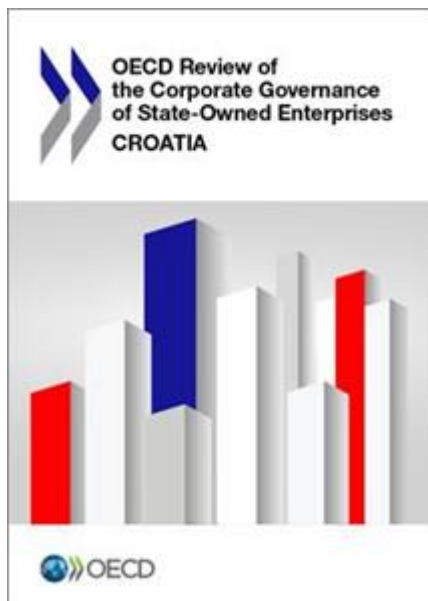


OECD-ov pregled korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu u Hrvatskoj

Što je OECD-ov pregled za Hrvatsku?



OECD-ov pregled za Hrvatsku, pokrenut 8. lipnja 2021., sadrži opis i procjenu okvira korporativnog upravljanja u sektoru hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu u odnosu na Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu („Smjernice za poduzeća u državnom vlasništvu“). Razvijen je na zahtjev hrvatskih nadležnih tijela u sklopu projekta pod financijskim pokroviteljstvom Glavne uprave za potporu strukturnim reformama (GU-a REFORM) Europske komisije te se provodi uz aktivnu podršku Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Pregled se odvija u kontekstu ambicije Hrvatske da postane dio eurozone i suočavanja s nizom dobro poznatih izazova. Država je ušla u europski tečajni mehanizam ERM II 10. srpnja 2020. te se obvezala provesti brojne dodatne reformske mjere u relevantnim područjima

politika, što uključuje poboljšano upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu revizijom i usklađivanjem nacionalnog zakonodavnog okvira sa Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu.

Izvešće ima sljedeću strukturu: I. dio sadrži osnovne informacije o sektoru hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući mjerodavni pravni i regulatorni okvir, a II. dio sadrži procjenu postojećeg zakonodavnog okvira u Hrvatskoj u odnosu na standarde Smjernica za poduzeća u državnom vlasništvu. U zadnjem odjeljku predstavljeni su zaključci i preporuke za poboljšanje okvira korporativnog upravljanja u kontekstu hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu. Preporuke koje je Radna skupina odobrila u ožujku 2021. usmjerene su na provedbu postojećih reformi u Hrvatskoj, a uključuju prijedloge mogućih smjerova za zakonodavne reforme u pogledu usklađivanja hrvatskog pravnog okvira za poduzeća u državnom vlasništvu sa Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu i najboljim međunarodnim standardima i praksama.

Usporedno s razvojem ovog Pregleda, OECD je posvećen i aktivnom poticanju provedbe zakonodavnih i institucionalnih reformi u Hrvatskoj pružanjem administrativne i tehničke podrške s ciljem razvoja zakonodavnih izmjena koje su potrebne za provedbu reformi poduzeća u državnom vlasništvu predloženih u Pregledu.

Stranice u nastavku sadrže Zaključke i preporuke koje proizlaze iz Pregleda.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

(Izvadak iz III. dijela OECD-ova pregleda za Hrvatsku)

Vlada Republike Hrvatske posljednjih je godina poduzela korake za poboljšanje vođenja i korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu. Konkretno, petogodišnja državna strategija razvijena 2017. uz podršku Europske komisije i Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) trebala bi, između ostalog, omogućiti uspostavljanje jasnijeg sustava izvješćivanja i nadzora za poduzeća u državnom vlasništvu, kao i sveobuhvatan okvir za pripremu i provedbu planova restrukturiranja i programa jačanja financijske i operativne efikasnosti (FOPIP). Druge mjere uključuju usvajanje kodeksa korporativnog upravljanja poduzeća u državnom vlasništvu, objavu objedinjenog izvješća o poduzećima u državnom vlasništvu od posebnog interesa i uvođenje obaveze za poduzeća u državnom vlasništvu da uspostave funkciju nadzora usklađenosti.

Unatoč tome, i dalje su prisutni važni problemi. Prvo, zbog trenutnog pravnog i regulatornog okvira poduzeća u državnom vlasništvu podliježu velikom broju – ponekad nejasnih – odredbi i zahtjeva. Konkretno, razlika između poduzeća u državnom vlasništvu od posebnog interesa i ostalih poduzeća u državnom vlasništvu, kao i različiti zahtjevi povezani s pravnim oblikom poduzeća u državnom vlasništvu i njegovom veličinom i/ili ovisnosti o državnom proračunu otežavaju razumijevanje složenih zakonskih odredbi i stjecanje jasnog i sveobuhvatnog uvida u prakse hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu.

