nas stoga čuditi da se dobar dio odluka svake nove Vlade u prvih šest mjeseci mandata odnosi baš na razrješenja i imenovanja članova uprava i nadzornih odbora 1420 poduzeća u potpunom i pretežitom vlasništvu države.

Ako su godišnji rashodi državnih poduzeća veći od godišnjih rashoda proračuna opće države, to znači da su državna poduzeća za gospodarstvo važnija od proračuna. To ujedno znači i da koliko god mi kritizirali prenapuhani proračun, stvarni upliv ukupne javne potrošnje na gospodarstvo barem je dvostruko veći od same proračunske potrošnje. 165 milijardi kuna potrošnje državnih poduzeća tijekom jedne godine stvara ogromno tržište na kojem sudjeluju mnoga privatna poduzeća. Budući da privatna poduzeća poslovanje s državnim poduzećima doživljavaju kao manje rizično, i budući da državna poduzeća proizvode i usluge često nabavljaju po cijenama većim od tržišnih, privatna poduzeća koja posluju s njima ostvaruju ekstra prihode.<sup>18</sup>

Ekstremni primjer takve situacije su privatna poduzeća koja su prije privatizacije dobavljala robu i usluge državnim brodogradilištima. Dok su brodogradilišta grcala u gubicima, ta poduzeća su ostvarivala visoke stope povrata na kapital. Ekonomskoj logici usprkos, čini se da je poslovanje s kroničnim državnim gubitašima za privatna poduzeća bilo vrlo lukrativno. Mali rizik i mogućnost naplate veće cijene proizvoda demotivira mnoga privatna poduzeća od izvoza i zadovoljavanja privatne potrošnje u zemlji i preusmjerava ih na poslovanje s državnim poduzećima. Na takav način u gospodarstvu se stvorio paradržavni sektor sastavljen od na prvi pogled privatnih poduzeća koja posluju primarno s državnim tvrtkama. Taj sektor je neefikasan, ovisan o potrošnji državnih poduzeća, nekonkurentan i nezainteresiran za izvoz. On uzrokuje povećanje razine cijena dobara i usluga u zemlji, poskupljujući poslovanje ostalim poduzećima. Na primjeru slučaja Fimi-Media, vidjeli smo da paradržavnom sektoru nije strana ni korupcija.

---

<sup>18</sup> <http://www.jutarnji.hr/vijesti/najpozeljniji-posao-u-hrvatskoj-javna-poduzeca-radi-se-manje-a-placa-je-veca-za-2.000-kuna/865819/>, pristupljeno 23.09.2016.

Nevoljkost političkih struktura da se odreknu ekonomske moći koju crpe kroz kontroliranje javnih poduzeća, kao i nedostatak sustavnog pristupa u upravljanju državnim poduzećima, za posljedicu ima slabu profitabilnost i neučinkovitost tih poduzeća.<sup>19</sup>

## **8. UTJECAJ DRŽAVNE REVIZIJE NA POSLOVANJE JAVNIH PODUZEĆA**

Razlika između glavnih obilježja poslovanja javnih odnosno državnih i privatnih poduzeća uvijek će postojati. Postoje brojni dokazi da upravo oblik vlasništva nad kapitalom kojim poduzeće raspolaže uvelike determinira buduće poslovanje – krenuvši od profitabilnosti pa nadalje. Razlog tomu svakako leži u želji vlasnika da maksimizira svoju korist od uloženi sredstava pod svaku cijenu. Cjelokupna ekonomska znanost bazira se na otkrivanju novih načina poslovanja koje za konačni cilj ima povećanje profita. Uostalom, temeljna je teorija ekonomije sa što manje sredstava ostvariti što više. Prema Svjetskoj banci državna poduzeća suočavaju se sa znatnim ograničenjima u pitanju korporativnog upravljanja, koja proizlaze, prije svega iz značajne odvojenosti vlasništva (država je vlasnik u ime građana zemlje) od upravljanja. Mnoga državna tijela imaju utjecaj na poduzeća u državnom vlasništvu (jedno ili više ministarstava, vlada, državne agencije kreirane za upravljanje državnim vlasništvom, parlament) i stoga mogu iskorištavati državna poduzeća kako bi promovirali neke svoje kratkoročne političke ciljeve, potkopavajući njihovu učinkovitost i otvarajući vrata korupciji.<sup>20</sup>

