

VODIČ ZA SPROVOĐENJE

Smjernice OECD za borbu protiv korupcije i
jačanje integriteta u državnim preduzećima



Vodič za sprovođenje

Smjernice OECD za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima



Ministarstvo
javne uprave

Publikacija je nastala u okviru projekta "Civilno društvo za zdrava, djelotvorna, održiva i transparentna javna preduzeća [BEST SOEs]", koji je finansijski podržan od strane Evropske unije, uz kofinansiranje Ministarstva javne uprave. Sadržaj teksta je isključiva odgovornost Instituta alternativa, i nužno ne odražava stavove Evropske unije i/ili Ministarstva javne uprave.



Ovu publikaciju navodite na sljedeći način:

OECD (2023): „Vodič za sprovođenje: Smjernice OECD za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima”

<http://www.oecd.org/corporate/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm>

Originally published by the OECD in English under the title: “Implementation Guide: OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity for State-Owned Enterprises” © OECD 2020 <http://www.oecd.org/corporate/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm>.

This translation was not created by the OECD and should not be considered an official OECD translation. The quality of the translation and its coherence with the original language text of the work are the sole responsibility of the author or authors of the translation. In the event of any discrepancy between the original work and the translation, only the text of the original work shall be considered valid.

© 2023 Institut Alternativa for this translation



Sadržaj

Predgovor	5
O Vodiču za sprovođenje	6
Struktura Vodiča za implementaciju	8
Istaknuti elementi	9
Preporuka I – Utvrđivanje ključnih definicija	10
Integritet države	12
Preporuka II – Integritet države	13
II.A. Primjena visokih standarda ponašanja za državu	14
II.B. Uspostavljanje vlasničkih struktura koje promovišu integritet	23
Preporuka III – Ostvarivanje prava državnog vlasništva uz integritet	33
III.A. Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države po pitanju integriteta i borbe protiv korupcije	34
III.B. Aktivan i informisan vlasnik – djelovanje u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima	45
Integritet na nivou preduzeća	58
Preporuka IV – Promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije na nivou preduzeća	59
IV.A. Promovisanje integriranih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima	60
IV.B. Promovisanje interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima	73
IV.C. Čuvanje autonomije organa nadležnih za odlučivanje u državnim preduzećima	89
Preporuka V – Odgovornost državnih preduzeća i države	99
V.A. Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole za državna preduzeća	100
V.B. Preduzimanje mjera i poštovanje propisanih procedura za istrage i krivično gonjenje	107
V.C. Traženje doprinosa od civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice	116
Reference	124
Prilog A. Drugi pravni instrumenti OECD-a za promovisanje integriteta u privatnom i javnom domenu	128



Predgovor

Preporuka Savjeta Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj [OECD], o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima [OECD/LEGAL/0451] usvojena je na sjednici Savjeta OECD-a na ministarskom nivou, 22. maja 2019. godine. U cilju podrške obveznicima u sprovođenju Smjernica, Savjet je naložio Odboru za korporativno upravljanje, posredstvom svoje Radne grupe za državno vlasništvo i praksu privatizacije [Radna grupa] i u saradnji sa Radnom grupom za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama [WGB] i Radnom grupom visokih javnih funkcionera za integritet [WPSPIO], da „kroz inkluzivan proces razvije vodič za implementaciju koji pomaže obveznicima da sprovedu Preporuku”.

Ovaj Vodič za sprovođenje rezultat je tekuće saradnje Radne grupe, WGB i WPSPIO, i obuhvata neprocjenjive smjernice i brojne dobre prakse ovih tijela. Vodič je pripremila Odjeljenje za korporativno upravljanje i korporativne finansije unutar Direktorata OECD-a za finansije i preduzetništvo, koji vodi Hans Kristijansen, koautori dokumenta su Alison Mekmekin i Tanja Kavanska, dizajn je pripremila Katrina Bejker, a urednički ga je podržao Henrik Sorita Meneses. Kolege u Odjeljenju za borbu protiv korupcije u Direktoratu za finansije i preduzetništvo, kao i u Odjeljenju za integritet u javnom sektoru unutar Direktorata za javno upravljanje, pružile su stručni uvid i komentare.



O Vodiču za sprovođenje

Ovaj Vodič za implementaciju ima za cilj da podrži državne vlasnike u sprovođenju odredbi Preporuka Savjeta o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima (*Smjernice za BPKI*). Vodič za implementaciju obuhvata četiri stuba Smjernica za BPKI, predstavljenih dalje u tekstu.

Smjernice za BPKI, a samim tim i uputstva za implementaciju sadržana u ovom Vodiču, upućena su javnim funkcionerima koji su zaduženi za upravljanje državnim preduzećima u ime javnosti. Smjernice su primjenjive na sva državna preduzeća koja obavljaju privredne djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da ujedno ostvaruju ciljeve javne politike, ili vrše odgovarajuća državna ovlaštenja. Imajući u vidu različite strukture državnih preduzeća, koje variraju od zemlje do zemlje, ispitivanja koja se odnose na pitanja vlasništva, kontrole, statusa i funkcije, između ostalog, mogu pomoći da se utvrdi da li je određeni subjekt zaista državno preduzeće. Iako se subjekti možda neće jasno uklopiti u navedenu definiciju državnog preduzeća, država bi mogla da razmotri da li ima koristi od primjene relevantnih odredbi Smjernica za BPKI ili od primjera navedenih u Vodiču za implementaciju.

Vodič za implementaciju takođe pruža uvide koji mogu biti korisni za korporativno upravljanje državnim preduzećima i upravljanje širom zajednicom zainteresovanih strana koja može uticati na integritet državnog sektora.

Vodič za implementaciju ne uvodi nove preporuke, niti traži od države da uvodi preporuke povrh Smjernica za BPKI, ili mimo standarda OECD-a na kojima su zasnovane Smjernice za BPKI. Primjeri iz zemalja izvučeni su iz iskustava država članica i nečlanica koje su obveznici Radne grupe za državno vlasništvo i praksu privatizacije, Radne grupe za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama i Radne grupe visokih javnih funkcionera za integritet. Navedeni primjeri pokazuju moguće pristupe implementaciji Smjernica za BPKI. Međutim, nijesu iscrpni i stoga je važno naglasiti da postoje i druga sredstva za implementaciju Smjernica za BPKI.



• ŠTA SU SMJERNICE ZA BPKI?

Smjernice za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima [Smjernice za BPKI] pružaju preporuke državama o ispunjavanju uloge aktivnog i informisanog vlasnika u oblastima integriteta i borbe protiv korupcije. Sadrže sugestije u vezi sa integritetom pojedinačnih državnih preduzeća i subjekata u državnom vlasništvu, kao i u pogledu ukupne vlasničke strukture.

Smjernice za BPKI dopunjuju Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje državnim preduzećima. Takođe, oslanjaju se na postojeće pravne instrumente OECD-a, koji se odnose na borbu protiv korupcije, integritet i korporativno upravljanje i imaju za cilj da ih dopune – posebno Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama i povezane pravne instrumente, kao i Preporuku Savjeta o javnom integritetu.

Na sve odjeljke Vodiča primjenjuje se sljedeća napomena: način na koji država odlučuje da sprovede preporuke sadržane u Smjernicama za BPKI treba da zavisi od zakonskog i regulatornog okvira za državna preduzeća i njihove vlasnike, imajući u vidu specifične izazove u oblasti integriteta. Smjernice i primjeri sadržani u ovom dokumentu imaju za cilj da pruže državama više opcija za sprovođenje, čija primjenjivost se može razlikovati u zavisnosti od države, te možda nijesu prikladni za sve nacionalne kontekste. Ovaj Vodič zamišljen je kao „živ” dokument, koji će biti podložan reviziji i ažuriranju u odnosu na razvoj prakse i identifikovanje novih izazova.

STUBOVI „SMJERNICA ZA BPKI”



Struktura Vodiča za sprovođenje

KAKO DRŽAVA MOŽE DA SPROVEDE OVU PREPORUKU?

Pružna pregled pristupa koji državni vlasnici mogu primijeniti, kao i šta sve mogu razmotriti u adresiranju izazova.

ZAŠTO JE OVA PREPORUKA VAŽNA?

Objašnjava izazove koje Preporuka adresira.

PITANJA I ODGOVORI

Pružna odgovore na uobičajena Pitanja u vezi sa Preporukom.

66 PRIMJERI ZEMALJA

Pružna primjere različitih pristupa u implementaciji Preporuke.

KOJI DRUGI IZVORI BI MOGLI BITI KORISNI?

Navodi druge OECD i ne-OECD izvore u cilju podrške u implementaciji

Istaknuti elementi

I KLJUČNE
DEFINICIJE

II.A. Primjena visokih standarda ponašanja za državu

Postavljanje „tona na vrhu“; upravljanje konfliktima interesa; uspostavljanje kanala izvještavanja; zapošljavanje na osnovu jasnih kriterijuma.

II.B. Uspostavljanje vlasničkih struktura koje promovišu integritet

Sprečavanje zloupotrebe državnih preduzeća; odvajanje vlasničkih od regulatornih funkcija; uvođenje pitanja transparentnosti u kontekst vlasništva državnih preduzeća; komuniciranje sa odborima državnih preduzeća.

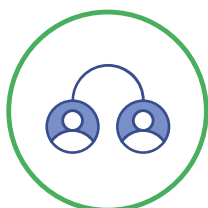


III.A. Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru, i u očekivanjima države po pitanju integriteta i borbe protiv korupcije

Pojašnjavaње pravnog okvira; definisanje očekivanja vlasnika u oblasti integriteta; identifikovanje i objavljivanje ciljeva državnog preduzeća.

III.B. Djelovanje kao aktivan i informisan vlasnik u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima

Praćenje rada državnog preduzeća; integracija integriteta u politiku objavljivanja podataka; činjenje transparentnim svih vidova finansijske podrške državnim preduzećima; procjenjivanje izloženosti države rizicima.



IV.A. Promovisanje integrisanih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima

Uspostavljanje sistema za upravljanje rizicima kojima se, između ostalog, obuhvataju: odgovornosti odbora, procjene rizika i objavljivanje podataka.

IV.B. Promovisanje interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima

Stvaranje „kulture integriteta“; rad sa podružnicama; postavljanje standarda ponašanja; obuke; uspostavljanje nadzora, izvještavanja i internih istražnih procedura; izgradnja transparentnosti.

IV.C. Čuvanje autonomije organa nadležnih za odlučivanje u državnim preduzećima

Postavljanje granica za političare u odborima; zapošljavanje nezavisnih članova odbora; upravljanje konfliktima interesa; sprovođenje procjena odbora; postavljanje standarda ponašanja za izvršne strukture.



V.A. Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole u državnim preduzećima

Odgovornost unutar zakonodavnog okvira; izvještavanje na godišnjem nivou od strane državnog preduzeća i države; obezbjeđivanje eksterne revizije i, gdje je to primjenjivo, državne revizije.

V.B. Preduzimanje mjera i poštovanje propisanih procedura za istrage i krivično gonjenje

Sprovođenje pravila; zaštita uzbunjivača; pridržavanje istražnih procedura; dalji kontakt sa državnim preduzećima.

V.C. Traženje doprinosa od civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice

Komunikacija sa zainteresovanim stranama i korišćenje saradnje; omogućavanje zaštite i sloboda.



Preporuka I – Utvrđivanje ključnih definicija

Preporuka I – Smjernica za BPKI utvrđuje definicije za potrebe Smjernica, koje se na sličan način primjenjuju na ovaj Vodič za sprovođenje.

Državna preduzeća (DP / SOEs) – zemlje se razlikuju rasponu ustanova koje se smatraju državnim preduzećima. U skladu sa Smjericama za državna preduzeća, svako pravno lice koje je nacionalnim zakonom priznato kao preduzeće i u kojem država ima vlasništvo ili kontrolu, trebalo bi da se smatra državnim preduzećem. Ova definicija uključuje akcionarska društva, društva s ograničenom odgovornošću i ograničena partnerstva. Takođe, javna tijela čiji je pravni oblik uspostavljen posebnim zakonodavnim okvirom treba da se smatraju državnim preduzećima ako su njihova svrha i aktivnosti, ili dijelovi njihovih aktivnosti, uglavnom privrednog karaktera.

Vlasništvo i kontrola – Preporuka se primjenjuje na preduzeća koja su pod nadzorom države, bilo da je država stvarni vlasnik većine akcija s pravom glasa ili da na drugi način vrši istovjetan stepen kontrole. Primjeri istovjetnog stepena kontrole uključuju, na primjer, slučajeve u kojima zakonske odredbe ili statuti preduzeća osiguravaju stalnu državnu kontrolu nad preduzećem ili upravnim odborom u kojem država ima manjinski udio. Neke granične slučajeve potrebno je rješavati na pojedinačnoj osnovi, u skladu sa Smjericama za državna preduzeća.

Organi upravljanja u državnim preduzećima (npr. „odbori”) – većinu, iako ne i sva državna preduzeća, vode organi

upravljanja koji se obično nazivaju odbori. Neka državna preduzeća imaju dualistički sistem odbora koji razdvaja nadzornu i upravnu funkciju na različita tijela. Ostala preduzeća imaju monistički sistem odbora koji može, a ne mora uključivati izvršne (upravne) direktore. U kontekstu ovog dokumenta, „odbor” se odnosi na korporativni organ zadužen za funkcije upravljanja preduzećem i nadzora upravljanja.

Nezavisni član odbora – Mnoge državne uprave postavljaju „nezavisne” članove u nadzorne odbore državnih preduzeća, ali opseg i definicija nezavisnosti se značajno razlikuju u zavisnosti od nacionalnog pravnog konteksta i kodeksa korporativnog upravljanja. Uopšteno, nezavisni član odbora smatra se nezavisnim i od preduzeća (savjetodavni član odbora) i od države (nije državni službenik, javni ili izabrani funkcioner). Nezavisni članovi odbora, gdje je to primjenjivo, smatraju se pojedincima koji nemaju nikakve materijalne interese ili odnose s preduzećem, njegovim rukovodstvom, drugim većinskim akcionarima i vlasničkim organom koji bi mogli ugroziti njihovu sposobnost objektivnog prosuđivanja.

Vlasnički organ – organ državnog vlasništva, dio je države odgovoran za vršenje vlasničke funkcije, odnosno ostvarivanje prava vlasništva u državnim preduzećima. „Vlasnički organ” može biti agencija zadužena za državno vlasništvo, agencija za koordinaciju

ili ministarstvo nadležno za ostvarivanje prava vlasništva države. U slučajevima kada uloga većinskog vlasništva nije dodijeljena jednoj državnoj ustanovi, ovu Preporuku sprovode razne državne ustanove odgovorne za vlasničku funkciju ili ostvarivanje prava vlasništva u državnim preduzećima.

Korupcija – iako ne postoji definicija usaglašena na međunarodnom nivou, za potrebe ove Preporuke, korupcija se uopšteno može shvatiti kao aktivnost koja obuhvata koruptivne radnje definisane u okviru Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

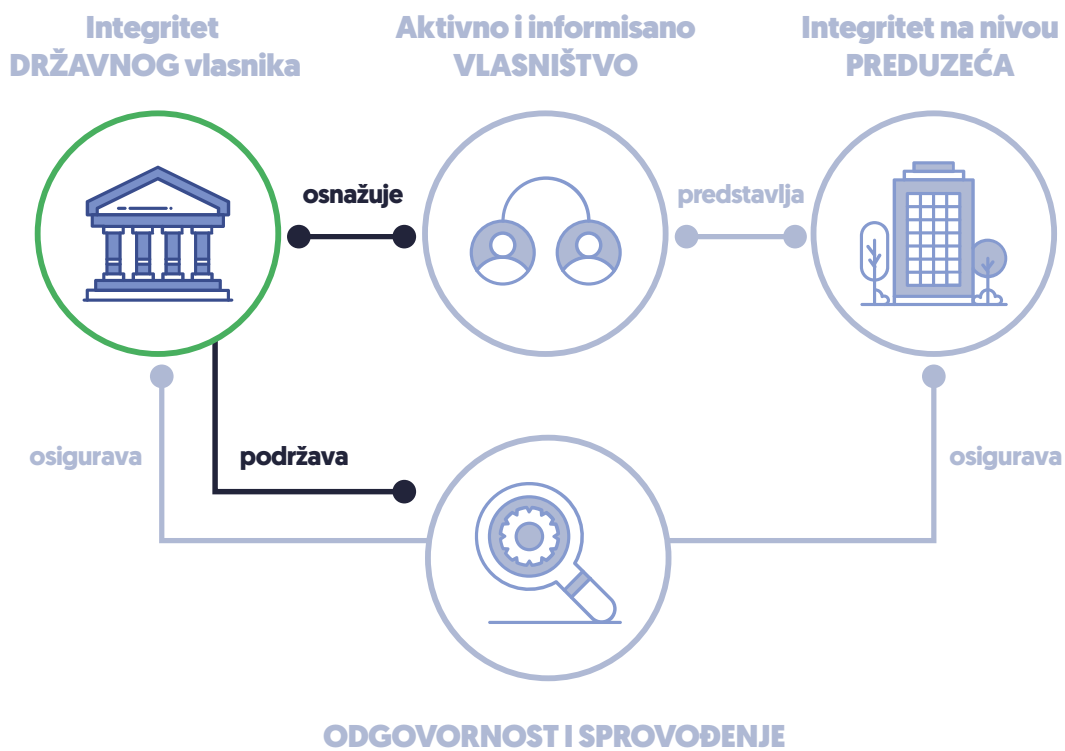
Integritet – dosljedno usklađivanje zajedničkih etičkih vrijednosti, načela i normi i pridržavanje tih okvira u cilju podržavanja i davanja prednosti javnim, a ne privatnim interesima.

Interna/e kontrola/e – kontrolne aktivnosti koje sprovode nadzorni odbor, rukovodstvo i drugo osoblje državnog preduzeća u svrhu svođenja na najmanju mjeru pojave prevara, gubitaka, zloupotrebe ili lošeg upravljanja.

Interna revizija – nezavisna i objektivna aktivnost za kontrolu i savjetovanje, koja pomaže državnom preduzeću da unaprijedi aktivnosti i ostvari ciljeve. Funkcija interne revizije predstavlja sistemski i profesionalni pristup procjeni i poboljšanju upravljanja rizicima, interne kontrole i upravljanja, a izvještaj se podnosi nadzornom odboru.

Eksterna revizija – revizija koju sprovode eksterni revizori, izvan državnog preduzeća koje je predmet revizije i koji ostvaruju dobit, a koji su nezavisni od državnog preduzeća i države, i koji se, kao opšte pravilo, imenuju na godišnjoj glavnoj skupštini preduzeća. Tekst Smjernica je jasan u odnosu na „eksternu reviziju” koju sprovodi nacionalni organ kojem je povjeren zadatak nadgledanja izvršenja javnog budžeta, i kojem je ustavno zagarantovana funkcionalna i organizaciona nezavisnost (u daljem tekstu vrhovne revizorske institucije).

Integritet države



Preporuka II – Integritet države

Savjet

II PREPORUČUJE da sve države koje jesu i nijesu članice, pridržavajući se ove Preporuke (u daljem tekstu – obveznici), imaju na umu da su državna preduzeća autonomna pravna lica pod nadzorom državne uprave i visokih javnih funkcionera i da se na njih primjenjuje opšti zakonski okvir države u kojoj djeluju. Obveznici moraju uspostaviti i u potpunosti se pridržavati dobrih praksi i visokih standarda ponašanja od kojih zavisi integritet državnog preduzeća.

U tu svrhu, obveznici treba da, na primjeren način djelujući putem vlasničkih organa, preduzmu sljedeće mjere:

II.A. Primjena visokih standarda ponašanja za državu

II.B. Uspostavljanje vlasničkih struktura koje promovišu integritet

II.A. Primjena visokih standarda ponašanja za državu

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

Državna preduzeća nadgledaju visoki javni funkcioneri i na njih se primjenjuje opšti zakonski okvir države u kojoj djeluju. Integritet u državnim preduzećima zavisi od opšte posvećenosti dobrim praksama i visokim standardima ponašanja među kreatorima politika, poput onih koje zastupa Preporuka Savjeta OECD-a o javnom integritetu.

Kultura etike i integriteta, koja počinje na vrhu sa državom kao vlasnikom preduzeća, osnova je za borbu protiv korupcije. Promovisanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti preduzeća nije samo posao vlasničkog organa, već zahtijeva angažovanje cijele državne uprave, pri čemu država postavlja primjer dobrog upravljanja i etike kroz sopstvenu odgovornost i usklađenost.

Državna preduzeća u zemljama sa uspostavljenom praksom vladavine prava suočavaju se sa manje prepreka za očuvanje integriteta. Istovremeno, državna preduzeća smatraju da je nedostatak integriteta u javnom i političkom sektoru glavna prepreka integritetu u samim preduzećima. Konkretno, državna preduzeća povezuju nedostatak integriteta sa povećanim rizikom od miješanja u donošenje odluka i imenovanja članova odbora ili izvršnih direktora, kao i od favorizovanja [uključujući nepotizam, kronizam i pokroviteljstvo]. Državna preduzeća sa većim brojem državnih predstavnika u odborima, odnosno sa manje nezavisnih članova odbora, smatraju da su izloženi riziku od korupcije. Slučajevi visoke korupcije u državnim preduzećima pokazuju da korišćenje državnih preduzeća za političku ili privatnu korist od predstavnika države ostaje faktor rizika visokog uticaja [OECD, 2018a].

Vlasnički organ je glavna tačka kontakta između države i državnog preduzeća. Građani kao krajnji vlasnici preduzeća treba se osjećaju sigurnim da vlasnički organ i njegovi zaposleni služe kao primjeri integriteta i, u najmanju ruku, da ne djeluju kao kanal za političke interese van okvira vlasničkih aktivnosti, ili za političko miješanje u preduzeća koja su predmet njihovog nadzora. Isto važi i za sve predstavnike države, bilo iz vlasničkog ili drugog organa, koji sjede u upravnim odborima državnih preduzeća. Dakle, državni funkcioneri treba da budu dovoljno svjesni svoje odgovornosti u oblasti integriteta, i da budu u stanju da prepoznaju kada se drugi predstavnici države ne pridržavaju tih okvira.

Preporuka II.A. Smjernica za BPKI nastoji da odgovori na ove izazove.



- **KAKO DRŽAVA MOŽE DA PRIMIJENI SOPSTVENE VISOKE STANDARDE PONAŠANJA?**

Preporuka definiše tri glavna koraka za državu u postavljanju primjera visokih standarda ponašanja [II.A].

Prvo, država treba da prioritizuje javni interes, da spremno odgovara na sva pitanja koja se tiču integriteta i da promovise kulturu transparentnosti [II.1]. U tom cilju, obveznici Smjernica za BPKI mogu da se pozovu i na odredbe Preporuke o javnom integritetu [[OECD/LEGAL/0435](#)], koja promovise ove vrijednosti na nivou državne uprave.

U praksi, država bi mogla da primijeni različite strategije komunikacije za širenje vrijednosti i standarda integriteta u javnom sektoru – interno i eksterno – u privatnom sektoru, civilnom društvu i javnosti – informišući ih o standardima, i tražeći da se poštuju pravila u interakciji sa javnim funkcionerima. Interno se može komunicirati putem biltena, intranet stranica, internih fokus grupa, a eksterno putem kampanja za podizanje svijesti javnosti, obuka i saradnje sa zainteresovanim stranama koje, između ostalog, uključuju predstavnike državnih vlasnika.

Država treba da stvara ambijent u kom je moguće slobodno raspravljati o pitanjima integriteta, greškama i etičkim dilemama i da omogući dobijanje adekvatnih, pravovremenih odgovora i rješenja od rukovodilaca. Ne postoji jedinstven pristup za sprovođenje ove Preporuke, međutim, država bi trebalo da preduzme određene korake kako bi pokazala da ozbiljno razmatra ova pitanja, i reaguje kada je to potrebno. Takav pristup bi se, na primjer, mogao ostvariti kroz diskusije na svim nivoima, uključujući javne debate i konsultacije sa spoljnim zainteresovanim stranama, kada je to potrebno, izrade planova korektivnih ili preventivnih akcija kada se otkriju nedolično ponašanje ili nepravilnosti, i izvještavanje o naknadnim radnjama koje je država preuzela. Ovakve aktivnosti moguće je sprovesti unutar određene javne organizacije, ali i spolja, kako bi se promovisala transparentnost i odvrćalo od budućih mogućih nepravilnosti [II.1].

U idealnom slučaju, pristup savjetima o etičkim pitanjima bio bi lako dostupan funkcionerima vlasničkih organa i drugim zainteresovanim stranama koje rade sa državnim preduzećima. Moguće je uspostaviti različite modele da bi se omogućio pristup takvim savjetima. Njih bi na centralnom nivou mogla obezbijediti institucija nadležna za etička pitanja, vlasnički organ, različiti odjeljci vlasničkog organa ili bi se mogle obezbijediti kombinacijom gorenavedenih elemenata.

Dodatno, predstavnici vlasničkih organa i drugi organi odgovorni za vršenje vlasničkih funkcija u ime države treba da budu u potpunosti obuhvaćeni odredbama nacionalnog zakonskog i regulatornog okvira koji promovisu integritet. Naravno, slijedi da postoje ograničenja i sankcije za nepoštovanje pravila [II.2].

Navedeno se može postići na nekoliko načina, kao što je objašnjeno u odjeljku Pitanja i odgovori, u nastavku. Više informacija o tome koji standardi treba da budu uključeni u zakonski i regulatorni okvir za integritet navedeno je u Preporuci (II.2.I-III), u odjeljku Pitanja i odgovori, i u prethodno pomenutoj Preporuci o javnom integritetu.

Da bi predstavnici vlasničkih struktura mogli sposobno djelovati u skladu sa ovim visokim standardima, potreban im je nesmetan pristup alatima i mjerama dostupnim u javnom sektoru, koji se odnose na prevenciju, otkrivanje i iskorjenjivanje korupcije i narušavanja integriteta, kao što su, između ostalog, aktivnosti podizanja svijesti, obuke, etički savjeti i savjeti za borbu protiv korupcije, kanali za prijavljivanje i zaštitu uzbunjivača.

Treće, vlasnički organ treba da bude odgovoran nadležnom predstavničkom tijelu, uključujući nacionalni zakonodavni organ (II.3). To bi se moglo uraditi putem obaveznih pisanih i usmenih izvještaja koji se redovno izrađuju – npr. jednom godišnje. Dobra praksa nalaže da se politika „nulte tolerancije“ na korupciju i podmićivanje mora uspostaviti među javnim funkcionerima i promovisati za usvajanje u državnim preduzećima.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI II.A.



Smjernice za BPKI preporučuju da se na državu primjenjuju „visoki standardi“ ponašanja. Šta ovi visoki standardi obično podrazumijevaju?

OECD promoviše „uključenost cijele državne uprave“ u promovisanje integriteta u javnom sektoru. Javni funkcioneri treba da budu obuhvaćeni sveobuhvatnim zakonskim i regulatornim okvirom koji definiše standarde ponašanja koji promovišu integritet u ispunjavanju njihovih funkcija. Preporuka OECD-a o javnom integritetu [4] nalaže da ovi standardi služe kao osnova za disciplinske, upravne, građanske i/ili krivične istrage i sankcije, prema potrebi. U većini slučajeva, predstavnici organa državnog vlasništva podliježu zakonskom i regulatornom okviru koji se primjenjuje na javne funkcionere. U idealnom slučaju, javnim funkcionerima bi trebalo biti omogućeno da znaju šta se od njih očekuje i koji koraci se preduzimaju u slučaju pogrešnog postupanja. Dok se pravni i regulatorni okviri razlikuju od zemlje do zemlje, sistemi javnog integriteta se obično zasnivaju na 13 načela Preporuke o javnom integritetu, izgrađenih na sljedeća tri stuba:

- Prvo, sistem treba da stvori koherentan i međusobno povezan skup politika i alata koji su koordinisani i u kojima nema preklapanja ili nepokrivenih oblasti. Ovakav pristup iziskuje posvećenost rukovodstva, uspostavljanje jasnih odgovornosti i zasnovanost na strateškom pristupu integritetu. Takođe, uključuje integraciju pravila i vrijednosti javnog sektora u zakone i organizacione politike –u pogledu procedura za upravljanje stvarnim ili percipiranim sukobima interesa, primanje poklona, ograničenja u ponašanju po završetku obavljanja funkcije i slično, kao i predstavljanje tih pravila osoblju.
- Drugi stub prepoznaje da je za sprečavanje korupcije potrebno više od snažnog sistema

i efektivne odgovornosti i uvodi načelo njegovanja kulture integriteta. Namjera je da se apeluje na unutrašnju motivaciju pojedinaca. Uključuje načela poput „liderstva”, koje podrazumijeva da rukovodioci predvode organizaciju s integritetom, zatim „zasnovanosti na zaslugama”, odnosno zapošljavanje profesionalnih i kvalifikovanih kandidata, koji imaju duboku posvećenost vrijednostima javnog integriteta i „izgradnje kapaciteta”, koja podrazumijeva da javni funkcioneri grade vještine i prisustvuju obukama koje su im potrebne za primjenu standarda integriteta u svakodnevnom poslu. Takođe, bavi se prednostima stvaranja otvorene organizacione kulture.

- Na kraju, sistemi integriteta treba da se oslanjaju na efikasne mehanizme odgovornosti, nadograđujući se na jake okvire za kontrolu i upravljanje rizicima, kao i mehanizme sprovođenja, koji mogu služiti za otkrivanje, istragu i sankcionisanje slučajeva kršenja integriteta. Odgovornost u ovoj oblasti, takođe, uključuje omogućavanje učešća zainteresovanih strana u svim fazama političkog procesa i ciklusa kreiranja javnih politika, promovisanje pristupa informacijama i uvođenje transparentnosti u aktivnosti lobiranja i finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.

Smjernice za BPKI primjenjuju posebna načela Preporuke o javnom integritetu na državu kao vlasnika, zahtijevajući da pravni i regulatorni okvir obezbijedi, u najmanju ruku, sljedeće (II.2.I-IV):

1. Transparentno upravljanje ljudskim resursima i zapošljavanje po zaslugama, pri čemu je integritet jedan od kriterijuma za zapošljavanje, napredovanje, nagrađivanje i otpuštanje funkcionera u vlasničkim organima;
2. Instrumente za upravljanje i sprečavanje sukoba interesa koji nastaju u upravljanju državnim preduzećima ili portfeljima državnih preduzeća, kao rezultat aktivnosti preduzeća ili u vezi sa njihovim sektorom/ima poslovanja;
3. Pravila za postupanje sa osjetljivim informacijama od strane funkcionera u vlasničkim organima;
4. Lako dostupne i sigurne kanale za izvještavanje;
5. Zaštitu uzbunjivača za funkcionere u vlasničkim organima.



Smjernice za BPKI zahtijevaju da subjekti u državnom vlasništvu podliježu visokim standardima ponašanja. Kako država to može da omogućiti?

Država bi mogla da isproba različite pristupe. Konkretno, predstavnici vlasničkog organa i drugi odgovorni za vršenje vlasničke funkcije u ime države mogli bi se uvrstiti na listu javnih funkcionera koji su obuhvaćeni nacionalnim zakonodavstvom o integritetu i borbi protiv korupcije. Takvim pristupom bi se na ovu kategoriju javnih funkcionera primjenjivale mjere i ograničenja za sprečavanje korupcije. Dalje, dobra praksa predlaže da se takvi funkcioneri stave na listu pozicija izloženih povećanim rizicima od korupcije, zbog čega podliježu strožim propisima i kontrolama za borbu protiv korupcije. Alternativno, mogli bi se donijeti specifični zakoni, pravila i propisi za borbu

protiv korupcije u vlasničkim organima, koji bi bili uporedivi s okvirima koji se primjenjuju na druge javne funkcionere, posebno na one koji su izloženi povećanoj stopi rizika od korupcije.

