

# DRŽAVA I TRGOVAČKO DRUŠTVO

Nina Širola, dipl. iur. \*  
Prof. dr. sc. Siniša Petrović \*\*

UDK 347.72.03  
Primljeno: travanj 2010.  
Izvorni znanstveni rad

*U radu se nastoje obraditi posebnosti upravljanja trgovačkim društvima u kojima država ima dionice ili udjele. Objašnjava se zakonski okvir ustroja i upravljanja trgovačkim društvima čiji je član država. Raščlanjuju se posebnosti vršenja članske funkcije, upravljačke funkcije i nadzorne funkcije. Izlažu se postojeća rješenja i praksa te njihovi nedostaci. Problematizira se uloga državnih dužnosnika u članskim i nadzornim tijelima. Posebna pažnja poklanja se komparativnom prikazu članskih, upravljačkih i nadzornih funkcija koje obavlja država, čineći uvijek usporedbu s hrvatskim rješenjima. Zaključno se daju određene sugestije u vezi s obilježjima upravljanja sustavom cjelokupne državne imovine.*

*Ključne riječi: trgovačko društvo, država, članska funkcija, upravljačka funkcija, nadzorna funkcija, državni dužnosnici*

## 1. UVOD

Država je društvena organizacija koja, za razliku od ostalih društvenih organizacija, nosi i atribut vlasti.<sup>1</sup> Država osigurava i štiti slobodu pojedinca u okvirima pravnog poretka te se stara za ostvarenje javnih interesa i javnih zadaća. Trgovačka društva privatnopravna su udruženja osoba, utemeljena na ugovoru, koja obavljanjem gospodarske djelatnosti idu za stjecanjem dobiti.<sup>2</sup>

---

\* Nina Širola, dipl. iur., asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

\*\* Dr. sc. Siniša Petrović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

<sup>1</sup> Miličić, Vjekoslav, Opća teorija prava i države, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2008., str. 29 - 30; isto i Perić, Berislav, Država i pravni sustav, Informator d.d., Zagreb, 1994., str. 8.

<sup>2</sup> V. Barbić, Jakša, Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, Organizator, 2006., str. 127 i sl.

Trgovačka društva uvijek su trgovci.<sup>3</sup> Država i trgovačka društva, dakle, slijede različite ciljeve; država osigurava ostvarenje javnih zadaća te štiti gospodarska, socijalna i druga prava građana, a trgovačka društva obavljaju gospodarsku djelatnost s ciljem stjecanja dobiti svojim članovima.

Različiti ciljevi kojima se vode država i trgovačko društvo ne priječe državu da se u ostvarenju vlastitih zadaća posluži pravnim oblikom trgovačkog društva ili da se odluči na članstvo u trgovačkom društvu kako bi osigurala obavljanje zadaća u javnome interesu. Država, dapače, tradicionalno obnaša ulogu poduzetnika koji se bavi djelatnostima važnim za svakodnevni život građana i za gospodarstvo, odnosno djelatnostima od općeg interesa.<sup>4</sup>

Članstvo u trgovačkom društvu pripada prvenstveno fizičkim i pravnim osobama privatnog prava, no nije ograničeno samo na njih; nema pravne prepreke da članovima trgovačkog društva budu i osobe javnog prava.<sup>5</sup> Država, kao prije

<sup>3</sup> Pojam trgovca određen je u čl. 1. Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine 111/93, 34/99, 52/00, 118/03, 107/07, 137/09). Zakon ne određuje izrijeком koje se osobe smatraju trgovcima, što znači da nema prepreke da i osobe javnog prava budu trgovci kada djeluju *iure gestionis*, a ne *iure imperii*.

<sup>4</sup> Djelatnosti od općeg interesa obuhvaćaju djelatnosti koje nisu tržišne, poput zdravstva i socijalne skrbi, i djelatnosti koje su ujedno i od općeg interesa, ali i tržišne, poput energetike ili telekomunikacija (...*'services of general interest' ... are broader than the term 'services of general economic interest' and covers both market and nonmarket services which the public authorities class as being of general interest and subject to specific public service obligations.*). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, White Paper on services of general interest, 12. svibnja 2004., COM(2004) 374 final, na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/eng/com/2004\\_0374en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/eng/com/2004_0374en01.pdf), str. 22. O tome v. Petrović, Siniša, Položaj i uloga neovisnih regulatora u uređenju tržišta, Pravo u gospodarstvu, 3/2008, str. 467. V. i: Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social committee and the Committee of the regions, accompanying the Communication on "A single market for 21st century Europe", Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, 20. studenoga 2007., COM(2007) 725 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:PDF>.

<sup>5</sup> Premda u praksi postoji kolebanje koje su to osobe javnog prava, možemo zaključiti da je u prvom redu riječ o Republici Hrvatskoj te o jedinicama lokalne i regionalne samouprave. U pravilu se u tu kategoriju ubrajaju i ustanove i fondovi te druge pravne osobe koje dobivaju sredstva iz državnog proračuna. Npr., može se upozoriti da Direktiva 2004/18/EC (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March

svoga javnopravni subjekt, može u odnosima s drugima nastupati dvojako: kao i svaki drugi pojedinac, odnosno pravna osoba privatnog prava (*iure gestionis*), ili kao nositelj prisilne, suverene, javne vlasti (*iure imperii*). Pravna teorija, podjelom prava na javno i privatno, odnos gdje država nastupa kao privatnopravni subjekt smatra odnosom privatnog prava. To je posve logično jer se u njemu država ne pojavljuje kao nositelj prisilne i suverene vlasti, nego kao ugovorna stranka. Razlog tome nužnost je da se ekonomska aktivnost svake osobe, pa tako i one javnoga prava, podvrgne pravilima tržišta te pravilima tržišnog natjecanja. To je preduvjet za pokušaj postizanja jednakog položaja svih na tržištu. Da bi se osiguralo slobodno tržišno natjecanje i tržišno djelovanje javnopravnog tijela potrebno je, dakle, prisiliti javnu vlast da se u svojim ekonomskim aktivnostima ponaša tržišno te da se, unatoč tome što inače djeluje u javnom interesu, suzdrži od djelovanja *iure imperii*.<sup>6</sup> Opisani zahtjev za privatnopravnim poimanjem države, kada ne obavlja funkciju javne vlasti, rezultat je težnje prema jednakosti svih pred zakonom, što je ujedno i ustavni postulat.<sup>7</sup>

Trgovačka društva koja obavljaju djelatnosti od općeg interesa ne smiju biti orijentirana isključivo na stjecanje dobiti. Cilj njihova poslovanja mora obuhvatiti i ispunjenje povjerene im djelatnosti, odnosno zaštitu vršenja djelatnosti koja

---

2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ L 134, 30. travnja 2004, str. 114 - 240) definira pravne osobe javnog prava kao one koje su a) osnovane za određene svrhe zadovoljavanja potreba u općem interesu koje nemaju industrijski ili trgovački karakter, b) imaju pravni oblik i c) ispunjavaju najmanje jedan od sljedećih uvjeta: financira ih najvećim dijelom država ili druga ugovorna tijela, podložna su nadzoru tih tijela te imaju upravu u kojoj su više od pola članova imenovala ta tijela. Za hrvatski prijevod v. <http://www.dkom.hr/direktive/32004L0018hrv.pdf>.

<sup>6</sup> Posebna pozornost treba se usmjeriti na akte koje država donosi na temelju suverene vlasti koji su obvezujući i za nju kada djeluje u privatnopravnoj sferi. Nezamisliva je situacija u kojoj država od sebe otklanja učinak vlastitih akata donesenih *iure imperii* ili ih ne poštuje prilikom djelovanja *iure gestionis*. To je posebno izraženo u postupcima dodjele javnih ugovora o javnoj nabavi, o koncesiji ili o javno-privatnom partnerstvu. Aviani, Damir, Temeljna opća načela u pravu EZ relevantna za tržišno djelovanje javnopravnih tijela, [http://vus.hr/uploads/file/zbornik/damir\\_aviani\\_clanak.pdf](http://vus.hr/uploads/file/zbornik/damir_aviani_clanak.pdf) (12. veljače 2010.).

<sup>7</sup> Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01), čl. 49. To je ponekad teško postići i u praksi ostvariti jer se državu kao drugu ugovornu stranku ne može doživjeti drukčije negoli vodeći računa i o njezinoj javnopravnoj funkciji.

je od općeg interesa.<sup>8</sup> Država se, doduše, na članstvo u trgovačkom društvu koje se ne bavi djelatnošću od općeg interesa može odlučiti i motivirana isključivo financijskim interesima. U navedenom se slučaju njezina prava i obveze ni po čemu ne razlikuju od prava i obveza privatnopravnih investitora te se stoga neće naći u fokusu ovoga rada.

Republika Hrvatska u mnogim je trgovačkim društvima nakon privatizacije zadržala udjele i dionice, nominalno prvenstveno zato da bi osigurala trajno i kvalitetno pružanje usluga svim potrošačima, čak i u djelatnostima čije obavljanje ne stvara nužno poduzetnicima dobit, pa zbog toga nije financijski isplativo i gospodarski privlačno. Razlozi zbog kojih je država ostala članom prvenstveno trgovačkih društava koja se bave djelatnostima od općeg interesa razumljivi su, riječ je o djelatnostima bez kojih društvo ne može, a koje u krajnjoj liniji mora obavljati sama država jer privatni sektor za to nema gospodarskog interesa.<sup>9</sup> No, valja kazati i da člansko sudjelovanje države u trgovačkim

---

<sup>8</sup> Jaag, Tobias, Der Staat als Aktionär, u: Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag, Zürich 2003, str. 387 - 389.

<sup>9</sup> Zbog navedenog razloga osnovani su u Hrvatskoj neovisni regulatori u pojedinim djelatnostima, O tome v. Petrović, Siniša, *op. cit.* u bilj. 4. Hrvatski fond za privatizaciju, koji je utemeljen kako bi proveo i dovršio privatizaciju nekadašnjih društvenih poduzeća u kojima danas državne institucije (Državna agencija za sanaciju banaka i osiguranje štednih uloga, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, HEP, INA, Hrvatska banka za obnovu i razvitak) još imaju dionice i udjele, u svojem portfelju drži dionice i udjele u ukupno 1112 trgovačkih društava. Temeljni kapital svih društava u portfelju iznosi 177,6 milijardi kuna, dok kapital koji pripada državnom portfelju u tim društvima iznosi 21,8 milijardi kuna. Iz strukture ukupnog portfelja vidljivo je da su i prema broju i prema kapitalu najzastupljenija društva iz područja prerađivačke industrije. Slijede trgovina, turizam, poljoprivreda te prijevoz i veze, <http://www.hfp.hr/default.asp?ID=28> (1. listopada 2009.). U vezi s veličinom udjela v. tablicu na: <http://www.hfp.hr/UserDocsImages/Portfelj%20drustava.xls> (1. listopada 2009.).

U vezi s odnosom veličine udjela i načina upravljanja bitno je naglasiti da su za dioničko društvo strogo propisani odnosi organa i njihove ovlasti te da državni dužnosnici u vođenju poslova društva mogu sudjelovati samo pozicijom u nadzornom odboru ili sudjelovanjem u glavnoj skupštini, gdje će veličina članskog udjela biti od važnosti s obzirom na to da se pravo glasa ostvaruje prema nominalnim iznosima dionica, odnosno prema njihovu broju. U društvu s ograničenom odgovornošću veličina udjela i upravljanje jesu u vezi jer su skupština, odnosno članovi društva, najviša razina odlučivanja te uprava mora djelovati prema skupštinskim uputama uz napomenu da se društvenim ugovorom mogu odrediti i posebna prava imatelja određenog poslovnog udjela, kao pravo veta ili pravo imenovanja članova uprave. V. *infra*.

društvima koja obavljaju te djelatnosti nije uvijek i prijeko potreban preduvjet da bi se osiguralo njihovo obavljanje, odnosno da bi se osiguralo da obavljanjem djelatnosti ta trgovačka društva pružaju građanima usluge koje su od općeg (javnog) interesa. Isti bi se cilj načelno mogao postići i tako da se za te djelatnosti postavi takva regulacija koja će osigurati da građanima pod jednakim uvjetima budu dostupne te usluge, pri čemu nije odlučno tko ih obavlja, odnosno tko su članovi trgovačkih društava koji obavljaju te djelatnosti.

Ključno pitanje koje se postavlja u vezi s trgovačkim društvima koja se bave djelatnostima od općeg interesa jest kako urediti odnose u kojima država obnaša člansku, upravljačku i nadzornu funkciju (privatnopravni aspekt, gdje bi uloga i položaj države morali bit jednaki onima koje imaju privatni poduzetnici), a to čini usporedno sa svojom obvezom da kao javna vlast određuje ciljeve poslovanja u interesu svih građana te s obvezom regulacije tržišta (javnopravni aspekt obavljanja tih djelatnosti, gdje država djeluje kao javna vlast).