Poduzeća u državnom vlasništvu obično se suočavaju s pet ograničenja u pitanju korporativnog upravljanja:

1. nejasni ciljevi vlasnika,
2. slabi vlasnici,

<sup>19</sup> <http://www.jutarnji.hr/vijesti/najpozeljniji-posao-u-hrvatskoj-javna-poduzeca-radi-se-manje-a-placa-je-veca-za-2.000-kuna/865819/>, pristupljeno 23.09.2016.

<sup>20</sup> Crnković B.; Izazovi korporativnog upravljanja u državnim poduzećima–Hrvatske perspektive; 2011.; str. 279-292

3. niska razina transparentnosti,
4. slabi odnosi s drugim dioničarima i drugim interesnim skupinama,
5. neprofesionalan menadžment.<sup>21</sup>

### **8.1. Nejasni ciljevi vlasnika**

I dok je općeprihvaćeni cilj poslovanja privatnih poduzeća „povećanje vrijednosti za dioničare“ jasan, pred državna se poduzeća postavlja širok spektar drugih ciljeva. Tako se poduzeća u državnom vlasništvu mogu suočiti s kontrolom cijena, postavljanjem željenih outputa, pružanjem raznih usluga koje ne moraju biti profitabilne (željeznica, pošta), zahtjevima za zapošljavanje, zahtjevima za razvoj cjelokupne zajednice, zahtjevima za ispravljanje određenih socijalnih nepravdi.

Neki od ovih zahtjeva odnosno ciljeva mogu biti izraženi eksplicitno, dok drugi mogu biti implicitni, ali samim time ne manje važni. S druge strane, ukoliko su ciljevi poduzeća postavljeni nejasno ili proturječno, menadžerima se ostavlja značajan prostor za donošenje diskrecijskih odluka, što oni mogu iskoristiti za ispunjavanje nekih vlastitih ciljeva. Uz to, vlade također mogu koristiti tu mogućnost donošenja diskrecijskih odluka i miješati se u poslovanje poduzeća radi nekih svojih političkih ciljeva. Eksplicitno definiranje i razgraničenje ciljeva državnih poduzeća može pomoći u reduciranju političkog uplitanja, pojasniti ciljeve upravljanja, poboljšati učinkovitost nadzora i smanjiti prostor za korupciju.

### **8.2. Slabi vlasnici**

U privatnim poduzećima vlasnici igraju ključnu ulogu u korporativnom upravljanju. Vlasnik bira ili imenuje u menadžment najbolje ljude koje može pronaći, postavlja jasne ciljeve, prati poslovanje poduzeća, provodi promjene u menadžmentu i osigurava kapital za financiranje razvoja poduzeća. Nasuprot tomu, u mnogim ili u većini zemalja država vrši svoju ulogu vlasništva u državnim poduzećima kroz slabe institucije, postavlja nedosljedne

---

<sup>21</sup> Ibidem; str. 281–302

ciljeve, ne prati poslovanje poduzeća, nije u stanju napraviti promjene i ispraviti slabe rezultate, a vrlo često ne može ni osigurati dovoljno kapitala.<sup>22</sup>

Povećanje profesionalnosti i sposobnosti državne funkcije vlasništva velik je izazov korporativnog upravljanja. Neke su zemlje kreirale jedno državno tijelo (kao što su ministarstva, agencije ili holdinzi) radi preuzimanja odgovornosti za udjele vlade u svim poduzećima u državnom vlasništvu na temelju pretpostavke da će takvo tijelo bolje razvijati specijalizirane sposobnosti i osigurati odgovornost za poslovne rezultate. S druge strane, zemlje s velikim i složenim državnim vlasništvom u strahu su da jedan entitet vlasništva s previše birokratskom strukturom mogao rasipati resurse i djelovati kao magnet za korupciju. Upravo stoga mnoge zemlje provode više decentralizirani model vlasništva, u kojem su poduzeća pod nadzorom različitih ministarstava ili drugih dijelova države.