- **PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI II.A.**

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u sopstvenom nacionalnom kontekstu.



Država treba... da odgovori na zabrinutosti u vezi s integritetom unutar državnih preduzeća i u vezi sa državnim preduzećima koja su u njenom vlasništvu [II.1]

Čile: Organ državnog vlasništva u Čileu (SEP) učestvuje u organizaciji Savez za borbu protiv korupcije, koju čine 32 javne i privatne institucije i čija je svrha da pomogne u promociji i sprovođenju, uključujući državna preduzeća (EEPP), načela sadržanih u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Više informacija o Savezu dostupno je [na sljedećem linku](#).

Francuska: Postoji nekoliko mehanizama koji pomažu u primjeni ove odredbe. Prvo, francuski vlasnički organ (APE) ima posvećenog savjetnika za etička pitanja pod nadzorom Etičkog odbora. Između ostalog, savjetnik za etička pitanja osigurava da se subjekti pridržavaju etičkih pravila koja se primjenjuju na njih, posebno u svojstvu javnih subjekata.

Pored toga, državna preduzeća, bez obzira na veličinu, mogu da se obrate francuskoj Agenciji za borbu protiv korupcije (AFA), po bilo kom pitanju u vezi sa otkrivanjem i sprečavanjem narušavanja integriteta. Na primjer, AFA je u cjelosti ili djelimično, uspjela da pomogne državnim preduzećima u vezi sa metodologijom za primjenu programa usklađenosti sa propisima za borbu protiv korupcije. Agencija je odgovorila i na mnoga pitanja, uključujući upravljanja rizicima u vezi s integritetom unutar ove strukture.

Konačno, sva lica su dužna da podnesu svoje imovinske izjave Vrhovnom organu vlasti za transparentnost javnog sektora (HATVP), što uključuje i rukovodioce državnih preduzeća. Predstavnici struktura državnog vlasništva mogu se obratiti HATVP-u za povjerljive savjete „o etičkim pitanjima sa kojima se susreću tokom mandata ili funkcije” (član 20. Zakona od 11. oktobra 2013. godine, koji se odnosi na transparentnost u javnoj sferi). Savjeti koji se daju kroz ova etička mišljenja kreću se u dva pravca. Cilj oba pravca je sprečavanje mogućih prekršaja i kršenja pravila o sukobu interesa.



Svi koji ostvaruju vlasništvo u ime države treba da... prođu kroz procese za zapošljavanje, zadržavanje, obuku, penzionisanje i nadoknadu koji su zasnovani na ... integritetu [II.2.1]

Francuska: Predstavnici francuskog vlasničkog organa (APE) moraju potpisati etički kodeks po

imenovanju. Etički kodeks uključuje odredbe koje se odnose na upravljanje sukobom interesa, poklone i pozivnice koje nude preduzeća i upravljanje njihovim finansijskim instrumentima.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Postoje različiti kodeksi ponašanja koji se primjenjuju na funkcionere i zaposlene na državnom nivou i u državnim preduzećima, koji za cilj imaju promovisanje integriteta. Na državnom nivou, zaposleni u Agenciji za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (UKGI), koji imaju ulogu akcionara za portfelj imovine u vlasništvu države, prema svojim ugovorima o zapošljavanju, moraju da poštuju kodeks ponašanja UKGI. Kodeks uključuje odredbe koje se odnose na otkrivanje interesa, lične poslovne transakcije [tj. vlasništvo akcija], poklone i gostoprinstvo, i upravljanje medijima. Na državnom nivou, direktori odbora su dužni da se pridržavaju Kodeksa ponašanja Kabineta britanskog premijera za članove odbora javnih tijela, koji postavlja standarde za sve koji sjede u odborima javnih tijela u Velikoj Britaniji. Imenovanje direktora državnih preduzeća vrši se u skladu sa načelima definisanim u Kodeksu upravljanja javnim imenovanjima Kabineta britanskog premijera. Među osnovna načela spadaju ministarska odgovornost, nesebičnost, integritet, zasluge, otvorenost, različitost, sigurnost i pravičnost.



Svi koji ostvaruju vlasništvo u ime države treba da... podliježu pravilima o sukobu interesa [II.2.II]

Čile: Čile na više načina nastoji da ublaži potencijalne sukobe interesa u ovom sektoru. Čileanski vlasnički organ (SEP) ima Etički kodeks koji se odnosi na savjetnike, funkcionere i direktore. Kodeks podsjeća ove grupe da je njihov posao da služe državi, stavljajući opšti interes ispred interesa pojedinaca, da obavljaju posao pošteno i najbolje što umiju, uključujući objektivnost i transparentnost u donošenju odluka. Kodeks zabranjuje prihvatanje bilo kakvih povlastica koje uključuju nezakonito ili neprikladno ponašanje, ili nepoštovanje utvrđenih procedura, što definiše kao eksplicitan primjer podmićivanja. Predstavnici SEP-a su dužni da zabilježe i odbiju da reaguju na svaku situaciju koja bi mogla da ugrozi njihovu objektivnost.

Štaviše, državnim funkcionerima zabranjeno da je obavljaju više od dvije druge funkcije kao savjetnici ili članovi odbora drugog javnog subjekta, uključujući preduzeća iz Administrativnog statuta (član 87C). SEP-ov Priručnik za upravljanje informacijama definiše periode „zaključavanja” u kojima funkcioneri SEP-a ne mogu steći hartije od vrijednosti povezane sa kompanijama SEP-a, ili robu na čiju vrijednost mogu uticati informacije koje su preuzete od preduzeća u okviru SEP-a.

Dodatno, Zakon o lobiranju br. 20.730 primjenjuje se na direktore i organe SEP-a, tako da moraju evidentirati svaki sastanak koji održe sa zainteresovanim trećim stranama, uključujući datum, trajanje sastanka, pojedince koji su prisustvovali i temu – takođe, moraju da vode evidenciju putovanja u javnom registru, kao i poklona koje dobijaju tokom vršenja funkcije.

Francuska: Predstavnicima francuskog vlasničkog organa (APE) zabranjeno je da imaju učešće u kompaniji pod kontrolom APE, direktno ili posredstvom drugih pojedinaca, ako bi ono moglo ugroziti njihovu nezavisnost. Štaviše, od njih se zahtijeva da popune izjavu o učešću i, u određenim

slučajevima, izjavu o imovini (čl. 25 *Loi Le Pors*). Izjave o interesu se dostavljaju nadležnim organima tokom procesa imenovanja. U slučajevima sumnje u vezi sa potencijalnim sukobom interesa, izjava može biti prosljeđena na uvid Vrhovnoj agenciji za transparentnost u javnom životu, kako bi se pojedinac izjasnio o sukobu. Predstavnici APE dužni su da imaju ažurirane izjave tokom čitave službe.

Letonija: Zakon o sprečavanju sukoba interesa u aktivnostima javnih funkcionera sprečava javne funkcionere da vrše više od dvije druge plaćene funkcije (ili funkcije sa honorarom) unutar drugih javnih subjekata. Kombinovanje funkcija dozvoljeno je samo ako ne povlači za sobom sukob interesa, nije u suprotnosti sa etičkim normama koje obavezuju javnog funkcionera i nema negativan uticaj na vršenje neposrednih dužnosti javnog funkcionera.

Švajcarska: U Švajcarskoj postoji Kodeks ponašanja savezne uprave (Code de comportement du personnel de l'administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques), koji se primjenjuje na sve zaposlene na saveznom nivou. Ako su savezni službenici upoznati sa informacijama o državnim preduzećima koje nijesu javno poznate i koje bi mogle uticati na vrijednost akcija, ovim zaposlenima nije dozvoljeno da obavljaju transakcije sa takvim akcijama (čl. 94c OPers). Upravna tijela mogu izdati dalja uputstva za izbjegavanje sukoba interesa, pojave sukoba interesa i zloupotrebe informacija koje nijesu javno dostupne. Konkretno, ova tijela mogu strože regulisati, ili zabraniti transakcije na ličnim računima. Brojna upravna tijela, uključujući i vlasničke organe, iskoristila su ovu mogućnost. Na osnovu ovog uputstva, pojedinim zaposlenima uopšte nije dozvoljeno da imaju u vlasništvu akcije državnih preduzeća.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Postoje različite politike i procedure koje se primjenjuju na funkcionere i službenike, kako na državnom tako i na nivou državnih preduzeća, a koje se odnose na upravljanje sukobima interesa. Na primjer, svi kodeksi ponašanja navedeni dalje u tekstu sadrže odredbe koje se odnose na otkrivanje i upravljanje sukobom interesa:

- I) Kodeks ponašanja Agencije za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (UKGI), koji se primjenjuje na sve zaposlene u UKGI u njihovom obavljanju akcionarske funkcije za portfelj državnih preduzeća;
- II) Kodeks ponašanja za osoblje izvršnih neresornih javnih organa, koji se primjenjuje na osoblje državnih preduzeća;
- III) Kodeks ponašanja Kabineta britanskog premijera za članove odbora javnih tijela koji se primjenjuje na direktore odbora državnih preduzeća.



Svi koji ostvaruju vlasništvo u ime države treba da... podliježu odredbama o rukovanju osjetljivim informacijama [II.2.III]

Čile: Predstavnici vlasničkog organa (SEP) moraju se pridržavati Priručnika za upravljanje informacijama. Cilj priručnika je da usmjerava postupanje direktora, funkcionera i savjetnika SEP-a u kontekstu upravljanja informacijama kojima pristupaju tokom obavljanja funkcije, a posebno

informacijama koje se odnose na preduzeća koja nadzire SEP. Priručnik utvrđuje pravila koja se odnose na format, odgovornosti, zaduženja, ograničenja i zabrane u vezi sa rukovanjem takvim informacijama.

Švajcarska: Član 142 Zakona o infrastrukturi finansijskog tržišta zabranjuje iskorišćavanje insajderskih informacija (član 154 Zakona o infrastrukturi finansijskog tržišta).

Ujedinjeno Kraljevstvo: Svi državni službenici, zaposleni u Agenciji za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i zaposleni i službenici državnih preduzeća treba da se pridržavaju zakona koji se odnose na zloupotrebu tržišta i insajdersko poslovanje u obavljanju svog posla, kada rukuju informacijama koje se tiču cijena. Uredba o zloupotrebi tržišta [2016] zabranjuje insajdersko poslovanje, nezakonito otkrivanje insajderskih informacija i tržišnu manipulaciju. Državna preduzeća koja rukuju osjetljivim tržišnim/insajderskim informacijama primjenjuju prilagođene politike i procedure, u zavisnosti od vrste aktivnosti kojima se bave kako bi osigurali da osoblje poštuje Uredbu. Na primjer, Uredba sadrži zahtjev da se sastavljaju i održavaju spiskovi pojedinaca koji imaju pristup insajderskim informacijama (tokom svog zaposlenja).



Svi koji ostvaruju vlasništvo u ime države treba da... imaju jasna pravila i procedure za prijavljivanje... takvo prijavljivanje treba zaštititi u zakonu i u praksi [II.2.iv]

Čile: Etički kodeks koji obuhvata predstavnike vlasničkog organa (SEP) definiše istražne postupke za žalbe. Anonimne žalbe mogu se uputiti putem obrasca dostupnog na intranetu SEP-a, kojim se pokreće istražni postupak.

Peru: Peruanski vlasnički organ (FONAFE) nastavlja da sprovodi „plan adresiranja nedostataka” – ažurira dežurne linije za anonimne žalbe olakšava pristup ovom kanalu na različite načine, razvija procedure za istrage pritužbi, i primjenjuje model za sprečavanje kriminalnog djelovanja, koji se odnosi na podmićivanje u okviru vlasničkog organa.

Švajcarska: Član 22a Saveznog kadrovsog zakona predviđa da su svi zaposleni dužni da sva krivična djela ili prekršaje koji se gone po službenoj dužnosti, a za koje su saznali u vršenju službene dužnosti ili koji su im bili prijavljeni, prijave krivičnom organu gonjenja, njihovim nadređenima ili Švajcarskoj saveznoj revizorskoj kancelariji (SFAO). Zaposleni imaju pravo da prijave SFAO-u (npr. putem onlajn platforme za uzbunjivanje) druge nepravilnosti koje otkriju tokom obavljanja službenih dužnosti ili koje su im prijavljene. Svako ko prijavi, prijavi u dobroj namjeri, ili ko pruži dokaze u svojstvu svjedoka ne smije se staviti u nepovoljan profesionalni položaj usljed takvog postupanja. Savezna kancelarija za kadrove objavila je **Vodič**. Platforma za uzbunjivanje je otvorena i dostupna svima.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Zakon o objavljivanju podataka u javnom interesu iz 1998. godine, koji štiti uzbunjivače koji podijele određene zaštićene informacije od neprimjerenih reakcija poslodavca, podjednako je primjenjiv na osoblje na državnom nivou, kao i na zaposlene u državnim preduzećima. Dobra praksa u Velikoj Britaniji je da organizacije u javnom i privatnom sektoru imaju sopstvene interne politike za uzbunjivače. Recimo, Agencija za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (UKGI, koja vrši vlasničku funkciju) ima sopstvenu politiku o uzbunjivanju, koja se primjenjuje na njeno osoblje i pretpostavlja da odbori državnih preduzeća redovno ažuriraju sopstvenu politiku u toj oblasti. Takođe, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je izradila smjernice (Uzbunjivanje: uputstva za poslodavce i kodeks ponašanja) za poslodavce, u cilju informisanja poslodavaca o praksama koje se odnose na uzbunjivanje, kako primijeniti politiku uzbunjivanja, i kako prepoznati koristi koje uzbunjivanje može donijeti organizaciji.



Vlasnički organ treba da bude odgovoran relevantnom predstavničkom tijelu, uključujući nacionalni zakonodavni organ [11.3]

Kanada: Krunske korporacije (državna preduzeća u Kanadi) odgovaraju parlamentu posredstvom ministra. Štaviše, guverner Savjeta, uz podršku kancelarije Krunskog Savjeta, i sekretarijata Odbora trezora odobravaju korporativne planove. Ovakvo postupanje omogućava ministrima da preispitaju prakse navedene u planskim dokumentima krunskih korporacija, razjasne očekivanja ili definišu uslove. Ministri Odbora trezora mogu zahtijevati izvještavanje kroz korporativne planove o specifičnim pitanjima, koja se odnose na zabrinutost zbog zloupotrebe (npr. troškovi putovanja i gostoprimstva). Detalji transakcija, poput transakcija sa ograničenom imovinom, moraju biti otkriveni radi odobrenja, kako bi se izbjegla zloupotreba i sukob interesa. Obrasci za podnošenje planova uključuju analizu rizika.

Čile: Čileanski vlasnički organ (SEP) mora da odgovori na zahtjeve Kongresa o informacijama, prema Organskom ustavu Nacionalnog kongresa (član 9 Zakona br. 18.918), o kojem je više informacija dostupno na [sljedećem linku](#). Jednom godišnje, SEP podnosi izvještaj Predsjedniku republike i Kongresu o ekonomskom i finansijskom poslovanju preduzeća, kao i godišnji izvještaj o aktivnostima SEP-a i finansijskim rezultatima preduzeća. Ovi zahtjevi su sadržani u Organskoj normi samog SEP-a (Odluka br. 381, iz 2012. godine, izvršnog potpredsjednika CORFO-a) i mogu se naći na [linku](#). Preduzeća sa državnim garancijama u maju svake godine podnose izvještaj o ispunjenju ciljeva dogovorenih sa SEP-om, da bi pristupila garancijama, kako to definiše Organski ustav (član 2 Zakona br. 19.847), o čemu je više informacija dostupno na [sljedećem linku](#).

Ujedinjeno Kraljevstvo: Agencija za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (UKGI) smatra se odgovornom za obavljanje svoje vlasničke uloge (uključujući centralizovanog akcionara za portfelj državnih preduzeća) preko svog izvršnog direktora, kojeg Trezor Njegovog Veličanstva imenuje kao „računovodstvenog službenika” UKGI. Kao računovodstveni službenik, izvršni direktor je lično odgovoran za čuvanje javnih sredstava za koje je zadužen, i za osiguranje ispravnosti, pravilnosti,

vrijednosti investicija, i izvodljivosti u rukovanju javnim sredstvima. Kao računovodstveni službenik, glavni izvršni direktor ima posebne odgovornosti prema Parlamentu [kao što je navedeno u pismu o imenovanju računovodstvenog službenika, i uopšteno u Smjernicama Trezora Njegovog veličanstva o politici upravljanja javnim novcem], koje uključuju, ali se ne ograničavaju na pripremu i potpisivanje izjave o upravljanju, koja je uključena u godišnji izvještaj i pravilnu pripremu o izvještavanju o računima UKGI.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama (naročito član 1) [OECD/LEGAL/0293];*
- *Preporuka Savjeta o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito I.A, II.B, II.E, V.E) [OECD/LEGAL/0414];*
- *Preporuka Savjeta o Smjernicama OECD za upravljanje sukobom interesa u javnoj upravi [OECD/LEGAL/0316];*
- *Preporuka Savjeta o javnom integritetu (naročito 4 i 9c) [OECD/LEGAL/0435].*

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Akcionni plan G20 za borbu protiv korupcije: Zaštita uzbunjivača;*
- *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (čl. 7.1, 8.4).*

II.B. Uspostavljanje vlasničkih struktura koje promovišu integritet

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

Uočena prijetnja neprimjerenog uticaja, sukoba interesa i favorizovanja unutar državnih preduzeća i u vezi sa državnim preduzećima, naglašavaju obavezu države da svede na najmanju mjeru mogućnost neprimjerenog uticaja ili eksploatacije od nje same ili politički povezanih trećih strana u upravljanju državnim preduzećima. Prema jednom istraživanju, više od jednog od deset predstavnika državnih preduzeća vjeruje da odnosi između njihovog preduzeća i političkih zvaničnika predstavljaju prepreku za integritet [OECD, 2018a]. Jedan od načina da se ograniči korupcija u državnim preduzećima jeste da se osigura integritet onih koji su odgovorni za vršenje vlasničke funkcije (II. A), kao što je prethodno pomenuto. Drugi je da se osigura da organizacija funkcije državnog vlasništva i metode rada državnog vlasnika ne potkopavaju napore države ili državnog preduzeća u pogledu usklađenosti i integriteta (II. B).

- **KAKO DRŽAVE MOGU USPOSTAVITI VLASNIČKE STRUKTURE KOJE PROMIVIŠU INTEGRITET?**

Da bi uspostavila vlasničke strukture koji promovišu integritet [II.B], država treba da preduzme mjere u dva pravca: [a] uspostavljanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira koji sprečava zloupotrebu državnih preduzeća za ličnu ili političku korist [II.4], i [b] uspostavljanje vlasničke funkcije na način koji omogućava integritet u sektoru državnih preduzeća [II.5].

Važan korak u sprečavanju zloupotrebe državnih preduzeća [II.4] je inkriminisanje podmićivanja onih koji se smatraju javnim funkcionerima u okviru vlasničkog organa ili preduzeća [II.4.i]. U praktičnom smislu, odredbe nacionalnog krivičnog zakonodavstva o aktivnom i pasivnom podmićivanju, kao i drugim korupcijskim krivičnim djelima koje počinje javni funkcioneri, treba da obuhvataju predstavnike organa uprave i rukovodstva državnih preduzeća koje direktno imenuje država, kao i zaposlene u državnim preduzećima u jurisdikcijama u kojima se smatraju javnim funkcionerima. Mogu biti ili uključeni u definiciju javnog funkcionera, ili eksplicitno navedeni kao lica na koja se ove odredbe [članovi] primjenjuju.

Preporuka II.4.III poziva državu da kroz nacionalni zakonodavni okvir zabrani zloupotrebu državnih preduzeća za političke kampanje, uključujući finansiranje političkih aktivnosti. Takve odredbe mogu se unijeti u zakone o finansiranju političkih partija, izborne zakone i drugo izbornu zakonodavstvo, ili biti uključene u zakone koji regulišu oblast državnih preduzeća. Odredbe bi izmijenile obrazac i podigle značaj koji država pridaje zabrani zloupotrebe. Dodatno, postoje i primjeri napredne prakse, u kojima država ohrabruje preduzeća da uvedu odredbe ove vrste u etičke kodekse ili druge slične dokumente. Ovakva praksa je ostvariva kroz, na primjer, uključivanje relevantnih odredbi u obrasce za etičke kodekse ili programe za borbu protiv korupcije, razvijene za državna preduzeća u vidu smjernica.

Država može ići dalje u sprovođenju dobre prakse i postaviti načelo po kom se državna preduzeća ne bi smjela koristiti u bilo kakve svrhe u vezi sa političkim partijama. Takva zabrana može biti navedena u vlasničkoj politici, strategijama ili javnim politikama za borbu protiv korupcije.

Mnoge odredbe o uspostavljanju vlasničkih struktura [II.5] ponavljaju odredbe iz Smjernica za državna preduzeća i stoga ih treba primijeniti u skladu sa smjernicama i praksom koju je razvila Radna grupa za primjenu smjernica za državna preduzeća. Poštovanje i dosljedno sprovođenje Smjernica za državna preduzeća je, u mnogim aspektima, suštinski element pridržavanja Smjernica za BPKI.

Međutim, nekoliko odredbi Smjernica za BPKI imaju specifičan fokus na borbi protiv korupcije i integritetu i uvode nove elemente pored odredbi Smjernica za državna preduzeća, zbog čega zahtijevaju zasebne mjere za sprovođenje.



Kada se vlasnička funkcija odvaja od drugih vladinih funkcija, posebnu pažnju treba obratiti na sprečavanje ili svođenje na najmanju mjeru mogućnosti za političku intervenciju, koja je nestratiške ili operativne prirode, ali i druge vrste neprimjerenog uticaja države, aktivnih političara, ili drugih zainteresovanih strana povezanih sa politikom. Ovaj pristup podrazumijeva da takvi pojedinci nemaju direktnog kontakta sa državnim preduzećima ili da su takvi kontakti ograničeni, dobro regulisani i transparentni, odnosno otvoreni za sve držaoce akcija u preduzećima i opštu javnost.

Smjernice za BPKI takođe pozivaju državu da učini više informacija dostupnim – posebno o vlasničkoj strukturi i vezama sa vlasničkim organom. Navedeni podaci mogu se učiniti dostupnim, na primjer, uključivanjem državnih preduzeća u registre stvarnih vlasnika. U najmanju ruku, država treba da obezbijedi adekvatne, tačne i pravovremene informacije o stvarnom vlasništvu i kontroli pravnih lica – u ovom slučaju, državnih preduzeća – kojima nadležni organi mogu pravovremeno pristupiti [FATF, preporuka 24].

Smjernice za BPKI takođe uvode zahtjev od države da proširi okvir praćenja učinka državnih preduzeća, kako bi uključila usklađenost sa primjenjivim zahtjevima za borbu protiv korupcije i integritet. U tom cilju, vlasnički organ treba da ima mandat i resurse (finansijske i ljudske) koji omogućavaju nadzor i procjenu usklađenosti u kontekstu integriteta. Navedeni resursi takođe su neophodni za primjenu drugih odredbi Smjernica za BPKI (III.5.). Ove vlasničke funkcije mogu obavljati specijalizovane jedinice ili lica unutar vlasničkog organa. Takođe, vlasnički organ može angažovati osobe sa specijalizovanim vještinama iz drugih agencija (npr. organa za borbu protiv korupcije ili organa za integritet) na ad hoc osnovi ili preko određene kontakt tačke za podršku.

Još jedan novi element koji uvode Smjernice za BPKI je podsticanje profesionalnog dijaloga između vlasničkog organa i državnih organa nadležnih za odgovornost i sprečavanje korupcije. Takav dijalog može biti organizovan u različitim formatima – kroz zajedničke obuke, redovne sastanke ili zajednička radna tijela i grupe – kako bi se izgradilo povjerenje, unaprijedilo razumijevanje odgovarajućih uloga ali i da bi se razradili pravni kanali komunikacije i formalnosti koje je potrebno zadovoljiti kada se uoče ili kada se posumnja na nepravilnosti. Profesionalni dijalog između vlasničkog organa i organa za borbu protiv korupcije takođe bi se mogao olakšati putem sistema povratnih informacija o upućivanjima, kako bi se objema stranama pomoglo u sprečavanju budućih nepravilnosti ili koruptivnog ponašanja. Takve povratne informacije mogu se formalno zahtijevati, ili mogu biti uspostavljene i promovisane u praksi.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI II.B.



Smjernice za BPKI preporučuju odvajanje vlasničke od drugih funkcija države, kako bi se sukob interesa i mogućnost za političku intervenciju (nestrateške ili operativne prirode) sveli na najmanju mjeru. Ovu preporuku smo vidjeli i u Smjernicama za državna preduzeća – zašto se ponavlja u Smjernicama za BPKI?

Razdvajanje funkcija je osnovno načelo i Smjernica za BPKI i Smjernica za državna preduzeća, zbog važnosti ovog procesa za obezbjeđivanje operativne autonomije državnih preduzeća, i za ublažavanje rizika od neprimjerenog uticaja unutar državnih preduzeća. Vlasnička funkcija države trebalo bi da bude jasno odvojena od drugih državnih funkcija koje bi mogle uticati na uslove poslovanja državnih preduzeća. Vlasničku funkciju naročito treba odvojiti od tržišnih regulatora. Prilikom razdvajanja različitih funkcija treba uzeti u obzir i percipirane i stvarne sukobe interesa.



Smjernice za BPKI predlažu da se razjasne i učine „javno dostupnim uloge drugih (nevlasničkih) državnih funkcija u odnosu na državna preduzeća, koje mogu da budu u kontaktu, bilo rijetko ili često, sa državnim preduzećima u vršenju tih funkcija”. Kako se to može ostvariti?

Dobra praksa podrazumijeva korišćenje komunikacije putem interneta kako bi se olakšao pristup šire javnosti podacima (npr. Smjernice, VI.C). U idealnom slučaju, država bi mogla da koristi internet stranicu vlasničkog organa ili drugu centralizovanu internet stranicu da saopštava informacije o državnj svojnini i portfelju državnih preduzeća. Dobra praksa sugerije da bi „vlasnički organ mogao da razmotri razvoj internet stranice, koja olakšava pristup javnosti informacijama... pruža lak pristup i pravovremene informacije o učinku državnog sektora i može se redovno ažurirati” [OECD, 2010a].

Pored pružanja sveobuhvatnih informacija o organizaciji vlasničke funkcije i opštoj vlasničkoj politici, kao i informacija o razvoju, veličini, vrijednosti državnog sektora i učinku, takve internet stranice mogu sadržati informacije koje opisuju uloge drugih (nevlasničkih) državnih funkcija u vezi sa državnim preduzećima, uključujući regulatorne agencije i revizorske ili kontrolne institucije (II.5.III-IV). Radi potpune transparentnosti, takva internet stranica bi mogla da sadrži listu agencija/institucija koje obavljaju takve funkcije, učestalost njihove interakcije sa državnim preduzećima i pravni osnov i procedure za takvu interakciju. Takođe, može sadržati informacije o interakcijama između agencija/institucija sa koordinacionim ili vlasničkim organom. Dobra praksa takođe sugerije da država treba da razmotri objavljivanje izvještaja, nalaza, preporuka i radnji koje su ove agencije preduzele u odnosu na državna preduzeća (npr. izvještaj nacionalne revizorske institucije), kao i informacija o radnjama koje preduzima koordinacioni ili vlasnički organ kao odgovor na takve materijale i radnje. Bilo bi dobro da se informacije redovno ažuriraju, kao i da ih je lako pronaći i pregledati.



Smjernice za BPKI preporučuju izgradnju „odgovarajućeg okvira za komunikaciju koji uključuje održavanje tačne evidencije o komunikaciji između vlasničkog organa i državnih preduzeća”. Značajan dio komunikacije koja se odvija između odbora i državnog vlasnika je neformalan, pa šta predstavlja „odgovarajući okvir”?

Uprkos neformalnostima u određenim interakcijama, tačno vođenje evidencije i transparentnost u komunikaciji između vlasničkog organa i državnih preduzeća, važni su za odvratanje od nezakonitih aktivnosti, kao i za olakšavanje istraga, ukoliko do njih dođe. Prema Smjericama (VII. F), predsjedavajući odbora treba, kada je potrebno, i u koordinaciji sa drugim članovima odbora, da djeluje kao veza za komunikaciju sa državnim vlasničkim organom. Predsjednik odbora, dakle, treba da bude primarna kontakt tačka između preduzeća i vlasničkog organa i to kroz odgovarajući okvir za komunikaciju, koji bi uključivao vođenje tačne evidencije o komunikaciji između vlasničkog organa i državnog preduzeća. Takav okvir za komunikaciju i vođenje evidencije podjednako je odgovornost i vlasničkog organa. Moguće je definisati skup pravila, koji bi učinio obaveznim za obje strane čuvanje primjeraka službene korespondencije, zapisnika telefonskih razgovora i sastanaka između vlasničkog organa i državnog preduzeća i stavljanje tih materijala na raspolaganje nadležnim organima na zahtjev.

• **PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI II.B.**

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u nacionalnim kontekstima.



Zakoni koji inkriminišu podmićivanje javnih funkcionera, podjednako se primjenjuju na predstavnike organa upravljanja državnih preduzeća, rukovodstvo i zaposlene... [II.4.i]

Letonija: Letonski Zakon o sprečavanju sukoba interesa u aktivnostima javnih funkcionera tretira članove izvršnog odbora državnih preduzeća i članove nadzornog odbora kao javne funkcionere. Po zakonu, javni funkcioneri mogu biti kažnjeni ukoliko:

- I) namjerno počine neko djelo, zloupotrebjavajući službeni položaj;
- II) ne sprovode mjere koje, u skladu sa zakonom ili službenim položajem, a moraju sprovesti kako bi spriječili nanošenje štete državnom organu, upravnom poretku ili interesima nekog lica zaštićenog zakonom;
- III) ukoliko je pričinjena značajna šteta državi, upravnom poretku ili pravima i interesima lica zaštićenog zakonom. Predviđene su i sankcije za primanje mita, posredništvo i davanje ili nuđenje ili obećanje mita.

Čile: Direktori, rukovodioci i funkcioneri u državnim preduzećima osnovanih zakonom – odnosno 20 od 28 državnih preduzeća u Čileu – smatraju se državnim funkcionerima u kontekstu standarda integriteta i krivičnog zakonodavstva [Odluka br. 16.164 iz 1994. generalnog kontrolora Republike]. Direktori, rukovodioci i funkcioneri državnih preduzeća koja nijesu osnovana zakonom – odnosno preostalih osam državnih preduzeća – smatraju se državnim funkcionerima u kontekstu krivičnog zakonodavstva.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Zakon protiv podmićivanja Ujedinjenog Kraljevstva iz 2010. godine primjenjuje se na predstavnike organa uprave državnih preduzeća, rukovodstvo i zaposlene. Osnovna krivična djela prema Zakonu su: opšte djelo podmićivanja drugog lica, opšte djelo primanja mita, djelo podmićivanja javnog funkcionera i korporativno krivično djelo nesprečavanja podmićivanja koje čine lica povezana sa relevantnim privrednim organizacijama.