## 2. OPĆENITO O UPRAVLJANJU I USTROJU TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dioničko društvo i društvo s ograničenom odgovornošću činjenično su jedini oblici društava podobni za državno članstvo. Razlog je tome načelo da su u društvima kapitala prava članova u pravilu razmjerna članskim udjelima (u dioničkom društvu uvijek, a u društvu s ograničenom odgovornošću ako se ne odredi drugačije), ali i činjenica da je teško zamislivo da država osniva društva osoba zbog zakonom propisane neograničene imovinske odgovornosti njihovih članova.

S obzirom na ustrojbenu sličnost dioničkog društva i društva s ograničenom odgovornošću nije pogrešno zaključiti da će zadaće i ovlasti države kao člana biti u mnogočemu slične u oba tipa društva, no potrebno je istaknuti određene razlike koje omogućuju drukčiji pristup vođenju poslova društva te vršenju članske i nadzorne funkcije.

Dioničko društvo, kao pravna osoba i tipično trgovačko društvo kapitala, mora imati organe preko kojih može djelovati, odnosno čije se djelovanje smatra djelovanjem društva. Kod svakog načina unutaršnjeg uređenja dioničkog društva postoje barem dva organa s različitim ovlastima. U jednome od njih djeluju dioničari, a drugi vodi poslove društva. Uz njih može postojati i poseban organ u čijoj je nadležnosti nadzor nad vođenjem poslova društva, a time i kontrola

nad radom organa koji je za vođenje poslova posebno zadužen. S obzirom na to, pravni se sustavi mogu podijeliti na one koji polaze od monističkog (*single board system, one-tier system*) i na one koji predviđaju dualistički koncept (*dual board system, two-tier system*) unutarnjeg uređenja dioničkog društva.<sup>10</sup>

Dualističko uređenje obilježava postojanje posebnog organa čija je nadležnost nadzor nad radom uprave i posebnog organa koji vodi poslove društva. Pritom se upravljačka i nadzorna uloga strogo odvajaju i nije moguće istodobno biti članom obaju organa koji su za te poslove zaduženi. Ovlasti uprave, nadzornog odbora i glavne skupštine određene su prisilnim propisima i od tako utvrđene njihove nadležnosti može se odstupiti samo ako to zakon izričito dopušta. Dioničari kontroliraju rad vodećeg menadžmenta samo posredno, preko nadzornog odbora. Uzrok takvu pristupu je to što je dioničko društvo samostalni i jedinstveni pravni subjekt, a interesi pojedinih osoba u društvu i izvan njega, kao što su dioničari, članovi organa, zaposlenici i društvena zajednica kao cjelina, nisu jedinstveni. Strogom podjelom nadležnosti među organima kojima se daju čvrsto utvrđene uloge nastoji se izbjeći sukob nadležnosti. Za upravljanje i vođenje poslova društva nadležna je isključivo uprava koja poslove vodi na vlastitu odgovornost.

Nasuprot tome, u dioničkim društvima koja su osnovana i djeluju prema pravilima koja prihvaćaju monistički sustav, nadzor je dioničara nad menadžmentom i poslovanjem društva neposredniji. Nema posebnog organa koji bi bio zadužen za nadzor nad radom menadžmenta. Obje uloge barem djelomično obavljaju iste osobe. Nadležnost je u društvu podijeljena tako da skupština dioničara odlučuje o najvažnijim odlukama za status društva (jednako kao i kod dualističkog ustroja), a da menadžment čine članovi upravnog odbora i izvršni direktori. U upravnome odboru funkcionalno se razdvajaju članovi koji vode poslove društva (*executive directors*) od članova koji obavljaju nadzornu funkciju (*non-executive directors*).<sup>11</sup> Uz upravni odbor djeluju i izvršni direktori

<sup>10</sup> Izbor između ponuđenih mogućnosti ustroja organa društva u potpunosti je slobodan i društvo ga čini statutom. Iznimka su slučajevi u kojima posebni propisi određuju da pojedina dionička društva moraju imati dualistički ustroj organa. Danas je to slučaj s bankama i dioničkim društvima za osiguranje za koja Zakon o bankama i Zakon o osiguranju propisuju da moraju imati nadzorni odbor. Barbić, Jakša, Markovinović, Hrvoje, Parać, Zoran, Petrović, Siniša, Novela Zakona o trgovačkim društvima iz 2007., Novi informator, Zagreb, 2007., str. 40 - 42.

<sup>11</sup> Neizvršni direktori imaju dužnost nadzora nad izvršnim direktorima, ali i dužnost definiranja strateških ciljeva poslovanja, praćenja rada izvršnih direktora, doprinosa ra-

(*officers*)<sup>12</sup> koji nisu članovi upravnog odbora te koje postavlja upravni odbor i putem njih vodi poslove društva. Upravni odbor ima šire ovlasti i zadužen je za osmišljavanje i utvrđivanje opće poslovne politike društva, a upravlja društvom preko pojedinih izvršnih direktora kojima povjerava obavljanje određenih radnji iz kruga vođenja svakodnevnih i uobičajenih poslova.<sup>13</sup> Upravni odbor, uz

---

zvoju strategija organizacije poslovanja, praćenja rizika, definiranja preduvjeta u vezi s vještinama potrebnim za zapošljavanje direktora, sudjelovanja u radu pojedinih komisija itd. Trebalo bi ići za tim da neizvršni direktori budu nezavisni stručnjaci. Međutim, vidljivo je da je njihov angažman daleko veći nego angažman članova nadzornog odbora u dualističkom ustroju organa, što je posljedica razlike u funkcijama. S obzirom na to da je najčešće riječ o “vanjskim stručnjacima”, postavlja se pitanje predstavlja li njihovo iskustvo izvan samog društva dobru bazu za donošenje odluka. Nesporno je da neizvršni direktori, budući da nisu opterećeni pitanjima zaposlenja i napredovanja, mogu na odgovarajući način štititi interese dioničara; dioničari, razumljivo, idu za maksimalizacijom profita, a menadžeri nisu nužno usmjereni k istom cilju kao i dioničari. Što je više neizvršnih direktora u upravnom tijelu taj se očiti konflikt interesa umanjuje zbog čega je i zakonom propisano da ako se izvršni direktori imenuju članovima upravnog odbora, većina članova moraju biti neizvršni direktori. S druge strane, kritike upućene neizvršnim direktorima odnose se prvenstveno na činjenicu da su često zauzeti svojim drugim obvezama tako da se društvu posvećuju samo povremeno te da nisu upućeni u poslovanje društva. Za više o ulozi neizvršnih direktora v. Kakabadse, Andrew, Ward, Keith, Bowman, Cliff, *Role and Contribution of Non-Executive Directors, Corporate Governance*, 2001/1-1, str. 4 - 8.

<sup>12</sup> Izvršni direktor u pravilu je zaposlenik društva koji uz eventualnu dužnost člana upravnog odbora obnaša i dnevne operativne zadatke. Ako upravni odbor imenuje više izvršnih direktora, jednoga od njih mora imenovati glavnim izvršnim direktorom (*chief executive officer*). Izvršni direktori vode poslove društva u čemu su ograničeni jedino nadležnošću upravnog odbora koji im je ovlašten davati obvezne upute. Iz toga slijedi da izvršni direktori nemaju u društvu položaj kakav se daje članovima uprave u društvima s dualističkim ustrojem organa, što proizlazi iz hijerarhijskog odnosa upravnog odbora i izvršnih direktora. Naime, ako nisu statutom propisana neka ograničenja, upravni odbor može u svako doba opozvati imenovanje izvršnih direktora, a da za to ne mora postojati važan razlog. U tome je bitna razlika položaja članova uprave u društvima s dualističkim ustrojem i položaja izvršnih direktora u onima s monističkim ustrojem. Time što se za opoziv imenovanja, ako nije drukčije propisano statutom, ne traži postojanje važnog razloga, isključuje se njihova samostalnost prema upravnom odboru, a posljedica je podređenost i obveza postupanja prema dobivenim uputama. V. Barbić, Jakša *et al.*, *op. cit.* u bilj. 10., str. 54 - 55.

<sup>13</sup> U vezi sa zakonskim razlikovanjem vođenja društva od strane upravnog odbora i vođenja poslova društva, za što su zaduženi izvršni direktori, v. čl. 272. h i čl. 272. l st. 2., 3., 5. Zakona o trgovačkim društvima.

spomenutu upravljačku, obavlja i nadzornu ulogu, što bi državi kao dioničaru i obnašatelju nadzorne funkcije omogućilo neposredniji uvid u poslovanje i, s obzirom na to, veće mogućnosti utjecaja na rad društva.<sup>14</sup>

U društvu s ograničenom odgovornošću skupština, odnosno članovi društva najviša su razina odlučivanja. Nadzorni odbor<sup>15</sup>, skupština, a i druga tijela društva s ograničenom odgovornošću, ako su za to ovlaštena društvenim ugovorom, odlukom skupštine ili odlukom nadzornog odbora, imaju pravo davati obvezne upute upravi društva koje ona mora poštivati. Dok su za dioničko društvo strogo propisani odnosi organa i njihove ovlasti, za skupštinu društva s ograničenom odgovornošću propisane su samo neke ovlasti koje se ne mogu prenijeti na upravu, a sve se drugo može uvelike slobodno urediti društvenim ugovorom.

### 3. OPĆENITO O UPRAVLJANJU TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA ČIJI JE ČLAN DRŽAVA

Posebnosti upravljanja trgovačkim društvima u kojima država ima udjele ili dionice od iznimne su važnosti zbog uloge tih društava u nacionalnim gospodarstvima.<sup>16</sup> Pravno gledano, članska prava države proizlaze iz njezina statusa dioničara ili imatelja udjela, a ostvaruju se putem glavne skupštine, odnosno skupštine u društvu s ograničenom odgovornošću. To uključuje i pravo izbora osoba koje obavljaju upravljačku i nadzornu funkciju. Člansku funkciju u trgovačkim društvima za državu obnaša Vlada kao izvršno tijelo državne vlasti,

---

<sup>14</sup> Petrović, Siniša, Ustroj dioničkog društva i ustroj organa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 36, (1-2), 1999., str. 226 i sl.

<sup>15</sup> U društvu s ograničenom odgovornošću nadzorni organ je, osim u slučajevima propisanim Zakonom o trgovačkim društvima, fakultativan. Ako je društvo bilo zakonom primorano osnovati nadzorno tijelo, tom se tijelu ne može oduzeti niti jedna od zakonom mu pripadajućih ovlasti. U drugom je slučaju sloboda uređenja odnosa nadzornog odbora i drugih tijela društva mnogo veća i dopušta da se društvenim ugovorom utvrde njihove nadležnosti u skladu s potrebama samog društva. V. Barbić, Jakša, Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Organizator, 2005., str. 1335.

<sup>16</sup> Na globalnoj razini oko 20 % investicija te 5 % zaposlenosti otpada na poduzeća čiji je član država, dok u srednjoj i istočnoj Europi državni sektor odgovara za do čak 40 % ukupne proizvodnje. The challenge of SOE corporate governance for emerging markets, <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/CorpGovSOEs.pdf> (5. siječnja 2010.), str. 1 - 2.



odnosno odgovarajuće tijelo izvršne vlasti u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

Republika Hrvatska može postati članom trgovačkog društva njegovim osnivanjem. U tom se slučaju društvo osniva na temelju posebne odluke Vlade<sup>17</sup> ili kupnjom udjela, odnosno dionica trgovačkog društva, o čemu odluku formalno donosi Hrvatski fond za privatizaciju kada ocijeni da je to svrhovito ili iz određenih razloga u skladu sa zakonom i drugim propisima.<sup>18</sup> Osnivačem, odnosno članom trgovačkog društva, mogu biti i jedinice lokalne i područne samouprave.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Zakon o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine 101/98, 15/00, 117/2001, 199/03, 39/04, 77/09), čl. 10. i čl. 30., st. 2.

<sup>18</sup> Zakon o privatizaciji (Narodne novine 21/96, 71/97, 73/00), čl. 8., st. 4.