Drugo, trenutne vlasničke strukture u Hrvatskoj otežavaju ostvarivanje prava državnog vlasništva na razini cijele državne uprave. Resorna ministarstva, zajedno s Ministarstvom prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, nadgledaju portfelj od 39 poduzeća u državnom vlasništvu od posebnog interesa, dok CERP ima izravnije pravo vlasništva nad ostatkom državnog portfelja (uključujući 19 poduzeća u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu). Situacija se dodatno komplicira zbog nedovoljno definiranih uloga i odgovornosti između vlasničkih subjekata u odnosu na poduzeća u državnom vlasništvu i očitog nedostatka komunikacije i koordinacije između nadležnih ministarstava.

Treće, izostanak službene politike državnog vlasništva i nejasnoće u vezi s opsegom tržišnih i netržišnih ciljeva poduzeća u državnom vlasništvu pridonose situaciji u kojoj će učinkovitost poduzeća u državnom vlasništvu vjerojatno biti nedovoljna i teška za praćenje.

Temeljni nedostatak na razini pojedinačnih poduzeća u državnom vlasništvu jest ograničena uloga nadzornih odbora koji obično nisu neovisni niti su odgovorni za ispunjavanje osnovnih uloga osmišljavanja strategije i korporativnog nadzora. Postupci imenovanja nisu ujednačeni u različitim poduzećima u državnom vlasništvu, a nadzorni odbori nisu dovoljno zaštićeni od političkog utjecaja. Osim toga, naknade za nadzorne odbore poduzeća u državnom vlasništvu nisu dovoljan poticaj za stručnjake da se jave na ta mjesta. U praksi brojna poduzeća u državnom vlasništvu stoga funkcioniraju kao

produžetak nadležnih ministarstava ili prema diskrecijskim odlukama uprave (čije predstavnike imenuje država, a ne nadzorni odbor).

Integritet sektora u državnom vlasništvu predstavlja još jedan problem. Većina poduzeća u državnom vlasništvu obično ima različite unutarnje kontrole, etike i mjere usklađivanja, ali opasnost od iskorištavanja poduzeća u državnom vlasništvu za stjecanje nezakonite koristi nije uklonjena, na što ukazuju nedavni skandali i optužnice u koje su uključeni direktori poduzeća u državnom vlasništvu i visoki politički dužnosnici. Čini se da je problem izravno vezan uz pretjeranu politizaciju poduzeća u državnom vlasništvu i njihovih upravnih tijela.

Konačno, kako su poduzeća u državnom vlasništvu obično veliki igrači u tržišnim sektorima ekonomije, održavanje poštene konkurencije zahtijeva posebnu pažnju. Nekoliko čimbenika može narušiti jednake uvjete tržišnog natjecanja između poduzeća u državnom vlasništvu i privatne (stvarne ili potencijalne) konkurencije, uključujući neinkorporiranje tržišno orijentiranih (statutarnih poduzeća), kao i neujednačenu provedbu pravila javne nabave u poduzećima u državnom vlasništvu, na što upozorava više nadzornih tijela državne uprave.

PREPORUKE

Jačanje funkcije državnog vlasništva

- Osnivanje jedinice za koordinaciju vlasništva. U kontekstu većinom decentralizirane vlasničke strukture u Hrvatskoj značajan se napredak može postići uspostavljanjem središnjeg državnog tijela za koordinaciju vlasništva. To tijelo za koordinaciju vlasništva bi odgovaralo Vladi Republike Hrvatske te bi bilo smješteno u neovisnu javnu agenciju koja izravno odgovara Vladi Republike Hrvatske ili u ministarstvo, pod uvjetom da nije zaduženo i za regulaciju sektora. Tijelu treba zakonski dodijeliti odgovarajuće ovlasti i resurse potrebne za učinkovito ispunjavanje uloge koordinatora, uključujući, između ostalog, sljedeće zadaće: razvoj i nadzor usklađenosti s državnim standardima upravljanja i objavljivanja za poduzeća u državnom vlasništvu; praćenje rada poduzeća u državnom vlasništvu i redovito javno izvješćivanje. Isto tako, trebalo bi imati ulogu u imenovanju nadzornog odbora poduzeća u državnom vlasništvu predlaganjem kandidata nadležnim ministarstvima, što omogućuje uspostavu stručnih nadzornih odbora. Jedinici za koordinaciju vlasništva može se dodatno dodijeliti izravno pravo vlasništva – u prvoj fazi za određeni portfelj poduzeća u državnom vlasništvu, s ciljem postupnog proširivanja portfelja kako bi u konačnici uključivao sva poduzeća u državnom vlasništvu.
- *Proširivanje vlasničke politike i visoki standardi korporativnog upravljanja i objavljivanja za poduzeća u državnom vlasništvu.* Prednost treba dati razvoju vlasničke politike u kojima su jasno predstavljena obrazloženja i ciljevi za državno vlasništvo u Hrvatskoj. Opseg vlasničke politike treba obuhvaćati sva poduzeća u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu na nacionalnoj razini. Treba definirati odgovornosti državnih tijela uključenih u njezinu provedbu, uključujući predviđene ovlasti predložene jedinice za koordinaciju vlasništva. Politika državnog vlasništva i drugi popratni dokumenti