Zabraniti korišćenje državnih preduzeća kao sredstava za podmićivanje stranih i domaćih javnih funkcionera [II.4.II]

Kolumbija: Subjekti klasifikovani kao matične kompanije prema Zakonu 222 iz 1995. godine, ili zakonu koji ga mijenja ili dopunjuje, odgovorni su i podložni administrativnim sankcijama u slučaju da bilo koja od njenih podružnica bude uključena u aktivnosti navedene u dokumentu Upravna odgovornost pravnih lica za podmićivanje stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama države Kolumbije [Zakon 1778/2016]. Odredbe ovog Zakona odnose se i na ogranke privrednih društava koja posluju u inostranstvu, kao i industrijska i komercijalna preduzeća u državnom vlasništvu, preduzeća u kojima država ima učešće i mješovita preduzeća.

Čile: Državna preduzeća mogu davati donacije samo ako su u okvirima Politike društveno odgovornog poslovanja, koju je prethodno odobrio upravni odbor preduzeća i ove donacije moraju biti povezane sa aktivnostima koje preduzeće sprovodi [CGR Pravilo br. 35.602 iz 2009. godine: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/buscar-jurisprudencia>].



Zabraniti korišćenje državnih preduzeća kao sredstava za finansiranje političkih aktivnosti i za doprinose političkim kampanjama [II.4.III]

Francuska: Francuski izborni zakonik zabranjuje svim javnim licima i državnim preduzećima da daju donacije ili druge vrste pogodnosti kandidatima. Računi za kampanju mogu biti odbijeni na osnovu toga što je kandidat uživao pogodnosti u smislu ovih odredbi.



Svesti na najmanju mjeru sukob interesa i mogućnosti političke intervencije (nestratiške ili operativne prirode) i drugog neprimjerenog uticaja države, koja služi političarima ili politički povezanim trećim stranama u državnim preduzećima [II.5.II]

Čile: Sve preporuke, mišljenja ili uputstva vlasničkog organa [SEP] prema državnim preduzećima vrše se putem pisanih dokumenata (npr. zapisnici Savjeta SEP-a, službeni dopisi ili sporazumi). Takođe, pasivna transparentnost iz člana 10. člana jedan [Zakona br. 20.285](#) o pristupu javnim informacijama primjenjuje se i na SEP – shodno tome, svako lice može zahtijevati primjerak zapisnika Savjeta ili službenih dopisa.

Hrvatska: Zakon o sprečavanju sukoba interesa reguliše ovu oblast u vršenju javne funkcije, uključujući postavljanje ograničenja za učešće državnih funkcionera u izvršnim tijelima ili odborima direktora kompanija, što se odnosi i na državna preduzeća. Zakonom je naročito propisano da državni funkcioneri ne mogu biti članovi izvršnih organa ili odbora direktora bilo kog preduzeća (član 14, st. 1). Izuzetno, mogu biti članovi odbora direktora vanbudžetskih fondova, koji su od posebnog državnog interesa, a skupštini takvog subjekta predlaže ih vlada (član 15).



Upis državnih preduzeća u registre stvarnog vlasništva [II.5.III]

Hrvatska: Hrvatska je usvojila propise za uvođenje otkrivanja stvarnih vlasnika, uključujući vlasnike državnih preduzeća. Propisi tek treba da zažive kroz praksu.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Državna preduzeća koja su privatna društva sa ograničenom odgovornošću ili javna preduzeća sa ograničenom odgovornošću koja nijesu na tržištu kapitala u Ujedinjenom Kraljevstvu moraju da vode registar „osoba sa značajnom kontrolom” u skladu sa dijelom 21A Zakona o privrednim društvima iz 2006. godine. Lica sa značajnom kontrolom su pojedinci ili pravna lica koja se mogu registrovati [RLE - registrable legal entities] i koja ispunjavaju bilo koji od sljedećih uslova:

- I) pojedinac/RLE koji posjeduje, direktno ili indirektno, više od 25% akcija u preduzeću;
- II) pojedinac/RLE koji posjeduje, direktno ili indirektno, više od 25% glasačkih prava u preduzeću;
- III) pojedinac/RLE koji ima pravo, direktno ili indirektno, da imenuje ili razriješi većinu odbora direktora preduzeća;
- IV) pojedinac/RLE koji ima pravo da vrši, ili u stvarnosti vrši, značajan uticaj ili kontrolu nad preduzećem;
- V) pojedinac/RLE koji ima pravo da vrši, ili u stvarnosti vrši, značajan uticaj ili kontrolu nad aktivnostima fonda ili firme koja nije pravno lice, ali bi zadovoljila bilo koji od prvih četiri uslova da je pojedinac/RLE.



Profesionalni dijalog između vlasničkog organa i državnih organa nadležnih za sprečavanje korupcije [II.5.V]

Argentina: Savjet za koordinaciju državnih preduzeća u Argentini, smješten u okviru Kancelarije kabineta ministara [JGM], uspostavio je Radnu grupu za integritet sa Agencijom za borbu protiv

korupcije [OA] i Državnim kontrolnim organom [SIGEN]. Grupa se sastaje jednom mjesečno, kako bi razgovarala o različitim politikama i aktivnostima za javni sektor, a naročito za sektor državnih preduzeća. Prvobitno je osnovana u cilju pružanja podrške preduzećima u uspostavljanju programa integriteta. Od tada je razvila *Smjernice o dobrom upravljanju državnim preduzećima*. Kao rezultat ovog programa, nekoliko kompanija je pokrenulo sopstvene programe „integriteta i transparentnosti“.

Čile: Učešćem u Antikorupcijskom savezu, vlasnički organ [SEP] održava stalan dijalog i ostvaruje saradnju sa različitim organima zaduženim za borbu protiv korupcije u Čileu. Ovi organi uključuju Kancelariju glavnog kontrolora [CGR] i Jedinicu za finansijsku analizu [UAF]. Savez promoviše integritet u državnim preduzećima kroz svoj rad. Više informacija je dostupno na [sljedećem linku](#).



Postavljanje odgovarajućeg okvira za komunikaciju... između vlasničkog organa i državnih preduzeća [II.5.VI]

Brazil: Brazilski organ za koordinaciju vlasništva [SEST], sa sjedištem u Ministarstvu ekonomije, fokusira se, između ostalog, na komunikaciju i orijentaciju članova Upravnog odbora koji predstavljaju državu, u cilju širenja dobre prakse upravljanja.

Kolumbija: Platforma SIREC izgrađena je u cilju omogućavanja komunikacije državnih vlasnika sa direktorima, kako bi od svakog pojedinačnog preduzeća dobijali informacije na mjesečnom nivou u vezi sa korporativnim upravljanjem, uključujući upravljanje rizicima.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Za državna preduzeća koja nadgleda, nosilac funkcije državnog vlasništva [Agencija za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, UKGI] potpisuje okvirni sporazum sa svakim pojedinačnim državnim preduzećem i nadležnim državnim organom, koji definiše okvire korporativnog upravljanja koji se primjenjuju na odnos između UKGI i državnih preduzeća. Standardni okvirni dokument uključuje tekst o očekivanom protoku informacija između UKGI, nadležnog organa vlade i državnih preduzeća, što bi moglo uključivati pristup informacijama o finansijskom učinku u odnosu na planove i budžete, ostvarenjima u odnosu na ciljeve, kapitalnim izdacima i odlukama o investicijama, imenovanjima odbora i naknadama i izvještajima o ključnim korporativnim rizicima. Za državna preduzeća koja ne spadaju u portfelj UKGI, nadležni državni organ ulazi u okvirni sporazum sa preduzećem po sličnom modelu.



Vlasnički organ je osposobljen... da nadgleda i prati usklađenost državnih preduzeća sa važećim standardima korporativnog upravljanja – uključujući standarde koji se odnose na borbu protiv korupcije i integritet [II.5.VIII]

Čile: Državna preduzeća svake godine SEP-u šalju izvještaj o samoevaluaciji u odnosu na smjernice sadržane u Kodeksu SEP-a u vezi sa sukobom interesa, sveobuhvatnim upravljanjem rizicima, upravljanjem rizikom od prevara, kodeksima ponašanja, transparentnošću, kupovinama

i nabavkama i internom revizijom. SEP zatim procjenjuje izvještaje državnih preduzeća. Takođe, preduzeća šalju SEP-u ocjenu (prema odgovorima na, otprilike, 175 pitanja) o ispunjavanju smjernica iz Kodeksa SEP-a, koju sprovodi eksterna revizorska firma koju SEP angažuje.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito II, III) [OECD/LEGAL/0414];*
- *Preporuka Savjeta o javnom integritetu (naročito 2 i 9) [OECD/LEGAL/0435];*
- *Preporuka Savjeta o načelima korporativnog upravljanja [OECD/LEGAL/0413] (naročito I.E i III.D) [OECD/LEGAL/0413].*

Aktivno i informisano vlasništvo



Preporuka III – Ostvarivanje prava državnog vlasništva uz integritet

Savjet

III. PREPORUČUJE se da obveznici djeluju kao aktivni i uključeni vlasnici, koji održavaju visoke standarde učinkovitosti i integriteta državnih preduzeća, uz istovremeno uzdržavanje od nedopuštenih uplitanja u aktivnosti državnih preduzeća ili neposredne kontrole rukovodstva. Vlasnički organi moraju imati pravnu podlogu, ovlašćenja i informacije potrebne za održavanje visokih standarda učinkovitosti i integriteta u državnim preduzećima. Obveznici moraju jasno izraziti očekivanja u vezi sa integritetom i borbom protiv korupcije.

U tu svrhu, obveznici treba da, na primjeren način djelujući putem vlastitih vlasničkih organa, preduzmu sljedeće mjere:

III.A. Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države po pitanju integriteta i borbe protiv korupcije

III.B. Djelovanje kao aktivan i informisan vlasnik u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima

III.A. Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države po pitanju integriteta i borbe protiv korupcije

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

Jasni zakoni i propisi pružaju manje prostora za tumačenje i diskreciono donošenje odluka, a samim tim, smanjuju potencijal za iskorišćavanje državnih preduzeća radi privatne dobiti ili ostvarivanja političkih ciljeva. Dvosmislenost u zakonima ili propisima u vezi sa radom i odgovornošću državnih preduzeća može stvoriti prilike za koruptivno ponašanje.

Štaviše, pravni i regulatorni okvir treba da omogućuje jednake uslove na tržištu na kojem posluju državna preduzeća. Državna preduzeća koja se bave privrednim aktivnostima ne bi trebalo da budu izuzeta od primjene opštih i poreskih zakona i propisa, naročito propisa koji se odnose na borbu protiv korupcije, računovodstvo i reviziju. Istovremeno, državna preduzeća ne bi trebalo da budu u nepovoljnom položaju usljed primjene specifičnih zahtjeva za borbu protiv korupcije ili integritet. Kada pravila za sve učesnike na tržištu budu ista, državna preduzeća i privatne korporacije težiće visokim standardima integriteta zasnovanim na sličnim podsticajima, a njihovo kršenje će biti na sličan način sankcionisano.

Među glavnim alatima koji omogućavaju aktivno i informisano vlasništvo, razvoj je širokih mandata i ciljeva za državna preduzeća, uključujući odgovarajuću ravnotežu između finansijskih i nefinansijskih ciljeva. Oprečni korporativni ciljevi mogu predstavljati izazov za integritet državnih preduzeća. Pojedinačni slučajevi korupcije u jednom državnom preduzeću pokazali su kako su netransparentne promjene ciljeva državnih preduzeća, motivisane privatnim i političkim interesima, podstakle određene predstavnike državnih preduzeća da se upuste u koruptivne aktivnosti kako bi nadoknadili finansijske gubitke povezane sa izmijenjenim ciljevima.

Smjernice za BPKI (III.A) promovišu jasnoću u vezi sa očekivanjima države u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije, kako bi se izbjeglo nedolično ponašanje koje proističe iz neznanja o pravilima i da bi se podstaklo prijavljivanje slučajeva nedoličnog ponašanja. Uopšteno govoreći, državni vlasnici se oslanjaju na pravni okvir da bi predstavili očekivanja državnim preduzećima. U anketiranim zemljama [OECD, 2018a], većina državnih preduzeća smatra da su propisi i očekivanja države u vezi s integritetom jasni. Ipak, oko polovine ispitanika u državnim preduzećima izjavilo je da je integritet u njihovom državnom preduzeću donekle ograničen „nedostatkom svijesti zaposlenih o potrebi za integritetom ili prioritizaciji pitanja integriteta” i „nedostatkom svijesti o zakonskim obavezama”. Slučajevi korupcije u pojedinim državnim preduzećima i prisustvo korupcije na svim nivoima korporativne hijerarhije sugerišu da se očekivanja države ne razumiju ili ne sprovode u praksi.

Ovaj odjeljak pruža praktične smjernice za države o načinima na koje mogu da ograniče prostor za tumačenje onoga što očekuju od državnih preduzeća.



- **KAKO DRŽAVNI VLASNICI MOGU UNIJETI JASNOĆU U PRAVNI I REGULATorni OKVIR I PREDSTAVITI OČEKIVANJA?**

U cilju pojašnjenja pravnog i regulatornog okvira i očekivanja u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije [III.1], država bi trebalo da uskladi zakone koji regulišu sve aspekte poslovanja državnih preduzeća sa Smjericama za državna preduzeća. Veći stepen jasnoće postiže se kada su zakoni lako dostupni onima na koje se odnose, uključujući širu javnost, i kada su izrađeni sa malo prostora za alternativna tumačenja.

U cilju pojašnjenja vlasničke funkcije, dobra praksa sugeriše da svi mandati i ovlašćenja funkcionera u vlasničkom organu i drugim državnim institucijama, kao i procedure koje regulišu interakciju i komunikaciju između države i državnih preduzeća, čine sastavni dio zakona ili drugih javno dostupnih propisa. Na taj način predstavnici izvršne vlasti, uključujući vlasničke organe, državna preduzeća i širu javnost lakše identifikuju sve nepravilnosti. Takođe, to dodatno snaži civilno društvo ili druge zainteresovane strane da vrše funkciju nadzora, čime doprinose implementaciji odredbi u okviru Smjernica za BPKI, odjeljak V.C.

Štaviše, državna preduzeća bi trebalo da budu obuhvaćena nacionalnim zakonodavstvom koje reguliše pitanje odgovornosti pravnih lica za podmićivanje i drugo koruptivno ponašanje, odnosno, državna preduzeća ne bi trebalo da podliježu posebnom tretmanu ili dodatnim zahtjevima u odnosu na subjekte u privatnom vlasništvu [III.1]. U sprovođenju ovih odredbi država treba da osigura usklađenost sa zahtjevima Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama [Konvencija protiv podmićivanja]. Dodatno, nacionalno zakonodavstvo bi trebalo da definiše kaznene odredbe za propuste i falsifikate u knjigovodstvu, evidencijama, računovodstvu i finansijskim izvještajima državnih preduzeća, na isti način kao što se primjenjuju na korporacije u privatnom vlasništvu. U najmanju ruku, zakonom treba zabraniti preduzećima da uspostavljaju sljedeće alate u svrhu podmićivanja stranih javnih funkcionera ili pokušaja da sakriju takve aktivnosti: uspostavljanje vanknjžnih računa, izvršenje vanknjžnih ili neadekvatno identifikovanih transakcija, evidentiranje nepostojećih rashoda, unošenje obaveza sa netačnom identifikacijom i korišćenje lažnih dokumenata [OECD, 2009]. Konvencija protiv podmićivanja služi kao referenca za okvir i primjenu takvog zakonodavstva.

Smjernice za BPKI ponavljaju odredbe Smjernica za državna preduzeća u vezi sa jasnim navođenjem ciljeva državnih preduzeća, odnosno u vezi sa zabranom promjene ciljeva na netransparentan način [III.2]. Implementacija Smjernica za državna preduzeća omogućava državi da osigura postavljanje ciljeva na odgovarajući način i adekvatno upravljanje [II.B, II.F].

Smjernice za BPKI takođe preporučuju da „kada predstavnici vlade, uključujući predstavnike vlasničkih organa, daju uputstva koja se ne čine usklađenim s pravilima, državna preduzeća imaju uspostavljene kanale za savjetovanje i prijavljivanje takvih slučajeva” [III.3]. Takvi kanali mogu se uspostaviti putem nacionalnih organa za borbu protiv korupcije ili integritet, sa kvalifikovanim

licima koja imaju znanja o uslovima u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije, kao i zakonima o korporativnom upravljanju, a koja mogu pružiti neophodne savjete ili mišljenje da li prijavljene informacije treba uputiti nadležnim institucijama za sprovođenje zakona. Ujedno, takvi kanali sa specijalizovanim licima mogu se uspostaviti u okviru vlasničkog organa.

Bez obzira na pristup koji država odabere, kanali i relevantne procedure za traženje savjeta i izvještavanje treba da budu dobro poznati predstavnicima državnih preduzeća i vlasničkim organima. Kanali za izvještavanje treba da budu sigurni, da omogućavaju anonimnost i pravovremeno dostavljanje povratnih informacija. Dobra praksa dalje sugerise da savjeti koji se pružaju putem ovog kanala treba da imaju formalne implikacije i štite pojedinca ili pojedince od štetnih posljedica.

Smjernice za BPKI takođe nalažu da se borba protiv korupcije i integritet učine dijelom očekivanja ili zahtjeva koje država definiše za državna preduzeća [III.4]. Ovaj cilj je moguće ostvariti na različite načine, poput uvođenja odgovarajućih odredbi u okvir državnih politika [bilo o vlasništvu ili borbi protiv korupcije], strategija, programa, planova ili zakona. Takve procedure treba eksplicitno saopštiti [III.4] odborima državnih preduzeća, koji treba da ih artikulišu kroz korporativnu strukturu.

Dobra praksa sugerise da uključivanje takvih zahtjeva u dokumente o javnoj politici na visokom nivou podiže njihov profil, odnosno, omogućava im veću vidljivost. Država treba da razmotri takav pristup, ali i da odluči o formi koja bi bila najbolje usklađena sa nacionalnim kontekstom.

Očekivanja u vezi sa borbom protiv korupcije i integritetom treba, u najmanju ruku, da sadrže razmatranja i pokušaje da se adresiraju identifikovana područja visokog rizika, koja se odnose na državna preduzeća [III.4.I]. Da bi takva rizična područja bila identifikovala, potrebno je sprovesti sveobuhvatnu analizu rizika, a nosilac tog zadatka mogle bi biti specijalizovane agencije za integritet i borbu protiv korupcije, vlasnički organ ili bilo koja druga državna institucija koja se bavi analizom razvoja javnih politika koje uključuju odredbe u vezi sa državnim preduzećima.

Smjernice za BPKI sadrže primjere potencijalno rizičnih područja [III.4.i]. Primjeri iz Smjernica mogli bi da posluže kao početna tačka u analizi, naročito ako je sprovodi vlasnički organ (odnosno, ne sprovodi je specijalizovana agencija za borbu protiv korupcije i integritet), koji bi, za potrebe analize, mogao da koristi znanja i podatke u vezi sa državnim preduzećima, i da se osloni na iskustvo u sprovođenju drugih analiza u kontekstu državnih preduzeća.

Država bi povremeno trebalo da preispita očekivanja u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije, uzimajući u obzir procjene rizika vezane za korupciju [III.4.II]. U slučajevima kada se pojave novi rizici, očekivanja države treba da budu usklađena sa njima. Takav pristup omogućio bi državi da izvrši reviziju vlasničkih očekivanja istovremeno sa procjenama rizika, a na takvu analizu bi se mogao nadograditi razvoj ili izmjena i dopuna dokumenata koji se odnose na politike borbe protiv korupcije.



• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI III.A.



Smjernice za BPKI promovišu „jasnoću u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije”. Šta treba da obuhvati pravni i regulatorni okvir za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima? Da li vlasnički organ treba da sprovodi dodatne aktivnosti?

Zakonski i regulatorni okviri za državna preduzeća, uključujući elemente za borbu protiv korupcije i integritet, u velikoj mjeri se razlikuju u zavisnosti od nacionalnih pravnih sistema i vrsta vlasničkih struktura. Sljedeće komponente su uobičajene, ali se mogu različito primjenjivati u zavisnosti od stepena državnog vlasništva:

- Opšti okvir za državna preduzeća koji obezbjeđuje pravila upravljanja, odgovornosti i transparentnosti (npr. Zakoni o korporacijama);
- Zakoni kojima se uređuju pitanja u vezi sa državnim preduzećima, i koji definišu mandat u okviru kojeg državna preduzeća funkcionišu, kao i mjere upravljanja prilagođene preduzećima;
- Opšti zakoni o javnoj upravi, uključujući zakone i odredbe o borbi protiv korupcije i integritetu, koje obuhvataju državna preduzeća;
- Pravna direktivna ovlašćenja, takođe, mogu da sadrže konkretna primjenjiva očekivanja u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije;
- Nacionalni prioriteti za borbu protiv korupcije i integritet, sa zahtjevima koji su ugrađeni u, na primjer, nacionalne planove za borbu protiv korupcije. Međunarodne obaveze koje države preuzimaju prilikom potpisivanja međunarodnih ugovora i sporazuma, kao što su Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama i Direktiva EU [2014/95/UE] za poboljšanje transparentnosti u nefinansijskim informacijama između država članica EU.

U kombinaciji, ovi instrumenti uopšteno bave se sljedećim temama: oporezivanje, pristup informacijama, sukobi interesa, ponašanje javnih funkcionera, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, revizija, računovodstvo, uzbunjivanje, javne nabavke, naknade, kriminalizacija podmićivanja i drugog koruptivnog ponašanja, objavljivanje podataka i transparentnost, interna kontrola i upravljanje rizicima, kao i drugi aspekti korporativnog upravljanja, zahtjeva tržišta kapitala i berze u vezi sa integritetom.

Pravni i regulatorni okviri zemalja razlikuju se po načinu na koji promovišu integritet i borbu protiv korupcije u državnim preduzećima. Pojedini vlasnički organi smatraju da su njihova očekivanja adekvatno saopštena kroz zakone. Druge zemlje su imale za cilj da obezbijede određeni stepen centralizacije izdavanjem i isticanjem relevantnih smjernica na jednom mjestu, ili zauzimanjem stava o pristupu koji državna preduzeća treba da zauzmu. Međutim, ako izvršna vlast ne komunicira i ne

ističe važnost takvih zakona i propisa, ne pruža smjernice za primjenu, u bilo kom obliku, postoji rizik da njihov značaj ne bude u potpunosti shvaćen, te da primjena ne bude adekvatna. Stoga bi država mogla i trebalo da ide dalje od jednostavnog ugrađivanja ovih zahtjeva u zakonodavni okvir, nastojeći da u potpunosti primijeni Smjernice za BPKI.



Prema Smjernicama za BPKI, „pravni i regulatorni okviri treba da obezbijede jednake uslove na tržištu na kojem državna preduzeća obavljaju privredne djelatnosti”. Šta jednaki uslovi podrazumijevaju u ovom kontekstu?

Regulatorni okvir i pravni oblici državnih preduzeća razlikuju se od zemlje do zemlje. Jedno od ključnih načela u ovoj oblasti je da, državna preduzeća koja obavljaju privredne djelatnosti, ne bi trebalo da budu izuzeta od primjene opštih i poreskih zakona i propisa. Zakoni i propisi ne bi trebalo da omogućavaju različit odnos prema državnim preduzećima i njihovim tržišnim konkurentima. Pravni oblik državnih preduzeća treba da omogući povjericima da podnose potraživanja i pokreću stečajne postupke (Smjernice za državna preduzeća, III.E). Na primjer, kada državna preduzeća sprovode javne nabavke, bilo kao ponuđač ili naručilac, procedure treba da budu konkurentne, nediskriminatorne i zaštićene odgovarajućim standardima transparentnosti (vidi napomene Smjernica za državna preduzeća, III.G). Kada državno preduzeće ispunjava ciljeve vlade, ili u mjeri u kojoj određena aktivnost dozvoljava državnom preduzeću da ispuni takve ciljeve, trebalo bi da usvoji smjernice za javne nabavke koje obezbjeđuju jednake uslove za sve konkurente, bilo da su u državnom vlasništvu ili dio privatnog sektora. Monopoli u državnom vlasništvu treba da poštuju ista pravila nabavki koja se primjenjuju na opšti državni sektor.



Smjernice za BPKI zahtijevaju od države da „jasno navede ciljeve državnih preduzeća i izbjegava promjene ciljeva na netransparentan način. Široki mandati i ciljevi države za državna preduzeća trebalo bi da se revidiraju samo u slučajevima kada je došlo do suštinske promjene misije”. Okruženje u kojima državna preduzeća funkcionišu se mijenja. Zašto ciljeve treba revidirati samo u slučajevima suštinskih promjena misije?

Isto načelo bi trebalo da se primjenjuje na držanje preduzeća odgovornim za primjenu pravila borbe protiv korupcije, računovodstvena i pravila revizije, bez obzira na njihovo vlasništvo. Na primjer, ako je preduzeće uključeno u radnje podmićivanja – treba da odgovara u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, bez obzira na oblik svojine. Slično, računovodstvena i pravila revizije koja važe za privatne kompanije trebalo bi da se odnose i na državna preduzeća.

Netransparentni ciljevi smanjuju odgovornost i mogu učiniti državna preduzeća podložnim korupciji i neprikladnim intervencijama. Takođe, iako ponekad može biti neophodno da se preispitaju i naknadno izmijene ciljevi državnih preduzeća, država treba da se uzdržava od prečestog mijenjanja ciljeva i treba da osigura transparentnost procedura kojima se vrše izmjene. Prema Smjernicama

za državna preduzeća, postavljanje ciljeva je odgovornost državnog vlasnika, a Smjernice za BPKI naglašavaju važnost takve prakse kako bi se izbjegle promjene operativnog okvira u nezakonite svrhe. Ciljevi treba da budu jasni od samog početka kako bi se izbjegle zabune.

• PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI III.A.

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim kontekstima.



Dobra praksa u privatnom sektoru u oblastima kao što su korporativna odgovornost, računovodstvo i revizija primjenjuju se na državna preduzeća [III.1.]

Čile: Sva pravila koja se primjenjuju na privatne kompanije, uključujući [Zakon br. 20.393](#) o krivičnoj odgovornosti pravnih lica, takođe su primjenjiva na državna preduzeća. Državna preduzeća podliježu istim računovodstvenim propisima kao i otvorena akcionarska društva (član 10 Zakona br. 20,285 propisuje pravila o informacijama otvorenih akcionarskih društava koja se primjenjuju na državna preduzeća).

Kolumbija: Subjekti klasifikovani kao matične kompanije (prema Zakonu 222 iz 1995. godine, ili zakonu koji ga mijenja ili dopunjuje), takođe se smatraju odgovornim i podliježu administrativnim sankcijama u slučaju da je bilo koja od njihovih podružnica uključena u bilo koju od aktivnosti navedenih u okviru Upravne odgovornosti pravnih lica za podmičivanje stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama države Kolumbije (Zakon 1778/2016). Odredbe ovog zakona odnose se i na ogranke privrednih društava koji posluju u inostranstvu, kao i industrijska i komercijalna preduzeća u državnom vlasništvu, preduzeća u kojima država ima učešće i mješovita preduzeća.

Francuska: Francuski *Loi Sapin II* (član 17. Zakona br. 2016-1691) zahtijeva od rukovodilaca kompanija, udruženja preduzeća i javnih ustanova koje zapošljavaju najmanje 500 zaposlenih i čiji promet nadmašuje 100 miliona eura, da preduzmu mjere i procedure za sprečavanje i otkrivanje koruptivnih radnji i trgovine uticajem. Obaveze poštovanja zakonskih propisa za borbu protiv korupcije primjenjuju se na sve privredne aktere, kako javne tako i privatne, koji ispunjavaju gorenavedene uslove. Pored toga, član 3 *Loi Sapin II* zahtijeva od državnih uprava, lokalnih vlasti i njihovih javnih ustanova i polujavnih preduzeća, udruženja i fondacija, za koje se navodi da su od javnog značaja, da usvoje procedure za sprečavanje i otkrivanje povreda integriteta. Po analogiji sa onim što zakon predviđa za privredne aktere, od javnih aktera se očekuje da uspostave sistem za borbu protiv korupcije koji obuhvata osam mjera i procedura koje se primjenjuju na velike kompanije, prilagođavajući ih jedinstvenim uslovima u kojima funkcionišu. Francuska agencija za borbu protiv korupcije (AFA) prati kvalitet i efikasnost korišćenih alata.



Jasno definisanje, komuniciranje i izvještavanje o ciljevima državnih preduzeća: Jasno navesti ciljeve državnih preduzeća [III.2]

Brazil: Statut državnih preduzeća (Zakon 13.303/2016) zahtijeva da odbori objavljuju godišnje pismo koje sadrži ciljeve javne politike preduzeća i ogranaka, u skladu sa ciljevima koji su definisani kao svrha postojanja državnog preduzeća. U pismu se moraju jasno navesti sredstva koja se koriste u ispunjavanju ciljeva, kao i ekonomski i finansijski uticaji ostvarivanja ovih ciljeva. Jedinica za koordinaciju vlasništva, SEST, objavljuje na internetu primjer takvog godišnjeg pisma, zajedno sa drugim dokumentima i priručnicima za pomoć i podršku rukovodiocima državnih preduzeća.

Čile: Nakon što Direkcija za budžet [DIPRES] utvrdi budžet državnog preduzeća, vlasnički organ [SEP] utvrđuje finansijske ciljeve za državno preduzeće kroz tri instrumenta: Godišnji plan upravljanja [PGA] za državna lučka preduzeća, Programski ugovor za preduzeća koja su pristupila državnoj garanciji i to Metro, EFE, ENAER i TVN i Ciljni sporazum za preostala preduzeća SEP-a. Sve sporazume potpisuju SEP i predsjednici državnih preduzeća. Ispunjenje PGA je predmet eksterne revizije i odobrava ga Ministarstvo saobraćaja i telekomunikacija posredstvom Vrhovne uredbe. SEP informiše Predsjednika Republike i Kongresa, u maju svake godine, o ispunjenju programskog okvira i priprema izvještaj o usklađenosti sa ciljevima.

Kolumbija: Direkcija za državna preduzeća Kolumbije pri Ministarstvu finansija razvila je IT alate za interakciju sa državnim preduzećima i praćenje njihovog učinka. Prvo, Ministarstvo finansija postavlja specifične ciljeve za strateška preduzeća i preduzeća u većinskom državnom vlasništvu, koji uključuju finansijske ciljeve, uticaj na javnu politiku, objavljivanje informacija u vezi sa međunarodnim standardima i sprečavanje korupcije. Proces postavljanja ciljeva zasniva se, između ostalog, na procjeni Ministarstva, procjeni i finansijskoj analizi koje obuhvataju državna preduzeća, ključne pokazatelje uspjeha, godišnje izvještaje državnih preduzeća i planove za sprečavanje korupcije. Ciljevi se šalju odborima, koji ih moraju uključiti u strateške planove i indikatore praćenja.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Organi vlasti povezani sa relevantnim državnim preduzećima razvijaju jasne ciljeve za državna preduzeća, koji diktiraju strategiju, aktivnosti i poslovni plan državnih preduzeća. Agencija UKGI (organ odgovoran za nadzor funkcije državnog vlasništva) pregleda interne procedure državnih preduzeća kako bi osigurala da se vježba postavljanja ciljeva efikasno sprovodi i ohrabruje državna preduzeća da uspostave robustne i smislene ključne pokazatelje učinka. Organi vlasti takođe objavljuju godišnje pismo predsjedavajućeg državnim preduzećima u kome se iznose strateški prioriteti organa i UKGI (koji obavljaju vlasničku ulogu za portfelj imovine u državnom vlasništvu) za državna preduzeća za narednu godinu, kao i očekivanja predsjedavajućeg u smislu sprovođenja prioriteta.