<sup>19</sup> Zakon o trgovačkim društvima propisuje da glavnu skupštinu, odnosno skupštinu trgovačkog društva čine članovi društva (čl. 274/1, čl. 440/1). Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) trgovačka društva osniva predstavničko tijelo, dakle općinsko vijeće, gradsko vijeće ili županijska skupština (čl. 35), a izvršnoj je vlasti, dakle općinskom načelniku, gradonačelniku i županu, povjereno zastupanje samoupravne jedinice (čl. 42/1) te, među ostalim, upravljanje nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice, kao i njezinim prihodima i rashodima u skladu sa zakonom i statutom (čl. 48., t. 4.). Pojavila su se dva oprečna tumačenja navedenih odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Prema jednom tumačenju nositelje izvršne vlasti, kao zakonom određene zakonske zastupnike jedinica lokalne i regionalne samouprave, smatra se i zastupnicima tih jedinica lokalne i regionalne samouprave u skupštinama trgovačkih društava čiji je član jedinica lokalne ili regionalne samouprave, tj. oni su osobe koje obavljaju ulogu skupštine trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i regionalne samouprave ostvaruju članska prava, odnosno imaju pravo imenovanja i razrješenja članova skupštine. Suprotno iznesenom tumačenju, neka predstavnička tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave (npr. gradska skupština) pozivaju se na činjenicu da su ona osnivači trgovačkog društva te da kao osnivači imaju pravo odlučivati tko će obnašati člansku funkciju. Tome se shvaćanju priklonio i Ustavni sud Republike Hrvatske svojim rješenjem u slučaju u kojemu je predmet odlučivanja bio Statut grada Belog Manastira, U-I-38101/2009. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u čl. 35. utvrđuje ovlasti predstavničkog tijela samoupravne jedinice i izrijeckom propisuje da predstavničko tijelo osniva i bira, među ostalim, članove skupštine te da osniva pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za samoupravnu jedinicu. Iz odredaba čl. 42. i čl. 48. Zakona, na koje se pozivaju zastupnici suprotnog tumačenja, ne proizlazi nedvosmisleno ovlast neposredno izabranog nositelja izvršne vlasti na donošenje odluka o imenovanjima i razrješenjima članova skupštine trgovačkih društva čiji je član samoupravna jedinica. U tome smislu svoju je interpretaciju Zakona iznio i ministar uprave. Sadašnja je situacija da se sporne odredbe

Mogućnost utjecaja države na vođenje poslova trgovačkog društva ponajprije ovisi o njezinoj članskoj poziciji. U dioničkom društvu u kojem je država većinski ili jedini član ona će moći samostalno na glavnoj skupštini odlučiti o imenovanju članova nadzornog odbora koji pak odlučuju o izboru članova uprave. Ako država nije većinski dioničar, neće imati mogućnost samostalnog donošenja odluka na glavnoj skupštini te će njezin utjecaj i kontrola nad dioničkim društvom biti ograničeni. U društvu s ograničenom odgovornošću sloboda uređivanja odnosa organa i članova bitno je veća nego u dioničkom društvu. Država može, čak i ako nije većinski član, zadržati pravo imenovanja određenog broja članova nadzornog tijela ili uprave, bez obzira na to što nema presudan glas na skupštini društva.

S obzirom na to da članska pozicija države uvelike određuje njezin utjecaj na poslovanje trgovačkog društva, postavlja se pitanje hoće li i u onim trgovačkim društvima u kojima država nije većinski član djelatnost društva od općeg interesa biti odgovarajuće zaštićena te na koji će se način spriječiti vođenje poslova društva s isključivim ciljem stjecanja dobiti.<sup>20</sup> Iz navedenih se razloga naglašava nužnost da se ciljevi poslovanja trgovačkog društva jasno odrede u statutu ili društvenom ugovoru. Preciziranje ciljeva poslovanja društva omogućuje društvu stvaranje jasnije slike o zadaćama koje valja ispuniti poslovanjem te olakšava procjenu o tome vode li se poslovi društva u skladu s interesima društva. To onda olakšava i ispunjavanje zadaća upravljačkih i nadzornih organa takva trgovačkog društva.

---

Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi različito tumače u različitim samoupravnim jedinicama. Prilikom donošenja spornih odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi zakonodavac nije imao na umu političku stvarnost. Jedno moguće rješenje sporne situacije jest da se izričito odredi sastav skupštine, određujući kao člana skupštine gradonačelnika, općinskog načelnika, župana, odnosno osobu koju oni odrede ili pak osobu koju odredi skupština. Odabrano rješenje trebalo bi se propisati i statutom jedinice lokalne i regionalne samouprave (v. čl. 38., t. 13. Statuta grada Zagreba). Također, moguće bi bilo i propisati imperativni mandat osobi određenoj za člana skupštine društva u vezi s odlukama koje donosi u skupštini. Na taj bi se način postigao pluralizam mišljenja i ideologija te rasprava u skupštini samoupravne jedinice. Zakonska osnova upravljanja u trgovačkim društvima čiji je član samoupravna jedinica može biti i Zakon o trgovačkim društvima, a za to je potrebno u Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi unijeti odredbu prema kojoj se na pitanja upravljanja u trgovačkim društvima čiji je član samoupravna jedinica primjenjuju odgovarajuća pravna pravila Zakona o trgovačkim društvima.

<sup>20</sup> V. Jaag, Tobias, *Der Staat als Aktionär, op. cit.* u bilj. 8., str. 388.

Osim što dvostruka zadaća države kao člana trgovačkog društva stavlja pred samu državu nerijetko složen zadatak upravljanja trgovačkim društvom, mireći financijske ciljeve s jedne strane te cilj zaštite djelatnosti od općeg interesa s druge strane, trgovačka društva čiji je član država opterećena su i pitanjem odgovarajućeg načina regulacije ostvarivanja članske funkcije. Naime, prilikom obavljanja određene djelatnosti koja je od općeg interesa i ostvarenja poslovnih ciljeva s naslova stjecanja dobiti, država se mora suzdržati od djelovanja *iure imperii* kako ne bi došlo do narušavanja ravnopravnosti tržišne utakmice.<sup>21</sup> Potpuno administrativno odvajanje odgovornosti za regulaciju tržišta od članske funkcije osnovni je preduvjet za stvaranje ravnopravne tržišne utakmice. Tijela koja izravno reguliraju tržište i definiraju pravila koja se tiču djelovanja trgovačkog društva ne bi smjela istovremeno biti uključena u neposredno posloводство trgovačkog društva. U protivnom, teško je spriječiti percepciju javnosti o sukobu interesa (općeg, odnosno javnopravnog kroz državna tijela i privatnopravnog kroz državu kao člana trgovačkog društva), ali i stvarne sporne situacije gdje su sukobljene članska i regulatorna funkcija države. Kada je riječ o državi kao članu trgovačkog društva, to je pitanje od prvorazredne važnosti.

Problemi se također javljaju u vezi s utjecajem države kao člana trgovačkog društva na vođenje poslova društva, odnosno na samostalnost upravljačkog tijela prilikom obavljanja zadaće vođenja poslova društva u skladu s određenim poslovnim interesima i ciljevima. Upravljačka tijela dioničkih društava i društava s ograničenom odgovornošću u kojima država ima udjele u specifičnoj su poziciji jer se, kao i upravna tijela ostalih trgovačkih društava, moraju držati propisa Zakona o trgovačkim društvima u vezi s vođenjem poslova s ciljem zaštite interesa društva, pri čemu često nisu u poziciji samostalno donositi strateške odluke ili nadzirati menadžment upravo zbog utjecaja državnog tijela koje obnaša člansku funkciju na posloводство.

Konačno, uspješno upravljanje trgovačkim društvima počiva i na učinkovitom odvajanju upravljanja od kontrole. Zakon o trgovačkim društvima ne dopušta da se član nadzornog tijela bavi vođenjem poslova društva niti da djeluje u organu drugog društva kada to nije spojivo s funkcijom nadzornog odbora. Državnim je dužnosnicima, kao i u vezi s članstvom u upravnim tijelima, zabranjeno sudjelovati u radu nadzornih organa. Iznimno, doduše, određeni dužnosnici mogu biti članovi nadzornih odbora onih trgovačkih društava koja su od posebnog državnog interesa, odnosno onih trgovačkih društava u kojima

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 387.

im je ta funkcija povjerena posebnim zakonom. Je li moguće spojiti političku funkciju s članstvom u nadzornom organu koje od dužnosnika traži da djeluje u interesu trgovačkog društva, a da ga pri tome ne favorizira na štetu konkurentskih društava, iznimno je važno pitanje. Europska praksa pokazala je da se često na tim pozicijama u društvima u kojima dionice ili udjele ima država u pravilu nalaze djelatnici ministarstava na tehničko-profesionalnoj, a ne na političkoj razini.

#### 4. ČLANSKA FUNKCIJA

Trgovačko društvo čiji je država član i koje obavlja djelatnost od javnog interesa ne bi smjelo svoje poslovanje ograničiti na način da posluje s isključivim ciljem stjecanja dobiti. Ono ima složenu zadaću uskladiti financijski uspješno poslovanje s izvršavanjem javnih zadaća koje su mu povjerene, čak i pod cijenu odricanja od donošenja financijski optimalnih poslovnih odluka.

Članska pozicija države ovisi o veličini njezina članskog udjela. U tome se položaj države kao člana društva ne bi smio razlikovati od položaja bilo koje druge osobe (privatnog poduzetnika) kao člana društva. Veličina uloga nekog člana društva odlučno determinira njegov utjecaj na donošenje odluka društva u onom organu u kojem djeluju članovi. U dioničkim društvima država kao većinski dioničar u poziciji je donositi odluke na glavnoj skupštini bez pristanka ostalih dioničara, što među ostalim znači da može izabrati članove nadzornog odbora koji pak biraju upravu (kod dualističkog ustroja) ili sama kao dioničar sudjelovati u odabiru članova upravnog odbora (kod monističkog ustroja). Premda je ta ovlast jedno od legitimnih članskih prava, važno je da država ne zlorabi svoju poziciju. Konačno, zlouporaba položaja i prava negativno utječe na produktivnost i plasman trgovačkog društva što stvara nepovoljan učinak za državne financije, tako da je kvalitetno korporativno upravljanje u prvom redu u interesu samih članova, dakle i države. S druge strane, kada se država nalazi u poziciji manjinskog člana, suočena je s nemogućnošću presudnog utjecaja na poslovanje društva.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Glavno je pravo manjinskog dioničara obvezatno sazivanje glavne skupštine na zahtjev dioničara koji zajedno imaju udjele u visini 1/20 temeljnog kapitala (čl. 278/1), kao i pravo objavljivanja predmeta odlučivanja na glavnoj skupštini u javnim glasilima, odnosno u glasilu društva (čl. 280.). Posebna skupina prava vezana je uz odlučivanje o imeno-

U društvu s ograničenom odgovornošću članska pozicija države također je određena veličinom udjela, premda ne presudno. Društvenim se ugovorom može odrediti da poslovni udio državi daje drukčije pravo glasa u skupštini nego što ga imaju imatelji drugih poslovnih udjela, pravo sazivanja skupštine, pravo pozivanja članova na donošenje odluka izvan skupštine, pravo imenovanja članova uprave, neke posebne pogodnosti u društvu i slično. U društvu s ograničenom odgovornošću, dakle, veličina članskog udjela ne određuje nužno mogućnost utjecaja države kao člana na donošenje odluka u društvu.

Nezavisno od članske pozicije, pitanje na koji način država obavlja člansku funkciju od iznimne je važnosti zbog mogućeg sukoba regulatorne i članske funkcije države. S obzirom na to da ne bi smjelo doći do narušavanja pravila ravnopravne tržišne utakmice, potrebno je postići potpuno administrativno odvajanje funkcija koje snose odgovornost za regulaciju tržišta od članske funkcije. Npr., ne bi se smjelo dogoditi da iste osobe budu nadležne u regulaciji tržišta u određenoj djelatnosti (djelovanje države kao javne vlasti) i da one istodobno u ime države obavljaju članske funkcije države kao člana trgovačkog društva (djelovanje države kao poduzetnika), koje je prisutno na tržištu i natječe se s drugim poduzetnicima u toj istoj djelatnosti. Međutim, sadašnja praksa u zemlji, povjeravajući upravljanje trgovačkim društvima većem broju državnih tijela te dopuštajući nositeljima najviših funkcija izvršne vlasti da obnašaju članske i kontrolne uloge u mnogobrojnim trgovačkim društvima (npr. kao članovi nadzornih odbora), dovodi u pitanje poštivanje pravila o odvajanju članske i regulatorne uloge države te predstavlja rizik miješanja državnih tijela u dnevno posloводство.