Postoje i zemlje koje kombiniraju oba pristupa u kojem je funkcija vlasništva decentralizirana, a jedno tijelo igra ulogu koordinatora. Izbor optimalnog pristupa razlikuje se od zemlje do zemlje, prije svega zbog različite administrativne i političke kulture, kao i različite veličine i složenosti državnog sektora.

### **8.3. Niska razina transparentnosti**

Iako je riječ o „javnom vlasništvu“, kod mnogih poduzeća u državnom vlasništvu nedostaje transparentnosti. Mnoga državna poduzeća izbjegavaju javno objavljivanje, a čak ponekad svoje poslovanje smatraju državnom tajnom. Netransparentnost smanjuje učinkovitost nadzora, ograničava odgovornosti na svim razinama, prikriva obveze koje mogu oštetiti financijski sustav te stvara uvjete pod kojima se može razvijati korupcija. Za poboljšanje transparentnosti poduzeća u državnom vlasništvu trebala bi podići standarde računovodstva i revizije. Mnoge vlade kreiraju skupna izvješća u kojima predstavljaju jasnu sliku stanja portfelja državnih poduzeća.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibidem; str. 281–302

<sup>23</sup> Ibidem; str. 281–302

#### **8.4. Neprofesionalan menadžment**

Uprave državnih poduzeća rijetko provode ulogu stvarnoga korporativnog upravljanja, već prije izgledaju kao „parlamenti“ čiji članovi predstavljaju različite interesne skupine. Uprave i nadzorni odbori državnih poduzeća u mnogim su državama izabrani dužnosnici. Upravo stoga ne čudi što su uprave i nadzorni odbori državnih poduzeća iznimno slabi, a odlučivanje je pod velikim utjecajem vlada. Kvalitete uprava zahtijeva iste korake kao i u privatnim poduzećima, uključujući i povećanje ovlasti, povećanu autonomiju i profesionalnost.

#### **8.5. Slabi odnosi s drugim dioničarima i drugim interesnim skupinama**

Državna poduzeća suočena su s velikim brojem moćnih interesnih skupina, među kojima su potrošači, lokalna zajednica, vjerovnici koji su i sami u državnom vlasništvu i zaposlenici. Zaposlenici državnih poduzeća mogu imati puno jači utjecaj na upravljanje nego što to imaju zaposlenici privatnog sektora. Mnoga poduzeća u državnom vlasništvu imaju i manjinske (privatne) dioničare. Kao i drugi većinski dioničari država može zanemarivati prava manjinskih dioničara prvenstveno kroz transakcije koje donose korist menadžmentu ili drugim državnim poduzećima. Manjinski dioničari u većinski državnom poduzeću trebaju imati ista zakonska prava kao dioničari u drugim poduzećima i treba ih se tretirati jednako. Država mora izbjeći korištenje svoje moći za zlorabu položaja manjinskih dioničara, treba provoditi ciljeve i politike na način koji čuva njihova zakonska prava.

Kako bi se navedeni problemi u javnim poduzećima izbjegli, moguće je provoditi redovite i kompletne revizije svih dijelova poslovanja, što podrazumijeva: reviziju financijskih izvješća – ispitivanje i ocjenjivanje realnosti i objektivnosti i korektnosti financijskih izvješća. Menadžeri koji vode poduzeće imaju mogućnosti manipulacije financijskih izvještaja koji su dostupni javnosti. Moguće je da se prikrivanjem pravog financijskog položaja poduzeća skrivaju koruptivne radnje.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ibidem; str. 281–302