Državna preduzeća treba da budu u mogućnosti da traže savjete ili da prijave (naredbe koje izdaju predstavnici vlade, uključujući vlasnički organ, a koja se čine neusklađenim sa zakonom) putem uspostavljenih kanala izvještavanja” [III.3]

Čile: Glavni kontrolor raspolaže Jedinicom za državna preduzeća preko koje može potraživati informacije. Takođe, postoji kanal za žalbe koji je dostupan državnim preduzećima i koji mogu da koriste po potrebi. Više informacija [dostupno je na internet stranici](#) Kancelarije glavnog kontrolora.



Dosljedno saopštavanje i postavljanje visokih očekivanja u borbi protiv korupcije i integriteta u državnim preduzećima [III.4]

Kanada: Centralne agencije [Sekretarijat Odbora za trezor] razvijaju vodiče za krunske korporacije [državna preduzeća u Kanadi] – zakone i smjernice koji se primjenjuju na organizaciju i njene zaposlene i promovišu dobre prakse u skladu sa saveznim i međunarodnim standardima. Ovo uključuje podsticanje prihvatanja, na dobrovoljnoj osnovi, standarda razvijenih za odjeljenja i agencije koji nijesu automatski primjenjivi na krunske korporacije [npr. Režim integriteta]. Aktivnosti ove vrste treba da budu navedene u korporativnom planu, kako bi se ministri uvjerali u sprovođenje etičke prakse u ovim organizacijama. Opis rizika bi naročito trebalo da naglasi rizike povezane sa koruptivnim ili neetičkim ponašanjem. Smjernice koje uključuju elemente obaveza i očekivanja zaposlenih u javnom sektoru u vezi sa etikom i integritetom razvijaju svijest zaposlenih u krunskim korporacijama na svim nivoima.

Čile: Čileanski vlasnički organ [SEP] razvio je Smjernice za korporativno upravljanje za državna preduzeća, koja su direktno pod njihovim nadzorom, a koja obuhvataju internu i eksternu reviziju, upravljanje rizicima, sukobe interesa, prevare, kodekse ponašanja, transparentnost i odgovornu računovodstvenu politiku.

Hrvatska: Ova zemlja odgovara na izazove u oblasti integriteta i korupcije razvojem sveobuhvatnog okvira borbe protiv korupcije, koji sadrži presjek očekivanja države od vlasničkih subjekata i državnih preduzeća i ima za cilj uspostavljanje visokih standarda integriteta koji se primjenjuju širom državne uprave. Konkretno, Program borbe protiv korupcije za preduzeća u većinskom državnom vlasništvu za period 2019–2020. godine [Sl. glasnik br. 48/19] izrađen je i usvojen 2019. godine, u okviru Strategije za borbu protiv korupcije za period 2015–2020. U cilju praćenja sprovođenja Programa za borbu protiv korupcije i redovnog unapređivanja i prilagođavanja mjera u cilju njegovog sprovođenja, sva preduzeća u većinskom državnom vlasništvu, dužna su da pripreme interne akcione planove za borbu protiv korupcije, koji služe kao kontrolni mehanizam kojim se utvrđuje da li je određena akcija iz Programa u potpunosti realizovana ili je treba redefinisati prema novim potrebama.

Danska: Politika vlasništva [Statens ejerskabspolitik] definiše smjernice za društvenu odgovornost preduzeća, uključujući borbu protiv korupcije. Državnim preduzećima se preporučuje da prate Smjernice OECD za multinacionalna preduzeća u vezi sa, između ostalog, borbom protiv korupcije i Inicijativom UN Global Impact i savjetuje da razmotre uspostavljanje politike uzbunjivača. U nekim slučajevima, očekivanja i obrazloženja navedena su u zakonu koji reguliše državna preduzeća ili u statutima preduzeća.

Finska: Borba protiv korupcije odgovornost je državnih preduzeća, prema finskom zakonu. Pored toga, „vladina odluka o politici državnog vlasništva”, definiše očekivanja od državnih preduzeća da integrišu društvenu odgovornost u poslovanje i efikasno upravljanje društveno odgovornim poslovanjem, na osnovu identifikacije pitanja od suštinskog značaja za preduzeće. Vlasnički organ smatra da su korupcija i pitanja integriteta dio ove odgovornosti kojom upravlja svako preduzeće, odnosno rukovodstvo preduzeća. Vlasnički organ smatra da je povoljno da državna preduzeća u svojim aktivnostima koriste međunarodno priznate smjernice i načela društvene odgovornosti. Takve smjernice uključuju, na primjer, Smjernice OECD za multinacionalna preduzeća, Inicijativu UN Global Compact, ISO 26000 Standard smjernica za društvenu odgovornost i Vodeća načela UN o poslovanju i ljudskim pravima.

Dijalog predstavnika državnog vlasničkog organa i predsjednika odbora o očekivanjima države u kontekstu integriteta i borbe protiv korupcije odvija se za svako pojedinačno preduzeće jednom godišnje.

Italija: Ministarstvo ekonomije i finansija Italije i Organ za borbu protiv korupcije (ANAC), uspostavili su namjensku radnu grupu za kreiranje smjernica za preduzeća u djelimičnom ili potpunom vlasništvu države, na centralnom i lokalnom nivou. Po završetku 2015. godine, Ministarstvo je izdalo direktivu upućenu preduzećima koje kontroliše ili su u djelimičnom vlasništvu Ministarstva. Direktiva ilustruje osnovne sadržaje mjera koje je potrebno usvojiti: uvođenje kodeksa ponašanja ili integracija etičkih kodeksa koji su već na snazi i uspostavljanje sistema sankcija, transparentnost, mehanizmi za provjeru nekompatibilnosti i/ili nepodobnosti za upravljanje, mjere za zaštitu uzbunjivača i izbjegavanje „rotirajućih vrata” (niska stopa zadržavanja zaposlenih), zabrane za zaposlene koji okončaju radni odnos obuke zaposlenih i rotacije radnih mjesta.

Holandija: Holandski kodeks korporativnog upravljanja primjenjiv je na holandska preduzeća na tržištu kapitala i koristi pristup „pridrži se pravila, ili objasni”. Svrha Kodeksa je da omogući (sa ili u vezi sa drugim zakonima i propisima) čvrst i transparentan sistem provjera i ravnoteže u okviru holandskih preduzeća, koja su na tržištu kapitala i, u tom cilju, da reguliše odnose upravnog odbora, nadzornog odbora i akcionara. Prema navodima nadležnih organa, poštovanje Kodeksa doprinosi povjerenju u dobro i odgovorno upravljanje kompanijama i njihovoj integraciji u društvo.

Novi Zeland: Ministarstva koja obuhvataju državna preduzeća očekuju da se odbori krunskih preduzeća pridržavaju „politike bez iznenađenja” i da budu unaprijed obaviješteni o svemu što se smatra potencijalno spornim u javnoj areni, bez obzira na to da li je određeno pitanje unutar ili van okvira relevantnog zakonodavstva i/ili vlasničke politike. Primjeri informacija koje spadaju u politiku „bez iznenađenja” uključuju: promjene izvršnih direktora, potencijalne ili stvarne sukobi interesa, potencijalne ili stvarne parnice od strane ili protiv preduzeća, direktora ili zaposlenih, prevare, kršenje obaveza društveno odgovornog poslovanja, objavljivanje značajnih informacija prema Zakonu o službenom informisanju i medijsko izvještavanje o aktivnostima koje bi mogle izazvati kritike i iziskivati odgovor ministarstava [OECD, 2018].



Norveška: Norveška država u svojstvu vlasnika ima više očekivanja od državnih preduzeća, u pogledu održivosti i odgovornog poslovnog ponašanja uopšte i konkretnijih ključnih oblasti, uključujući borbu protiv korupcije (Meld. St. 8 [2019–2020] Izvještaj Stortingu o „bijeloj knjizi”). Vlada očekuje da preduzeća u državnom vlasništvu prednjače u radu na odgovornom poslovanju. To, između ostalog, podrazumijeva da odbor podržava rad preduzeća i da preduzeća poštuju međunarodno priznate smjernice, načela i konvencije, kao što su Smjernice OECD za multinacionalna preduzeća i Vodeća načela UN o poslovanju i ljudskim pravima.

Što se tiče borbe protiv korupcije, vlada očekuje da preduzeća:

- Predvode u ovoj oblasti u svom radu.
- Rade na sprečavanju privrednog kriminala, uključujući korupciju i pranje novca.
- Imaju dobro utemeljenu poresku politiku koja je javno dostupna.
- Sprovode kontrole i provjere na osnovu priznatih metoda.

Budu transparentna u pogledu materijalnih oblasti, ciljeva i mjera koje se odnose na rad. Takođe, odjeljenje za vlasništvo u norveškom Ministarstvu trgovine, industrije i ribarstva angažovalo je PWC da razradi:

1. aktuelni zakon o borbi protiv korupcije u skladu sa norveškim zakonom, Zakonom protiv podmićivanja Ujedinjenog Kraljevstva i Zakonom o stranoj korupciji SAD
2. najbolje prakse za borbu protiv korupcije za preduzeća;
3. različita pitanja od aktuelnog interesa u vezi sa ulogom države kao akcionara.

Izvještaj koji je nastao kao rezultat ove saradnje sadrži primjere najboljih praksi programa za borbu protiv korupcije, sa povezanim pitanjima za preduzeća. Izvještaj je podijeljen svim preduzećima u resoru Ministarstva i praćen je sastancima sa svim preduzećima.

Ministarstvo trgovine, industrije i ribarstva nedavno je organizovalo dva sastanka sa predsjednicima odbora u cilju boljeg definisanja očekivanja države u ovoj oblasti (postavljajući „ton sa vrha”), ali i kako bi se omogućila razmjena iskustava između preduzeća u vezi sa praksama za borbu protiv korupcije. Svrha sastanaka je stvaranje platforme za razmjenu iskustava o dobrim praksama odbora u ovoj oblasti i razvoj znanja o očekivanjima države u ovoj oblasti i ulozi države kao vlasnika. Ministarstvo trgovine, industrije i ribarstva je takođe nedavno organizovalo dvije radionice za službenike za usklađenost u državnim preduzećima sa istom svrhom stvaranja platforme za razmjenu dobrih praksi za borbu protiv korupcije.

Dodatno, Odjeljenje za vlasništvo svake godine ima sastanke sa članovima odbora u vezi sa poštovanjem očekivanja o održivosti i odgovornom poslovnom ponašanju. Odjeljenje za vlasništvo na godišnjem nivou izrađuje smjernice za pripremu dijaloga. Smjernice sadrže savjete o tome koji materijal treba pogledati prije sastanka i predloge pitanja za preduzeća. Procjene o temama

za razgovor na sastanku za svako preduzeće uzimaju u obzir očekivanja države, informacije sa prethodnih sastanaka na kojima se razgovaralo o odgovornom poslovanju, godišnje izvještaje preduzeća i izvještaj o održivosti, internet stranice i sve druge relevantne informacije. Razgovor takođe uključuje pitanja rizika i fokusira se na materijalne rizike za svako pojedinačno preduzeće.

Portugal: Načela dobrog upravljanja koja se primjenjuju na državna preduzeća integrisana su kroz institut pravne diplome [Zakon o uredbi 133/2013 od 3. oktobra]. Godine 2014. izdat je Kodeks korporativnog upravljanja (član 229 *Codigo dos Valores Mobiliarios*), koji zahtijeva da svi subjekti koji pripadaju sektoru javnih preduzeća imaju mjerila dobrog upravljanja, bez obzira na njihovu veličinu.

Švedska: Očekivanja i zahtjevi vlasnika u vezi sa aspektima integriteta i borbe protiv korupcije formalno čine dio državne vlasničke politike. U skladu sa državnim vlasničkom politikom, preduzeća u državnom vlasništvu treba da djeluju kao uzori u oblasti održivog poslovanja i da se ponašaju na način koji unapređuje povjerenje javnosti. Uzorno ponašanje uključuje strateški i transparentan rad sa fokusom na saradnji. Ovi naponi vođeni su međunarodnim smjernicama, koje uključuju odredbe o borbi protiv korupcije, kao što su deset načela Inicijative UN Global Compact i Smjernice OECD za multinacionalna preduzeća. Vlasnička politika naglašava da je naročito važno da državna preduzeća, između ostalog, rade na visokim standardima poslovne etike i aktivnom sprečavanju korupcije. U skladu sa vlasničkom politikom, upravni odbor je dužan da održivo poslovanje integriše u poslovnu strategiju i razvoj preduzeća i da postavi strateške ciljeve za održivo poslovanje. Takvi ciljevi treba da budu postavljeni za najrelevantnije oblasti i izazove održivosti za svako preduzeće, a određeni broj preduzeća postavio je ciljeve koji se odnose na borbu protiv korupcije.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Agencija UKGI, koja ima vlasničku ulogu za portfelj imovine u državnom vlasništvu, često na redovnim sastancima akcionara sagledava pitanja adekvatnosti osnovnih internih politika državnih preduzeća, uključujući politike o uzbunjivanju, borbu protiv korupcije, protiv ropstva i sprečavanje pranja novca. UKGI razgovara sa preduzećima i predlaže značajne izmjene u osnovnim internim politikama državnih preduzeća i relevantnim organima vlasti, gdje to smatra odgovarajućim. Međutim, odgovornost za interne politike i usklađenost leži na samim državnim preduzećima (obično u okviru Glavne kancelarije za usklađenost ili slično) i odborima državnih preduzeća. Odbori državnih preduzeća (ili odbora za reviziju odbora državnih preduzeća) treba da pregledaju sve ključne interne politike i ažuriraju ih po potrebi najmanje jednom godišnje.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito II, III.C) [OECD/LEGAL/0414].*
- *Preporuka Savjeta o javnom integritetu (naročito 2) [OECD/LEGAL/0435].*



III.B. Aktivan i informisan vlasnik – djelovanje u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima

- **ZAŠTO JE OVO VAŽNO?**

Rizik od korupcije je u porastu ako se država ponaša previše pasivno kao vlasnik preduzeća, ali i ako direktno interveniše kod sistema upravljanja u državnim preduzećima. Ukoliko država ne djeluje kao aktivan i uključen vlasnik, održavanje visokih standarda učinka i integriteta u državnim preduzećima izuzetno je teško. Ako se država miješa u rad državnih preduzeća, ili direktno kontroliše njihovo upravljanje, postoji rizik od zarobljavanja države ili nedostatka odgovornosti među korporativnim stranama.

Studija OECD-a iz 2018. godine naglasila je slabosti u upravljanju rizicima u državnim preduzećima. Vlasnički organi se često oslanjaju na odbore državnih preduzeća da će objelodaniti podatke, kao i na objektivnost i profesionalizam interne i eksterne revizije, koji služe kao osnova za praćenje i evaluaciju. Jedna trećina državnih vlasnika pregleda interne sisteme za upravljanje rizicima u državnim preduzećima direktno, a gotovo još jedna trećina to radi kroz izvještaje o aktivnostima državnih preduzeća. Međutim, osim vlasničkih organa koji sprovode procjene usklađenosti, svega nekoliko vlasničkih organa zapošljava pojedince sa vještinama za borbu protiv korupcije i integritet.

Tumačenje o tome koliko bi vlasnički organ trebalo da bude aktivan u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije razlikuje se u zavisnosti od državnog konteksta. Međutim, neke od osnovnih aktivnosti vlasničkih organa, koje su sadržane i u Smjernicama za državna preduzeća, mogu se primijeniti na prostor borbe protiv korupcije kako bi se promovisao ne samo integritet već i poboljšani učinak.

Ovaj odjeljak sadrži više detalja o načinima na koje državni vlasnik može biti aktivan i informisan u oblasti integriteta, bez suvišnog miješanja u poslovanje državnih preduzeća, u skladu sa preporukom III.B Smjernica za BPKI.

- **KAKO DRŽAVE MOGU BITI AKTIVNI I INFORMISANI VLASNICI U POGLEDU INTEGRITETA I BORBE PROTIV KORUPCIJE**

Smjernice za BPKI navode pet načina kako država može biti aktivan i informisan vlasnik u pogledu integriteta (III.5). Konkretno, trebalo bi da:

- I) uspostavi sistem izvještavanja za praćenje i procjenu učinka, u odnosu na standarde integriteta i borbu protiv korupcije;

- II) razvije sopstvene kapacitete za sprovođenje takvog nadzora;
- III) razvije politiku objavljivanja podataka koja bi uključivala objave u vezi sa integritetom;
- IV) objavi finansijsku podršku;
- V) koristi mjerne alata za procjenu sopstvene izloženosti riziku od korupcije zbog vlasništva u državnom preduzeću.

U praktičnom smislu, za praćenje i procjenu učinka državnih preduzeća [III.5.I], i ispunjavanja očekivanja države u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije, država bi mogla naći pragmatično rješenje – oslanjajući se na postojeće alate koji se koriste za procjenu učinka državnih preduzeća i dodajući elemente koji bi omogućili procjenu stanja integriteta i borbe protiv korupcije. U tom slučaju, država bi mogla da razvije i uključi mjerila ili indikatore za borbu protiv korupcije i integritet u postojeće sisteme izvještavanja. Takođe, može dodati pitanja u vezi sa borbom protiv korupcije i integritetom na listu pitanja koja se odnose na državna preduzeća u svojim izvještajima, ako se procjena vlasnika vrši na osnovu tih izvještaja državnih preduzeća. Odjeljak Pitanja i odgovori sadrži savjete o elementima koje treba uzeti u obzir prilikom procjene primjena standarda za integritet i borbu protiv korupcije u državnim preduzećima.

Iako država može razmotriti razvoj samostalnog sistema za izvještavanje o mjerilima za integritet i borbu protiv korupcije, trebalo bi uzeti u obzir nekoliko činjenica. Država treba da bude oprezna kako bi izbjegla preopterećenje ili zbunjivanje državnih preduzeća sa više sistema izvještavanja koji se odnose na učinak. Troškovi razvoja i održavanja takvog sistema takođe bi se morali uzeti u obzir. Na kraju, država može poslati pogrešan signal: da integritet i upravljanje rizikom od korupcije nijesu povezani sa učinkom ili su od drugačijeg značaja u odnosu na druge indikatore učinka na osnovu kojih se državna preduzeća već procjenjuju.

Da bi procijenila usklađenost sa gorenavedenim mjerilima, država treba da:

- I) redovno sprovodi procjene, na isti način na koji se to očekuje – prema Smjernicama za državna preduzeća, u okviru opšte procjene učinka državnih preduzeća;
- II) osigura postojanje odgovarajućih kapaciteta za procjene.

Procjene zavise od kvalifikovanog osoblja, koje je dobro upućeno u teme koje se odnose na integritet, borbu protiv korupcije i korporativno upravljanje i, u nekim slučajevima, koje ima znanje o specifičnim sektorima u kojima funkcionišu državna preduzeća. Savjeti za dobijanje i održavanje takvih kapaciteta dati su u odjeljku Pitanja i odgovori.

Dodatno, Smjernice za BPKI preporučuju da se država uključi u razgovore sa odborima državnih preduzeća o naporima za smanjenje rizika od korupcije [III.5.II]. Ne postoji jedinstven pristup u smislu načina organizacije tog procesa – pojedine uprave mogu odlučiti da održavaju redovne (na primjer, godišnje) sastanke, dok pojedine biraju da organizuju diskusije na ad hoc osnovi. Svaka država treba da odluči o najprikladnijem modelu, imajući u vidu uslove. Međutim, ovi sastanci treba



da budu dobro pripremljeni sa članovima odbora i predstavnicima države koji unaprijed znaju o kojim pitanjima će se raspravljati i raspoložu unaprijed pripremljenim materijalima za diskusiju, u cilju sadržajnih razgovora. Vlasnički organ bi sastanke mogao da koristi za prikupljanje i širenje dobrih praksi među državnim preduzećima.

Još jedan osnovni element aktivnog i informisanog državnog vlasnika jeste razvoj politike objavljivanja podataka. U tom cilju, Smjernice za BPKI ponavljaju odredbe Smjernica za državna preduzeća [VI]. Država bi, stoga, trebalo da počne sa primjenom dobre prakse Smjernica za državna preduzeća, i da proširi opseg djelovanja tako što će zahtijevati i visokokvalitetna objavljivanja podataka u vezi sa integritetom.

Prilikom izrade politika objavljivanja podataka (III.5.III) država mora [a] da identifikuje koje informacije u vezi sa integritetom treba da budu otkrivene. Primjeri objavljivanja u vezi sa integritetom dati su u odjeljku Pitanja i odgovori. Objavljivanje podataka treba da uključuje i državnu finansijsku podršku, kao i informacije o materijalnim rizicima u vezi sa integritetom, sistemom za upravljanje rizicima i mjerama preduzetim za njihovo upravljanje, što se takođe preporučuje za državna preduzeća u Preporuci VI [VI.1.vi]. Dodatno, država treba [b] da identifikuje kanale kroz koje takve informacije treba da budu otkrivene. U godišnjim izvještajima državnih preduzeća najčešće se objavljuju izvještaji o poštovanju zakona koji se tiču borbe protiv korupcije, ili očekivanjima države u oblasti integriteta. Državna preduzeća takođe mogu da objave određene informacije u javno dostupnim programima ili politikama za borbu protiv korupcije, ili uz informacije o internoj kontroli ili etičkim mjerama preduzeća. U krajnjem, politika objavljivanja treba [c] da propiše da državna preduzeća treba da raspoložu mehanizmima za obezbjeđivanje kvaliteta objavljenih informacija. Međutim, prema Smjernicama za državna preduzeća, zahtjevi za objavljivanje ne bi trebalo da ugroze suštinsku poslovnu povjerljivost.

Ova Preporuka takođe sugerije da država treba da razmotri razvoj mehanizama za mjerenje i procjenu sprovođenja zahtjeva za objavljivanje od strane državnih preduzeća. Ne postoji jedinstven mehanizam koji bi odgovarao potrebama svih zemalja. Važno je da svaka zemlja razvije sopstvenu metodologiju, kojom bi definisala mjerila koja odgovaraju zahtjevima za objavljivanje podataka i predložila razuman način provjere nivoa zadovoljenja ovih mjerila od strane državnih preduzeća. Smjernice o tome kako država može da procijeni sprovođenje politike objavljivanja nalaze se u odjeljku Pitanja i odgovori.

Smjernice za BPKI podstiču državu da bude informisana, ne samo o rizicima državnih preduzeća i upravljanju tim rizicima, već i o sopstvenoj izloženosti rizicima usljed vlasništva nad državnim preduzećima (III.5.v). Naravno, ovo bi uključivalo i procjenu izloženosti riziku od korupcije. Smjernice za BPKI preporučuju da država koristi alate za mjerenje kako bi procijenila svoju ukupnu izloženost rizicima. Dobra praksa sugerije da država koristi rezultate mjerenja, kada je to prikladno, za upravljanje rizikom od korupcije u državnim preduzećima. Država može da primijeni ovu odredbu ili tako što će ponovo razviti potrebne alate ili proširiti postojeće alate za upravljanje rizicima, kako bi pokrili

specifične rizike vezane za korupciju. Za te potrebe bi mogla da koristi stručnost organa za borbu protiv korupcije i integritet i revizorskih institucija i predstavnika državnog vlasništva. U identifikaciji i upravljanju rizicima, svi uključeni treba da se rukovode dobrom praksom koju je razvila Radna grupa, što se posebno odnosi na rizike vezane za usklađenost, obaveze odgovornog poslovnog ponašanja, sukob interesa i transakcije sa povezanim stranama [Smjernice za državna preduzeća V.C, V.D, V.E i VI.A.8].

Državni vlasnik bi mogao da podijeli svoje alate i metode za upravljanje rizicima sa državnim preduzećima, u slučaju kada bi bili korisni za izgradnju sistema za upravljanje rizicima, ne zanemarujući napomenu Smjernica za BPKI da sistemi za upravljanje rizicima u državnim preduzećima budu, tamo gdje je to potrebno, u skladu sa kriterijumima koji se primjenjuju na kompanije na tržištu kapitala. Štaviše, država bi mogla da razvije seminare za obuku i uputstva o ovim alatima za sopstvene potrebe, a zatim da ih po potrebi podijeli sa državnim preduzećima.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI III.B.



Kako u praksi možemo biti sigurni da se državna preduzeća drže visokih standarda učinka i integriteta, dok se uzdržavamo od neopravdanih intervencija koje se tiču rada državnih preduzeća i direktne kontrole upravljanja? Drugim riječima, kako državni vlasnici mogu da osiguraju ravnotežu između aktivnog i pasivnog vlasništva?

Pitanje ravnoteže je izazovno, ali i važno. U Kanadi je, na primjer, naročit izazov za Odbor trezora da promoviše integritet i bori se protiv korupcije u krunskim korporacijama sa distancom u odnosu, koja je neophodna za postizanje željenih ciljeva javne politike uz nezavisnost. Međutim, postoji čvrst okvir odgovornosti kako bi se osiguralo da se sva potencijalna pitanja korupcije ili nedostataka u etičkoj praksi izbjegnu ili identifikuju i riješe u ranoj fazi. To uključuje funkcije državnih agencija u vidu revizije, praćenja i evaluacije, zakone o pristupu informacijama, godišnje sastanke javnih odbora i otvoren proces imenovanja zasnovan na zaslugama.



Šta država treba da ima na umu kada razvija alate za procjenu sprovođenja zahtjeva za integritet i borbu protiv korupcije od strane državnih preduzeća?

Kada se razvijaju mjerila za borbu protiv korupcije i integritet, indikatori ili moduli sistema za praćenje, važno je koristiti dostupnu ekspertizu za ovu oblast. Specijalizovane agencije za borbu protiv korupcije i integritet, koje razvijaju sisteme izvještavanja ili praćenja zahtjeva opšte prirode, mogu biti pozvane da učestvuju u razvoju mjerila za borbu protiv korupcije i integritet, ili relevantnih modula sistema izvještavanja za državna preduzeća ili bi se njihov savjet i doprinos mogli tražiti za razvoj mjerila i sistema od strane vlasničkog organa. Ukratko, ključno je da se ovi sistemi izvještavanja

oslanjaju na znanje stručnjaka za borbu protiv korupcije i integritet, stručnjaka za korporativno upravljanje i onih koji su upoznati sa radom državnih preduzeća. Višepredmetna ekspertiza jedan je od načina osiguranja da mjerila performansi budu relevantna, dostižna, indikativna i mjerljiva, ili SMART, tj. specifična, mjerljiva, ostvarljiva, koncentrisana na rezultate i vremenski ograničena, ali i sredstvo za pomoć u razvoju odgovarajućih sistema za prikupljanje tačnih i pouzdanih podataka neophodnih za proces procjene.



Kako državni vlasnički organ može razviti ili steći kapacitete za efikasno praćenje sprovođenja zahtjeva u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije?

Takve osobe mogu biti iz revizorskih ili specijalizovanih institucija za integritet i borbu protiv korupcije a u mandatu bi pratile usklađenost državnih preduzeća sa očekivanjima države u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije. Država, takođe, može razmotriti stvaranje specijalizovanih pozicija ili jedinica, u slučaju da obim posla podrazumijeva uključenost većeg broja osoba unutar timova zaduženih za praćenje rada državnih preduzeća u vlasničkom organu. Organi za borbu protiv korupcije i integritet mogu redovno upućivati specijalizovano osoblje u vlasnički organ ili onda kada je to potrebno radi vršenja monitoringa i evaluacije. Konačno, država može odlučiti da organizuje zajedničke radne grupe – koje mogu biti stalna radna tijela ili sastavljane po potrebi.

Specijalizovano osoblje i drugi koji su uključeni u borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima moraju da prođu stalnu obuku kako bi bili u toku sa razvojem zakonskih zahtjeva i dobre prakse. Ovo uključuje redovnu obuku, izradu smjernica, priručnika, uputstava itd. Dobra praksa sugeriše da bi zajednički kapaciteti koji uključuju predstavnike vlasničkih organa, specijalizovanih institucija za borbu protiv korupcije i revizorskih institucija i državnih preduzeća bili korisni.



Smjernice za BPKI zahtijevaju od državnog vlasnika da razvije politiku objavljivanja podataka, prateći što je moguće bliže preporuke iz Smjernica za državna preduzeća i „dodatno naglašavaju objavljivanje podataka u vezi sa integritetom”. Koji su primjeri objavljivanja podataka u vezi sa integritetom?

Objavljivanje podataka je važan alat za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti. Smjernice za državna preduzeća sugerišu da bi politika objavljivanja podataka mogla da uključi sljedeće:

- Jasnu izjavu za javnost o ciljevima preduzeća i njihovoj ispunjenosti (za državna preduzeća u potpunosti u državnom vlasništvu to bi uključivalo svaki mandat koji je odredio vlasnički organ);
- Finansijske i operativne rezultate preduzeća, uključujući gdje je to relevantno, troškove i aranžmane finansiranja koji se odnose na ciljeve javne politike;

- Strukturu upravljanja, vlasništva i glasanja u preduzeću, uključujući sadržaj bilo kog kodeksa korporativnog upravljanja ili politike i procesa implementacije;
- Naknade članovima odbora i ključnim rukovodiocima;
- Kvalifikacije članova odbora, proces selekcije, uključujući politike za raznolikost odbora, uloge članova u odborima drugih kompanija i napomene da li ih odbor državnog preduzeća smatra nezavisnim;
- Sve predvidive faktore rizika i mjere preduzete za upravljanje takvim rizicima;
- Svaku finansijsku pomoć, uključujući garancije dobijene od države i obaveze preuzete u ime državnog preduzeća, uključujući ugovorne obaveze i obaveze koje proističu iz javno-privatnog partnerstva;
- Sve materijalne transakcije sa državom i drugim povezanim licima.

Dodatna objavljivanja podataka u vezi sa pitanjima integriteta mogu uključivati informacije o:

- I) stvarnom vlasništvu državnog preduzeća;
- II) potpuno konsolidovanim podružnicama i djelimično konsolidovanim oblicima holdinga (pridružene kompanije, zajednička ulaganja), uključujući procenat u vlasništvu svakog takvog zavisnog preduzeća/holdinga, zemlje njihovog osnivanja i poslovanja;
- III) imovini;
- IV) donacijama;
- V) programima za borbu protiv korupcije, internim kontrolama, mjerama (ili programima) etike i usklađenosti.

Programi etike i usklađenosti bi trebalo da sadrže informacije o kodeksima, politikama i izvještajima o praćenju njihove primjene; sistemima za upravljanje rizicima; obavezama poštovanja zakona; podrške rukovodstva i izjavama nulte tolerancije; obukama za borbu protiv korupcije; povjerljivim kanalima izvještavanja i zabrani odmazde za prijavljivanje i informacijama o otkrivanju identiteta glavnih ugovarača i partnera državnih preduzeća, uključujući stvarno vlasništvo nad takvim subjektima.

Kao što je predviđeno u Smjernicama za državna preduzeća, državni vlasnik treba da uzme u obzir veličinu i privrednu djelatnost državnih preduzeća, kada odlučuje o zahtjevima za izvještavanje i objavljivanje podataka za državna preduzeća. Recimo, manja državna preduzeća ne bi trebalo da budu podvrgnuta zahtjevima za objavljivanje podataka koji su toliko visoki da ih stavljaju u nekonkurentnu poziciju. Istovremeno, za velika državna preduzeća ili ona koja su uglavnom orijentisana ka ciljevima javne politike, trebalo bi primijeniti posebno visoke standarde za transparentnost i objavljivanje podataka. Zahtjevi za objavljivanje podataka za državna preduzeća treba da budu isti kao i za kompanije na tržištu kapitala i ne bi trebalo da ugrožavaju suštinsku poslovnu povjerljivost, niti da dovode državna preduzeća u nepovoljan položaj u odnosu na njihove privatne konkurente [Napomene u poglavlju VI Smjernica za državna preduzeća].