---

vanju i opozivu članova nadzornog odbora, a određena prava manjinski dioničari uživaju i u fazama osnivanja, statusnih promjena i likvidacije društva (čl. 283., 371.). U zaštitu dioničara ubraja se i pravo da stavljaju svoje prijedloge, odnosno da se suprotstavljaju prijedlozima uprave i nadzornog odbora i pravo na obaviještenost (čl. 282., 287., 288.). I u slučajevima kada su nadglasani, a odluka je glavne skupštine ništava ili pobojna, pod određenim uvjetima može ju pobijati svaki dioničar, odnosno kvalificirana manjina koja bi pretrpjela štetu zbog odluke većinskih dioničara o neispлатi dividende (čl. 357/1, 362., 365/2) itd. Osim zaštite *ex lege* mogu se štititi i statutarno te posebnim zakonima. Zaštita manjina u društvu s ograničenom odgovornošću također je predviđena odredbama Zakona o trgovačkim društvima u čl. 450. - 453.

#### 4. 1. Razdvajanje članske funkcije od upravljanja i odgovornosti

Kod trgovačkih društava u kojima je država član dodatno je naglašena važnost odvajanja članske funkcije od funkcije vođenja poslova društva te funkcije nadzora nad društvom. Pronalaženje odgovarajuće organizacijske formule koja će omogućiti učinkovitu koordinaciju članske i upravljačke te nadzorne funkcije od prvorazredne je važnosti s obzirom na specifičnost položaja i utjecaja države kao člana te s obzirom na potrebu vođenja poslova društva na način koji će prije svega biti u interesu društva, koji će društvu i članovima društva donositi koristi te ujedno štititi djelatnost društva.

Način vođenja poslova u trgovačkim društvima promijenio se usporedno s promjenama na tržištu i u poslovanju općenito. Članovi društva, u pravilu, više ne mogu ujedno biti i voditelji poslova društva, bilo zato što nemaju potrebna znanja i vještine bilo zato što učinkovita unutarnja organizacija društva zahtijeva stručno i u određenoj mjeri nezavisno upravljanje društvom te nezavisan nadzor vođenja poslova. Pitanje odvajanja članske funkcije od kontrole često se povezuje s ekonomskim teorijama Berlea i Meansa<sup>23</sup>, koji su opisali uspon modernih trgovačkih društava u Sjedinjenim Američkim Državama, kao i s

---

<sup>23</sup> Tridesetih godina prošlog stoljeća razvijena je Berle-Meansova hipoteza o pitanju razdvajanja vlasničke funkcije od samog vođenja poslovanja. Adolf Berle i Gardiner Means skovali su frazu "razdvajanje vlasništva od kontrole" u svojem ključnom djelu iz 1932. "The Modern Corporation and Private Property", koja je do danas ostala najkorištenija fraza u literaturi posvećenoj korporacijskom upravljanju. Tvrdili su da odvajanje vlasništva od kontrole može omogućiti bogaćenje menadžmenta na račun dioničara, a to je pitanje ostalo u fokusu ekonomske literature sljedećih 50 godina. Doduše, kroz tih 50 godina dogodile su se velike promjene u vezi s koncentracijom vlasništva, metodom trgovanja vrijednosnim papirima i teorijom korporativnog upravljanja te su mnogobrojni primjeri pokazali da Berle-Meansova hipoteza ne stoji i da nema većih razlika u uspješnosti poslovanja društava s obzirom na odabir načina vođenja poslova. V. Margotta, Donald, The separation of ownership and responsibility in the modern corporation, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1038/is\\_n1\\_v32/ai\\_7394759/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1038/is_n1_v32/ai_7394759/) (12. ožujka 2010.), str. 25 - 26.

teorijom agencije<sup>24</sup>, upravljačkom teorijom<sup>25</sup> i teorijom interesnih skupina<sup>26</sup> koje se bave posljedicama odvajanja članstva od upravljanja.

<sup>24</sup> U drugoj polovici 20. stoljeća Jensen i Meckling (“Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency costs and Ownership structure”) teorijom agencije objasnili su posljedice razdvajanja vlasništva od upravljanja. Teorija agencije, prema kojoj vlasnici zapošljavaju agente koji imaju zadatak samostalno voditi poslovanje, pretpostavlja da profesionalni menadžeri mogu, s obzirom na vlastito znanje i iskustvo, ostvariti vlasnicima napredak u poslovanju. Dva su temeljna problema povezana s agencijskim odnosom. Prvo, moguće je da se razilaze želje i ciljevi principala i agenta, tako da principal nije siguran djeluje li agent u njegovu najboljem interesu. Drugo, postoji problem podjele rizika; kako principal i agent imaju različit odnos prema riziku, oni mogu preferirati i različite akcije. I u toj situaciji principal ne mora biti uvjeren da su poduzete radnje za smanjenje rizika ispravne i da štite njegov interes. Mehanizam koji služi regulaciji oprečnih ciljeva upravo je upravno tijelo koje ima zadaću nadgledati menadžerske aktivnosti u ime dioničara. Nepristrani nadzor u monističkom sustavu, o čemu će više riječi biti kasnije, bit će moguć pogotovo ako je predsjednik upravnog odbora nezavisan od izvršnih direktora. Spomenuta je teorija bila široko prihvaćena 70-ih i 80-ih godina prošlog stoljeća kada su preuzimanja društava bila česta te su menadžeri isplaćivali sebi izdašne naknade za rad, čak i u slučajevima kada samo društvo nije dobro poslovalo. Takvoj je praksi bilo potrebno stati na kraj, što je i učinjeno putem nezavisnog tijela uprave koje ima zadatak kontrolirati menadžment društva. Upravo je uloga korporativnog upravljanja usmjerena tome da se zaštite dioničari i to nadzorom nad upravljačkim kadrom društva putem uprave i nadzornog odbora ili upravnog odbora. Tan, Roger, *Agency Theory: Exploring Jensen & Meckling’s work*, <http://www.oaktree-research.com> (12. siječnja 2010.).

<sup>25</sup> Upravljačka teorija razvila se devedesetih godina prošlog stoljeća kao teorija suprotna teoriji agencije. Prema upravljačkoj teoriji ne postoji sukob interesa između menadžmenta i vlasnika te je ključna težnja upravljačke strukture naći organizacijsku formulu koja omogućuje učinkovitiju koordinaciju. Stoga se menadžeri smatraju vođama vrijednim povjerenja koji upravljaju resursima s ciljem maksimizacije profita i dividende, što je cilj koji dijele s vlasnicima dionica. Prema upravljačkoj teoriji poželjno je da predsjednik uprave, odnosno upravnog odbora, bude ujedno i jedan od izvršnih direktora jer u tom slučaju neće biti zabune u vezi s pitanjem tko ima glavnu riječ i tko je odgovoran za pojedina pitanja. OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>, str. 51.

<sup>26</sup> Promjena u politici poslovanja dovela je do razvitka “teorije interesnih skupina” ili “teorije dionika” prema kojoj korporacije služe široj društvenoj svrsi nego što je sama odgovornost prema dioničarima. Navedena teorija postavlja pitanja svrhe poslovanja i odgovornosti upravljačkog tijela prema trećim stranama na koje neminovno utječe poslovanje društva. Pogrešno je gledište prema kojem je teorija usmjerena na sve zainteresirane strane, osim na same dioničare, jer su i dioničari jedna od interesnih skupina kada je riječ o poslovnoj politici društva. Teorija izražava stav da upravno tijelo ima zadaću voditi politiku poslovanja tako da dugoročno koristi imaju i dobavljači i potrošači i zaposlenici i zajednica i dioničari i menadžment kompanije. *Ibid.*, str. 12.

## 4. 2. Modeli izvršavanja članskih prava

Izvršavanje članskih prava od strane države zahtijeva određivanje jednog ili više tijela koja će u svojoj nadležnosti imati obvezu upravljati i raspolagati državnom imovinom, pa tako i udjelima u trgovačkim društvima kojih je država član.<sup>27</sup>

Tri su načina ustroja administrativnih jedinica odgovornih za obnašanje članskih prava: centraliziran, decentraliziran i dvojan. O centraliziranom je modelu riječ kada je članska funkcija u nadležnosti jednog tijela, najčešće ministarstva ili rjeđe nezavisne agencije, koje upravlja državnim udjelima u svim trgovačkim društvima kojih je član država. Prednosti tog modela su te što pomaže učinkovito izvještavanje o državnim udjelima i što jasno razdvaja člansku funkciju u trgovačkim društvima (privatnopravni element) od ostalih državnih funkcija, prvenstveno funkcije regulacije tržišta i industrijske politike (javnopravne ovlasti države).<sup>28</sup> Tako je u Finskoj osnovan odbor zadužen za pitanja državnog vlasništva pri uredu predsjednika vlade, koji ne obavlja dužnosti vezane uz regulaciju poslovanja niti druge javne funkcije što ga jasno odvaja od državnih organa kojima je zadaća definirati okvire poslovne aktivnosti.<sup>29</sup> Slično, u Nizozemskoj je prihvaćen model prema kojem je za imovinu države odgovorno Ministarstvo financija, a u trgovačkim društvima u kojima država ima udjele prava države kao člana u njezino ime ostvaruje neko od vladinih ministarstava, u pravilu odabrano prema djelatnosti trgovačkog društva. No, kako bi se izbjegao sukob interesa u pojedinim slučajevima<sup>30</sup>, o čemu odlučuje

<sup>27</sup> Primjerice, za Ujedinjeno Kraljevstvo *v.* <http://www.shareholderexecutive.gov.uk/>, za Poljsku <http://www.msp.gov.pl/download.php?s=2&id=670>, za Švedsku <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8908> (12. veljače 2010).

<sup>28</sup> Centralizirani model rezultat je privatizacijskih procesa. Većina društava s državnim članstvom prema tom modelu stavljena je u nadležnost jednog ministarstva ili agencije. Najčešće je bila riječ o ministarstvu financija (Danska, Nizozemska, Poljska) ili ministarstvu nadležnom za industriju (Norveška, Švedska). Vagliasindi, Maria, Governance arrangements for state owned enterprises, The World Bank policy research working paper 4542, March 2008, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1102837](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1102837) (12. ožujka 2010.), str. 11.

<sup>29</sup> State Shareholding in Finland, [http://www.omistajaohjaus.fi/documents/Pdf-tiedostot/State\\_Shareholdings\\_in\\_Finland\\_05.pdf](http://www.omistajaohjaus.fi/documents/Pdf-tiedostot/State_Shareholdings_in_Finland_05.pdf) (5. ožujka 2010.).

<sup>30</sup> To može biti u slučaju kada nadležno ministarstvo ima zadaću regulacije neke djelatnosti kao svoju javnopravnu zadaću, a istodobno je zaduženo ostvarivati članska prava države u trgovačkom društvu koje se bavi tom istom djelatnošću. U prvoj zadaći ministarstvo



Vlada *ad hoc*, za obnašanje članske funkcije može biti odabrano i Ministarstvo financija, bez obzira na djelatnost društva.

U decentraliziranom ili sektorskom modelu trgovačkim društvima u kojima je član država upravljaju različita tijela, najčešće resorna ministarstva, pa se stoga preporučuje da se ustroji tijelo koje će se baviti koordinacijom djelatnosti kako bi članske aktivnosti bile što usklađenije.<sup>31</sup> Tako u Bugarskoj, u trgovačkim društvima u kojima je država većinski član, članska prava u ime države ostvaruje Vlada, odnosno nadležni ministar zavisno od djelatnosti kojom se društvo bavi.

Konačno, dvojni sistem pretpostavlja postojanje jednog tijela, u pravilu Ministarstva financija, koje obavlja određene članske obveze prema svim državnim poduzećima. Funkcije koje nisu u nadležnosti tog tijela prenesene su na mnogobrojne druge organe, u prvom redu resorna ministarstva.<sup>32</sup> Primjer je dvojnog modela Češka, gdje Ministarstvo financija izvršava članska prava u trgovačkim društvima, a nadležna resorna ministarstva surađuju s Ministarstvom financija i u ime države obnašaju nadzornu funkciju u odgovarajućem tijelu društva.

---

bi trebalo djelovati u interesu svih trgovačkih društava uključenih u tu djelatnost i ne bi trebalo davati prednost onom trgovačkom društvu u kojemu država ima udio. Drugim riječima, tada bi trebalo zanemariti okolnost da je trgovačko društvo u kojemu je država član konkurent svim drugim društvima u toj djelatnosti. S druge strane, kada ostvaruje člansku funkciju države u svojem trgovačkom društvu, ministarstvo bi trebalo činiti sve u interesu toga društva i ne bi trebalo obraćati pažnju na interese konkurenata.

<sup>31</sup> Decentralizirani model obnašanja vlasničke funkcije bio je do 2007. prisutan u Finskoj gdje je devet resornih ministarstava izvršavalo člansku funkciju u 50 državnih trgovačkih društava, nakon čega ga je zamijenio centralizirani model, a danas postoji u Velikoj Britaniji gdje je vlasnička funkcija disperzirana među mnogobrojnim ministarstvima te u Njemačkoj. Prednosti i razlozi za decentralizirani model nalaze se u iskustvu pojedinih tijela u vezi s vođenjem poslova u određenoj gospodarskoj grani. Nedostaci su, pak, poteškoće u vezi s razdvajanjem vlasničke funkcije od regulatorne uloge države te rizici miješanja državnih tijela u dnevno posloводство. Vagliasindi, Maria, *op. cit.* u bilj. 28., str. 9.