trebaju jasno predstaviti sve zahtjeve korporativnog upravljanja i objavljivanja koji se odnose na poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući i razlike u zahtjevima sukladno veličini, tržišnoj orijentaciji ili pravnom obliku. Jedinica za koordinaciju vlasništva treba biti zadužena za vođenje razvoja vlasničke politike u dogovoru i uz punu podršku svih relevantnih državnih službi i referentnih ministarstava. Potrebno je postaviti i zahtjev za redovito ažuriranje vlasničke politike.

- *Uspostava financijskih i nefinancijskih ciljeva poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu.* Na temelju svojih općih očekivanja kao vlasnika koja su predstavljena u vlasničkoj politici, hrvatska nadležna tijela, u suradnji s jedinicom za koordinaciju vlasništva, trebaju definirati jasne financijske i nefinancijske ciljeve poslovanja za sva poduzeća u državnom vlasništvu. Definiranje ciljeva može započeti klasificiranjem poduzeća u državnom vlasništvu prema tome obavljaju li (i) prvenstveno funkciju javne politike; (ii) pretežno tržišnu funkciju; ili (iii) oboje. Treba uspostaviti strukturirani mehanizam koji zatim može poslužiti za postavljanje i praćenje tih ciljeva za određena poduzeća. Razvoj tih ciljeva u početku može biti odgovornost nadležnih ministarstava, ali treba podlijegati reviziji jedinice za koordinaciju vlasništva s obaveznim savjetodavnim ovlastima.

Usklađivanje pravnog i regulatornog okvira poduzeća u državnom vlasništvu

- *Usklađivanje pravnog i regulatornog okvira.* Izazovi istaknuti u prethodnom odjeljku mogu se riješiti donošenjem novog zakona i/ili izmjenom postojećeg zakonskog okvira. No, s obzirom na trenutačno fragmentirano stanje pravnog i regulatornog okvira za poduzeća u državnom vlasništvu Vlada Republike Hrvatske bi imala koristiti od objedinjavanja postojećih i mjerodavnih pravila u jedan sveobuhvatni zakon o poduzećima u državnom vlasništvu. Osim usklađivanja pravnog i regulatornog okvira, to bi pomoglo pri usklađivanju primjenjivih standarda i zahtjeva korporativnog upravljanja sa Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu i ovim preporukama. Zakon bi, između ostalog, mogao adresirati pitanja kao što su obrazloženja državnog vlasništva, uloge i odgovornosti svih dionika koji imaju pravo vlasništva nad poduzećima u državnom vlasništvu u Hrvatskoj, odabir i imenovanje članova nadzornog odbora te ostalim relevantnim pitanjima korporativnog upravljanja kao što su zahtjevi za transparentnost i izvješćivanje.

Održavanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja s privatnim poduzećima

- *Pojednostavljivanje pravnog i korporativnog oblika poduzeća u državnom vlasništvu.* Statutarna poduzeća u državnom vlasništvu (poznata kao „pravne osobe” u Hrvatskoj) koja posluju na tržištu (odnosno, ne obavljaju prvenstveno funkciju javne politike ili administrativne funkcije) trebaju biti ustanovljena kao dionička društva. Hrvatska nadležna tijela mogu razmotriti i pretvaranje velikih i gospodarski utjecajnih poduzeća u državnom vlasništvu koja funkcioniraju kao društava s ograničenom odgovornošću u dionička društva. Prije svake izmjene pravnog oblika poduzeća u državnom vlasništvu potrebno je provesti detaljnu analizu pojedinačnih ciljeva

poduzeća u državnom vlasništvu radi kvalitetne procjene njihove tržišne orijentacije.