Smjernice traže od države da razmotri razvoj mehanizama za mjerenje i procjenu primjene zahtjeva za objavljivanje podataka od strane državnih preduzeća. Kako bi takva procjena mogla da izgleda?

Pored primjera zemalja sadržanih u ovom odjeljku, primjeri sličnih poduhvata u nevladinom sektoru mogu biti od interesa za državu u nastojanju da razvije mehanizme i metodologije procjene. Na primjer, Transparency International je predvodio inicijativu Transparentnost u korporativnom izvještavanju, gdje se podaci prikupljaju sa internet stranica preduzeća (kako privatnih, tako i državnih) i povezanih stranica i dostavljaju preduzećima koja su predmet procjene na verifikaciju. Takav metod mogao bi da omogući državi da procijeni da li spoljašnji akteri mogu da pronađu objavljene podatke i da li su oni lako dostupni i laki za korišćenje. Drugi izvor mogućih praksi mogu biti različite inicijative otvorenih vladinih podataka (OGD) koje implementiraju mnoge zemlje članice OECD-a, ali i zemlje koje nijesu članice. U tu svrhu, može se koristiti metodologija OECD-a iz 2017. godine, Indeks otvorenih korisnih ponovo upotrebljivih podataka vlade (OURdata Index), uključujući procese prikupljanja i verifikacije podataka. Skup mjerila i indikatora koji je razvio OECD za otvorene podatke državne uprave složeniji je, i uključuje, pored otvorenosti, indikatore korisnosti i ponovne upotrebljivosti objavljenih podataka.

• PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI III.B.

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim kontekstima.



Uspostavljanje sistema izvještavanja za redovno praćenje i procjenu učinka državnih preduzeća... i procjenu njihove usklađenosti sa očekivanjima države u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije [III.5.i]

Argentina: Organ za koordinaciju vlasništva u Argentini redovno prati i procjenjuje finansijski i operativni učinak državnih preduzeća. Preduzeća dostavljaju informacije JGM-u i Kancelariji za državni budžet na mjesečnom nivou. Informacije se čuvaju na internet stranici na kojoj obje institucije mogu pristupiti podacima. Tačnost informacija se provjerava u skladu sa izvršenjem budžeta koji je odobrio Kongres. I Kancelarija za borbu protiv korupcije i Kontrolno tijelo, SIGEN, vrše procjenu i reviziju korupcije u državnim preduzećima.

Brazil: Kancelarija glavnog kontrolora Unije (CGU) ima zadatak da vrši reviziju, praćenje i procjenu stepena zrelosti integriteta državnih preduzeća i mjera za borbu protiv korupcije, što uključuje procjenu internih kontrola i upravljanja rizikom, što dalje omogućava poređenje i mjerenje referentnih vrijednosti između državnih preduzeća, objavljivanjem pojedinačnih izvještaja za svako procijenjeno državno preduzeće. CGU je 2015. godine razvio metodologiju za takvu procjenu.

Proces revizije sastoji se od evaluacije sljedećih pet dimenzija: razvoj okruženja za upravljanje programom integriteta, analiza rizika, dizajn i sprovođenje politika i procedura programa integriteta, komunikacija i obuka i praćenje – mjere sanacije i disciplinske mjere. Svaka dimenzija ima bogat skup poddimenzija (npr. kodeksi ponašanja i uzbunjivanja), a procjena se odnosi na to da li postoje (prisustvo svakog elementa), kvalitet (usklađenost sa dobrom praksom) i efikasnost (pravilno funkcionisanje).

Ove evaluacije igraju važnu ulogu za promociju integriteta, imajući u vidu da se izvještaji objavljuju i sadrže preporuke za program integriteta za svako preduzeće, zasnovane na dobrim praksama. Štaviše, nakon prijema konačnog izvještaja, svako državno preduzeće odobrava akcioni plan za sprovođenje preporuka, koje su predmet praćenja od strane CGU.

Kolumbija: U Kolumbiji je inicijativa privatnog sektora dovela do razvoja *Registra preduzeća aktivnih u borbi protiv korupcije* (Empresas Activas Anticorrupcion - EAA) Sekretarijata za transparentnost. EAA procjenjuje programe usklađenosti preduzeća (uključujući državna preduzeća) na osnovu skupa međunarodnih etičkih standarda, kroz 10 različitih kategorija:

1. identifikacija rizika od korupcije;
2. organizacija i odgovornosti;
3. detaljne politike za specifične osjetljive oblasti;
4. sprovođenje programa usklađenosti;
5. sprovođenje finansijskih i internih kontrola;
6. komunikacija i obuka;
7. politike ljudskih resursa;
8. žalbene procedure;
9. sistem revizije programa usklađenosti;
10. kolektivne akcije.

Registar ima za cilj da promoviše dobre korporativne prakse u kontekstu prevencije korupcije i usklađenosti i da generiše skup standarda usklađenih sa trenutnom regulativom, uključujući Zakon 1778 iz 2016. godine (takođe poznat kao Zakon o borbi protiv podmičivanja). Registar ima dva različita izdanja – jedno za velika preduzeća drugo za mala i srednja preduzeća.

Koreja: U navedenoj zemlji se koriste sljedeći alati:

- I) Procjena integriteta javnog sektora (koju sprovodi Komisija za borbu protiv korupcije i građanska prava);
- II) Procjena mjera za borbu protiv korupcije (koja sprovodi Komisija za borbu protiv korupcije i građanska prava);
- III) Smjernice za sprovođenje mjera za borbu protiv korupcije i integritet (definisane od strane Komisije za borbu protiv korupcije i građanska prava). Dva subjekta u javnom sektoru, Komisija za borbu protiv korupcije i građanska prava i Odbor za reviziju i

inspekciju neposredno su uključeni u jačanje integriteta i borbu protiv korupcije u javnim institucijama, i to u većoj mjeri nego Ministarstvo ekonomije i finansija (MoEF) koje nadgleda državna preduzeća.

MoEF kontroliše pitanja integriteta i borbe protiv korupcije kroz evaluaciju učinka, tako što odražava rezultate revizije i izloženosti gorenavedenih subjekata, pored razvijanja zakona i smjernica koji se odnose na pomenute oblasti.

Slovenija: Državna preduzeća sa preko 500 zaposlenih u toku finansijske godine dužna su da u godišnjim poslovnim izvještajima pružaju informacije o pitanjima životne sredine, društvenih i ljudskih resursa, kao i o poštovanju ljudskih prava, borbi protiv korupcije i podmićivanja.

Švedska (alat za analizu održivosti): Alat za analizu održivosti, koji se bavi pitanjima u oblasti održivog poslovanja, uključujući korupciju i poslovnu etiku, za državna preduzeća razvila je Organizacija za korporativno upravljanje vladinim organima. Analiza povećava svijest državnih vlasnika o rizicima i prilikama s kojima se susrijeću državna preduzeća i mogućnostima za upravljanje istima. Analiza uključuje pregled rizika vezanih za održivost sektora i rizike vezane za državu i preduzeće, koji se odnose na lanac vrijednosti i okvir korporativnog upravljanja.

Švedska (izvještaji o održivosti): Sva državna preduzeća moraju pripremiti izvještaj o održivosti u skladu sa standardima Globalne inicijative za izvještavanje (GRI) ili nekim drugim međunarodnim okvirom za izvještavanje o održivosti. Izvještavanje o održivosti je alat za pokretanje aktivnosti održivog razvoja kroz sistematski rad, sa jasnim izvještavanjem i praćenjem i sa fokusom na transparentnost. Odbori su odgovorni za objavljivanje izvještaja na internet stranici preduzeća, uz godišnji izvještaj preduzeća. Zajedno sa ostalim finansijskim izvještajima, čine integrisanu osnovu za procjenu i praćenje od strane državnog vlasnika. Izvještaj o održivosti mora proći proces kontrole kvaliteta kroz nezavisnu reviziju i revizorsko uvjeravanje, kog imenuje generalna skupština, kao statutarnog revizora preduzeća.

Prilikom pripreme izvještaja o održivosti, državna preduzeća moraju da poštuju pravila o izvještajima o održivosti iz švedskog zakona o godišnjim računima, koja se primjenjuju na velika preduzeća. To znači, između ostalog, da izvještaj o održivosti mora da sadrži informacije neophodne za razumijevanje razvoja, položaja i rezultata preduzeća, kao i posljedica njegovog poslovanja. Konkretno, izvještaj o održivosti mora da pruži informacije o pitanjima koja se odnose na životnu sredinu, radne i socijalne uslove, poštovanje ljudskih prava i prevenciju korupcije, kada se to smatra važnim za preduzeće ili zainteresovane strane.

• RAZVIJANJE KAPACITETA



Razvijanje kapaciteta [vlasničkog organa] u oblastima rizika i kontrole... uključivanje u diskusije sa odborima državnih preduzeća o naporima u oblasti smanjenja rizika od korupcije [III.5.II]

Kanada: Sekretarijat Odbora za trezor i Ministarstvo finansija Kanade zapošljavaju različite vrste stručnjaka za finansijsko upravljanje, koji pružaju savjete u kontekstu preispitivanja korporativnih informacija i izvještaja. Zaposleni u svim centralnim agencijama imaju zadatak da obavljaju funkcije analize i preispitivanja određenih organizacija – imaju znanje u toj oblasti i pristup stručnim savjetnicima u oblastima koje se tiču finansijskog upravljanja, dobrog upravljanja, etike, sukoba interesa, itd. Za sve navedene oblasti, centralne agencije imaju pridruženi centar za javne politike koji zapošljava savjetnike za takva pitanja.

Čile: Otkako se vlasnički organ [SEP] pridružio međunarodnom Savezu za borbu protiv korupcije (2017), posredstvom ove platforme održavani su sastanci direktora, rukovodilaca i službenika za usklađenost državnih preduzeća, na kojima su razmatrana različita pitanja u vezi sa sprečavanjem korupcije i promovisanjem integriteta.

Koreja: Upravni odbor za vlasništvo može imati člana koji je sertifikovani javni računovođa sa najmanje 10 godina iskustva u reviziji i računovodstvu. Svake godine ministar ekonomije i finansija [MoEF] formira Grupu za procjenu učinka koju čine profesori, doktori iz istraživačkih instituta koje finansira vlada- i sertifikovane javne računovođe, advokati i konsultanti za upravljanje sa najmanje pet godina iskustva.

Norveška: Norveški organ za državno vlasništvo ima dovoljno stručnosti za procjenu integriteta i rizika od korupcije u državnim preduzećima. Stručnost je izgrađena kroz prethodna iskustva i kompetencije zaposlenih, stečena kroz različite inicijative za borbu protiv korupcije i integritet.

Poljska: Odjeljenje trezora Kabineta premijera zapošljava ljude sa dugogodišnjim iskustvom u korporativnom upravljanju i strateškim analizama. Jedna od prvih obuka koju svaki od zaposlenih u kabinetu premijera prolazi je obuka o sprečavanju korupcije.

Slovenija: Za potrebe uspostavljanja i implementacije sistema usklađenosti učinka i integriteta, Slovenski državni holding [SDH] angažuje službenika za usklađenost. Službenik za usklađenost odgovoran je za pripremu nacrtu plana integriteta sa predlozima za njegovu implementaciju i druge mjere unutrašnje kontrole. Ove mjere imaju za cilj otkrivanje i sprečavanje rizika od korupcije, sukoba interesa, neovlašćenog političkog i interesnog uticaja na donošenje odluka i drugih protivpravnih i neetičkih ponašanja. Ovo se odnosi na postupanje unutar SDH, kao i u odnosu na kompanije u kojima SDH ima većinski udio ili preovlađujući uticaj, kao i u odnosu na eksterne zainteresovane strane. Komisija za sprečavanje korupcije može vršiti nadzor sprovođenja plana integriteta, u

cilju otklanjanja pojedinačnih ili opštih rizika od korupcije i sukoba interesa. Na osnovu predloga upravnog ili nadzornog odbora SDH, Komisija za sprečavanje korupcije može donijeti rješenje kojim se državnom preduzeću nalaže da izradi plan integriteta.

Švedska: Švedski institut za borbu protiv korupcije 2015. godine uveo je institut organa državnog vlasništva, uključujući investicione direktore koji služe kao članovi odbora državnih preduzeća, u Etički kodeks u vezi sa poklonima, nagradama i drugim pogodnostima u poslovanju. Mreža svih korporativnih pravnih savjetnika državnih preduzeća pozvana je na sličan seminar.

• UČESTVOVANJE U DISKUSIJAMA SA ODBORIMA DRŽAVNIH PREDUZEĆA



*...dodatno uključiti objavljivanje podataka u vezi sa integritetom...
razmotriti razvoj mehanizama za mjerenje i procjenu primjene
standarda za podatke koje objavljuju državnih preduzeća [III.5.III]*

Švedska: Visoki ministri i političko rukovodstvo relevantnih ministarstava redovno se sastaju sa predsjednicima i rukovodiocima državnih preduzeća. Cilj ovih dijaloga je, djelimično, da se procijeni učinak preduzeća u odnosu na finansijske ciljeve, ciljeve javne politike i održivosti. Takođe, rezultat analize održivosti saopštava se odborima državnih preduzeća. Rezultati se razmatraju i u redovnom dijalogu vlade sa preduzećima u praćenju razvoja preduzeća, kao i pri zapošljavanju i imenovanju članova odbora.

Koreja: Grupa za procjenu učinka koju formira Ministarstvo ekonomije i finansija provjerava tačnost i pravovremenost objavljivanja informacija, uključujući finansijske izvještaje i informacije o rukovodstvu objavljene na internetu. U slučaju netačnosti, državna preduzeća bivaju kažnjena oduzimanjem poena pri ocjenjivanju.

Rusija: Ruska Federacija, na osnovu Naredbe br. 530n Ministarstva rada Ruske Federacije od 7. oktobra 2013. godine, zahtijeva od državnih korporacija i drugih organizacija koje su osnovane u skladu sa saveznim zakonima da objavljuju i popunjavaju pododjeljke o borbi protiv korupcije na njihovim zvaničnim internet stranicama. Ovim zahtjevima je, između ostalog, predviđena i obaveza objavljivanja informacija o aktivnostima Komisije za usklađenost u službenom poslovanju i poravnanje suprotstavljenih interesa, uključujući i informacije o odlukama koje je ta Komisija donijela, sa ključnim detaljima razmatranog pitanja.

Tajland: Kancelarija Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije (NACC) uvela je 2017. godine *Procjenu integriteta i transparentnosti* (ITA) za procjenu integriteta, transparentnosti i objavljivanja podataka za državne agencije i državna preduzeća. Svi državni subjekti obavezni su da učestvuju u ITA u periodu 2018–2021. finansijske godine. Procjena je zasnovana na anketama internih i eksternih

zainteresovanih strana i empirijskim dokazima državnih agencija i preduzeća, a odnosi se na tri kategorije:

- 1) Interni integritet i transparentnost (IIT), sa fokusom na percepciju internih zainteresovanih strana o učinku, budžetiranju, vršenju ovlašćenja, korišćenju imovine i borbi protiv korupcije unutar organizacije;
- 2) Eksterni integritet i transparentnost (EIT), sa fokusom na percepciju spoljnih zainteresovanih strana, kao što su korisnici, o kvalitetu usluga i učinku, efikasnosti, učinkovitosti i razvoju upravnih procesa državnih agencija i državnih preduzeća; i
- 3) Integritet i transparentnost otvorenih podataka (OIT), sa fokusom na objavljivanje informacija i dokaza na internet stranici za osnovne informacije, upravne informacije, izdvajanje budžeta, upravljanje ljudskim resursima i razvoj i opštu promociju transparentnosti.

Procjena ITA rezultira ocjenom koja ima za cilj da podstakne subjekte da poboljšaju svoju praksu transparentnosti i integriteta. Tajlandski državni vlasnički organ (SEPO) igra ključnu ulogu kao koordinator između NACC-a i državnih preduzeća i pomaže NACC-u da prati učešće državnih preduzeća u ITA. Takođe, u okviru Sistema za procjenu učinka državnih preduzeća, SEPO postavlja ključne indikatore učinka koji su u skladu sa onima definisanim u ITA, kao što su objavljivanje informacija, kvalitet pružanja usluga, efikasnost i učinkovitost, integritet i borba protiv korupcije.



...mjerni instrumenti za procjenu ukupne izloženosti države rizicima kroz njeno vlasništvo nad državnim preduzećima... takvi alati bi trebalo da se koriste za podsticanje poboljšanja upravljanja rizikom od korupcije među državnim preduzećima [III.5.v.]

Litvanija: Specijalna istražna služba Litvanije (Agencija za borbu protiv korupcije) ispitala je 2019. godine i kasnije objavila analizu glavnih rizika od korupcije među opštinskim državnim preduzećima. Metodološki alat na 40 stranica sadrži pregled glavnih rizika od korupcije koji se odnose na javne nabavke, sukobe interesa i administraciju/upravljanje i daje preporuke kako da se ti rizici smanje. Između ostalih relevantnih informacija, uključuje i pregled nedavnih istraživanja na ovu temu. Ova analiza jedan je od metodoloških alata koje na godišnjem nivou priprema Specijalna istražna služba. [Publikacija](#) je dostupna na internetu na litvanskom jeziku.

KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

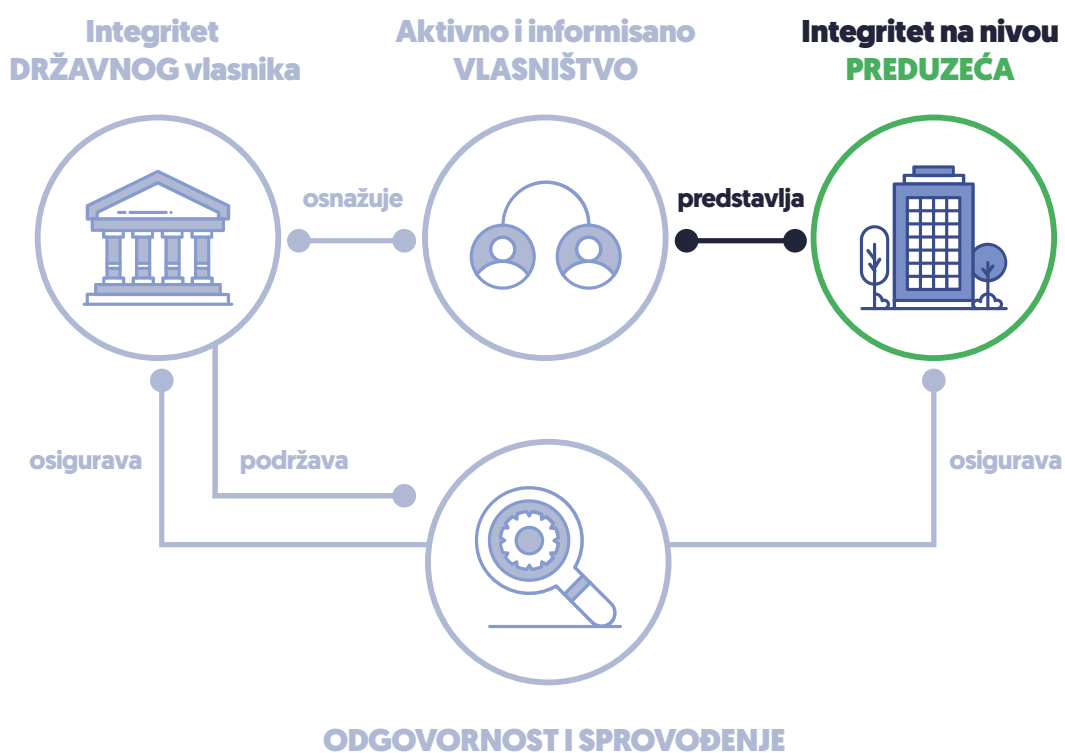
Relevantni instrumenti i izvori OECD-a:

- *Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito II.F) [OECD/LEGAL/0414];*
- *Preporuka Savjeta o javnom integritetu (naročito 4) [OECD/LEGAL/0435];*
- *OECD OURdata Index 2017: Metodologija i rezultati.*

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Međunarodna povelja o otvorenim podacima (naročito šest ključnih načela).*

Integritet na nivou preduzeća



Preporuka IV – Promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije na nivou preduzeća

Savjet

IV. PREPORUČUJE da obveznici osiguraju da njihova vlasnička politika u potpunosti odražava ideju po kojoj temelj promovisanja integriteta i sprečavanja korupcije u državnim preduzećima i oko njih čine djelotvorne interne kontrole preduzeća, etičke i mjere usklađenosti, kojima se sprečavaju, otkrivaju i ublažavaju rizici vezani za korupciju, ali i sprovode pravila. Obveznici treba da osiguraju da su državna preduzeća pod nadzorom učinkovitih i kompetentnih nadzornih odbora, koji imaju ovlašćenja za nadgledanje rukovodstva preduzeća i autonomno djelovanje u odnosu na državu.

U tu svrhu, obveznici treba da, na primjeren način, djelujući putem vlastitih vlasničkih organa, preduzmu sljedeće mjere:

IV.A. Promovisanje integrisanih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima

IV.B. Promovisanje interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima

IV.C. Čuvanje autonomije organa nadležnih za odlučivanje u državnim preduzećima

IV.A. Promovisanje integrisanih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima

- **ZAŠTO JE TO VAŽNO?**

Sistem za upravljanje rizicima u preduzeću stub je korporativnog upravljanja iz kojeg treba da proizilaze, koji treba da prate i kojem treba da se prilagođavaju sve interne kontrole. Državna preduzeća smatraju da su neefikasna interna kontrola i upravljanje rizicima prepreke za razvoj integriteta.

Studija OECD-a [OECD, 2016c] sadrži predloge za poboljšanje upravljanja rizikom od korupcije u državnim preduzećima. Pokazalo se da polovina anketiranih državnih vlasnika zahtijeva od državnih preduzeća da uspostave sistem za upravljanje rizicima. Manje od polovine državnih vlasnika zahtijeva od velikih državnih preduzeća ili određenih kategorija državnih preduzeća da uspostave specijalizovane odbore za nadgledanje rizika, a dokazi ukazuju da postoji dobar razlog za primjenu ove dobre prakse. Državna preduzeća sa specijalizovanim odborima za rizik smatraju da je rizik od korupcije u tim preduzećima na nižem nivou.

Većina državnih preduzeća rizike od korupcije ili drugih neprimjerenih praksi eksplicitno razmatra u okviru analize rizika: najčešće se kategorišu kao rizik neusklađenosti ili strateški rizik. Državnim preduzećima koja rizike od korupcije smatraju rizikom neusklađenosti, vrlo vjerovatno nedostaje važna stavka za razmatranje: da su rizici od korupcije ujedno rizici po ostvarenje ciljeva državnog preduzeća. Državna preduzeća, u manjoj mjeri negoli privatne kompanije, smatraju da je dodjela operativnog budžeta za mjere integriteta investicija ili sredstvo za dalje ulaganje – i vjerovatnije je da takva ulaganja percipiraju kao trošak.

Donosioci odluka u državnim preduzećima – odbor i izvršno rukovodstvo – upoznati su sa različitim vrstama informacija u vezi sa rizicima kompanije ili su im izloženi. U odnosu na druge strukture unutar hijerarhije, ove grupe takođe imaju različita iskustva u smislu korupcije ili drugih neregularnih praksi. S jedne strane, oba elementa mogu biti umiješana u slučajeve korupcije, a sa druge strane, oba elementa su odgovorna za nadzor nad onima koji mogu biti umiješani u takve situacije. Svako ograničavanje pristupa informacijama unutar preduzeća treba da bude usklađeno sa specifičnim odgovornostima i ulogama, ali ne bi trebalo da bude simptom za nedostatak svijesti o riziku od korupcije, percipiranom ili stvarnom, ili za nedostatak potrebnih informacija. Interne kontrole nijesu dovoljne za postizanje ciljeva u ovoj oblasti ako procjene rizika ne obuhvataju rizike na svakom nivou.



Ovaj odjeljak se fokusira na ono što država kao vlasnik može da uradi u cilju poboljšanja upravljanja rizicima od korupcije u državnim preduzećima, bez nepotrebnog miješanja u poslovanje državnih preduzeća [preporuka IV.A].

- **KAKO DRŽAVNI VLASNICI MOGU PODSTAĆI USVAJANJE INTEGRISANOG UPRAVLJANJA RIZICIMA U DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA?**

Državni vlasnik treba da podstakne usvajanje integrisanih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima. Na samom početku, država treba da teži primjeni odredbi Smjernica za državna preduzeća, koje se odnose na upravljanje rizicima od strane državnih preduzeća i vlasničkog organa (VI.A, VII.B i VII.H). Smjernice za BPKI sadrže više detalja koji državi omogućavaju da se u okviru sistema za upravljanje rizicima dužna pažnja posveti rizicima od korupcije i po integritet.

Postoji više načina na koje država može da podstakne državna preduzeća da usvoje dobru praksu upravljanja rizicima – i ti načini se međusobno ne isključuju. Prvo, država eksplicitno može da uključi dobre prakse sadržane u Smjernicama za BPKI u zakonodavni okvir – na primjer, uvođenjem odredbi u okvirno zakonodavstvo koje bi, pored subjekata u privatnom sektoru, obuhvatile i državna preduzeća, ili proširenjem postojećih zahtjeva za preduzeća koja su na tržištu kapitala, kako bi se odredbe primjenjivale i na državna preduzeća, na način koji je usklađen sa nacionalnim zakonodavnim okvirom. Relevantne odredbe bi se takođe mogle uvesti u zakone ili propise koji se odnose specifično na državna preduzeća.

Zatim, država bi mogla da podstakne državna preduzeća da dobrovoljno uvedu integrisane sisteme za upravljanje rizicima. Sistem za upravljanje rizicima koji dobro funkcioniše, odnosno koji sadrži sve elemente preporučene u Smjernicama za BPKI, mogao bi se kvalifikovati kao olakšavajući faktor u krivičnim ili parničnim procesima. Uputi na procjene rizika mogu biti uključeni u smjernice za nacionalne organe koji sprovode zakone ili biti dio uputstava u nacionalnim zakonima za borbu protiv korupcije.

Konačno, odbor direktora treba da promoviše usvajanje učinkovitih sistema za upravljanje rizicima. Država može, kroz kontakt sa odborima, jasno da predstavi očekivanja od državnih preduzeća u pogledu ovih sistema, što je još jedan način da država postavi konstruktivan i profesionalan „ton sa vrha”.

Smjernice za BPKI sadrže dobre prakse u oblasti upravljanja rizicima, koje bi država mogla da preporuči kao komponente sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima (IV.1.I-VI). Država bi mogla da uključi ove dobre prakse u zakonodavstvo ili smjernice, ili da komunicira i podstiče primjenu standarda na druge, manje formalne načine – npr. kroz aktivnosti podizanja svijesti i izgradnje kapaciteta.

Minimalni standardi koje preporučuju Smjernice za BPKI i povezane smjernice dobre prakse, opisani su u nastavku. Više detalja nalazi se u odjeljku Pitanja i odgovori, sa daljim uputstvima i praktičnim savjetima o tome šta oni znače i kako se mogu primijeniti.

- Sisteme za upravljanje rizicima treba tretirati kao integralni dio postizanja ciljeva i ostvarenja strategije državnih preduzeća (IV.1.I). Stepenu ostvarenja integracije može se zaključiti, između ostalog: po stepenu eksplicitne podrške upravnog i nadzornog odbora, po resursima dodijeljenim za upravljanje rizicima, po statusu i mandatu rukovodioca ove funkcije, po nivou koordinacije između odgovornih za različite mehanizme unutrašnje kontrole i po kvalitetu konsultacija između odgovornih rukovodilaca i svih nivoa organizacije prilikom sprovođenja procjena rizika.
- Skup mjera interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti treba da se razvije i ažurira na osnovu procjene rizika (IV.1.I). Rizike od korupcije treba procjenjivati u okviru šire procjene rizika – odnosno uporedo sa procjenom svih rizika za preduzeće. U posljednjih nekoliko godina, praksa privatnog i javnog sektora je evoluirala. Postoji širok spektar smjernica koje su izradile međunarodne organizacije o tome kako procijeniti rizike od korupcije i kako koristiti rezultate za informisanje pri donošenju odluka. Konkretno, država bi mogla da konsultuje *Vodič Globalnog dogovora UN za procjenu rizika od korupcije* (UNGC Risk Assessment Guide) i *Priručnik OECD-a za borbu protiv korupcije, etiku i usklađenost poslovanja* (Priručnik za etiku i usklađenost / Ethics and Compliance Handbook), koji su izradili OECD, UNODC (Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala) i Svjetska banka. Priručnik razrađuje osnovne korake kako da se pripreme, sprovedu i prezentuju rezultati procjene rizika protiv korupcije, uključujući uspostavljanje procesa za procjenu rizika, identifikaciju rizika, ocjenjivanje inherentnih rizika, pronalaženje i ocjenjivanje mjera za upravljanje rizicima, procjenu rezidualnih rizika i razvoj akcionog plana – sve to sa praktičnim predlozima za svaki korak.
- Odbor treba redovno da prati, ponovo procjenjuje i prilagođava sistem za upravljanje rizicima, uključujući nastajanje i promjene rizika od korupcije i narušavanja integriteta (IV.1.II). Ukratko, članovi odbora treba da budu svjesni rizika korupcije koji prijete državnom preduzeću, ali i upoznati planom preduzeća za upravljanje rizicima. Njihova uloga je da vode pristup zasnovan na rizicima – to jest, da se suočavaju sa izazovima, i uče iz procesa upravljanja rizicima – koji sprovodi upravljačka struktura preduzeća. Odbor se može ohrabriti da se uključi direktno ili kroz uspostavljanje posebnog odbora za upravljanje rizicima, reviziju, upravu i slično.
- Smjernice za BPKI preporučuju razdvajanje dužnosti:
 - a) onih koji nadgledaju rizike;
 - b) onih koji preuzimaju proces upravljanja rizicima;
 - c) onih koji pružaju nezavisne garancije u okviru državnih preduzeća (IV.1.III). Smjernice za BPKI predlažu da se načela razdvajanja ovih funkcija inkorporiraju u nacionalne smjernice ili regulatorni okvir za državna preduzeća.



- U skladu sa Smjernicama za BPKI [IV.1.IV], procjena rizika treba da se sprovodi redovno i uz povratne informacije iz cijelog preduzeća, da bude prilagođena državnom preduzeću, da obuhvati procjenu inherentnih internih, eksternih i rezidualnih rizika i da uzme u obzir interakcije između predstavnika državnih preduzeća i vlasničkog organa, između ostalog [IV.1.IV]. U kontekstu Smjernica za BPKI, rizici koji se odnose na korupciju i integritet treba da budu eksplicitno obuhvaćeni kao dio procesa procjene rizika. Takođe, trebalo bi da uključe procjene oblasti sklonih korupciji i preispitivanje detalja o ispunjenosti očekivanja u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije koja je postavila država.
- Proces procjene rizika treba da sprovode kvalifikovani pojedinci. Isto tako, podjednako je važno da lica odgovorna za procjenu rizika u državnim preduzećima imaju dovoljno ovlašćenja da to urade efikasno [IV.1.V]. U praksi, to znači da bi trebalo da budu na višem nivou rukovodstva, kako bi imali neophodan pristup različitim djelovima državnog preduzeća i kako bi lakše ostvarivali kontakt sa širokim spektrom zainteresovanih strana unutar preduzeća. UNGC Vodič za procjenu rizika preporučuje da funkcije koje bi na odgovarajući način mogle da vode proces procjene rizika od korupcije uključuju funkcije usklađenosti, pravne, etičke ili funkcije upravljanja rizicima. Međutim, ulazni podaci iz funkcija interne revizije, računovodstva/finansija, nabavke, prodaje i marketinga, lanca snabdijevanja, ljudskih resursa i korporativnih poslova ključni su za proces definisanja jedinstvenih rizika sa kojima se preduzeće suočava u pogledu izloženosti korupciji. UNGC Vodič za procjenu rizika takođe preporučuje da je za veća preduzeća poželjno da operativne jedinice ili regioni preuzmu vođenje aktivnosti procjene rizika protiv korupcije za svoje lokalne jedinice i region. Ukoliko se procjena rizika sprovodi centralno, osobe odgovorne za ovaj proces treba da imaju lak pristup osoblju na svim nivoima, kako bi mogli da traže informacije.
- Država treba da podstakne državna preduzeća da javno objavljuju informacije o materijalnim rizicima u vezi sa integritetom, sistemom upravljanja i mjerama preduzetim za upravljanje rizicima [IV.1.VI]. U idealnom slučaju, ovaj zahtjev bio bi uključen u politiku objavljivanja podataka, koju je država prethodno usvojila za državna preduzeća, kao što je već predloženo u Odjeljku III.B.