<sup>32</sup> Dvojni model bio je najčešći, a i danas postoji u mnogobrojnim zemljama (Grčka, Italija, Koreja, Novi Zeland). Odgovornost za obnašanje vlasničkih prava podijeljena je između resornih i "glavnog" ministarstva, najčešće ministarstva financija. Važna je prednost ovog modela u činjenici da ublažava sukob interesa države kao vlasnika društva, ali i predstavnika potrošača. Kada se navedene uloge podijele između dvaju ministarstva, politika upravljanja društvom u pravilu će biti pod jačom kontrolom nego što bi to bio slučaj da društvom samostalno upravlja jedno ministarstvo. Margotta, Donald, *op. cit.* u bilj. 23., str. 25 - 26, tako i: OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises, str. 11., Vagliasindi, Maria, *op. cit.* u bilj. 28., str. 9 - 10.

Poseban oblik organizacije predstavlja osnivanje holdinga koji sa svojim temeljnim kapitalom sudjeluje u temeljnom kapitalu društava u kojima država ima dionice ili udjele. Na taj način holding društvo ima utjecaj na poslovanje drugog društva koje je pravno samostalno, ali ekonomski zavisno od samog holdinga. Riječ je, dakle, o formiranju mreže društava koje kontrolira jedan holding. Udio u holdingu ima država, a nadzor obavlja određeno ministarstvo. Model je rezultat reforma započelih sedamdesetih godina prošlog stoljeća s ciljem smanjenja političkog utjecaja na vođenje poslovanja trgovačkih društava u kojima država ima udjele, kao i uvođenja oštrije kontrole budžeta. Međutim, pokazalo se da takav model ne pridonosi učinkovitijoj upravljačkoj strukturi. Glavna prednost modela holdinga jest da se kroz njega može primijeniti nacionalni program restrukturiranja i privatizacije društava u kojima država ima udjele. Glavni nedostatak, pak, odnosi se na činjenicu da model sam po sebi ne rješava osnovne probleme upravljanja trgovačkim društvima, već ih samo prenosi na holding društvo. Pitanje koje se tada javlja jest koliko je učinkovit i odgovoran sam holding.<sup>33</sup> U Španjolskoj postoji državno holding društvo<sup>34</sup> koje upravlja jednim dijelom trgovačkih društava u kojima je država član. Navedeno je holding društvo izravno pod nadležnosti Ministarstva gospodarstva i financija i na njega se, kao i na sva društva koja su u njegovoj mreži, primjenjuju odredbe privatnog i radnog prava. Na čelu holdinga jest predsjednik kojeg imenuje Kralj na prijedlog Ministarstva gospodarstva i financija i uz odobrenje Vlade, a članovi upravnog odbora predstavnici su ministarstava i javnih institucija. Članove upravnog odbora, njih najviše 15, imenuje ministar industrije, trgovine i turizma, a upravni odbor na prijedlog predsjednika imenuje svoje predstavnike za članove nadzornih odbora u društvima koja mu pripadaju.<sup>35</sup>

U Republici Hrvatskoj Vlada obnaša člansku funkciju<sup>36</sup>, odnosno Vlada imenuje državnog dužnosnika koji je zastupa na glavnoj skupštini ili skupštini trgovačkog društva. To čini pojedinačnim zaključcima posebno za svako trgovačko društvo, a članska se funkcija najčešće povjerava resornome ministru.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Holding organizacija zadržana je i u Austriji, gdje Austrijska agencija za privatizaciju (ÖIAG) kontrolira znatan broj poduzeća kojih je država član. Vagliasindi, Maria, *op. cit.* u bilj. 28., str. 11.

<sup>34</sup> Grupa SEPI (La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales).

<sup>35</sup> V. <http://www.sepi.es/>.

<sup>36</sup> Zakonom o Vladi propisano je da Vlada ili tijelo koje je ovlastila upravlja i raspolaže imovinom Republike Hrvatske. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, čl. 10.

<sup>37</sup> Primjere v. na: [www.vlada.hr/hr/naslovnica/priopcenja\\_za\\_javnost/](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/priopcenja_za_javnost/) (1. listopada 2009.).

Godine 2004. ustrojeni su Povjerenstvo za imovinu Vlade Republike Hrvatske i Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom. Povjerenstvo upravlja i raspolaže imovinom Republike Hrvatske kada pojedinačna vrijednost raspolaganja ne prelazi iznos od 10.000.000,00 kuna, dok Središnji državni ured obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na pokretnine i nekretnine te udjele u trgovačkim društvima u kojima država ima udjele, ali i raspolaže imovinom u državnom vlasništvu kada pojedinačna vrijednost raspolaganja ne prelazi 100.000,00 kn.<sup>38</sup> Ustrojem Središnjeg državnog ureda za državnu imovinu stvoreni su temelji za upravljanje cjelokupnom državnom imovinom u jednom tijelu, što je u skladu s preporukama OECD-a, no upravljačke su ovlasti još razdijeljene među više tijela.<sup>39</sup> Osim Središnjem državnom uredu za upravljanje imovinom, upravljanje imovinom povjereno je i Hrvatskom fondu za privatizaciju kada je to određeno zakonom ili odlukom Vlade.<sup>40</sup> Uz portfelj Hrvatskog fonda za privatizaciju državni portfelj čine dionice i poslovni udjeli čiji su imatelji Državna agencija za sanaciju banaka i osiguranja štednih uloga, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje te javna poduzeća, ustanove i trgovačka društva kojih je član, odnosno osnivač Republika Hrvatska. Doduše, samo Fond ima pravo gospodariti dionicama i poslovnim udjelima iz državnog portfelja, sukladno

---

<sup>38</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 199/03, 30/04, 136/04, 22/05 i 44/06, 5/08, 27/08, 77/09) čl. 17. c.

<sup>39</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (Narodne novine 30/04), čl. 2. a, Odluka o osnivanju Povjerenstva za imovinu Vlade Republike Hrvatske i povjeravanja tom povjerenstvu poslova upravljanja i raspolaganja imovinom Republike Hrvatske (Narodne novine 21/04), Odluka o davanju ovlaštenja Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom za raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske do određenog iznosa odnosno za obavljanje određenih poslova vezanih uz imovinu Republike Hrvatske (Narodne novine 21/04), Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (Narodne novine 22/04, 121/04), čl. 1., 2.

<sup>40</sup> U vezi s poslovima iz djelokruga Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom koji se odnose na upravljanje udjelima u trgovačkim društvima kojih je država član i na predlaganje imenovanja članova nadzornih odbora koje prema posebnom zakonu obavlja Hrvatski fond za privatizaciju, određeno je da će ih Središnji državni ured preuzeti tek nakon prestanka rada Hrvatskog fonda za privatizaciju. Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju (Narodne novine 84/92, 70/93, 76/93, 19/94, 52/94 i 87/96), čl. 4.; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (Narodne novine 30/04), čl. 27.

ugovoru koji prethodno sklapa s njihovim imateljem.<sup>41</sup> Takva situacija razlog je mnogih nejasnoća i komplikacija.

Na prvi pogled čini se da je Hrvatska prihvatila decentralizirani model upravljanja trgovačkim društvima prema kojem Hrvatski fond za privatizaciju te Vladino Povjerenstvo za imovinu i Središnji državni ured za upravljanje imovinom upravljaju trgovačkim društvima u kojima država ima dionice ili udjele, a članska prava u ime države ostvaruju nadležni ministri. Riječ je o modelu koji sa sobom nosi opisane nedostatke, premda bi se moglo kazati da je ustrojem Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom počela reorganizacija modela u skladu s preporukama OECD-a.<sup>42</sup> Prepoznate su prednosti centraliziranog modela te je Vlada u planu do 2011. godine predvidjela unapređenje sadašnjeg modela upravljanja državnom imovinom<sup>43</sup>, s obzirom

---

<sup>41</sup> Zakon o privatizaciji (Narodne novine 21/96, 71/97, 73/00), čl. 1. a.

<sup>42</sup> OECD-ova načela korporativnog upravljanja prvi su put objavljena 1999. godine. Namjera je tvorca bila pružiti smjernice koje bi bile od pomoći vladama prilikom unapređenja pravnog, institucionalnog i regulatornog okvira koji podupire korporativno upravljanje. Dodatno, pružila su i smjernice za burze, privatne investitore, poduzeća i druge sudionike razvoja korporativnog upravljanja. Načela sama nisu obvezujuća, ona samo pružaju idejna rješenja, a svaka zemlja mora konkretna rješenja prilagoditi svojim specifičnim potrebama. Godine 2002. OECD pozvao je predstavnike 30 zemalja, ali i druge zainteresirane zemlje, kako bi zajedničkim snagama revidirali načela. Novi popis objavljen je 2004. godine kao odgovor na mnogobrojne propasti trgovačkih društava u cijelom svijetu koje su potkopale povjerenje investitora u financijsko tržište i upravna tijela trgovačkih društava. Smjernice OECD-a naglašavaju važnost izvještavanja o poslovanju državnih poduzeća u svrhu povećanja transparentnosti i približavanja poslovanja javnosti, parlamentu i medijima. Svrha je Načela pomoći vladama zemalja članica OECD-a i zemalja koje nisu članice OECD-a u njihovim naporima da procijene i poboljšaju pravni, institucionalni i regulatorni okvir za korporativno upravljanje u svojim zemljama, da formuliraju smjernice i prijedloge za burze, investitore, korporacije i druge sudionike u procesu razvoja dobrog korporativnog upravljanja. Principi predstavljaju opću osnovu koju zemlje članice OECD-a smatraju bitnom za razvoj dobre prakse upravljanja. Nisu predviđeni kao zamjena za inicijative vladinog, nevladinog ili privatnog sektora na izradi detaljnije "najbolje prakse" u korporativnom upravljanju. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf> (12. ožujka 2010.).

<sup>43</sup> Vlada do 2011. godine namjerava izraditi novi Zakon o upravljanju državnom imovinom s čijim će donošenjem prestati vrijediti Zakon o privatizaciji, Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju i Zakon o naknadi oduzete imovine. Također, spomenuti će Zakon predvidjeti i osnivanje Agencije za upravljanje državnom imovinom, koja će upravljati imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske i

na to da je riječ o modelu koji je rezultirao neučinkovitim korištenjem državne imovine, povjeravajući upravljanje većem broju institucija koje su na različite načine i vodeći se različitim pravilima obavljale svoje zadaće.

## 5. UPRAVLJAČKA FUNKCIJA

Upravno tijelo vodeći je organ društva, obvezatno djeluje u interesu društva, sudjeluje u stvaranju strategije poslovanja, motivira niži menadžment te vodi poslovanje k maksimalizaciji dobiti. U trgovačkim društvima u kojima je država imatelj dionica ili udjela iskustvo je pokazalo da situacija često nije takva i da je upravljanje društvom uistinu povjereno menadžmentu i različitim vladinim tijelima. Razlog tome je u manjkavostima sustava upravljanja državnom imovinom, ali i u kriterijima odabira osoba zaduženih za vođenje poslova društva.

Razdvajanje funkcija članstva od upravljanja, o čemu je već prije bilo riječi, rezultat je potrebe za učinkovitim i stručnim osobama u upravljačkim organima. Osim zahtjeva stručnosti, iznimno su važni i kriteriji procjene ponašanja nositelja upravljačke funkcije. Članovi upravnih organa dužni su poštivati zahtjev brižnog obnašanja dužnosti, postupati u skladu s načelom savjesnosti i poštenja, zabranjeno im je iskorištavati svoj položaj i ovlasti te upotrebljavati informacije u vlastitu korist ili na štetu poduzeća.<sup>44</sup>

---

Hrvatskog fonda za privatizaciju, ali i vlastitom imovinom i imovinom drugih državnih imatelja ili vlasnika na temelju ugovora o upravljanju imovinom. Također, Agencija će imati zadatak evidentirati i upisati vlasništvo nad državnom imovinom, donijeti strategiju i plan privatizacije trgovačkih društava i nekretnina te stvoriti preduvjete za razvoj trgovačkih društava od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku. Program Vlade 2009. - 2011., [http://www.vlada.hr/hr/content/view/full/84/\(search\)/yes?SearchText=program+vlade&SearchButton=Traži&Type=1&SubTree=10015](http://www.vlada.hr/hr/content/view/full/84/(search)/yes?SearchText=program+vlade&SearchButton=Traži&Type=1&SubTree=10015) (21. veljače 2010.). Na sjednici Vlade od 21. siječnja 2010. donesena je Odluka o projektu osnivanja Agencije za upravljanje državnom imovinom. Projekt osnivanja Agencije za upravljanje državnom imovinom morao bi sadržavati: analizu važećih pravnih propisa o upravljanju imovinom Republike Hrvatske; analizu trenutnog stanja upravljanja imovinom Republike Hrvatske; analizu stanja institucija koje upravljaju imovinom Republike Hrvatske; Nacrt prijedloga zakona o upravljanju državnom imovinom, kao i svih drugih provedbenih akata za funkcioniranje Agencije za upravljanje državnom imovinom i, prema potrebi, nacrt prijedloga izmjena i dopuna važećih zakona.