Revizija može pomoći kako bi se navedeni problemi izbjegli i kako bi se mogućnost manipulacije financijskim izvještajima smanjila na minimum. Nadalje, u državnim poduzećima sa izraženim nedostacima u profitabilnosti ili rentabilnosti kontrola proizvodnih procesa od izuzetne je važnosti. Postavljanje kvalitetnog menadžmenta u upravu javnih poduzeća može rezultirati poboljšanjem poslovanja i povećanjem nekih od ranije navedenih ocjena poslovanja. Nakon toga, državna revizija trebala bi ustvrditi koliko su ti procesi uistinu pozitivni za rast i razvoj poduzeća, te redovito ispitivati podudarnost svih tih politika unutar svakog od poduzeća kako bi se mogla ocijeniti ukupna usklađenost svih tih procesa. Državnom revizijom poslovanja može poboljšati ukupna slika poslovanja javnih poduzeća. Redovitim ispitivanjem svih odluka menadžmenta, zadanih politika i načina poslovanja mogu se pravovremeno otkriti nedostaci u poslovanju tih poduzeća. Organiziranost poslovnih procesa uvelike utječe na ukupnu sliku profitabilnosti nekog od poduzeća.

Revizijom poslovanja subjekata od javnog interesa uvelike se može poboljšati cjelokupno poslovanje. Naime, poznato je da bi poduzeća koja opskrbljuju stanovništvo i gospodarstvo nekim važnim inputima, kao što su npr. električna energija trebali poslovati sa pozitivnom nulom. Ukoliko bi takva poduzeća poslovala sa dobiti, to bi bio znak da su cijene tih dobara koje takva poduzeća isporučuju previsoke. Naravno, da bi se dobit kao računovodstvena kategorija mogla iskazati, potrebna je određena razina profitabilnosti koju javna poduzeća moraju postići. Ulogu u postizanju tih ciljeva uvelike može potpomoći sustav državne revizije što se u konačnici može pozitivno odraziti i na poduzeće koje je obveznik revizije, njegovih zaposlenika, gospodarstvo i ukupno stanovništvo neke zemlje.<sup>25</sup>

## **9. PRIMJER JAVNIH PODUZEĆA U RH I SLOVENIJI**

Stara boljka koruptivnog upravljanja strateškim poduzećima u državnom vlasništvu neće biti riješena ako se popratni sustav ne demokratizira, smatraju.

Ne nazire se kraj dubioznoj praksi stranačkog upravljanja velikim javnim poduzećima u Hrvatskoj. Dobar aktualni primjer koji se, međutim, u javnosti i dalje premalo eksponira, jest onaj Hrvatske elektroprivrede. Objavljen je plan restrukturiranja te strateške kompanije s brojnim kontroverznim potezima, među kojima je i otpuštanje oko 1500 radnika. Ali nigdje se ne spominje rez koji bi zahvatio menadžersku strukturu, dakle, upravni kadar koji se tamo

---

<sup>25</sup> Ibidem; str. 281–302



gomila od izbora do izbora i ujedno generira pojave kao što su korupcija, klijentizam, nepotizam i tsl.

Primjera takve prakse ima u ovom trenutku, nažalost, mnogo: Hrvatske šume pročule su se zbog apsurdnih milijunskih bonusa za predsjednika uprave, Hrvatska radiotelevizija predmet je skandaloznog vladinog uzurpiranja viška ovlasti u razdoblju između dvaju saborskih saziva, Inin vodeći kadar iz hrvatske državne kvote sumnjiči se za povlađivanje mađarskog interesa, Podravkin je inkriminiran još u prošlom desetljeću i tek nedavno dijelom osuđen. Pritom upada u oko da sve političke stranke u opoziciji redovno obećavaju demokratiziranje i profesionaliziranje upravljanja javnim poduzećima, ali to nekim čudom zaborave čim eventualno preuzmu vlast, pa samo nastave uhljebljivati svoje uzdanike na vodećim.