Poboljšanje praksi transparentnosti i objavljivanja

- *Povećanje opsega objedinjenog izvješća.* Da bi se poboljšala transparentnost, hrvatska nadležna tijela trebaju razviti godišnja objedinjena izvješća za poduzeća u državnom vlasništvu koja ne obuhvaćaju samo poduzeća od posebnog interesa, već sva poduzeća u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu na razini središnje države. Osim trenutno dostupnih informacija o financijskim i nefinancijskim ciljevima i povezanim rezultatima poduzeća u državnom vlasništvu, objedinjeno izvješće treba uključivati i procjenu usklađenosti poduzeća u državnom vlasništvu s primjenjivim pravilima upravljanja i objavljivanja, uključujući kodeks korporativnog upravljanja poduzeća u državnom vlasništvu. Izvješće može poslužiti i za informiranje javnosti o politici državnog vlasništva i povezanim standardima, kao i o nedavnim ili najavljenim promjenama u portfelju ili praksama državnog vlasništva.
- *Poboljšanje objavljivanja financijskih i nefinancijskih informacija u poduzećima u državnom vlasništvu.* Standardi objavljivanja mogu se dodatno unaprijediti i uskladiti u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu kako bi se osigurala visoka kvaliteta i vjerodostojnost korporativnih izvješća svih poduzeća u državnom vlasništvu, a ne samo poduzeća u državnom vlasništvu izlistanih na burzi. U tom bi pogledu bilo korisno da se u jednom dokumentu o politici utvrdi (ili doda kao dio postojećeg dokumenta o politici) koji se standardi računovodstva, revizije (unutarnje, vanjske i državne) i objavljivanja primjenjuju na poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući razlike ovisno o karakteristikama poduzeća.

Jačanje sustava unutarnje kontrole

- *Jačanje učinkovitosti sustava unutarnje kontrole poduzeća u državnom vlasništvu.* Hrvatska nadležna tijela trebaju težiti poboljšanju učinkovitosti sustava unutarnje kontrole poduzeća u državnom vlasništvu, posebice sljedećim pristupima: nastavljanjem uvođenja i osiguravanja učinkovitosti obaveznih funkcija usklađivanja u poduzećima u većinskom državnom vlasništvu; osiguravanjem odgovarajuće provedbe mjera zaštite koje štite autonomiju unutarnjih revizora i neovisnost vanjskih revizora, uključujući transparentnost u pružanju nerevizorskih usluga poduzećima u državnom vlasništvu koja su podvrgnuta vanjskoj reviziji; te osiguravanje prisutnosti i učinkovitosti posebnih kontrolnih mjera, osobito kanala za zviždače te za upravljanje nabavom i ostalim materijalnim rizicima.

Jačanje autonomije i neovisnosti nadzornog odbora

- *Uspostava stručnih i neovisnih nadzornih odbora.* Od nadzornih odbora barem najvećih hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu¹

¹ Subjekti s više od 500 zaposlenika.

(kako je definirano u Zakonu o računovodstvu) treba se zahtijevati da imaju većinu neovisnih članova, što uključuje jasne kriterije za njihovu neovisnost od dioničara te od poduzeća i njegove uprave. Predstavnici države – državni službenici i ostali – ne mogu se smatrati neovisnima. Postupci imenovanja trebaju osigurati da se članovi nadzornog odbora poduzeća u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu biraju na temelju njihovih stručnih kvalifikacija u transparentnom i konkurentnom postupku. Državna politika i prakse dodjeljivanja naknada za članove nadzornog odbora trebaju osiguravati mogućnost privlačenja i zadržavanja kvalificiranih stručnjaka.

- *Osnivanje neovisnih revizijskih pododбора u poduzećima u državnom vlasništvu.* Revizijski pododbori barem najvećih hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu trebaju imati financijski kvalificirane članove i neovisnog predsjednika, odnosno neovisnog od poduzeća i države kao dioničara. Predstavnici države – državni službenici i ostali – ne mogu biti predsjednici revizijskih pododбора.
- *Oснаživanje nadzornih odbora da izvršavaju funkcije određivanja strategije i nadzora upravljanja.* Trenutačnu ulogu i odgovornost nadzornih odbora poduzeća u državnom vlasništvu u Hrvatskoj treba ojačati kako bi mogli, prema zakonu, korporativnim aktima ili poveljama, dosljedno nadzirati strategiju, imenovati glavnog direktora (ili upravni odbor u dualističkom sustavu odbora) i nadzirati upravljanje bez političkog pritiska i utjecaja.

Ovaj je projekt pod financijskim pokroviteljstvom GU-a REFORM Europske komisije