<sup>44</sup> Zakon o trgovačkim društvima na nizu mjesta vrlo jasno postavlja pitanje odgovornosti člana uprave, njegove dužne pozornosti i odgovornosti za štetu. Odredbama Zakona o

## 5. 1. Upravljanje trgovačkim društvima u kojima udjele ili dionice ima država

U trgovačkim društvima kojih je član država najveća prepreka učinkovitom vođenju poslova društva jest nesamostalnost članova upravnog tijela<sup>45</sup> koji od-

---

trgovačkim društvima svakako treba pridružiti i odredbe Zakona o obveznim odnosima prema kojima je član uprave stručnjak koji mora postupati s povećanom pozornošću. Također, članovi uprave podvrgnuti su i zabrani konkurencije. Uvijek moraju biti lojalni trgovačkom društvu u kojem obnašaju dužnost članova uprave, dužni su djelovati u interesu društva i ne smiju slijediti vlastite interese koji su u suprotnosti s interesima društva. Trebaju izbjegavati čak i situacije koje izazivaju sumnju u postojanje sukoba interesa. Članovi uprave trebaju bez odlaganja nadzorni odbor upoznati s osobnim interesom koji imaju u vezi s poslovima društva, kao i s drugim sukobima interesa. Također, ne smiju za sebe iskoristiti poslovne mogućnosti društva, pružati pomoć konkurentima ili sklapati s društvom poslove koji se ne sklapaju uz normalne tržišne uvjete. Isto tako ne smiju u vezi sa svojim poslom tražiti ili primati od trećih osoba isplate ili druge pogodnosti za sebe ili za bilo koju drugu osobu niti smiju davati nezakonite pogodnosti trećim osobama. Za obavljanje dopunskih aktivnosti izvan društva, a posebice za preuzimanje članstva u nadzornim odborima drugih društava koja nisu povezana s društvom u kojem obavljaju funkciju člana uprave, članovi uprave trebaju dobiti prethodnu suglasnost nadzornog odbora. Kod upravnih odbora na dužnu pozornost i odgovornost članova na odgovarajući način se primjenjuju odredbe o odgovornosti članova nadzornog odbora u društvima s dualističkim ustrojem organa. No, s obzirom na nadležnost upravnog odbora, u tome će ipak biti nekih razlika. Iz nadležnosti upravnog odbora proizlazi da će se pravila o dužnoj pozornosti i odgovornosti članova tog organa za štetu počinjenu društvu primjenjivati mnogo sličnije primjeni na članove uprave društva u dualističkom ustroju. Pritom će se morati razlikovati je li šteta počinjena nekom radnjom ili propustom učinjenim u vođenju društva, kad će se pravila morati primjenjivati slično kao kad je riječ o odgovornosti za počinjenu štetu članova uprave, ili je pak počinjena društvu radnjom ili propustom u obavljanju nadzora, kad će se odredbe Zakona primijeniti onako kako se primjenjuju na članove nadzornog odbora u društvima s dualističkim ustrojem organa. V. čl. 193., 210., 252., 273., 248.

<sup>45</sup> Po logici, ali i s obzirom na opće ograničenje koje je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti propisano, članom uprave trgovačkog društva ne može biti niti jedan državni dužnosnik. Državni će dužnosnici pozicijom u nadzornom odboru ili sudjelovanjem na glavnoj skupštini u toj domeni rada društva sudjelovati ako je tako predviđeno statutom, odnosno društvenim ugovorom, odnosno kada to zatraži uprava. Dužnosnici mogu biti članovi u najviše dvama nadzornim odborima trgovačkih društava koja su od posebnog državnog interesa, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član nadzornog odbora trgovačkog društva prema položaju. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, čl. 11., st. 5., 6. (Narodne novine 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09).

govaraju državi, odnosno ministarstvima ili čak pojedincima unutar Vlade ili vladajuće političke stranke. Na samostalnost uprave dodatno utječe i nadzor koji nad njom provodi jedno ili veći broj ministarstava, posebno tijelo zaduženo za državnu imovinu ili parlament. Sukob nadležnih autoriteta, odnosno situacije u kojima se društvo koristi za različite, većinom kratkotrajne, političke ciljeve, nauštrb učinkovitosti i dugoročnih razvojnih ciljeva, bitna je kočnica uspješnog poslovanja društva. Problemi upravljanja u društvima čiji je član država proizlaze, dakle, upravo iz činjenice da je odgovornost za poslovne odluke disperzirana među velikim brojem subjekata (menadžment, uprava, tijela koja upravljaju državnom imovinom, ministarstva, vlada) koji vrlo često u statusnopravnom smislu s društvom nemaju veze, a da, osim toga, najčešće nisu jasno određeni ciljevi poslovanja društva koji bi trebali imati presudnu ulogu prilikom procjene o tome vode li se poslovi društva u skladu s interesima društva.

Interese trgovačkog društva koje obavlja djelatnosti od općeg interesa često je teško pomiriti te je, stoga, vođenje poslova iznimno složeno. Poslovanje u najboljem interesu društva, naime, pred upravu stavlja zadaću da prilikom donošenja poslovnih odluka, u idealnom scenariju, pomiri nužnost zaštite djelatnosti od općeg interesa te ujedno poslove društva vodi na način da društvo posluje s dobitkom. Zato je iznimno važno ciljeve poslovanja društva jasno i precizno odrediti u statutu, odnosno u društvenom ugovoru.<sup>46</sup>

## 5. 2. Kodeks korporacijskog upravljanja

Korporacijsko upravljanje označava okvir za vođenje poslova društva i nadzor u trgovačkom društvu. Iako se osnovna pravila upravljanja trgovačkim društvima nalaze u odgovarajućim zakonima ili drugim propisima, praksa je pokazala da je sve češće uređivanje pitanja upravljanja trgovačkim društvom putem različitih kodeksa. Kodeksi predstavljaju skup pravila ili standarda koje najčešće izdaju kolektivna tijela. Gotovo sve zemlje EU-a imaju takve kodekse. Njihovi su izdavatelji državna tijela, različiti odbori, komisije koje osnivaju burze, poslovna zajednica, asocijacije pojedine gospodarske grane, akademski krugovi itd. Koliko će kodeks biti djelotvoran ovisi o društvenoj klimi, odnosno o pritisku tržišta kapitala; tržište treba kazniti lošijim tečajevima na burzi trgovačka društva koja bez razumljivog razloga odbiju preporuke kodeksa.

---

<sup>46</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises, str. 10.

Pitanje korporativnog upravljanja u Hrvatskoj nametnulo se usporedno s privatizacijom i izgradnjom institucija tržišnog gospodarstva.<sup>47</sup> Privatizacija je stvorila preduvjete za restrukturiranje trgovačkih društava, međutim, njezin je tok bio obilježen sporošću, arbitrarnošću u odlukama te nedovoljno učinkovitom uspostavom zakonskih i institucionalnih okvira za korporativno upravljanje. Sve je to usporilo širenje dobre prakse korporativnog upravljanja što je imalo negativan utjecaj na transparentnost poslovanja trgovačkih društava, na zaštitu prava dioničara, a time i na interes investitora i razvoj tržišta kapitala. Zakon o trgovačkim društvima, propisi kojima se uređuje tržište kapitala, zakoni kojima se uređuju računovodstvo i revizija te drugi zakoni u zemlji sadržavaju pravila relevantna za korporativno upravljanje trgovačkim društvima. Ipak, sve se češće javlja mišljenje da je dobru praksu korporativnog upravljanja potrebno razvijati i donošenjem te primjenom kodeksa korporativnog upravljanja.

U skladu sa standardima zemalja s razvijenim tržištem, u Zakon o trgovačkim društvima uključena je odredba prema kojoj glavnoj skupštini valja podnositi godišnje izvješće o stanju društva te godišnje konsolidirano izvješće.<sup>48</sup> Da bi se dobila prava slika vođenja poslova društva za društva čijim se dionicama trguje na uređenom tržištu vrijednosnih papira, uprava, odnosno izvršni direktori društva dužni su u posebnom odjeljku izvješća o stanju društva dati izjavu o primjeni kodeksa korporativnog upravljanja.<sup>49</sup> Zakon ne precizira o kojem je kodeksu riječ, pa je društvu ostavljen slobodan izbor primijeniti bilo koji kodeks koji smatra prikladnim za vođenje društva. Svrha je te norme da se dioničare uredno i temeljito obavijesti o tome kakva se dobra praksa upravljanja koristi u društvu s ciljem omogućavanja procjene je li društvo ispravno vođeno.

---

<sup>47</sup> Više o procesu privatizacije u Republici Hrvatskoj u npr. Gregurek, Miroslav, Stupanj i učinci privatizacije u Hrvatskoj, *Ekonomski pregled*, 52 (1-2), 155 - 188 (2001).

<sup>48</sup> Čl. 250. a, b. Zakona o trgovačkim društvima. U travnju 2007. godine Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga i Zagrebačka burza izradili su Kodeks korporacijskog upravljanja, čije odredbe dobrovoljno primjenjuju društva uvrštena u službeno tržište, redovito tržište i tržište javnih dioničkih društava na Zagrebačkoj burzi. Odluka o donošenju Kodeksa korporacijskog upravljanja (Narodne novine 46/07).

<sup>49</sup> Kako sama izjava ne bi bila puka formalnost, Zakon o trgovačkim društvima u čl. 272. p iscrpno propisuje njezin sadržaj.



## 6. NADZORNA FUNKCIJA

Uspješno upravljanje trgovačkim društvom podrazumijeva i učinkovit nadzor nad vođenjem poslova društva te, u funkcionalnom smislu, odvajanje članstva od kontrole.<sup>50</sup> Organizacijska podjela upravljanja i nadzora te formiranje dvaju organa, uprave i nadzornog odbora, obvezna je u dualističkom obliku upravljanja dioničkim društvom. Uprava je odgovorna za vođenje poslova, a nadzorni odbor nadzire njezino djelovanje. Monistički sustav korporativnog upravljanja, uveden kao alternativa dualističkom, povjerava funkcije upravljanja i nadzora upravnom odboru, pa članovi nadzornog komiteta upravnog odbora mogu biti upućeni u donošenje njegovih odluka.

Nezavisno od strukture organa trgovačkog društva, zaštita interesa svih dioničara i članova nalaže da se upravni organ društva stavi pod učinkovitu i dostatno nezavisnu kontrolu. U društvima disperzirane članske strukture glavno je pitanje kako naglasiti odgovornost menadžmenta malim dioničarima, a u društvima u kojima postoji dominantan dioničar u fokusu je pak pitanje kako osigurati ispravno vođenje poslovanja koje će uzimati u obzir i interese manjinskih dioničara te ostalih interesnih skupina.<sup>51</sup>

U trgovačkim društvima u kojima država ima dionice ili udjele na vođenje poslova društva, unutar zakonskih okvira, država će moći utjecati i putem nadzornog odbora ako je dioničko društvo ustrojeno na dualističkom principu, odnosno ako taj odbor postoji u društvu s ograničenom odgovornošću. Kao i svaki drugi član društva na glavnoj skupštini, odnosno skupštini društva, sudjelovat će u odabiru članova nadzornog tijela.

---

<sup>50</sup> To, dakako, ne znači da članovi društva ne mogu biti zastupljeni i osobno u nadzornom organu trgovačkog društva. No, članstvo u društvu ne znači automatski i članstvo u nadzornom organu jer su te dvije funkcije odvojene.

<sup>51</sup> Svakako valja imati na umu da se poslovi društva trebaju voditi u interesu društva, dok su interesi pojedinih osoba sporedni. Kao i članovi upravljačkih organa, tako i članovi nadzornih organa trebaju uzeti u obzir partikularne interese, no u konačnoj odluci prevagu bi trebalo dati interesima društva kao posebne gospodarske cjeline, pa čak i kada je to suprotno interesima nekih, čak i većinskih dioničara. Dakako, u stvarnosti je teško očekivati da će članovi tih organa zanemariti interese i želje članova koji imaju prevladavajući utjecaj u društvu jer će to nesumnjivo u konačnici imati za posljedicu opoziv onih članova upravljačkih i nadzornih organa koji se nisu ponašali u skladu s očekivanjima većinskih dioničara, odnosno članova društva.