Tonči Kursar, politolog s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, smatra da je diskusija o moralu spornih menadžera – poput onog u Hrvatskim šumama – promašena. Jer, posrijedi je politizacija slučaja koji će pasti u zaborav odmah nakon izbora, da bi se s istim modelom nastavilo djelovati bez obzira na nositelja vlasti. A nipošto ne treba zaboraviti da je veća dobit poduzeća, realizirana ili tek najavljena, gotovo uvijek povezana sa smanjivanjem broja radnika ili plaća i drugih radnih prava zaposlenih. Tako je u slučaju plana za HEP, tako je bilo u HŠ-u, kao i na HRT-u, ili u Ini. Vodeći kadar Ine sumnjiči se na povlađivanje mađarskom interesu.<sup>26</sup>

„Posrijedi je ideja i poodmakla praksa pukog reduciranja radne snage“, tumači Kursar krajnje nakane s takvim modelom, „kao pripreme za ‘akceleriranje’ poduzeća, tj. njegovu postupnu, totalnu ili djelomičnu privatizaciju. Menadžment se zato nagrađuje bonusima, a zatečeni radnici i sindikati, kako je izjavio jedan od prozvanih menadžera, nisu relevantni da ‘nešto govore o poslovanju tog društva’, jer je ‘njihov interes suprotan interesu poslodavca’“. Ali čim se pojmovi oko tih interesa malo razmaknu, ispostavi se da je poslodavac ustvari kolektivni subjekt države i javnosti. Naspram njega stoga ne bi trebalo locirati radnike nego moćne pojedince na vrhu koji vode računa primarno o svojoj privatnoj dobrobiti.

Kursar nalazi da tobožnje reforme s otpuštanjima radnika radi profita, umjesto menadžera radi lošeg upravljanja, imaju određeni kontinuitet s političkim kampanjama u Jugoslaviji osamdesetih godina. I tada se antagoniziralo „proizvodne radnike“ s onima „u

---

<sup>26</sup> [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com), pristupljeno 29.09.2016.

kancelariji“, odnosno s administracijom, zapravo s nižim birokratskim kadrom, što znači promašivanje mete – uzroka krize. „Danas se taj proces na neki način dovršava, dok sindikati raznim oblicima pristanka u konačnici ‘konsensualno’ pristaju i na vlastito dokidanje. I to zbog globalne nužnosti tzv. efikasnog poslovanja s nesagledivim posljedicama za našu političku zajednicu“, dodaje Kursar.

Začarani krug nad javnim poduzećima zatvara se nametanjem zaključka od strane političara da je jedini izlaz iz lošeg poslovanja tih poduzeća – privatizacija. Prešućuje se činjenica da su za loše i korumpirano poslovanje krive upravo stranke koje su postavljale upitni menadžment. No toj logici ipak se nedavno usprotivio ministar poduzetništva RH Darko Horvat, riječima da osnovna funkcija javnih poduzeća nije profit. One imaju važnije socijalne zadatke kao što je pružanje dostupne usluge svim građanima, ideal pune zaposlenosti, podrška razvoju drugih područja društvene djelatnosti, itd.

Ostaje pitanje što bi točno trebalo poduzeti da upravljanje tim sustavima prestane uzimati u obzir partikularne interese skupina utjecajnih ljudi, namjesto javnog i općedruštvenog. Njihove nadzorne odbore u RH imenuje vlada, čime se moć nad golemim brojem poslova koncentrira u rukama izvršne vlasti.<sup>27</sup>

U susjednoj Sloveniji model upravljanja je pomaknut prema širim društvenim krugovima, tj. narodnim zastupnicima u parlamentu. „Slovenski državni holding (SDH) koji upravlja javnim firmama također je pod utjecajem vlade, naravno, ali članove mu biraju parlamentarni zastupnici i on ipak zadržava određenu neovisnost“, rekao nam je Marko Kržan, sociolog i savjetnik kluba zastupnika Udružene ljevice u slovenskom parlamentu.