Upravljanje rizicima često je predmet revizije – bilo da se radi o internoj, eksternoj ili reviziji koju sprovodi vrhovna revizorska institucija, gdje je to predviđeno. Revizori pružaju važnu provjeru učinkovitosti, efikasnosti i ekonomičnosti upravljanja rizicima. Vrhovna revizorska institucija može izvršiti reviziju nadzora državnog vlasnika koji je provjeravao upravljanje rizicima u sektoru državnih preduzeća, podsjećajući da Smjernice za BPKI takođe preporučuju da državni revizor može izvršiti reviziju vršenja vlasničkih funkcija [V.2.V]. Takođe, mogu biti dodatno ovlašćeni za reviziju procesa upravljanja rizicima u državnim preduzećima. Odredbe Smjernica za BPKI mogle bi biti dio procesa planiranja revizije, obuke i materijala za usmjeravanje.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI IV.A.



Već postoje međunarodni standardi za upravljanje rizicima, poput ISO i COSO. Kako se Preporuke za BPKI odnose prema njima?

Smjernice za BPKI definišu dobre prakse za upravljanje rizikom od korupcije u državnim preduzećima i suštinski objedinjuju na jednom mjestu odredbe različitih međunarodnih standarda, kao što su ISO, COSO i druge Smjernice OECD-a. Posebno su prilagođene za upravljanje rizikom od korupcije u državnim preduzećima. Kada država preporučuje uvođenje sistema sa integrisanim upravljanjem rizicima, umjesto postojećeg, ili kao dodatak tom procesu, može izričito zahtijevati da državna preduzeća implementiraju druge međunarodne standarde u cjelosti – uz napomenu da nijesu specifično vezani za državna preduzeća. Takođe, postoji uobičajena praksa obavezivanja preduzeća, uključujući državna, da uvedu sertifikovane sisteme za upravljanje rizicima. Država može odlučiti da koristi ovaj pristup, razmatrajući finansijske i druge praktične implikacije u vezi sa uvođenjem takvih sertifikovanih sistema, kao i ko će upravljati i biti vlasnik procesa, kako bi se osigurao njegov kvalitet i integritet.



Šta su komponente „integrisanog sistema za upravljanje rizicima” za državna preduzeća?

Smjernice za BPKI sadrže detaljan presjek dobrih praksi koje bi državna preduzeća mogla da prate, a na šta bi država mogla da ih podstakne. Navedene dobre prakse prilagođene su državnim preduzećima i zasnovane su na elementima korporativnog upravljanja rizicima, uključujući one sadržane u Priručniku za borbu protiv korupcije, etiku i usklađenost poslovanja [OECD, 2013], kao i u priručniku o Deset načela za borbu protiv korupcije Transparency International (TI, 2017). Uobičajeni industrijski standardi uključuju sljedeće: Odbor sponzorskih organizacija Komisije Treadway, *Upravljanje rizicima u preduzećima – Integrisani okvir* i Međunarodna organizacija za standardizaciju [COSO, 2017], *ISO 31000 – Upravljanje rizicima [2018]*. Vidi preporuku IV.1.1.

Integrisani sistem za upravljanje rizicima treba da uključi redovne i prilagođene procjene rizika (u skladu sa zahtjevima navedenim u Smjernicama za BPKI IV.1.iv.) i skupom mjera interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti [sadrže sve elemente Smjernica za BPKI IV. 2–8], koje se razvijaju i ažuriraju u kontekstu nalaza procjene rizika i koje predstavljaju izvor podataka za dalje procjene rizika.

Sistem za upravljanje rizicima treba da se tretira kao integralni dio procesa postizanja ciljeva i strategije državnih preduzeća, a ne kao sistem za ublažavanje mogućih sankcija za nepoštovanje zakona. Integrisani sistem za upravljanje rizicima ostvaruje upravo taj cilj – integrisan je u strategiju kompanije, procesom korporativnog upravljanja, komunikacije sa zainteresovanim stranama i mjerenjem učinka. Pristup zasnovan na upravljanju rizicima znači da ono nije zasebna funkcija, ili odjeljenje unutar strukture preduzeća, već je „kultura, znanje i praksa” koje preduzeće integriše u svoju strategiju i primjenjuje pri sprovođenju strategije, „sa ciljem upravljanja rizicima u stvaranju, očuvanju i ostvarivanju vrijednosti”

[COSO, 2017]. Navedeni pristup je skup dosljednih načela i procesa koje državno preduzeće može da koristi za uspostavljanje internih kontrola, praćenje, učenje i poboljšanje učinka. Takva načela se primjenjuju na svim nivoima preduzeća i kod svih funkcija.

OECD-ov vodič za dobru praksu o internoj kontroli, etici i usklađenosti prepoznaje da, u cilju efikasnosti, upravljanje rizikom od korupcije treba da bude međusobno povezano sa opštim okvirom usklađenosti preduzeća [tj. pravnim, IT, finansijskim, okvirom za integritet i borbu protiv korupcije, itd.] kako bi se osiguralo holističko sagledavanje i upravljanje rizicima.

Ključna komponenta integrisanog sistema za upravljanje rizicima jeste procjena rizika. Procjenu rizika je najbolje sprovesti na koordinisan način. Koordinisane procjene rizika štede vrijeme i novac i umanjuju „zamor od procjene rizika“. Na primjer, trebalo bi omogućiti dosljedne definicije i metodologije za procjenu inherentnog i rezidualnog rizika u različitim procjenama rizika. Ne postoji jedinstven model za procjenu rizika od korupcije, ideja je da se procjena rizika može izvršiti na odgovarajući način samo kroz znanje iz preduzeća, njegovog okruženja i interakcije sa vladom i drugim akterima na tržištu. UNGC Vodič za procjenu rizika pruža opštu strukturu i elemente koji se mogu usvojiti, sa različitim obrascima i primjerima alata, uz objašnjenje kako ih pojedinačna preduzeća mogu usvojiti. Država bi mogla da koristi UNGC Vodič za procjenu rizika i Priručnik za etiku i usklađenost tokom pripreme obuka, kada je to primjenjivo ili tokom izrade smjernica za državna preduzeća.



Smjernice preporučuju da „odbor redovno prati sistem za upravljanje rizicima, iznova ga procjenjuje i prilagođava okolnostima u državnim preduzećima, u cilju uspostavljanja i održavanja relevantnosti i učinka internih kontrola, politika i procedura“. Kako se to ostvaruje u praksi?

Prema Odboru sponzorskih organizacija Komisije Treadway (COSO), „Monitoring se ostvaruje kroz tekuće aktivnosti upravljanja, evaluacije ili oboje“. Konkretno, predlaže da odbor razgovara sa višim rukovodstvom o stanju sistema za upravljanje rizicima u preduzeću i da obezbijedi nadzor. Odbor treba da definiše svoje politike i očekivanja o tome kako njegovi članovi treba da obezbijede nadzor sistema upravljanja rizicima u preduzeću. Trebalo bi osigurati redovno informisanje o rizicima, procjenama nedostataka unutrašnjih kontrola, aktivnostima rukovodstva za ublažavanje takvih rizika i nedostataka i procjenama rukovodstva o učinkovitosti unutrašnjih kontrola. Odbor treba da postavlja teška i izazovna pitanja rukovodstvu, po potrebi, te da traži pomoć i profesionalnu podršku od internih i eksternih revizora. Komiteti i potkomiteti odbora često mogu pomoći odboru u rješavanju pitanja nadzornih aktivnosti [COSO, 2017].



Smjernice preporučuju „podjelu dužnosti između funkcije vlasništva nad rizicima i upravljanja rizicima, funkcije nadzora nad rizicima i funkcije pružanja nezavisnih garancija u okviru državnog preduzeća“. Šta to znači u praksi?

Načelno, ove funkcije treba prirodno razdvojiti jer bi, u idealnom slučaju, trebalo da ih obavljaju tri grupe pojedinaca čije se odgovornosti ne preklapaju.

- Nadzor upravljanja rizicima od korupcije trebalo bi da bude odgovornost odbora, ili, kao što je pomenuto, komiteta odbora koji ima ovu ulogu. Odbor treba da osigura da državno preduzeće posveti odgovarajuću pažnju rizicima od korupcije. Revizorski ili etički komitet trebalo bi periodično da dobija informacije od rukovodstva o procesima procjene rizika od korupcije i da pregleda i odobri rezultate procjene rizika.
- Rukovodstvo treba da izvrši procjene rizika, da o ovim procjenama izvještava odbor i primijeni akcione planove za smanjenje rizika.
- Po završetku procesa procjene rizika, revizorski komitet treba da dodijeli odjeljenju za internu reviziju, drugoj određenoj osobi ili spoljnoj strani da nadgleda i testira ključne kontrolne parametre identifikovane za ublažavanje rizika od korupcije. Zbog toga je važno da odjeljenje interne revizije ne vrši procjenu rizika i da funkcija interne revizije ostane dovoljno nezavisna, da može objektivno da izvrši svoju ulogu procjene ključnih internih kontrola.



Smjernice preporučuju da „sistem za upravljanje rizicima uključuje procjene rizika koje se: (I) sprovode redovno”. Šta u praksi znači „redovno”?

U idealnom slučaju, procjene rizika bi se sprovodile najmanje jednom godišnje u cilju ažuriranja sistema. Procjene rizika koje se redovno ažuriraju omogućavaju dosljednost u razgovorima odbora i države.

Takođe, izvjesni događaji mogu poslužiti kao pokretači, poput ulaska preduzeća na nova tržišta, značajne reorganizacije, spajanja i akvizicije koji će stvoriti prilike i podsticaje za osvježavanje procjene rizika. Iako možda neće biti potrebno sprovoditi sveobuhvatnu procjenu rizika češće nego jednom godišnje, veoma je važno da se kontinuirano prate rizičniji aspekti preduzeća i da se posmatraju događaji, odnosi i interakcije koji mogu pogoršati postojeće ili stvoriti nove rizike.



Smjernice za BPKI navode elemente procjene rizika. Kako državna preduzeća mogu da se postave kako bi osigurala da ti elementi budu dio njihovih procjena rizika?

Postoje izvjesna ključna pitanja koja državna preduzeća mogu da postave prije sprovođenja procjena rizika, ili koja mogu kontinuirano da razmatraju kako bi se prilagodila novim uslovima i potrebama. Takva pitanja mogu uključiti sljedeće [OECD, 2013]:

- Ko je vlasnik procesa i ko su ključni akteri?
- Koliko vremena će biti uloženo u proces?

- Koju vrstu podataka treba prikupljati i kako?
- Koji interni i eksterni resursi su neophodni za sprovođenje procesa?
- Koji okvir će se koristiti za dokumentovanje, mjerenje i upravljanje rizikom od korupcije?

Dobra praksa sugerira da je korisno podizati svijest kod ključnih zainteresovanih strana u državnim preduzećima koje će biti uključene u proces. Dobro bi bilo razmotriti opciju organizovanja radionica koje bi pripremili vlasnici politike/programa za borbu protiv korupcije (npr. pravni program, program za upravljanje rizicima, program za etiku i usklađenost) i, ako je to moguće, više rukovodstvo – kako bi se detaljnije istražili rizici od korupcije i pripremili za proces procjene rizika.

• **PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI IV.A.**

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim okvirima.



...ohrabriti da odbori i nadzorna tijela državnih preduzeća vrše nadzor, i da rukovodstvo primjenjuje sisteme za upravljanje rizicima koji su srazmjerni očekivanjima države i, gdje je to moguće, u skladu sa zahtjevima za preduzeća koja su na tržištu kapitala. ... ohrabriti državna preduzeća da zauzmu pristup zasnovan na riziku i da se pridržavaju, koliko je to moguće, dobre prakse... [IV.1.]

Austrija: Državna preduzeća moraju podnositi kvartalne izvještaje svom vlasniku prema Uredbi o kontroli investicija za većinsko učešće austrijske države, koji uključuju i informacije o njihovom upravljanju rizicima, a kojima ima pristup i nadzorni odbor. Izvještaji sadrže informacije o rizicima kojima je preduzeće izloženo, da li se oni mogu izbjeći ili ne, procjenu rizika, vjerovatnoću njihove realizacije i poređenje sa prethodnim periodom. Dodatno, državna preduzeća izvještavaju da li se upravljanje rizicima sprovodi u skladu sa sertifikovanim sistemom upravljanja rizicima.

Brazil: Zakon 13.303/16 i Odluke 12 i 18 brazilskog organa za postavljanje standarda u državnim preduzećima, Međusektorske komisije za korporativnu upravu i upravljanje imovinom (CGPAR), zahtijevaju od državnih preduzeća da imaju nezavisnu komisiju za reviziju i interno odjeljenje odgovorno za nadzor rizika, koji su direktno odgovorni odboru, odnosno rukovodstvu. Sekretar za koordinaciju i upravljanje državnim preduzećima (SEST) također je stvorio jedinicu za procjenu državnih preduzeća u širem smislu, uključujući finansijske rezultate, javne politike, prakse upravljanja, kao i upravljanje rizikom. Brazilska CGU je također razvila Vodič za usklađenost za državna preduzeća kako bi pomogla državnim preduzećima da se bave rizikom neusklađenosti, koji je povezan sa prevarama i korupcijom, kao i prateću evaluaciju usklađenosti preduzeća u državnom vlasništvu.

Čile: Čileanski vlasnički organ (SEP) podstiče svoje kompanije da koriste međunarodno priznate standarde, kao što su standardi koje je postavila Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO) i Komitet sponzorskih organizacija komisije Treadway (COSO), u pripremi izvještaja državnih preduzeća. Pored toga, sve kompanije SEP-a imaju komitete za rizik i modele za prevenciju rizika, kao što su podmićivanje, pranje novca, finansiranje terorizma, korupcija među pojedincima, kao što je propisano zakonom br. 20.393. Kodeks SEP-a utvrđuje smjernice, između ostalog, i za pitanja koja se odnose na rizike, i definiše kao obavezu odbora direktora da utvrdi politiku preduzeća za upravljanje rizicima i nadzorom politike, kao i konstituisanje funkcije Revizorske komisije. Kodeks takođe nalaže da jedinica za internu reviziju državnog preduzeća mora direktno da izvještava Odboru direktora [poglavlja 4 i 6].

Kolumbija: Kolumbijski zakon 1778 iz 2016. godine (*Lei Antisoborno* ili Zakon protiv podmićivanja), usvojen kao rezultat preporuka Radne grupe za borbu protiv podmićivanja, zahtijeva od svakog preduzeća u farmaceutskoj, infrastrukturnoj, rudarskoj, energetske i proizvodnoj industriji, sektoru informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) —kao i bilo kojeg drugog preduzeća, koje ostvaruje određene nivoe bruto prihoda, da imaju određeni prag imovine ili zapošljavaju određeni broj zaposlenih. Zahtijeva i da preduzeća preduzmu procjene rizika usklađenosti sa propisima za borbu protiv korupcije, a zatim usvoje program usklađenosti. U suprotnom, preduzeće može biti izloženo finansijskim sankcijama. Oko 1000 preduzeća trenutno mora da ispoštuje ovaj zahtjev, uključujući državna preduzeća.

Hrvatska: Kodeks korporativnog upravljanja za državna preduzeća navodi da će odbor direktora osigurati da postoje efikasne strukture, politike i procedure za identifikaciju, izvještavanje, upravljanje i praćenje rizika s kojima se preduzeće suočava i da će osigurati nezavisnost i djelotvornost funkcija interne i eksterne revizije. Takođe se navodi da će preduzeće održavati efikasan sistem za upravljanje rizicima, koji je primjeren ciljevima, veličini i obimu aktivnosti preduzeća. Sistem mora da sadrži procedure koje osiguravaju pouzdanu identifikaciju rizika, mjerenje rizika, odgovor na rizike itd., i procedure koje osiguravaju sagledavanje eksternih, kao i finansijskih i operativnih rizika.

Slično, Kodeks korporativnog upravljanja za preduzeća na tržištu kapitala zahtijeva uspostavljanje efikasnog sistema interne kontrole i mehanizama odgovornosti. Konkretno, obavezuje kompanije da usvoje politike vezane za procjenu i upravljanje rizicima, sprečavanje i sankcionisanje podmićivanja i korupcije, a zahtijeva posvećenost odbora direktora i upravnog odbora u identifikaciji ključnih zainteresovanih strana za potrebe ovog procesa.

Francuska: Dok je upravljanje rizicima prvenstveno odgovornost državnog preduzeća, u saradnji sa revizorskim komitetom, vlasnički organ (APE) ostaje na oprezu u toj oblasti, u saradnji sa predstavnicima države u revizorskim komitetima preduzeća koja su u portfelju. Takav pristup naročito olakšava sistematizaciju mapiranja rizika, stvaranje politika za etiku i usklađenost i stvaranje etičke povelje u okviru preduzeća.

Njemačka: Direktiva savezne vlade o sprečavanju korupcije u saveznoj upravi, koja je primjenjiva na državna preduzeća, izričito propisuje identifikaciju i analizu oblasti djelatnosti podložnih korupciji. Direktiva dalje propisuje „da se u svim saveznim agencijama mjere za identifikaciju oblasti djelatnosti koje su posebno osjetljive na korupciju sprovode u redovnim intervalima i kako to nalažu okolnosti. U tu svrhu će se razmotriti upotreba analize rizika. Rezultati analize rizika koristiće se za utvrđivanje bilo kakvih promjena u organizaciji, procedurama ili opisima poslova osoblja” (Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova).

Irska: Kodeks prakse za upravljanje državnim organima predviđa da državna preduzeća treba da razviju politike upravljanja rizicima i da odbori državnih preduzeća treba da odobre okvir za upravljanje rizicima i da prate njegovu efikasnost. Kodeks nabraja neke od ključnih načina na koje se može primijeniti u praksi, uključujući: koliko često odbor treba da pregleda sistem za upravljanje rizicima državnog preduzeća, zatim predloge o strukturi i organizaciji odbora u cilju adresiranja stava državnog preduzeća prema rizicima i definisanje, sprovođenje i nadzor pristupa državnih preduzeća u upravljanju rizicima, uključujući imenovanje glavnog službenika za rizike ili člana rukovodstva sa direktnom linijom izvještavanja odboru.

Izrael: Cirkular iz 2009. godine o upravljanju rizicima, koji je pripremio izraelski vlasnički organ (GCA), dodjeljuje odborima državnih preduzeća odgovornost za upravljanje rizicima, uključujući uspostavljanje politike upravljanja rizicima, odobravanje pravila za izvještavanje o upravljanju rizicima, pregled sistema za upravljanje rizicima preduzeća najmanje jednom godišnje, naručivanje sveobuhvatnih istraživanja rizika i nadgledanje ažuriranja plana za upravljanje rizicima.

Kazahstan: Sistemi za upravljanje rizicima i sistemi internih kontrola moraju osigurati procedure identifikacije, procjene i praćenja svih postojećih rizika, kao i donošenje pravovremenih i adekvatnih mjera za smanjenje nivoa rizika (u skladu sa stavom 120 Kodeksa ponašanja). Za sveobuhvatno i jasno razumijevanje rizika u državnim preduzećima, treba organizovati identifikaciju i procjenu rizika na godišnjem nivou, što se ogleda u registru rizika, mapi rizika, akcionom planu za adresiranje rizika (unapređenje procesa, strategija svodenja na najmanju mjeru), koje odobrava upravni odbor. Tokom razmatranja registra i mape rizika, očekuje se da upravni odbor razumije važnost uključivanja rizika koji bi zaista mogli uticati na realizaciju strateških zadataka, a pri razmatranju akcionog plana treba da se uvjeri u korisnost dodatnih aktivnosti. Upravni odbor i više rukovodstvo državnih preduzeća treba redovno da dobijaju informacije o ključnim rizicima, uključujući nalaze o njihovom uticaju na strategiju i poslovne planove preduzeća.

Meksiko: Opšte smjernice sadrže uputstva i na nivou odbora i na nivou rukovodstva. Upravni odbori državnih preduzeća odgovorni su za ispitivanje dokumenata u vezi sa upravljanjem rizicima (tj. institucionalna matrica upravljanja rizicima, institucionalna mapa rizika, programi rada za upravljanje rizicima i godišnji izvještaj o rizičnom ponašanju), ažuriranje sistema rizika i, ako je primjenjivo, adresiranje komentara koje vrši Organizacija za internu kontrolu (Órgano Interno de Control, OIC). Državna preduzeća, takođe, moraju uspostaviti Komitet za kontrolu i institucionalni učinak unutar

upravljačke strukture, čije se glavne dužnosti odnose na sprovođenje unutrašnjih kontrola i sistema za upravljanje rizicima u državnom preduzeću.

Peru: Kodeks korporativnog upravljanja koji je u nadležnosti peruanskog državnog vlasničkog organa (FONAFE) propisuje sveobuhvatno upravljanje rizicima i etičkim vrijednostima. *Sistem efektivne analize rizika* podrazumijeva sljedeće:

- Državna preduzeća moraju imati sisteme i procedure koje omogućavaju blagovremeno identifikovanje različitih rizika sa kojima se suočavaju i mjerenje potencijalnih efekata koje bi takvi rizici mogli imati na poslovanje i finansijsku situaciju;
- Alati koje državno preduzeće koristi za ublažavanje ili upravljanje ovim rizicima moraju biti jasno identifikovani i operativni;
- Upravni odbor je odgovoran za uspostavljanje politika za praćenje, kontrolu i upravljanje rizicima, u koje svrhe može zahtijevati izvještaje koje smatra relevantnim.

Pored toga, FONAFE promoviše pristup upravljanju zasnovan na rizicima. Njegova matrica rizika od korupcije i pranja novca osnova je za akcione planove za 2020 i 2021. godinu. Pristup zasnovan na rizicima omogućava određivanje prioriteta rizika prema njihovoj kritičnosti i uticaju.

Rusija: Federalna agencija za upravljanje državnom imovinom (Rosimushchestvo) izdala je metodološke preporuke za članove odbora koji zastupaju interese Rusije u akcionarskim društvima, koje se odnose na organizaciju upravljanja rizicima i internu kontrolu u pogledu sprečavanja korupcije i borbi protiv nje (Naredba br. 80 od 2. 3. 2016). Dokument utvrđuje uloge i ovlaštenja odjeljenja za usklađenost ili rukovodioca u procesu upravljanja rizicima, kao i interakciju između učesnika u upravljanju rizicima i sprovođenju kontrolnih mjera. Takođe, nudi predloge o osnovnim načelima za organizaciju procesa upravljanja rizicima i internim kontrolama, kao i o procedurama za praćenje njihove učinkovitosti.

Slovenija: Kodeks korporativnog upravljanja Slovenačkog državnog holdinga (SDH) za preduzeća sa državnim kapitalnim ulaganjem preporučuje da uprava redovno izvještava nadzorni odbor o svim značajnim rizicima i načinima upravljanja, a za preduzeća koja nijesu javna, preporučuje izvještavanje dva puta godišnje. Uprava je dužna da najmanje jednom godišnje informiše Nadzorni odbor o sistemu za upravljanje rizicima.

Švajcarska: Prema čl. 961c švajcarskog Zakonika o obligacionim odnosima, izvještaj rukovodstva mora da sadrži informacije o sprovođenju procjena rizika. Međutim, izvještaj rukovodstva nije dio godišnjih finansijskih izvještaja i, kao takav, generalno ne podliježe reviziji. Državna preduzeća moraju da obezbijede informacije o sprovođenju procjena rizika i u svojim izvještajima o upravljanju. Za razliku od informacija koje dostavljaju kompanije u privatnom vlasništvu, informacije koje dostavljaju državna preduzeća mora da pregleda eksterni revizor. Kada to spada u okvir njihovih zaduženja, revizori moraju ukazati na nedosljednosti između izvještaja rukovodstva i finansijskih izvještaja.



Ujedinjeno Kraljevstvo: Ministarstvo pravde Ujedinjenog Kraljevstva objavilo je Smjernice za Zakon o borbi protiv podmićivanja u aprilu 2011. godine. Smjernice sadrže šest načela, uključujući i jedno za procjenu rizika, za koje vlada smatra da treba da čini dio procedura koje komercijalna preduzeća treba da uvedu u cilju sprečavanja podmićivanja. Načelo 3, Procjena rizika, kaže: „Komercijalna organizacija procjenjuje prirodu i obim svoje izloženosti potencijalnim spoljnim i unutrašnjim rizicima podmićivanja od strane lica povezanih sa njom. Procjena se sprovodi periodično, zasnovana je na informacijama i dokumentovana”. Pored toga, Britanski standard 10500, Specifikacija za sisteme upravljanja rizicima od podmićivanja (ABMS), navodi da preduzeće treba da uspostavi procedure za procjenu rizika od podmićivanja u vezi sa svojim aktivnostima i da sprovede procjenu adekvatnosti politika, procedura i kontrola u cilju svođenja takvih rizika na prihvatljiv nivo.

Sjedinjene Države: Ministarstvo pravde SAD (DOJ) i Komisija za hartije od vrijednosti i berzu SAD (SEC) objavile su drugo izdanje Vodiča o Zakonu o borbi protiv strane korupcije u julu 2020. godine. U njemu se napominje da su procjene rizika osnovni dio programa usklađenosti i „prilikom procjene programa usklađenosti preduzeća, DOJ i SEC uzimaju u obzir da li i u kom stepenu preduzeće analizira i adresira rizike sa kojima se suočava”. (US, 2020) Ovaj vodič sugerise da preduzeća treba da izbjegavaju univerzalne pristupe procjenama rizika od korupcije jer nivo uloženog napora treba da bude srazmjeran profilu rizika preduzeća. Napominje se i da je identifikovanje rizika po nivoima ključno za određivanje resursa koji se dodjeljuju različitim elementima programa za usklađenost sa propisima za borbu protiv korupcije. Vodič, takođe, predlaže da faktori koje treba uzeti u obzir prilikom procjene rizika od korupcije uključuju industriju, zemlju, veličinu, prirodu transakcija i iznos naknada trećih strana, kao i poslovne prilike, potencijalne poslovne partnere, nivo povezanosti sa izvršnom vlasti, stepen regulative i nadzora od strane izvršne vlasti i izloženost carinskim i graničnim kontrolama u vođenju poslovanja.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD:

- *Preporuka Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama (2009) i Aneks II: Vodič dobre prakse o internoj kontroli, etici i usklađenosti* [[OECD/LEGAL/0378](#)];
- *Preporuka o javnom integritetu (naročito 10)* [[OECD/LEGAL/0435](#)].

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Komitet sponzorskih organizacija komisije Treadway, Okvir za upravljanje rizicima u preduzećima;*
- *GAO okvir za upravljanje rizikom od prevara;*
- *Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO), ISO standardi upravljanja rizicima 31000:2009 i 31000:2018;*
- *Institut za Interne revizore, Tri linije odbrane;*
- *OECD, UNODC i Svjetska banka, Priručnik za borbu protiv korupcije, etiku i usklađenost poslovanja (2013);*
- *Globalni dogovor Ujedinjenih nacija (UNGC), Vodič za procjenu rizika od korupcije (2013).*



IV.B. Promovisanje interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

U državnim preduzećima, kao i u drugim kompanijama, kamen temeljac obezbjeđivanja integriteta i efikasne borbe protiv korupcije, jesu interne prakse preduzeća za upravljanje identifikovanim rizicima. Osnovni elementi uključuju korporativne kodekse ponašanja, funkcije usklađenosti, integrisano upravljanje rizicima i sisteme interne i eksterne kontrole. Elementi takve dobre prakse se, u kontekstu državnih preduzeća, najčešće integrišu u opšte strukture korporativnog upravljanja ili mogu biti uključene u posebne „programe integriteta” (OECD, 2016).

Prateći trendove ka poslovnom integritetu u privatnom sektoru, državna preduzeća imaju niz politika i mehanizama za integritet i izdvajaju određeni dio operativnog budžeta za sprečavanje i otkrivanje korupcije i drugih neregularnih praksi. Mnoga državna preduzeća imaju specijalizovane komitete, neki vid kriterijuma imenovanja članova zasnovan na zaslugama, internu reviziju i proces pokretanja žalbi ili kanale za uzbunjivanje. Državna preduzeća često objavljuju, makar, finansijske rezultate. Uprkos ovoj vrsti ulaganja u unapređenje procesa, državna preduzeća gube korporativnu dobit usljed korupcije ili drugih neregularnih radnji.

Korupcija ili druge neregularne radnje mogu se javiti u obliku odsustva ili zaobilaženja kontrola, ili i jednog i drugog. Tamo gdje postoje interne kontrole, može postojati potreba za poboljšanjem njihove relevantnosti i učinkovitosti, dok istovremeno kulturu integriteta treba izgrađivati dok ne postane kultura preduzeća. Državna preduzeća smatraju da je nedostatak svijesti funkcionera u državnim preduzećima o važnosti integriteta jedna od ključnih prepreka za razvoj integriteta.

Preporuka IV.B. Smjernica za BPKI nastoji da se pozabavi nekim od ovih izazova.

• KAKO DRŽAVNI VLASNICI MOGU DA PROMOVIŠU INTERNE KONTROLE, ETIČKE I MJERE USKLAĐENOSTI?

U prethodnim odjeljcima objašnjeno je kako subjekti u državnom vlasništvu i država u širem smislu koriste pravni i regulatorni okvir za postavljanje pravila i očekivanja u vezi sa integritetom i borbom protiv korupcije. Ovaj odjeljak sadrži primjere načina na koje država može da promoviše uvođenje određenih odredbi u prakse preduzeća. Prethodni odjeljci su takođe razradili vlasničke napore za praćenje i procjenu implementacije, što ostaje relevantno u obradi ove teme.

Država može promovisati interne kontrole, etičke i mjere usklađenosti, prvo tako što će istaći njihovu važnost u svojim dokumentima javne politike na visokom nivou, kao što su programi za

borbu protiv korupcije, politika vlasništva i slično. Takođe ih može predstaviti i naglasiti odborima državnih preduzeća.

Država može da zahtijeva da se takve mjere uvedu u državna preduzeća ili da su barem obavezne u velikim državnim preduzećima. Takvi zahtjevi bi se mogli uvesti kroz zakone i propise koji se primjenjuju posebno za državna preduzeća, klauzule u zakonima o borbi protiv korupcije i integritetu ili zakonima i propisima koji se primjenjuju na kompanije na tržištu kapitala, koje uključuju i državna preduzeća. Državnim preduzećima treba obezbijediti smjernice i savjete o tome kako izgledaju djelotvorne interne kontrole, etičke i mjere usklađenosti, kako ispuniti minimalne zahtjeve, kao i kako se razvijaju i implementiraju različite mjere. Sve navedeno može se obezbijediti posredstvom tijela za borbu protiv korupcije i integritet, organa državne svojine ili idealno kroz zajednički napor oba organa.