U Republici Hrvatskoj dužnost imenovanja, odnosno predlaganja članova nadzornih organa u trgovačkim društvima u kojima je država član, povjerena je Hrvatskom fondu za privatizaciju, točnije njegovu predsjedniku koji o prijedlogu ili imenovanju odlučuje na temelju prethodne odluke Upravnog odbora Fonda.<sup>52</sup>

## 6. 1. Ovlasti nadzornog odbora i neizvršnih direktora

Dok je jasna odgovornost uprave da vodi poslove društva, nešto je teže opisati ulogu nadzornog odbora. Pod nadzorom vođenja poslova društva ne podrazumijeva se samo nadzor u tehničkom smislu, nego i aktivno provođenje brige o cjelokupnom poslovanju društva. U tom smislu, a u vezi s ovlastima koje nadzorni odbor ima po zakonu, nadzorni odbor nema samo nadzornu, već i poslovodstvenu funkciju.<sup>53</sup>

Ovlasti nadzornog odbora obuhvaćaju kako tekući i preventivni nadzor, tako i odabir članova uprave, predlaganje imenovanja novog nadzornog odbora i zastupanje društva prema upravi.<sup>54</sup> Nadzorni odbor kontrolira menadžment u

<sup>52</sup> Ista je ovlast dana i Središnjem državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, ali tek nakon rješavanja statusa Hrvatskog fonda za privatizaciju. Statut Hrvatskog fonda za privatizaciju (Narodne novine 59/00), čl. 31., Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (Narodne novine 11/04, 121/04, 27/08), čl. 2. u vezi s čl. 15.

<sup>53</sup> Nadzorni odbor ne smije se zadržati samo na ispitivanju onoga što je bilo prije, nego mora djelovati preventivno savjetujući upravu, čime utječe na poslovnu politiku društva. Barbić, Jakša, *op. cit.* u bilj. 15., str. 556.

<sup>54</sup> Zakon o trgovačkim društvima, čl. 263., 244., 280., 268., 250. Nadzorna ovlast očituje se i u dužnosti ispitivanja protupravnih ponašanja uprave, premda nadzorni odbor nema pravo na podizanje tužbe. Riječ je o nemogućnosti da se vodi spor između samih organa društva; nadzorni odbor ovlašten je jedino zastupati društvo u sporu koji vodi protiv članova uprave. Objektivna odgovornost propisana Zakonom o trgovačkim društvima znači da se direktori neće držati odgovornima u slučaju da su postupali u najboljem interesu društva, a na temelju ispravnih informacija. Međutim, taj objektivni standard pokazao se nepraktičnim u vezi s povredama dužnosti, lojalnosti i u vezi sa slučajevima sukoba interesa. Uloga članova nadzornog odbora, odnosno neizvršnih direktora, ključna je upravo zbog područja u kojima je mogućnost sukoba interesa upravljačkog kadra posebno prisutna. Riječ je o pitanjima imenovanja direktora, određivanja naknada te revizije koja svjedoči ne samo o uspješnosti vođenja društva, već i o načinu na koji su organizirane i primijenjene procedure interne kontrole poslovanja. Više o odgovornosti članova nadzornog odbora u: Barbić, Jakša, *op. cit.* u bilj. 15., str. 580 - 583.

vezi s poštivanjem zakonskih obveza, statuta i određenih strategija poslovanja. U dioničkim društvima ne može utjecati na samo posloводство, no ako je tako predviđeno statutom, pojedine odluke uprave mogu se donijeti samo uz prethodno odobrenje nadzornog tijela.

U dioničkim društvima koja su prihvatila monistički sustav u upravnom odboru objedinjene su funkcije vođenja poslova i nadzora. U većim trgovačkim društvima ovlast vođenja poslova prenesena je na manje odbore ili komisije<sup>55</sup> ili pak na pojedine rukovodioce koji nisu ujedno i članovi upravnog tijela. S obzirom na to da svi direktori imaju jednake ovlasti, neizvršni direktori nisu ograničeni na eventualno prethodno odobrenje pojedinih poslovodstvenih odluka, već imaju mogućnost sudjelovati u odlučivanju o poslovima društva. Također, svi direktori dijele i jednake dužnosti prema trgovačkom društvu. Na pitanje koji je od Zakonom ponuđenih sistema pogodniji za korporativno upravljanje društvima u kojima je država član, ne može se jednostavno odgovoriti. Na prvi pogled čini se da monistički ustroj, koji od neizvršnih direktora zahtjeva veći angažman, ali im i daje veće ovlasti, postavlja pred obnašatelje nadzorne funkcije teže zadaće koje traže sustavan i kvalitetan angažman, odnosno otvara prostor podobnim, ali nestručnim direktorima da nanose ozbiljnije štete društvu.

## 6. 2. Profil i dužnosti članova nadzornog odbora, odnosno neizvršnih direktora

Posebno je važno pitanje kvalifikacija za pozicije u nadzornim tijelima. Većina kodeksa korporacijskog upravljanja i nacionalnih zakona ostavljaju samom društvu da eventualno u statutu odredi koje to posebne kvalifikacije treba imati potencijalni član nadzornog odbora ili neizvršni direktor. Razlozi tome

---

<sup>55</sup> Ovisno o prilikama u društvu te o broju članova, nadzorni odbor u dualističkom ili upravni odbor u monističkom sustavu imaju pravo osnivati komisije kako bi povećali svoju učinkovitost i olakšali rješavanje složenih pitanja. Zakon o trgovačkim društvima, *op. cit.* u bilj. 2., čl. 264., st. 3., 272. i st. 4. Europska Komisija predlaže osnivanje triju komisija pri nadzornom odboru ili nadzornom komitetu upravnog odbora koje bi imale zadaću pripremati preporuke za donošenje odluka samog odbora kako bi njegove odluke bile kvalitetnije, ali i kako bi se umanjile mogućnosti sukoba interesa koji bi mogao utjecati na dužnosti odbora. Recommendation on the role of non-executive or supervisory directors, European Commission, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/independence/2004-05-consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/independence/2004-05-consultation_en.pdf) (12. ožujka 2010.)

su jasni, potrebe u vezi s članovima nadzornih tijela ovisit će, među ostalim, i o poslovnim aktivnostima, veličini društva, zajednici u kojoj društvo posluje i sl. Tako i Zakon o trgovačkim društvima propisuje samo tko ne može biti član nadzornog tijela te prepušta samom društvu propisivanje posebnih uvjeta.<sup>56</sup>

Razlozi zakonskog propisivanja ograničenja tko može postati članom nadzornog odbora nalaze se u nužnosti da nadzorni organ bude nezavisan, dakle, slobodan od svakog potencijalnog sukoba interesa. Najčešće je riječ o izostanku veza s obnašateljima upravljačke funkcije, većinskim dioničarima te samim trgovačkim društvom. Zbog toga Zakon o trgovačkim društvima propisuje da članom nadzornog odbora ne može biti član uprave društva, član nadzornog ili upravnog odbora u deset društava, član uprave ili izvršni direktor društva koje je ovisno u odnosu na dioničko društvo te član uprave, odnosno izvršni direktor drugog društva kapitala u čijem se nadzornom, odnosno upravnom odboru, nalazi član uprave društva. Bez obzira na zakonsko ograničenje, konačno će upravo nadzorni, odnosno upravni odbor, odrediti što znači odgovarajući sastav tog organa te kada postoji ili ne postoji nezavisnost pojedinog člana, jer nezavisnost nije samo pitanje izostanka određenih veza, već i način na koji osoba obnaša svoje dužnosti.<sup>57</sup>

Bez obzira na člansku strukturu trgovačkog društva članovi nadzornog odbora moraju biti lojalni društvu te djelovati u njegovu najboljem interesu. Kako bi maksimalno pojasnio dužnosti člana nadzornog odbora, Zakon o trgovačkim društvima uklonio je dvojbu u čijem interesu trebaju djelovati članovi tog tijela. Sada je izričito propisano da su članovi nadzornog odbora dužni djelovati u interesu društva pri čemu nije odlučno tko ih je imenovao, odnosno na čiji su prijedlog izabrani. Onaj tko djeluje u organu društva mora, bez obzira na to o kome je riječ, djelovati samo u interesu društva. Postupi li suprotno tome, može odgovarati za štetu koju time počini društvu. Dakle, članovi nadzornog odbora odgovorni su za svoje postupke te odgovaraju prema načelu presumirane krivnje.<sup>58</sup> No, u slučaju državnih dužnosnika koji obavljaju nadzornu funkciju

---

<sup>56</sup> Zakon o trgovačkim društvima, čl. 255.

<sup>57</sup> Recommendation on the role of non-executive or supervisory directors, European Commission, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/independence/2004-05-consultation\\_eng.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/independence/2004-05-consultation_eng.pdf) (12. ožujka 2010.).

<sup>58</sup> Članovi nadzornog odbora, kao i članovi uprave, odgovaraju prema posebnim propisima Zakona o trgovačkim društvima, ali i prema odredbama kaznenog prava. Zakon propisuje odgovornost za slučajeve imenovanja uprave suprotno odredbama zakona i statuta (čl. 239.) ako nadzorni odbor na sebe prenese obvezu vođenja poslova društva

formalno izvan područja njihova zaposlenja, nije jasno bi li se država trebala smatrati odgovornom za mjere koje su poduzeli obavljajući nadzor, a koje su bile štetne za društvo ili članove.

### 6. 3. Državni dužnosnici kao članovi nadzornih organa

Uloga državnih dužnosnika kao nositelja nadzorne funkcije u trgovačkim društvima predviđena je Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti i određenim posebnim zakonima. Državni dužnosnici mogu obnašati nadzorne funkcije u najviše dvama nadzornim odborima u društvima od posebnog državnog interesa<sup>59</sup> koje određuje Sabor na prijedlog Vlade ili na temelju posebnog zakona u kojem im slučaju nadzorna funkcija pripada prema položaju.<sup>60</sup> U vezi s dužnosnicima koji obnašaju dužnost u jedinici lokalne, odnosno regionalne samouprave, članstvo u nadzornom odboru omogućeno im je samo u trgovačkim društvima u kojima te jedinice imaju udjele, a od posebnog su interesa za jedinicu lokalne, odnosno regionalne samouprave.<sup>61</sup>

---

iz nadležnosti uprave, odnosno ako daje upravi naloge za vođenje poslova (čl. 263/5) i ako se pokriva formalno odlukama glavne skupštine ili uprave, a radi protupravno (čl. 273.).

<sup>59</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, čl. 11., st. 6. Odluka o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa (Narodne novine 132/09). Ta odluka izaziva mnogobrojne kritike. Riječ je o dokumentu koji popisuje trgovačka društva u čijim nadzornim odborima mogu biti državni dužnosnici, a sadržava određen broj strateški nevažnih poduzeća. Sintagma "poseban državni interes" navodi na zaključak da je riječ o trgovačkim društvima koja se bave djelatnostima od općeg interesa, no spomenuti dokument skup je društava u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju u kojima država ima više od određenog postotka udjela, što može navesti na zaključak da je glavni kriterij odabira bio članski udio te da se strateška važnost društva nije uzimala u obzir. S obzirom na spomenuti kriterij valja i tumačiti popis društava od posebnog državnog interesa i ne miješati ga s popisom strateški važnih poduzeća koji se tek ima sastaviti.

<sup>60</sup> Primjerice, Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine 138/06) propisano je u čl. 17. da nadzorni odbor čini pet ministara Vlade Republike Hrvatske od kojih su ministar nadležan za financije i ministar nadležan za gospodarstvo obvezni članovi, a preostala tri ministra u nadzorni odbor imenuje Vlada Republike Hrvatske među ministrima nadležnim za razvitak, turizam, poljoprivredu, zaštitu okoliša ili graditeljstvo.

<sup>61</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, čl. 11., st. 7.

Članove nadzornih odbora koji predstavljaju državu, a nisu na položaju na temelju posebnog zakona, imenuje Vlada.<sup>62</sup>

Hrvatska praksa povjeravanja nadzora nad radom trgovačkih društava nosiocima najviših funkcija izvršne vlasti otvara ne samo pitanje kvalitete izvršavanja povjerene im obveze, već i pitanje zaštite ravnopravne tržišne utakmice od favoriziranja trgovačkog društva za čiji je nadzor državni dužnosnik zadužen na štetu konkurentskih društava na tržištu.