„Po nama je problematično to da zaposlenici državnih i javnih poduzeća nemaju svoje predstavnike u Nadzornom odboru SDH-a“, objašnjava Kržan, "dok je to ipak praksa u nekim drugim državama EU-a. Pokušat ćemo tu mjeru potaknuti kroz centrale sindikata jer je očito da SDH ima i negativne karakteristike vezane uz takvu jednu činjenicu. Na primjer, nema strategije zapošljavanja ni generalnog stajališta za outsourcing. To može biti vrlo štetno, pa je bitno da se radnici angažiraju i da zastupaju socijalne vrijednosti, kao i stručne odluke umjesto nekih koje koriste samo određenim uskim krugovima.“ Primjer lošeg poslovanja državnog holdinga koji nam je naveo ovaj sociolog, pak, tiče se nedavne afere u luci grada Kopra.

---

<sup>27</sup> [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com), pristupljeno 29.09.2016.

Luka Koper je veliko poduzeće, konkurent Rijeke i Trsta, a u kojem država posjeduje trećinu vlasništva, dok ostalo drže zaposlenici. Zbog namjera vlade o promjeni koncesionara, radnici su zablokirali lučki promet, da bi u epilogu nastala velika gužva u državnom parlamentu, uz ostavku predsjednika uprave SDH-a. „Naime, bio je to dio šireg konteksta u kojem je SDH uz vladu forsirao projekt javno-privatnog partnerstva za gradnju željezničke pruge do Kopra. Ali, sama pruga nije profitabilna pa je lučka koncesija trebala biti kompenzacija. I, eto, zato mislimo da bi taj sustav trebalo demokratizirati radničkim sudjelovanjem u odlučivanju“, zaključuje Kržan.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com), pristupljeno 29.09.2016.

## 10. ZAKLJUČAK

Javna poduzeća su poduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom. Dakle, moraju istovremeno biti zastupljena dva kriterija. Ovdje dileme nema. Čini se, naime, sasvim jasnim da vlasnik imovine ujedno imovinu i kontrolira. No, odabirom riječi «ili» isključuje se zajedničko promatranje pojma vlasništva kontrole. Time samo jedan kriterij postaje dovoljan za određivanje pojma javnog poduzeća. Prema tome, javna su poduzeća ona poduzeća koja su u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom. Mnogo je lakše odrediti vlasnika nekog poduzeća negoli definirati kontrolu države nad nekim poduzećem. Vlasnikom poduzeća smatra se javna vlast ili privatna osoba ako ona posjeduje sve ili većinu (preko 50%) dionica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća. Kontrola javnih vlasti obično se određuje kao stvaran utjecaj države na sve glavne aspekte poslovanja, a ne samo na upotrebu klasičnih, državnih regulativnih mjera. U određivanju javnih poduzeća manjinsko vlasništvo države može biti kombinirano s državnom kontrolom. U drugim slučajevima kontrolu je tako teško utvrditi da samo većinsko državno vlasništvo temeljno određuje javno poduzeće. Iz rečenog slijedi da u krajnjem slučaju i poduzeće u privatnom vlasništvu može biti javno poduzeće ako ispunjava uvjet državne kontrole, te proizvodi za široki krug potrošača. Tako zakonodavstva pojedinih zemalja uvažavaju mogućnost postojanja javnih poduzeća u privatnom vlasništvu. U još uvijek važećem Zakonu o poduzećima i u našem je gospodarskom zakonodavstvu predviđeno da i privatna poduzeća mogu biti javna poduzeća. No, u praksi je drugačije. Zakoni o osnivanju pojedinačnih javnih poduzeća u Hrvatskoj, javna poduzeća određuju kao poduzeća u vlasništvu Republike Hrvatske. Treba napomenuti da mnoga poduzeća u fazi pretvorbe koja su prešla u vlasništvo Fonda za razvoj i čije članove upravnih odbora imenuje Vlada, ispunjavaju kriterije državne kontrole i državnog vlasništva. Ta bi se poduzeća mogla smatrati javnima. No, zakonodavac ih ipak nije imenovao javnim poduzećima. Ona, naime, ne zadovoljavaju posljednji dio definicije (ma koliko on bio rastezljiv) o proizvodnji dobara i usluga za široki broj potrošača.