Kada je to prikladno, i u granicama izvodljivog, mjere treba da uključuju minimalne aktivnosti definisane u Smjernicama za BPKI pod IV.2–8.

Ovi elementi uključuju promociju „korporativne kulture integriteta” za koju je zaduženo rukovodstvo, kodeks ponašanja, etike ili druge slične politike, kadrovske politike zasnovane na transparentnosti i zaslugama, koje uključuju zahtjeve integriteta, i vođenje otvorenih i tačnih knjiga, evidencija i računa. Takođe, podrazumijevaju i kanale za nadzor i izvještavanje, uključujući internu reviziju i specijalizovane komitete odbora, mjere zaštite uzbunjivača, savjete o etici i integritetu, smjernice i obuke i korporativne istražne i disciplinske procedure za rješavanje nastalih problema.

Smjernice za BPKI takođe preporučuju da se ovi elementi primjenjuju na sve nivoe korporativne strukture i sve subjekte nad kojima državna preduzeća imaju efektivnu kontrolu, uključujući podružnice, kao i da ih nadgleda odbor ili drugi korporativni organi koji su nezavisni od rukovodstva. Takođe, treba da budu primjenjivi na saradnju sa zastupnicima i drugim posrednicima, konsultantima, predstavnicima, distributerima, izvođačima, dobavljačima, konzorcijumima i partnerima u ulaganju, kroz sprovođenje procesa kontrole poslovanja i nadzora (IV.3.v). Posljednja odredba u ovom nizu preporučuje da se u grupama kompanija i podružnicama podcrtavaju visoki standardi – što može učiniti transparentnom često neprozirnu mrežu u kojoj državna preduzeća rade. *Pakt o integritetu* i druge obaveze, kako je objašnjeno u Pitanjima i odgovorima, mogu biti korisni alati za saradnju sa zastupnicima i ostalim trećim stranama.

Država može stvoriti direktne podsticaje za preduzeća ako uspostave adekvatne mjere unutrašnje kontrole, etike i usklađenosti (ili programe za borbu protiv korupcije) ili, ako već postoje, može da proširi takve podsticaje na državna preduzeća. To bi moglo značiti da državna preduzeća dobijaju „olakšice”, ako se ikada nađu pod istragom zbog koruptivnog ponašanja, u slučaju da preduzeće (ili program za borbu protiv korupcije koji sprovodi) sadrži minimalne elemente u skladu sa Smjernicama za BPKI. Naravno, kada se preduzeće ili njegovi predstavnici upuštaju u koruptivno ponašanje, to stvara snažan podsticaj za preduzeće da razvije ili ojača kontrolu borbe protiv korupcije, ne samo u cilju izbjegavanja ponavljanja prekršaja, već i u cilju signala organima za

spvođenje zakona – da preduzeće ozbiljno shvata ovo pitanje. U izvjesnim situacijama, organi za spvođenje zakona takođe mogu zahtijevati od preduzeća da imenuje nadzornika za usklađenost, u cilju uspostavljanja ili poboljšanja programa za borbu protiv korupcije. Ovakav pristup je obično dio sistema odgovornosti pravnih lica za koruptivna krivična djela, koji bi, kao što je rečeno u prethodnim odjeljcima, trebalo da obuhvati sva preduzeća bez obzira na vlasništvo.

Država može razmotriti stvaranje drugih vrsta podsticaja. Recimo, može ponuditi metodološku podršku i savjete u vezi sa razvojem internih i etičkih kontrola, kao i mjera usklađenosti, državnim preduzećima koja žele da na dobrovoljnoj osnovi uvedu mehanizme integriteta, a koji bi bili u skladu sa Smjernicama za BPKI. Dalje, može razmotriti promovisanje kolektivnih akcija za integritet preduzeća i podsticaje da se druga državna preduzeća pridruže inicijativama. Takve inicijative mogu imati elemente sertifikacije integriteta i država može razmotriti da na ovaj ili onaj način prizna napore preduzeća u jačanju integriteta i borbi protiv korupcije.

Pored svega navedenog, država bi u svakom slučaju mogla da promoviše značaj internih kontrola, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima kroz edukativne kampanje, uključujući organizovanje zajedničkih obuka [IV.4]. Država takođe može podržati ili pomoći u povezivanju državnih preduzeća oko pitanja integriteta – npr. stvaranjem platformi za razmjenu informacija i dobre prakse. Istovremeno, može podsticati i podržavati inicijative za razmjenu znanja i iskustava između privatnog sektora i državnih preduzeća. Da bi se dalje pridržavala Smjernica za BPKI, država treba da slijedi dobru praksu u pogledu transparentnosti i objavljivanja podataka [IV.6], kao što je predviđeno Smjernicama za državna preduzeća, a naročito da podstiče objavljivanje organizacione strukture državnih preduzeća, uključujući zajednička ulaganja i podružnice. O tome je bilo riječi u prethodnim odjeljcima ovog vodiča.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI IV.B.



Smjernice za BPKI sugerišu da država očekuje da odbori državnih preduzeća i rukovodstvo promovišu „korporativnu kulturu integriteta”, koja uključuje politiku zabrane korupcije, eksplicitnu i vidljivu podršku odbora i rukovodilaca, i vođstvo rukovodstva kroz sopstveni primjer. Kako se to može realizovati u praksi?

Smjernice za BPKI pozivaju državu da podstiče integritet na nivou državnih preduzeća, očekujući od odbora i rukovodstva da promovišu korporativnu kulturu integriteta, pritom poštujući njihovu autonomiju. Aktivnosti koje bi odbori mogli da sprovede uključuju:

1. Jasno artikulisanu i vidljivu korporativnu politiku kojom se zabranjuje korupcija. Članovi odbora državnih preduzeća i više rukovodstvo obično artikuliraju pristup nulte tolerancije prema korupciji;

2. Olakšavanje implementacije primjenjivih odredbi o borbi protiv korupcije i integritetu kroz snažnu, eksplicitnu i vidljivu podršku i posvećenost odbora i rukovodstva internim kontrolama, etičkim i mjerama usklađenosti. Ove mjere treba da olakšaju pristup nulte tolerancije prema korupciji tamo gdje postoje;
3. Podsticanje otvorene kulture koja olakšava i omogućava prepoznavanje važnosti organizacionog učenja, podstiče dobro upravljanje i integritet i štiti osobe koje prijavljuju nepravilnosti („uzbunjivači”). U tom kontekstu, mnoga preduzeća u državnom vlasništvu bila su uspješna u nastojanju da naprave korak dalje u odnosu na puko poštovanje zakona i da predstavnicima državnih preduzeća pruže uvid u etičke dileme i „ispravno djelovanje”;
4. Pružanje primjera kroz sopstveno ponašanje.

Korporativna kultura integriteta i dalje predstavlja izazov za državna preduzeća, velikim dijelom zato što može zahtijevati promjenu perspektive i stava pojedinaca u kompletnoj korporativnoj hijerarhiji. Recimo, kolumbijski državni vlasnički organ prepoznao je da, iako raspolaže pregrštom zakona i kontrola, potrebno uložiti dodatne napore ne samo u praćenje tih zakona, već i u promovisanje promjene stava prema upravljanju javnim resursima.

Državnim vlasnicima, takođe, može biti teško da promovišu korporativnu kulturu integriteta, jer je to odgovornost preduzeća, a država ne može da ulazi u prostor funkcionisanja državnih preduzeća. Francuski vlasnički organ (APE) naglašava potrebu za stalnim obukama. Vlasnički organ u Peruu (FONAFE) nudi anonimni kanal za korporativne žalbe. Primjeri drugih zemalja dati su u nastavku.

Kroz dijalog sa odborom, ili kroz procjenu učinka državnih preduzeća, ili uključivanjem određenih elemenata u pokazatelje učinka članova odbora ili najvišeg rukovodstva, država bi mogla da razmotri postavljanje sljedećih pitanja, kako bi procijenila mjeru u kojoj je ton preduzeća sa vrha učinkovit u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije [OECD, 2013]:

- Da li rukovodstvo pruža aktivnu posvećenost i vidljivu podršku?
- Da li sa zaposlenima postoji jasna, praktična i pristupačna komunikacija o standardima i programu usklađenosti?
- Da li je rukovodstvo uspostavilo organizacionu kulturu zasnovanu na povjerenju, usvajajući načela otvorenosti i transparentnosti?
- Da li su uspostavljeni odgovarajući nivoi nadzora supsidijarnih operacija?
- Kakve strukture i procesi su uspostavljeni u cilju obezbjeđivanja nadzora?
- Kakve informacije su potrebne rukovodstvu za svakodnevne operacije ili za periodično izvještavanje?



Smjernice za BPKI preporučuju da „bez miješanja u upravljanje pojedinačnim državnim preduzećima, država treba da preduzme odgovarajuće korake za podsticanje integriteta u državnim preduzećima...” Smjernice razrađuju ključne „mehanizme integriteta”.



(I) Da li su ovi mehanizmi integriteta isti kao komponente programa borbe protiv korupcije?

(II) Kako država ili državno preduzeće mogu utvrditi da li su mehanizmi integriteta sprovedeni i da li su efikasni?

Odredbe Smjernica za BPKI o „promovisanju internih kontrola, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima” proširene su i zasnovane na zajedničkim elementima sistema korporativne kontrole borbe protiv korupcije i programa integriteta, poput elemenata objedinjenih u Priručniku OECD-a za borbu protiv korupcije, etiku i usklađenost poslovanja [OECD, 2013]. Odredbe ne preispituju način na koji državna preduzeća sprovode ovakve mjere u okviru preduzeća. U mnogim slučajevima, relevantni mehanizmi integriteta se implementiraju kroz okvir programa preduzeća za borbu protiv korupcije. Međutim, u ovom slučaju važno je da aktivnosti kontrole i upravljanja rizicima budu integrisane u strategiju i procese preduzeća, a ne izolovane u samostalnom programu.

Oni koji su odgovorni za nadgledanje implementacije mehanizama integriteta (ili programa za borbu protiv korupcije) u državnim preduzećima, mogu da se služe sljedećim pitanjima, koje je definisalo Ministarstvo pravde SAD u okviru *Evaluacije korporativnih programa usklađenosti* (US DOJ, 2017. godina):

- Autonomija – Da li funkcije usklađenosti i relevantne kontrolne funkcije imaju direktne linije izvještavanja prema upravnom odboru? Koliko često se sastaju sa upravnim odborom? Da li su članovi višeg rukovodstva prisutni na ovim sastancima? Ko pregleda učinak funkcije usklađenosti i kakav je proces revizije? Ko određuje nadoknadu, bonuse, povećanje plata, zapošljavanje ili otpuštanje službenika za usklađenost? Da li službenici za usklađenost i relevantno osoblje koje sprovodi kontrolne mjere na terenu imaju linije za izvještavanje ka centrali? Ako ne, kako preduzeće osigurava njihovu nezavisnost?
- Osnaživanje – Da li je bilo specifičnih slučajeva u kojima je usklađenost izazvala zabrinutost ili primjedbe u oblasti u kojoj je došlo do povrede? Kako je preduzeće reagovalo na zabrinutost zbog neusklađenosti? Da li je bilo određenih transakcija ili poslova koji su zaustavljeni, izmijenjeni ili pažljivije ispitani kao rezultat zabrinutosti za usklađenost?
- Važnost – Kako funkcionise usklađenost u poređenju sa drugim strateškim funkcijama u preduzeću u smislu važnosti, nivoa primanja, ranga/pozicije, linije izvještavanja, resursa i pristupa ključnim donosiocima odluka? Kolika je stopa razmjene osoblja na pozicijama službenika za usklađenost i kakvo je sprovođenje kontrolnih mjera? Kakvu je ulogu imala usklađenost u odlukama koje se odnose na strateško i operativno poslovanje preduzeća?
- Iskustvo i kvalifikacije – Da li osoblje za usklađenost i kontrolu ima odgovarajuće iskustvo i kvalifikacije za dodijeljene uloge i odgovornosti?
- Finansiranje i resursi – Kako se donose odluke o raspodjeli osoblja i resursa za usklađenost i relevantne kontrolne funkcije u kontekstu profila rizika preduzeća?
- Da li je bilo trenutaka kada su zahtjevi za resurse koje podnose funkcije za usklađenost i relevantne kontrole odbijeni? Ako jeste, kako su te odluke donijete?

- Funkcije usklađivanja sa spoljnim podizvođačima – Da li je kompanija prenijela sve ili djelove svoje funkcije za usklađenost na spoljne firme ili konsultante? Šta je bio razlog za takvu odluku? Ko je sve bio uključen u proces donošenja odluke? Kako se upravlja tim procesom [uključujući ko nadgleda i/ili je povezan sa spoljnom firmom/konsultantom]? Koji nivo pristupa informacijama o preduzeću imaju eksterna firma ili konsultant? Kako se ocjenjuje efikasnost procesa prenošenja ove funkcije na spoljne saradnike?



Smjernice preporučuju da državna preduzeća primjenjuju svoje mehanizme integriteta na podružnice i kroz odnos sa poslovnim partnerima (npr. posrednici, konsultanti, izvođači). Kakve su prakse preduzeća u tom pogledu?

Države mogu konsultovati Smjernice OECD-a za kontrolu odgovornog poslovnog ponašanja za međunarodno dogovorene standarde o načinima na koje preduzeća mogu osigurati kontrole poslovanja, posebno kada saraduju sa poslovnim partnerima ili ostalim trećim stranama. Dodatno, potrebno je razmotriti sljedeće dobre prakse za državna preduzeća [OECD, 2018a]:

- Traženje fer partnera za trgovinu kada je to moguće;
- Detaljno praćenje, revizije ili procjene rizika trećih strana koje obuhvataju: analize pravne, finansijske i korporativne strukture izvođača, unakrsna provjera vlasnika, direktora i predstavnika [koristeći različite baze podataka], slanje upitnika kandidatima za dobavljače i korišćenje softvera „znaj svoje klijente” ili drugih IT alata;
- Sprovođenje procjene rizika predloga;
- Traženje nezavisnih stručnih savjeta;
- Korišćenje „sporazuma o integritetu”, paktova o integritetu ili klauzula o integritetu ili borbi protiv korupcije u ugovorima;
- Prilaganje Kodeksa ponašanja ugovorima sa dobavljačima ili ugovorima za zaposlene;
- Obuka o usklađenosti i etici sa važnim trećim stranama, kako bi se jasno predstavila očekivanja preduzeća;
- Postavljanje odgovarajućih kontrola za odobrenja i plaćanja, uključujući provjere, procedure za odobravanje ugovora i plaćanja dobavljačima;
- Sprovođenje sistematskih pregleda, kao što su godišnji pregledi ugovora sa trećim stranama, eks-post procjene rizika u sektorima visokog rizika, svakodnevne provjere dobavljača i kupaca, kao i pregledi koje vrši komitet za reviziju i rizike svih nabavki nakon tenderskog procesa.



Smjernice preporučuju da državna preduzeća „postavljaju visoke standarde ponašanja kroz jasne i pristupačne kodekse ponašanja, etike i sličnih politika...” Šta ovi kodeksi treba da podrazumijevaju?

Kodeksi ponašanja pojašnjavaju očekivane standarde i zabranjene situacije, dok etički kodeksi identifikuju načela koja usmjeravaju ponašanje i donošenje odluka. Dobra praksa u kontekstu

integriteta u državnoj upravi preporučuje da se ova dva kodeksa koriste uporedo. Takve kombinacije nude ravnotežu između definisanja opštih osnovnih vrijednosti i okvira za podršku u svakodnevnom donošenju odluka [OECD, 2020b].

U skladu sa Smjernicama za državna preduzeća [VI.C. napomene], takvi kodeksi treba da se primjenjuju na preduzeća i njihove podružnice. Treba da sadrže jasne i detaljne smjernice u pogledu očekivanog ponašanja svih zaposlenih i programa i mjera usklađenosti koje se primjenjuju. Dobra praksa podrazumijeva da se ovi kodeksi razvijaju na participativan način kako bi se uključili svi zaposleni i zainteresovane strane. Kodeksi bi trebalo da imaju vidljivu podršku i posvećenost odbora i višeg rukovodstva. Odbori državnih preduzeća treba da periodično prate poštovanje etičkih kodeksa.



Prema Smjernicama za BPKI, „država treba da podstakne postojanje korporativnih mjera za pružanje pozitivne podrške kod poštovanja mehanizama integriteta na svim nivoima korporativne strukture i kod ublažavanja oportunističkog ponašanja” [IV.4]. Šta predstavlja „pozitivna podrška za poštovanje mehanizama integriteta”?

Vodič za dobru praksu OECD-a [2013] [A.9] poziva preduzeća da pruže pozitivnu podršku za poštovanje etičkih i programa usklađenosti ili mjera protiv stranog podmićivanja. Pozitivna podrška ima za cilj da podstakne povjerenje zaposlenih u preduzeće i obezbijedi jasno razumijevanje pravila i očekivanja koja se postavljaju zaposlenima na svim nivoima hijerarhije u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije, kroz obuke i druge kanale komunikacije. Ovo bi moglo uključiti, između ostalog, pravedne platne skale, kampanje za podizanje svijesti i prepoznavanje dobrog ponašanja. Gorenavedeno bi trebalo da bude povezano sa sigurnim kanalima izvještavanja i adekvatnom zaštitom uzbunjivača. Dodatno, u skladu sa Smjernicama za BPKI, integritet treba promovisati kroz obuke za sve nivoe preduzeća i podružnica. Takve obuke bi mogle da sadrže elemente sertifikacije i da budu obavezne, posebno za lica na rizičnim pozicijama, a uspješno završene obuke preduzeće bi moglo nagraditi.-



Smjernice za BPKI preporučuju „obuku za sve nivoe preduzeća i podružnica o relevantnim zakonskim odredbama, očekivanjima države i o mehanizmima integriteta preduzeća”. Takođe, preporučuju da postoji mogućnost „mjerenja stepena razumijevanja u cijeloj hijerarhiji”.

(I) Šta takva obuka treba da podrazumijeva?

(II) Kako državna preduzeća (ili državni vlasnik, gdje je relevantno) mogu procijeniti stepen razumijevanja?

- I) Obuka treba da ima za cilj da podstakne razumijevanje relevantnih zakonskih odredbi, koje se primjenjuju na preduzeće i njegove zaposlene, očekivanja države u smislu integriteta i borbe protiv korupcije i mehanizama integriteta preduzeća, uključujući pravila i procedure za traženje savjeta i prijavljivanje neetičkog, koruptivnog ili drugog nepravilnog ponašanja i praksi. Obuka bi mogla da ilustruje kako ciljevi treba da budu ispunjeni i kako osobe koje prolaze kroz obuku treba da primjenjuju mehanizme integriteta. Trebalo bi da se prilagođava okolnostima (npr. nove poslovne aktivnosti ili partneri) i rizicima koji se pojavljuju (npr. nove digitalne inovacije ili prijetnje sajber sigurnosti).
- II) Stepen razumijevanja može se mjeriti, na primjer, ulaznim i izlaznim procjenama i drugim metodama testiranja, poput samoocjenjivanja. Takav primjer nalazimo u jednoj međunarodnoj kompaniji sa sjedištem u Velikoj Britaniji, koja koristi samoocjenjivanje kao jedan od načina za praćenje usklađenosti. Kada se alat za samoocjenjivanje primijeni, da bi se testirala svijest zaposlenih i efikasnost obuke i komunikacije, šef odjeljenja nastoji da potvrdi sljedeće: „moje osoblje je svjesno i razumije politiku borbe protiv korupcije i podmićivanja, kodeks ponašanja i procese u vezi sa primanjem poklona i gostoprimstvom i prošli su kroz sve potrebne obuke o usklađenosti:
 1. Moje osoblje je svjesno ko je lokalni službenik za usklađenost, službenik za usklađenost odjeljenja (ako se razlikuje) i službenik za grupnu usklađenost, kao i načina na koje mogu da kontaktiraju sa njima za savjet ili uputstva.
 2. Moje osoblje je svjesno i razumije politiku [preduzeća] o podmićivanju za olakšice i njihovu dužnost da takve slučajeve odmah prijave pravnom odjeljenju.
 3. Moje osoblje je svjesno i razumije svoju dužnost da odmah prijave svaku zabrinutost koju mogu imati, bilo da se odnosi na sopstvene postupke ili postupke drugih i kako i kada da koriste registar poklona i gostoprimstva, kao i platformu za „uzbunjivače“.
 4. Moje osoblje je svjesno da ne smije biti odmazde protiv dobronamjernih „uzbunjivača“.

Smjernice za BPKI sugerišu da bi trebalo da bude moguće mjeriti nivo razumijevanja u cijeloj strukturi preduzeća. Jasno je da su neke od gorenavedenih metoda više primjenjive na zaposlene i rukovodstvo na srednjem nivou. Za više rukovodstvo i članove odbora mogu biti prikladnije druge metode – na primjer, od njih bi se moglo tražiti da daju povratne informacije o tome šta je jasno ili djelotvorno.



Smjernice sugerišu da država očekuje „da interna revizija, tamo gdje postoji, raspoláže kapacitetima, autonomijom i profesionalizmom koji su potrebni da uredno obavlja svoju funkciju“. Da li sva preduzeća treba da imaju internu reviziju?

Smjernice podrazumijevaju da interna revizija postoji (barem) u velikim državnim preduzećima, u skladu sa Smjernicama za državna preduzeća (VII.J), koje pozivaju preduzeća da „razviju efikasne procedure interne revizije i uspostave funkciju interne revizije koju nadgleda i koja izvještava direktno odboru i komitetu za reviziju ili ekvivalentnom korporativnom organu“.

Ova odredba se zasniva na Smjernicama OECD-a za dobre prakse o internim kontrolama, etici i usklađenosti iz 2010. godine [A.11.I]. Hitni savjeti se mogu tražiti od ombudsmana - bilo internog, u preduzeću, ako postoji, ili na državnom nivou.



Smjernice podstiču „postojanje efikasnih mjera za pružanje smjernica i savjeta... Uključujući teške situacije kada im je potreban hitan savjet”. Gdje je moguće potražiti takav savjet?

Postoje različiti modeli prema kojima se savjeti o borbi protiv korupcije i integritetu mogu učiniti dostupnim unutar kompanije, a kada je to prikladno i poslovnim partnerima. Prvo, službenici za etiku ili savjetnici mogu biti smješteni unutar jedinica odgovornih za internu kontrolu, etiku i usklađenost – centralno i, u zavisnosti od veličine državnog preduzeća, u raznim odjeljenjima i podružnicama. Ovi službenici i savjetnici mogu pokrivati sve nivoe u strukturi preduzeća ili određene grupe zaposlenih (npr. direktori, nivo višeg rukovodstva). Kao što je već sugerisano, kancelarija ombudsmana ili druga slična struktura mogla bi da se uspostavi u okviru preduzeća da prima i razmatra različite žalbe i zahtjeve za savjete i smjernice. Postoje i različiti alati koji se mogu koristiti da takvi savjeti budu lako i brzo dostupni – na primjer, preduzeće može uspostaviti određenu dežurnu liniju ili više takvih linija.

U idealnom slučaju, prva instanca traženja takvih savjeta treba da bude samo preduzeće i trebalo bi da se zasniva na poznavanju internih mehanizama integriteta i zahtjeva preduzeća, pored zakonskih odredbi koje se primjenjuju na državna preduzeća. Sljedeći korak, ako savjetnik za etiku ili integritet nije odgovorio na zadovoljavajući način ili pravovremeno, mogao bi da bude kontaktiranje sa glavnim službenikom za usklađenost ili osobom na sličnoj poziciji (npr. osobe koja je zadužena za mehanizme integriteta u državnim preduzećima) i, ako je prikladno, kontaktiranje sa komitetom za etiku, upravljanje rizicima, revizije ili drugim sličnim komitetima. Ako takav savjet nije dat u okviru državnog preduzeća, načelno bi sljedeće mjesto za traženje takvog savjeta trebalo da bude institucija za integritet ili borbu protiv korupcije. Vlasnički organ, takođe, može razmotriti uspostavljanje funkcije savjetnika za integritet i etiku ili službenika za integritet, koji bi mogli biti stavljeni na raspolaganje osoblju preduzeća, a posebno višem nivou rukovodstva preduzeća. Međutim, manje je vjerovatno da će eksterni kanali biti brzi i specifično fokusirani na konkretne situacije – bolje bi služili kao kanal za izvještavanje.

Država takođe može da se osloni na opsežna uputstva koja se daju javnom sektoru kako bi takvi savjeti bili dostupni i funkcionalni. Konkretno, korišćenje oblika pisane komunikacije – poput pošte ili e-pošte ili preko internet portala – za kontaktiranje savjetnika za integritet može da omogući jasnoću u odgovoru i umanji rizik od pogrešnog tumačenja usmenog savjeta. Postavljanje jasnih procedura za kontaktiranje savjetodavnog tijela, uključujući kontakt podatke, radno vrijeme i očekivano vrijeme za odgovor, može pomoći da se olakša pristup. Štaviše, preciziranje statusa savjeta o integritetu (npr. ne mora da bude pravno mišljenje) može zaštititi i savjetnike za integritet i zaposlene od zloupotrebe ili pogrešnog tumačenja savjeta. Posebnu pažnju treba posvetiti poštovanju povjerljivosti razmjene između savjetnika i javnih funkcionera (npr. namjenska i/ili šifrovana adresa elektronske pošte, ograničen pristup određenoj platformi ili internet stranici) [OECD, 2020b].



Smjernice za BPKI podstiču „uspostavljanje jasnih pravila i procedura za zaposlene ili druga lica koja prijavljuju zabrinutost odboru u vezi sa stvarnim ili podsticanim nezakonitim ili neregularnim praksama unutar, ili u vezi sa državnim preduzećima... Trebalo bi da budu zaštićeni u zakonu i praksi”. Kako ovo izgleda u praksi?

Državna preduzeća bi mogla da ponude više kanala za izvještavanje. Njima bi trebalo da upravljaju pojedinci ili jedinice koje imaju adekvatno osoblje da rade sa zaštićenim okvirom za izvještavanje i da preduzmu odgovarajuće mjere kao odgovor na takve izvještaje. Uobičajena praksa među preduzećima je da kanali za prijavljivanje omogućavaju, u najmanju ruku, anonimnost i povjerljivost izvještavanja. Ovi kanali i načini njihovog korišćenja trebalo bi da budu predstavljeni zaposlenima u preduzećima i trebalo bi da budu laki za pristup i korišćenje.

- **PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI IV.B.**

Niže navedeni primjeri pokazuju kako različite zemlje primjenjuju [neke od] odredbi u svom nacionalnom okviru.



Promovisati integritet u državnim preduzećima [IV.2]

Argentina: Tokom 2016. godine stvorena je „mreža integriteta za državna preduzeća”, koju čine predstavnici šefova kabineta ministara, opšte kancelarije za internu reviziju, kancelarije za borbu protiv korupcije i službenika u državnim preduzećima odgovornih za oblast revizije, etike i usklađenosti (direktori, generalni direktori, rukovodioci interne revizije, službenici za usklađenost, pravni savjetnici, rukovodioci za kadrove i rukovodioci nabavke i snabdijevanja, između ostalih).

Mreža se sastaje svaka dva mjeseca. Obično je prva polovina sastanka posvećena raspravi o primjeni zakonodavstva o integritetu i srodnim praksama, a druga polovina je posvećena širenju najboljih praksi koje predstavljaju gostujući govornici. Glavni ciljevi mreže su:

- Podizanje svijesti o važnosti transparentnosti i integriteta u preduzećima;
- Promovisanje kreiranja i sprovođenja programa integriteta i usklađenosti;
- Stvaranje zajednice za praksu u kojoj praktičari razmjenjuju mišljenja i najbolje prakse o pitanjima integriteta;
- Sprovođenje obuka iz perspektive „obuke trenera”, sa ciljem da se aktivnosti obuke unutar preduzeća prenose dalje.

Brazil: Pro-etika [*Empresa Pró-Ética*] je inicijativa koja ima za cilj prepoznavanje preduzeća posvećenih sprečavanju i borbi protiv korupcije, prevara i nezakonitih aktivnosti, koja su razvila i implementirala snažne programe integriteta. Pro-etika je kreirana i koriste je instituti CGU i Ethos

od 2011. godine. Od 2015. godine, najmanje pet državnih preduzeća uzelo je učešća u godišnjem istraživanju. Jedan od ciljeva ove inicijative podizanje je svijesti o relevantnoj ulozi koju preduzeća imaju u borbi protiv korupcije. Inicijativa se zasniva na pretpostavci da preduzimanje afirmativnih akcija za sprečavanje i borbu protiv nezakonitih praksi smanjuje rizike od prevare i korupcije u odnosima između javnog i privatnog sektora.

Hrvatska: U Hrvatskoj, Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za 2019. i 2020. godinu zahtijeva da sva preduzeća u većinskom državnom vlasništvu usvoje etički kodeks, koji obavezuje preduzeća da definišu procedure za sprovođenje etičke politike, uključujući pravila i procedure za prijavu korupcije i drugih povreda integriteta.

Litvanija: Specijalna istražna služba, u saradnji sa brojnim partnerima, pripremila je dva priručnika za borbu protiv korupcije za privatni i javni sektor. Oba priručnika sadrže sveobuhvatne informacije i korisne smjernice za sprovođenje mjera integriteta i borbe protiv korupcije na nivou organizacije. Konkretno, aneksi ovih priručnika sadrže razne primjere iz stvarnog života ili modela različitih politika i pristupa, kao što su politika poklona i izjave o borbi protiv korupcije i integritetu. U skladu sa dobrom praksom u pogledu transparentnosti, priručnici su dostupni na internetu [ovdje](#) i [ovdje](#).

Peru: Vrhovni dekret br. 002-2019-JUS [kojim se reguliše Zakon br. 30.424] iz 2019. godine, utvrđuje da je, u slučajevima kada je pokrenuta sudska istraga protiv preduzeća koje ima model za sprečavanje podmićivanja, nadležnost Nadzornog tijela za tržište hartija od vrijednosti (SMV) da izda tehnički izvještaj, u kome daje mišljenje o djelotvornosti i primjeni pomenutog modela prevencije. Ovaj izvještaj je važan, jer pravila navode da će preduzeće biti izuzeto od odgovornosti ako ima efikasan model prevencije, odnosno tehnički izvještaj i mišljenje SMV su relevantni za proces izuzeća preduzeća od odgovornosti.

Švedska: Švedska je uspostavila mrežu za održivo poslovanje, kako bi omogućila diskusije o relevantnim pitanjima održivosti i da bi se olakšala razmjena iskustava između preduzeća. Na jednom od sastanaka, preduzeća su organizovala sastanak na kom je raspravljano o međunarodnim smjernicama koje bi trebalo da primjenjuju. Državni vlasnički organ takođe sprovodi redovne radionice o različitim temama održivosti, uključujući i onu o uzbunjivačima.

Turska: Vladina uredba, Godišnji opšti investicioni i finansijski program za 2015. godinu, zahtijevala je da državna preduzeća uspostave sistem unutrašnje kontrole do kraja 2016. godine.

Očekivanje da odbori i više rukovodstvo promovišu korporativnu kulturu integriteta [IV.2]

Grčka: Grčka propisuje da državna preduzeća koja su na tržištu kapitala, ali i ona koja nijesu, imenuju barem dva nezavisna člana odbora – barem jednog sa znanjem iz oblasti računovodstva [poglavlje A L.3429/05], kako bi se osnažila struktura Revizorskog odbora.