#### 6. 4. Odgovornost parlamentu

Konačno, važno je istaknuti i ulogu parlamenta u nadzoru rada trgovačkih društava u kojima je država član. Naime, parlamentarna kontrola i javni uvid omogućeni su radi osiguranja političke objektivnosti, jasne političke odgovornosti, transparentnosti političkog odlučivanja te uključivanja građana u donošenje odluka. Kontrola, među ostalim, osigurava odgovornost nadležnog ministra prema parlamentu te istovremeno jamči pristup svim relevantnim informacijama o trgovačkom društvu široj javnosti i medijima u skladu sa zakonskim propisima.<sup>63</sup> Uspješnost parlamentarne kontrole zavisi od kvalitete suradnje parlamenta i vlade, nezavisno od pitanja upravljanja državnom imovinom.

U Republici Hrvatskoj Vlada je obvezna na njegov zahtjev izvijestiti Sabor o svojem radu, o politici koju provodi, o izvršavanju zakona te o drugim pi-

---

<sup>62</sup> U drugim državama u Europi to su u pravilu djelatnici ministarstva na tehničko-profesionalnoj, a ne na političkoj razini, što znači da u nadzornim odborima ne sudjeluju ministri, a to pak čini hrvatski model posebnim u odnosu na gotovo sve europske zemlje. U Španjolskoj su članovi upravnog odbora najčešće državni tajnici ili pomoćnici ministara. Primjerice, u Danskoj, premda ne postoji zakonska odredba kojom je vladinim dužnosnicima izrijekom zabranjeno članstvo u nadzornim odborima društava kojih je država član, postoji nepisano pravilo da ministri nisu članovi nadzornih odbora, već se u nadzorna tijela imenuju viši državni službenici iz resornih ministarstava. Slično kao i u Bugarskoj gdje ministri ne sudjeluju izravno u radu upravnih ili nadzornih odbora, već samo nadziru rad svojih punomoćnika kojima je za glasovanje u nekim važnijim pitanjima za rad društva potrebna prethodna suglasnost ministra. Također, i u Češkoj su za pojedina ministarstva u nadzorne odbore imenovani zamjenici ministara, stručni djelatnici ministarstva ili vanjski stručnjaci.

<sup>63</sup> Primjerice u Švedskoj parlamentarni zastupnici imaju pravo sudjelovati na skupštini trgovačkih društava u kojima država ima barem 50 % udjela te koja zapošljavaju više od 50 zaposlenika.

tanjima iz svojega djelokruga. Također, Sabor ima pravo tražiti odgovarajuća izvješća i podatke od ministara i dužnosnika koji rukovode radom određenih tijela državne uprave, a oni su na postavljeni zahtjev obvezni podnijeti odgovarajuća izvješća, odnosno dostaviti podatke kojima raspolažu.<sup>64</sup> Navedene ovlasti Sabora dostatan su pravni temelj za učinkovitu parlamentarnu kontrolu Vlade i pristup relevantnim informacijama o radu izvršne vlasti, pa time i o načinu ostvarivanja članskih prava države u trgovačkim društvima.

## 7. ZAKLJUČAK

Dva su pitanja ključna kada je riječ o organizaciji i upravljanju trgovačkim društvima kojih je član država te čiji je predmet poslovanja djelatnost od općeg interesa. Prvo se odnosi na složenost određivanja i provođenja strategije poslovanja takvih trgovačkih društava, a drugo se odnosi na organizaciju ostvarivanja članskih, upravljačkih i nadzornih funkcija. Nedvojbeno je upravljanje trgovačkim društvima u kojima udjele ili dionice ima država iznimno složeno i osjetljivo zbog potrebe pomirenja katkada oprečnih ciljeva maksimizacije profita, s jedne strane, i osiguranja trajnog obavljanja djelatnosti u općem interesu, s druge strane. Potrebno je uložiti znatan napor kako bi se osigurala organizacijska struktura koja će jamčiti transparentnost postupanja, mogućnost učinkovite kontrole poslovanja te koja će minimizirati mogućnost sukoba interesa u vezi s funkcijama na koje se biraju državni dužnosnici, odnosno osobe koje imenuje država kada ostvaruje članska prava u tim trgovačkim društvima.

Problemi vezani uz organizaciju upravljanja trgovačkim društvima u kojima je država član mogu se podijeliti: (i) na probleme vezane uz način vršenja članskih prava i učinkovitost vođenja poslova društva, (ii) na probleme administrativnog odvajanja članske funkcije od odgovornosti za regulaciju tržišta, (iii) na probleme vezane uz samostalnost i stručnost neposrednih voditelja poslova društva s obzirom na disperziju odgovornosti za poslovne odluke zbog utjecaja (nepoželjnog, ali stvarnog i velikog) političkih struktura na poslovodstvo te (iv) na probleme vezane uz učinkovitu i nezavisnu kontrolu vođenja poslova trgovačkog društva, prvenstveno s obzirom na nositelje nadzorne funkcije.

Ono što je kazano za trgovačka društva u kojima je član država, na odgovarajući način vrijedi i za trgovačka društva u kojima je član jedinica lokalne ili regionalne uprave.

---

<sup>64</sup> Poslovník Hrvatskog Sabora (Narodne novine 6/02), čl. 111., 112., 115.

Model upravljanja državnom imovinom kakav postoji danas u Republici Hrvatskoj pokazao se neučinkovitim. Povjeravanje upravljanja udjelima u trgovačkim društvima čiji je član država većem broju institucija nije polučio zadovoljavajuće rezultate i izvjesno je da će se u skoroj budućnosti morati svakako provesti opsežne reforme postojećeg zakonodavnog okvira u smjeru centralizacije odgovornosti za obnašanje članskih prava kako bi se člansku funkciju jasno razdvojilo od ostalih državnih funkcija. S druge strane, problemi nesamostalnosti upravljačkog tijela i neučinkovite kontrole poslovanja trgovačkih društava nisu posljedica neodgovarajućeg zakonskog okvira. Umjesto promjenama propisa, ti se problemi trebaju prije svega riješiti prihvaćanjem odgovarajućih standarda poslovanja te transparentnijim vođenjem poslova društva i odabirom stručnih i nezavisnih osoba na položaje nositelja članskih, upravljačkih i nadzornih funkcija.

Osim neposrednog utjecaja politike, nedovoljno jasno određeni ciljevi poslovanja društava nose dio odgovornosti za probleme vezane uz upravljanje trgovačkim društvima kojih je član država. Odgovornost je za to na državi kao članu društva. S obzirom na to da se u trgovačkim društvima kojima je predmet poslovanja djelatnost od općeg interesa moraju pomiriti interesi stjecanja dobiti s prijemkom potrebom osiguranja trajnog obavljanja djelatnosti društva, prvi korak prema uspješnoj poslovnoj politici mora biti jasno određivanje ciljeva poslovanja društva. Bez definiranja spomenutih ciljeva bit će teško definirati strategiju poslovanja društva te ocijeniti uspješnost obnašanja upravljačke funkcije, odnosno procijeniti vode li se poslovi društva u skladu s njegovim interesima. U ovom slučaju interesi društva mogu se uvelike izjednačiti s općim interesima građana, pa time, zbog javnopravne funkcije države, i s interesima i zadaćama države kao javne vlasti. Primjereno tome, zapravo se može reći da u ovom slučaju interesi države kao javne vlasti i regulatora (osigurati trajno obavljanje djelatnosti od općeg interesa) i interesi države kao člana društva (ostvarivanje ciljeva društva, što ovdje nije iskazano samo ili prvenstveno nastojanjem da se postigne što viša dobit) nisu posve divergentni. Tim više, za osobe koje djeluju kao članovi upravljačkih i nadzornih organa tih trgovačkih društava osobito je važno jasno iskazati da je prvotni interes društva osiguranje pružanja usluga od općeg interesa, dok su drugi interesi i ciljevi (financijski), koji su inače izraženiji kod drugih trgovačkih društava, ovdje sporedni.

Osnovna bi obilježja sustava upravljanja cjelokupnom državnom imovinom trebala biti učinkovitost u poslovnom smislu (što nije identično ideji maksimizacije dobiti), osiguranje transparentnosti poslovanja radi zaštite građana



i osiguranje trajnog obavljanja djelatnosti od općeg interesa. Pritom se treba osigurati jednak tretman svih poduzetnika u nekoj djelatnosti. Cilj takva pristupa je uspostava uspješnih i dobro funkcionirajućih trgovačkih društava koja pozitivno utječu na cjelokupnu poslovnu klimu u zemlji. Republika Hrvatska, uz izmjene zakonodavnog okvira zbog kojih će se sistem upravljanja trgovačkim društvima centralizirati, mora prihvatiti i određene sustavne izmjene pristupa upravljanju trgovačkim društvima kojih je član. Bez prihvaćanja standarda poslovanja koje je pred trgovačko društvo postavilo tržište te nužnosti transparentnog vođenja poslova s obzirom na pravila tržišnog natjecanja, trgovačka društva zadužena za obnašanje djelatnosti od općeg interesa neće moći ostvariti i zadržati odgovarajući položaj na tržištu.

### Summary

Nina Širola \*  
Siniša Petrović \*\*

### STATE AND COMPANY

*The paper gives a comprehensive analysis of the specificities of the governance of state-owned enterprises. The authors focus on companies providing services of general interest and are thus not allowed to focus exclusively on profit accumulation but must also protect the service they provide. The national legal framework regulating the structure and rules of governance of corporations is explained. Specifics of the ownership, management and control functions are presented. The reasons for the separation of ownership, management and control functions are analyzed. Current solutions, practices, and their shortcomings are considered. The role of state officials at general meetings (or shareholders' meetings) and supervising bodies is examined. Special attention is paid to the comparative review of ownership, management and control functions exercised by the state, comparing them to Croatian solutions. Furthermore, certain suggestions are put forward regarding the state property governance system; the authors indicate that main characteristics of the*

---

\* Nina Širola, LL. B., Assistant Lecturer, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagrebu

\*\* Siniša Petrović, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

*state property management system should be efficiency, transparency, guaranteed performance of services of general interest and equal treatment of entrepreneurs. Finally, it is concluded that the legislative basis of the Croatian state property governance system should be altered in order to centralize their governance within one body and if the state-owned enterprises are to be managed properly, they will have to incorporate established modern managerial techniques.*

*Key words: company, state, ownership function, management function, control function, state officials*

## Zusammenfassung

Nina Širola \*  
Siniša Petrović \*\*

## DER STAAT UND HANDELSGESELLSCHAFTEN

*Die Autoren analysieren die Besonderheiten der Geschäftsführung in Handelsgesellschaften, an denen der Staat Aktien oder Anteile hält. Besondere Aufmerksamkeit gebührt den Handelsgesellschaften, die Tätigkeiten von allgemeinem Interesse ausüben und die nicht ausschließlich auf die Gewinnerzielung ausgerichtet sein dürfen, sondern verpflichtet sind, die Tätigkeit, die sie ausüben, auch zu schützen. Die Autoren erläutern den gesetzlichen Rahmen für die Struktur und Führung von Handelsgesellschaften, deren Gesellschafter der Staat ist. Die spezifischen Merkmale der Ausübung der Rolle des Gesellschafters, der Geschäftsführung und des Aufsichtsorgans werden analysiert. Bestehende Lösungen und Praxis wie auch deren Mängel werden dargelegt. Die Rolle der Staatsfunktionäre in den Gesellschafter- und Aufsichtsorganen wird problematisiert. Ein besonderer Akzent liegt auf der vergleichenden Darstellung der Ausübung der Gesellschafter-, Geschäftsführungs- und Aufsichtsfunktionen durch den Staat im Vergleich zu den kroatischen Lösungen. Es werden bestimmte Anregungen formuliert in Bezug darauf, wie das System des gesamten Staatsvermögens verwaltet werden sollte, da als zentrale Charakteristiken Effizienz, Transparenz, die Sicherung der Ausübung der Tätigkeit von*

---

\* Nina Širola, Dipl. - Jur., wiss. Assistentin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

\*\* Dr. Siniša Petrović, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

*allgemeinem Interesse und die Gleichbehandlung aller Unternehmer zu beachten sind. Schließlich stellen die Autoren fest, dass es erforderlich ist, den gesetzlichen Rahmen des kroatischen Systems der Verwaltung von Staatsvermögen auf eine Zentralisierung der Verwaltung hin auszurichten wie auch bestimmte Systemveränderungen beim Zugang zur Frage der Geschäftsführung von Handelsgesellschaften, deren Gesellschafter auch der Staat ist, einzuführen.*

*Schlüsselwörter: Handelsgesellschaft, Staat, Gesellschafterfunktion, Geschäftsführungsfunktion, Aufsichtsfunktion, Staatsfunktionäre*