No, iako se definicijom dopušta i privatno vlasništvo javnih poduzeća, ipak se u obimnoj literaturi iz tog područja obično podrazumijeva da su javna poduzeća, poduzeća u državnom vlasništvu. Vrlo se često javna poduzeća i državna poduzeća upotrebljavaju kao sinonimi. Cijeli sklop pitanja vezan uz loše poslovanje i prijedloge za njegovo poboljšanje

identičan je u obje vrste poduzeća. Tako se privatizacija javnih i državnih poduzeća predlaže kao glavni lijek u liječenju njihove niske operativne učinkovitosti. Ukratko, javno poduzeće, kao što mu i samo ime kaže, predstavlja koncept koji objedinjava elemente javnosti s jedne, i poduzeća, tj. tržišnosti s druge strane.

Teorijski razlozi za formiranje javnih poduzeća obično se nalaze u postojanju tržišnih neuspjeha, tj. stanja kada tržište proizvodi nezadovoljavajući ekonomski rezultat. To su najčešće tržišna stanja postojanja «prirodnih monopola». Bez regulacije države oni bi proizvodili nedovoljnu količinu proizvoda uz previsoku cijenu. «Prirodni monopoli» koji se najčešće javljaju u javnim komunalnim uslugama kao što su: elektroopskrba, komunikacije, transportne usluge, vodoopskrba i luke, smatraju se klasičnim primjerima tržišnih neuspjeha koji opravdavaju formiranje javnih poduzeća.

Država često osniva svoja poduzeća i u sektorima izvan komunalnih javnih usluga. Ona obično vjeruje da će posjedovanjem i kontrolom javnih poduzeća pomoći «strateškim» sektorima, dobiti međunarodnu financijsku pomoć koja se teže dodjeljuje malim privatnim poduzećima, pomoći brojčano velikim i ekonomski slabim slojevima pučanstva, održati razinu zaposlenosti te povećati štednju i investicije.

U praksi se naravno postupa sasvim pragmatično i ne vodi se računa o zamršenosti definicija. Tako se javnim poduzećima smatraju ona poduzeća koja su zakonom određena kao takva. Ukratko, najčešće su to poduzeća ti većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom na području ponude javnih, komunalnih usluga.

## POPIS LITERATURE

1. Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D.; Javne financije lokalnih jedinica vlasti; Zagreb; Institut za javne financije; Školska knjiga; 2008.
2. Crnković B.; Izazovi korporativnog upravljanja u državnim poduzećima–Hrvatske perspektive; 2011.
3. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V.; Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma; Hrvatska javna uprava; 2008.
4. Osmanagić Bedenik, N.; Kriza kao šansa; Zagreb; Školska knjiga; 2003.
5. Thompson, A.A., Stricland, A.J. III.: Strategic Management: Concepts and Cases, str. 163, preuzeto iz Žager, K.et al: Analiza financijskih izvještaja (2008), Zagreb: Masmedia
6. [www.limun.hr](http://www.limun.hr)
7. [www.hnb.hr](http://www.hnb.hr); dostupno na: <https://www.hnb.hr/>.
8. Zakon o kreditnim institucijama, NN 159/13, 19/15, 102/15; dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/195/Zakon-o-kreditnim-institucijama>
9. <http://www.jutarnji.hr/vijesti/najpozelniji-posao-u-hrvatskoj-javna-poduzeca-radi-se-manje-a-placa-je-veca-za-2.000-kuna/865819/>
10. [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com)

## POPIS KRATICA

<b>Kratika</b>	<b>Značenje</b>
RH	Republika Hrvatska
d.o.o.	Društvo s ograničenom odgovornošću
HEP	Hrvatska elektroprivreda
HAC	Hrvatske autoceste
%	posto
npr	na primjer