Koreja: Smjernice o upravljanju i inovacijama u javnim korporacijama i kvazivladinim institucijama zahtijevaju od ovih subjekata da definišu i usvoje Etičku povelju i Kodeks ponašanja. Takođe, podrazumijevaju postojanje sporazuma o integritetu koji javna institucija ispostavlja službenicima.

Italija: Od preduzeća se zahtijeva da se, direktno i indirektno, pridržavaju smjernica koje je izdao italijanski Organ za borbu protiv korupcije (ANAC), čak i ako je organizacioni i upravljački model, propisan Zakonskom uredbom br. 231/2001, već sproveden. Od svakog preduzeća traži se da odredi pojedinca „odgovornog za sprečavanje korupcije”. Tog pojedinca imenuje odbor direktora, a glavna odgovornost pozicije sastoji se od izrade akcionog plana za borbu protiv nezakonitog i prikrivenog ponašanja među rukovodstvom i zaposlenima. Upravni odbor mora da usvoji ovaj plan. „Odgovorno lice” u svakom preduzeću, prema posebnim Uredbama donijetim 2001. i 2013. godine, mora imati precizne vještine i osobine, naročito u pogledu nezavisnosti i profesionalnosti, uz definisanu ulogu i položaj u organizaciji.

Tajland: Tajlandska Državna kancelarija za politiku preduzeća (SEPO) razvija etičke standarde za odbore direktora državnih preduzeća, u skladu sa aktom o etičkim standardima, B.E. 2562 (2019). Ovi etički standardi uključuju pridržavanje glavnih instituta, dobru savjest, poštenje, integritet i odgovornost, odlučnost da se postupa ispravno, pravično i zakonito, djelovanje u skladu s javnim interesom, s ciljem postizanja rezultata, nediskriminatorno i kao uzor drugima.



Promovisanje primjene mehanizama integriteta na svim nivoima korporativne strukture i svim subjektima nad kojima preduzeće ima kontrolu, uključujući podružnice [IV.3]

Čile: Državna preduzeća moraju uključiti u svoje godišnje izvještaje informacije o poslovanju sa povezanim licima, njihovim glavnim dobavljačima i kupcima, podružnicama, saradnicima i glavnim akcionarima.

Hrvatska: Antikorupcijskim programom propisano je donošenje Etičkog kodeksa, koji treba da definiše etičke politike i proceduru za njihovo sprovođenje, disciplinske mjere koje treba preduzeti u slučaju kršenja procedura, kao i druge mehanizme za njegovo sprovođenje. Jedan od ključnih zahtjeva je da se članovi upravnog odbora, rukovodioci i svi ostali zaposleni u državnom preduzeću na svim nivoima i pozicijama moraju pridržavati ovog Kodeksa u obavljanju svojih poslova. Njegova primarna svrha treba da bude integrisanje ovih načela u poslovne procese i radno okruženje preduzeća, kako bi postali dio kulture svih zaposlenih, u skladu sa etičkim i profesionalnim standardima i opšteprihvaćenim društvenim vrijednostima.

Francuska: U Francuskoj, javna preduzeća koja ispunjavaju uslove predviđene članom 17. zakona *Loi Sapin II*, dužna su da sprovode mjere namijenjene sprečavanju i otkrivanju izvršenja dijela korupcije ili trgovine uticajem u matičnoj zemlji ili inostranstvu. Kada preduzeće priprema konsolidovane račune, zakonske obaveze o borbi protiv korupcije primjenjuju se osim preduzeća i na sve njegove

podružnice ili preduzeća koja kontroliše. Ove obaveze uključuju procedure za procjenu integriteta kupaca, dobavljača i posrednika (npr. procedure kontrole poslovanja). Procedure procjene treće strane obuhvataju procjene specifičnog rizika izazvanog postojećim ili potencijalnim odnosom sa trećom stranom, na osnovu mapiranja rizika od korupcije. Ove procjene ne isključuju mogućnosti preduzeća da preduzme druge antikoruptivne mjere.



Promovisanje primjene mehanizama integriteta... na odnose sa poslovnim partnerima [IV.3.III]

Tajland: Tajland koristi Inicijativu pakta o integritetu, kao ključni alat za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. Pakt o integritetu, koji je koncipirao Transparency International „istovremeno je dokument koji se potpisuje i pristup javnom ugovaranju koji obavezuje naručioca i ponuđače (uključujući i najboljeg ponuđača) da poštuju najbolju praksu i maksimalnu transparentnost. Treće strane, obično OCD, nadgledaju proces i preuzete obaveze. Organizacije za nadgledanje obavezuju se na maksimalnu transparentnost i svi izvještaji i rezultati monitoringa stalno su dostupni javnosti” [Transparency International, 2018d].

Upotreba Paktova o integritetu uvedena je za fiskalnu 2015. godinu i kodifikovana u skladu sa članom 18 Zakona o nabavkama (2017), koji se primjenjuje i na državna preduzeća. Tajlandski državni vlasnički organ (SEPO), član je Odbora za borbu protiv korupcije prema Zakonu o nabavkama. Paktovi o integritetu treba da se primjenjuju na projekte nabavke koji:

- I) ispunjavaju ili premašuju budžetski prag (1.000 miliona bata);
- II) u javnom su interesu, kao što su veliki infrastrukturni projekti;
- III) Odbor za borbu protiv korupcije odobrava učešće u programu Pakta o integritetu, poput onih sa složenim procesom nabavki ili visokom podložnošću korupciji. Državna preduzeća i drugi naručioci mogu dobrovoljno da predlože da se projekti nabavke uključe u program.



...promovisati podršku poštovanju mehanizama integriteta... obuke za sve nivoe preduzeća i podružnica o relevantnim zakonskim odredbama, očekivanjima države i mehanizmima integriteta preduzeća [IV.4]

Čile: Državni vlasnik SEP redovno organizuje seminare i programe obuke za članove odbora i rukovodiocce državnih preduzeća, posvećene temama koje se obrađuju u Smjernicama SEP-a ili srodnim pitanjima korporativnog upravljanja. Ovakve aktivnosti koordinisane su uz pomoć tijela za profesionalnu obuku, kao što su univerziteti ili druge javne institucije koje se bave korporativnim upravljanjem u državnim preduzećima, poput Generalnog biroa za reviziju (Contraloria General de la Republica) ili Jedinice za finansijsku analizu (UAF). Rezultati navedenog su diploma iz korporativnog upravljanja za članove odbora, radionice o usklađenosti i obuke za internu reviziju.

Francuska: U Francuskoj, javna preduzeća iz člana 17. zakona *Loi Sapin II* dužna su da uspostave sisteme obuke za rukovodioce i osoblje koje je najviše izloženo riziku od korupcije i trgovine uticajem. Pored toga, u okviru savjetodavne misije, Agencija za borbu protiv korupcije (AFA) organizuje aktivnosti obuke o borbi protiv korupcije za javna preduzeća i privatne kompanije.

Litvanija: Od početka 2019. godine, Specijalna istražna služba (glavna nacionalna institucija za borbu protiv korupcije u Litvaniji) održava redovne sastanke sa službenicima iz državnih preduzeća koji se bave usklađenošću sa mjerama za borbu protiv korupcije i integritet. Tokom ovih kvartalnih sastanaka, Specijalna istražna služba ili sama državna preduzeća predstavljaju sopstveno iskustvo, najbolje prakse, primjere i rješenja u vezi sa temama kao što su: izgradnja antikorupcionog okruženja, zaštita uzbunjivača/zviždača, kao i antikorupcijska analiza pravnih akata i politike poklona. Ovaj oblik partnerstva i pomoći predviđen je godišnjim planovima Istražne službe.



Promovisati adekvatne kanale za nadzor i izvještavanje na nivou preduzeća [IV.5]

Francuska: Odbor mora uspostaviti revizorski komitet, koji je odgovoran za nadzor rukovodstva i verifikaciju pouzdanosti i jasnoće informacija koje se dijele sa akcionarima i tržištem. Opšte rukovodstvo, takođe, može samostalno odlučiti da formira takve komitete, ukoliko izraze zabrinutost za određenu situaciju. Pojedina francuska državna preduzeća su, u skladu s ovim načelom, formirala etičke komitete povezane sa opštim rukovodstvom i odborom direktora preduzeća. Pojedina preduzeća u državnom vlasništvu povjerila su odgovornost sprovođenja politike za borbu protiv korupcije u preduzeću osoblju koje je zaposleno za te potrebe.

Grčka: U Grčkoj se pruža podrška i organizuje obuka svim nezavisnim internim revizorima imenovanim u državnim preduzećima koja nijesu na tržištu kapitala, u vezi sa pravnim okvirom i oblastima kontrole (npr. usklađenost sa zakonima i posebne oblasti kontrole). Takođe, vlada ocjenjuje izvještaje internih revizora i, ako je potrebno, predlaže dalje radnje u ime države, prije njihovog odobrenja na skupštinama akcionara.

Peru: Putem Direktive o upravljanju, vlasnički organ u Peruu (FONAFE) osmislio je proceduru praćenja kontrolnih radnji. U proceduri se navodi da generalni direktor preduzeća ili njegov ekvivalent, dva puta godišnje FONAFE-u šalje primjerak izvještaja koji Institucionalno kontrolno tijelo (npr. odgovarajuće tijelo unutrašnje kontrole državnog preduzeća) šalje glavnom kontroloru Republike. Ovaj izvještaj sadrži podatke o statusu implementacije preporuka prethodnih izvještaja interne i eksterne revizije i na taj način omogućava dalje praćenje.

Švajcarska: Prema čl. 728a švajcarskog Zakonika o obligacionim odnosima, revizor ispituje da li postoji sistem interne kontrole. Većina državnih preduzeća koja nijesu organizovana po privatnom pravnom obliku podliježu posebnom zakonodavstvu i redovnoj reviziji. Štaviše, barem velika državna preduzeća moraju uspostaviti sistem za upravljanje usklađenošću u skladu sa ISO 19600. Za sva druga državna preduzeća, slične mjere trenutno su u fazi revizije.

Ujedinjeno Kraljevstvo: Što se tiče imovine u vlasništvu Agencije za investicije Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (UKGI), preduzeća u državnom vlasništvu ulaze u okvirni dokument sa UKGI i povezanim državnim odjeljenjem koje utvrđuje odnos korporativnog upravljanja između strana. Okvirni dokument koji izdaje Ministarstvo finansija Ujedinjenog Kraljevstva (Treasury), koji se primjenjuje na preduzeća u državnom vlasništvu (a koji je sadržan u Smjernicama za upravljanje javnim budžetom), sadrži zahtjev da državno preduzeće uspostavi komitet za reviziju unutar odbora, u skladu sa Kodeksom dobre prakse za korporativno upravljanje i Priručnikom Komiteta za upravljanje rizicima (ili da bude zastupljeno u revizorskom komitetu odjeljenja vlasničkog organa). Komitet za reviziju i rizike zadužen je za definisanje apetita za rizike državnog preduzeća i ujedno mora osigurati postojanje okvira za upravu, upravljanje rizicima i kontrolu, kako bi se moglo upravljati rizicima u ovoj oblasti.



... promovisati objavljivanje organizacione strukture državnog preduzeća, uključujući udružene oblike i podružnice [IV.6]

Čile: Među informacijama koje državna preduzeća objavljuju na internet stranicama, u skladu sa zakonodavstvom, uključene su informacije o podružnicama i njihovim saradnicima, kao i bilo kojem drugom subjektu u kojem imaju učešća, predstavnike ili aktivnosti bilo koje vrste (član X.E Zakona br. 20.285 o pristupu javnim informacijama).



Gdje je to primjenjivo... državna preduzeća treba da se pridržavaju zakona o lobiranju... [IV.7]

Francuska: Državna preduzeća obuhvaćena su regulativama o lobiranju. Od njih se zahtijeva da prijave aktivnosti lobiranja u okviru registra kojim upravlja Vrhovna agencija za transparentnost u javnom životu, a obavezuju ih etičke odredbe iz Zakona o transparentnosti, borbe protiv korupcije i modernizacije ekonomije (2016).

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Odluka Savjeta o Smjernicama za multinacionalna preduzeća* [[OECD/LEGAL/0307](#)];
- *Načela korporativnog upravljanja G20/OECD (naročito V, VI.D.7)* [[OECD/LEGAL/0413](#)];
- *Preporuka Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama (2009) i Aneks II: Smjernice dobre prakse o internoj kontroli, etici i usklađenosti* [[OECD/LEGAL/0378](#)].
- *Preporuka o borbi sa namještanjem ponuda u javnim nabavkama* [[OECD/LEGAL/0396](#)];
Preporuka Savjeta za javne nabavke [[OECD/LEGAL/0411](#)].

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Visoka načela G20 o transparentnosti i integritetu privatnog sektora*;
- *Akcionni plan G20 za borbu protiv korupcije: Zaštita uzbunjivača*;
- *Transparency International, Deset načela borbe protiv korupcije za državna preduzeća*;
- *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (naročito Poglavlje II)*;
- *Priručnik OECD-a o javnom integritetu*;
- *OECD, UNODC i Svjetska banka, Priručnik za borbu protiv korupcije, etiku i usklađenost poslovanja (2013)*;
- *UNODC, Program antikorupcijske etike i usklađenosti poslovanja: praktični vodič (2013)*.

IV.C. Čuvanje autonomije organa nadležnih za odlučivanje u državnim preduzećima

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

Odbor igra ključnu i centralnu ulogu u upravljanju državnim preduzećima – između ostalog, skuplja uputstva od vlasničkog organa, koja su ograničena na strateška pitanja i ciljeve javne politike. Osim toga, djeluje kao posrednik između vlasničkog organa i izvršnog rukovodstva. Svaka prijetnja po integritet i profesionalizam odbora ne ugrožava samo efikasnost mehanizama integriteta u preduzeću, već i integritet samog preduzeća.

Uprkos poboljšanjima u profesionalizaciji odbora u posljednjih nekoliko decenija, kao i u kontrolama koje doprinose zaštiti njihove autonomije, postoje indikacije da se državna preduzeća suočavaju sa rizicima povezanim sa korupcijom koji su od značaja za odbor i stoga bi trebalo da budu razlog za zabrinutost – za državu. Prvo, članovi odbora su umiješani u slučajeve visoke korupcije i druge neregularne prakse. Drugo, državna preduzeća koja je anketirao OECD [2018a], prijavila su da se suočavaju sa rizicima koji se odnose na odbore, uključujući rizik da sukob interesa ostane neotkriven, favorizovanja u imenovanjima i miješanja u donošenje odluka. Državna preduzeća koja imaju veći udio nezavisnih članova odbora ili koja imaju manje predstavnika države, ocjenjuju rizik od korupcije kao niži u odnosu na kolege u preduzećima sa drugačijim strukturama odbora. Treće, odbori su odgovorni za praćenje rada rukovodstva i, indirektno, zaposlenih – dvije kategorije lica za koje je prijavljeno da su najčešće umiješani u korupciju ili druga kršenja pravila u anketiranim državnim preduzećima [OECD, 2018a].

Preporuka IV.C Smjernica za BPKI nastoji da odgovori na neke od ovih izazova.

• KAKO DRŽAVNI VLASNICI MOGU DA ZAŠTITE AUTONOMIJU ORGANA KOJI DONOSE ODLUKE?

Smjernice za BPKI ponavljaju odredbe Smjernica za državna preduzeća o odgovornostima odbora [VII], naročito u vezi sa autonomijom i integritetom odbora. Stoga bi Smjernice za BPKI trebalo da budu implementirane u skladu sa dobrom praksom koju razvija Radna grupa za državno vlasništvo i praksu privatizacije. Međutim, ujedno bi trebalo da proširuju prethodne odredbe, kako bi se obuhvatila pitanja koja su posebno usmjerena na sprečavanje korupcije i očuvanje integriteta, zbog čega se država podstiče da preduzme dodatne korake kako bi osigurala njihovu primjenu.

Prije svega, država treba da osigura da odbori uživaju autoritet, raznolikost u strukturi, kompetencije i objektivnost koji su neophodni da bi se osigurao integritet u ispunjavanju sopstvenih funkcija [IV.9]. Konkretno, Smjernice za BPKI pozivaju države da političarima koji su u poziciji da

materijalno utiču na uslove poslovanja državnih preduzeća zabrane članstvo u odborima [IV.9.i]. Država bi takvo ograničenje mogla da uvede direktno u zakonodavstvo [zakonodavstvo u vezi sa državnim preduzećima, zakonodavstvo o integritetu i borbi protiv, ili druga pravila kojima se definišu ograničenja za visoke i politički postavljene funkcionere].

U praksi, procjena da li je politički imenovani ili drugi visoki javni funkcioner u poziciji da materijalno utiče na uslove poslovanja državnih preduzeća, može biti formalno dio kontrolnih provjera tokom procesa selekcije ili drugih mehanizama, koji imaju za cilj sprečavanje budućeg potencijalnog sukoba interesa. Država, posredstvom vlasničkog organa ili institucije za borbu protiv korupcije ili integritet, može izdati dalje smjernice o tome kako se takva evaluacija može izvršiti i koje faktore treba uzeti u obzir kada se odlučuje o [ne]podobnosti politički imenovanih ili drugih javnih funkcionera.

Smjernice za BPKI takođe preporučuju unaprijed određen „period hlađenja” za bivše političare [IV.9.i]. Načelno, bivši političari obično su obuhvaćeni nacionalnim zakonodavstvom o borbi protiv korupcije i integritetu, koje uvodi ograničenja za njihovo imenovanje na određene funkcije u određenom periodu nakon što napuste funkciju. Država treba da osigura da takvi zakoni eksplicitno uključuju situacije obuhvaćene Smjernicama za BPKI, odnosno da se primjenjuju na bivše političare koji žele da rade u odborima državnih preduzeća. Isto važi i za javne funkcionere, kojima je u većini zemalja zabranjeno da se bave aktivnostima koje bi mogle dovesti do potencijalnog ili čak percipiranog sukoba interesa. Konačno, bila bi dobra praksa da se uvedu i primjenjuju pravila „rotirajućih vrata” na izvršno upravljanje državnim preduzećima – pravila koja se primjenjuju na javne funkcionere, kojima se privremeno zabranjuje da zauzimaju određene rukovodeće pozicije u privatnom sektoru u oblastima poslovanja gdje su uspostavili uticaj ili veze.

Smjernice za BPKI doprinose daljem razvoju dobre prakse iz Smjernica za državna preduzeća, tako što dodatno zahtijevaju da lični integritet bude formalni kriterijum za članstvo u odboru [IV.9.v]. Navedeno bi se moglo ostvariti kroz nametanje obaveze da se ovaj kriterijum uzme u obzir kada se biraju članovi odbora državnih preduzeća. Da bi dalje promovisala njegovu praktičnu implementaciju, država preko vlasničkog organa ili institucije za borbu protiv korupcije, ili putem oba organa, može dati smjernice o tome kako se lični integritet može efikasno procijeniti i koje provjere se mogu izvršiti. Jedna od mogućnosti je provjera nacionalnog registra funkcionera odgovornih za pitanja korupcije. Taj proces bi se takođe mogao smatrati dobrim kriterijumom za imenovanje najvišeg rukovodstva i drugih članova izvršnog rukovodstva državnog preduzeća, pa bi država mogla da podstakne odbore državnih preduzeća da koriste slična pravila i procedure u okviru preduzeća.

Država može ponovo razmotriti pravila i mehanizme za objavljivanje, identifikaciju, upravljanje i sprečavanje sukoba interesa, kako bi osigurala pokrivenost svih preporučenih oblasti u Smjernicama za BPKI [IV.9.vi]. Pravila o sukobu interesa se obično primjenjuju na državna preduzeća na dva načina. Prvo, opšta pravila o sukobu interesa obuhvataju članove odbora i izvršne direktore državnih preduzeća, koji spadaju u kategoriju pozicija izloženih povećanim rizicima od korupcije. Drugo, odredbe o sukobu interesa ugrađene su u zakonodavstvo koje reguliše državna preduzeća.

Ovi pristupi se međusobno ne isključuju. Od državnih preduzeća treba očekivati da uspostave mehanizme za usklađivanje sa svim postojećim zakonima. Takvi mehanizmi mogu uključivati:

- I) procedure za proglašenje sukoba interesa;
- II) pravila i procedure za identifikaciju i upravljanje potencijalnim, stvarnim i percipiranim situacijama sukoba interesa;
- III) izgradnju resursa za upravljanje ovim rizicima, kao što su kvalifikovani pojedinci odgovorni za poštovanje i primjenu ovih pravila.

Dobra je praksa da se takvi mehanizmi integrišu u sistem za upravljanje rizicima i unutrašnje kontrole državnih preduzeća, a mogu se dodatno integrisati u program integriteta ili borbu protiv korupcije, tamo gdje postoje. Izvori savjeta o etici ili integritetu, o kojima je bilo riječi u prethodnim odjeljcima, u idealnom slučaju bi trebalo da sadrže savjete o pravilima i procedurama u vezi sa sukobom interesa.

Dobra praksa dalje sugerise da pravila i procedure u vezi sa sukobom interesa budu temeljno predstavljene zaposlenima u državnim preduzećima, višem rukovodstvu i članovima odbora. Mogu biti uključeni u uvodne sesije i biti dio uvodnih paketa ili se unijeti u ugovore o radu. Smjernice i obuku o takvim pravilima treba promovisati u cijeloj strukturi preduzeća. Država može ponuditi besplatnu obuku o zahtjevima u vezi sa sukobom interesa, ako su pravila na nacionalnom nivou direktno primjenjiva na državna preduzeća.

Smjernice za BPKI zahtijevaju da članovi odbora državnih preduzeća i izvršno rukovodstvo daju izjave relevantnim organima u vezi sa svojim investicijama, aktivnostima, zaposlenjem i pogodnostima iz kojih bi mogao proizići potencijalni sukob interesa [III.9.iv]. Svaki sukob interesa članova odbora treba da bude predstavljen odboru i, ako je relevantno, državnom vlasničkom organu. Tamo gdje se predstavnici državnih preduzeća po zakonu smatraju javnim funkcionerima, pojedinačne izjave o imovini će možda morati da se podnesu specijalizovanim agencijama odgovornim za prikupljanje i upravljanje izjavama o imovini, ili putem drugih kanala koji postoje za javne funkcionere. U pojedinim slučajevima, izjave o imovini se objavljuju. Istovremeno, mora se uspostaviti ravnoteža između prava javnosti na informisanje o potencijalnom sukobu interesa javnih funkcionera i prava na privatnost i ličnu sigurnost. Zakonske i regulatorne odredbe treba da definišu koje informacije mogu biti skrivene od javnosti. Svjetska banka [2020] sugerise da se isključivanje informacija u široko definisanim kategorijama kao što su: „povjerljivo”, „lično”, „osjetljivo” ili „štetno za pojedinca” ne smatra dovoljno usko definisanim.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI IV.C.



Očuvanje autonomije odbora državnih preduzeća primarna je odgovornost države i prevazilazi ciljeve u vezi sa promovisanjem integriteta i borbe protiv korupcije. Gdje je moguće naći više informacija o ovome? Državni vlasnički organi treba da podliježu visokim standardima ponašanja. Kako država to može da osigura?

Ova preporuka podrazumijeva punu primjenu *Smjernica za državna preduzeća*, naročito odjeljka VII o *Odgovornosti odbora državnih preduzeća*, kao i odredbe koje se odnose na ulogu države kao vlasnika, iz poglavlja II. Ona se nadovezuje na pojedinačne preporuke **Smjernica za državna preduzeća**, koje se posebno odnose na promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije.



Smjernice za BPKI navode da „odgovarajući broj nezavisnih članova – nedržavnih i neizvršnih – treba da bude u svakom odboru i da sjedi u specijalizovanim komitetima”. Šta podrazumijeva „odgovarajući broj”?

Studija OECD-a iz 2018. godine o korupciji u državnim preduzećima pokazala je da preduzeća sa specijalizovanim komitetima za reviziju, upravljanje rizicima, naknade i javne nabavke, procjenjuju vjerovatnoću korupcije ili nepravilnosti kao nižu, nego kod onih preduzeća koja nemaju te komitete. Ne postoje definitivne smjernice o tačnom broju nezavisnih članova u različitim komitetima. „Udio nezavisnih članova, kao i vrsta potrebne nezavisnosti [npr. od rukovodstva ili od glavnog vlasnika] zavisi od vrste komiteta, osjetljivosti pitanja na sukob interesa i sektora državnog preduzeća” [*Smjernice za državna preduzeća*]. Međutim, ove Smjernice propisuju da komiteti za reviziju treba da budu sastavljeni od nezavisnih i finansijski pismenih članova.

• PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI IV.C.

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim kontekstima.



Političari koji su u poziciji da materijalno utiču na operativnu sredinu državnih preduzeća ne bi trebalo da sjede u odborima tih preduzeća... državni službenici i drugi javni funkcioneri mogu da sjede u odborima, pod uslovom da... se zahtjevi o konfliktima interesa primjenjuju na njih [IV.9.i]

Čile: Čile nameće sljedeća ograničenja za javne funkcionere u odborima:

- Zakon 19.913: definiše kao politički eksponirano lice (politically-exposed person, PEP) članove odbora i izvršne rukovodioce državnih preduzeća i njihove bliske srodnike;
- Zakon 19.863: državni službenici ne mogu biti članovi više od jednog državnog preduzeća, a da za to primaju naknadu;
- Član 35, br. 4, Zakon 18.046: državni službenici ne mogu biti članovi odbora preduzeća koja su na tržištu kapitala, ako zbog svojih dužnosti obavljaju neposrednu kontrolu ili reviziju preduzeća;
- Član 36, Zakon 18.046: zabranjuje članstvo u odborima (osim onih u kojima je država većinski vlasnik) za: članove kongresa, gradonačelnike, ministre, podsekretare, intendente, guvernera, ambasadore, sekretare regionalnih ministarstava i šefove javnih službi.

Danska: Državni funkcioneri ne mogu biti članovi odbora ili zaposleni u državnim preduzećima. Štaviše, opšta državna politika nagrađivanja odbora zahtijeva da kompenzacija bude konkurentna na nižem nivou, ali ne i vodeća.

Norveška: Norveška država nije zastupljena u odborima direktora državnih preduzeća. Državni službenici i visoki funkcioneri zaposleni u ministarstvima ili drugim upravnim organima centralne vlade, koji redovno razmatraju pitanja od materijalnog značaja za određena preduzeća ili industrije, nemaju pravo da budu birani u odbore takvih preduzeća. Štaviše, norveški parlament odlučio je da parlamentarnim predstavnicima treba zabraniti da budu u odborima preduzeća koja su pod parlamentarnim nadzorom, osim ako se može pretpostaviti da se takvi predstavnici neće kandidovati za reizbor. Iz priručnika o političkom upravljanju proizilazi da je i „nepisano pravilo” da se novoimenovani ministri povlače iz svih odbora i savjeta u kojima rade. Državni sekretari i politički savjetnici, takođe, treba da razmotre povlačenje sa takvih funkcija. Zakon o diskvalifikaciji sadrži i odredbe koje predviđaju mogućnost određivanja perioda diskvalifikacije političarima, državnim službenicima i drugim namještenicima kada pređu na funkciju van državne uprave.



Članovi odbora državnih preduzeća i izvršnog rukovodstva treba da podnesu izjave relevantnim organima o svojim ulaganjima, aktivnostima, zaposlenju i pogodnostima koje bi mogle biti osnov za konflikt interesa [IV.9.iv.]

Čile: Upravni odbori i više rukovodstvo državnih preduzeća moraju da dostave izjave o interesima u vezi sa profesionalnim i ekonomskim aktivnostima, učešćem u preduzećima, fondacijama i nevladinim organizacijama, kao i svu imovinu i obaveze. Navedene izjave se šalju glavnom kontroloru na početku njihove funkcije, a ažuriraju se u martu svake godine i na kraju njihovog mandata (Zakon br. 20.880).

Hrvatska: Prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa, predsjednici i članovi upravnih odbora preduzeća u većinskom vlasništvu države imaju status funkcionera od kojih se zahtijeva da podnesu izjavu o imovini, koja uključuje podatke o iznosu plate. Ova informacija je objavljena na internet stranici Komisije za sukob interesa.

Francuska: Predsjednici odbora i izvršni direktori preduzeća u kojima više od polovine akcija posjeduje država, ili javnih subjekata industrijske ili komercijalne prirode, nalaze se među 15.800 visokih izabраниh i neizabраниh javnih funkcionera koji imaju obavezu podnošenja elektronske izjave o imovini i izjave o interesima Visokom organu za transparentnost u javnom životu (HATVP), nezavisnom upravnom organu. Izjava o interesu podnosi se po stupanju na dužnost, a prijava imovine po prestanku funkcije, u skladu sa Zakonom o transparentnosti u javnom životu od 11. oktobra 2013. godine. Izjave kontroliše HATVP, ali se ne objavljuju.



Članovi odbora bi trebalo da se biraju na osnovu ličnog integriteta i stručnih kvalifikacija [IV.9.v]

Brazil: Od brazilskih državnih preduzeća se, u skladu sa *Statutom državnih preduzeća* [Zakon 13.303/2016], zahtijeva da uspostave komitete za podobnost (komitete za imenovanje). Ovi komiteti imaju mandat da izdaju zvanično mišljenje o usklađenosti imenovanja na rukovodeće pozicije, članove odbora i fiskalne savjetnike u pogledu uslova i zabrana sadržanih u Zakonu.

Kanada: Proces kojim se članovi imenuju u odbore državnih preduzeća (krunske korporacije) ima za cilj da obezbijedi nezavisnost odbora i da opremi odbor sa dovoljnim kapacitetom za procjenu i rješavanje rizika od korupcije i nedostatka integriteta. Članove odbora krunske korporacije imenuje guverner u savjetu (generalni guverner po izboru Kraljičinog savjeta, kog predstavlja Kabinet) nakon otvorenog, transparentnog procesa selekcije zasnovanog na zaslugama. Profile odbora razvijaju krunske korporacije, a potvrđuje ih Kancelarija krunskog savjeta, kako bi se osiguralo da odražavaju proces imenovanja i/ili relevantne odredbe o imenovanju. Profili odbora obezbjeđuju odgovarajući niz vještina i kvalifikacija potrebnih u organizaciji. Poštovanje Zakona o sukobu interesa uslov je za zapošljavanje. Odbor je obavezan da ima nezavisnu komisiju za reviziju koja podnosi izvještaje odboru, sa obaveznim nivoom finansijske pismenosti. Kancelarija krunskog savjeta i druge agencije pružaju stalnu podršku imenovanim licima u vezi sa pitanjima etičke prirode koja proističu od članova odbora.

Čile: Osobe osuđene za krivična djela pronevjere javnih sredstava, poreske prevare, nespojive pregovore, podmićivanje javnih funkcionera ili nezakonita davanja, kažnjavaju se trajnom ili privremenom diskvalifikacijom sa položaja u državnim preduzećima.

Finska: Ključni kriterijumi za predlaganje kandidata za odbore uključuju iskustvo i stručnost, sposobnost za saradnju i raznolikost vještina. Naravno, vlasnik ili vlasnici su ti koji biraju ove članove odbora. U tom smislu, svaki član treba da bude svjestan očekivanja državnog vlasnika od njegovog/

njenog rada u odboru. Svi članovi odbora koje imenuje državni vlasnički organ nezavisni su od dotičnog državnog preduzeća. Na primjer, izvršni direktori ili bilo koji drugi službenici dotičnog državnog preduzeća ne mogu biti birani za članove odbora. Većina članova odbora čak bi trebalo da bude nezavisna od države kao vlasnika. Pojedinci imenovani u odbore treba da budu iskusni članovi odbora sa visokim dokazanim etičkim standardima. Ako se desi neobičan slučaj, uz sumnju ili zabrinutost da je došlo do korupcije ili bilo koje druge nezakonitosti, preduzeće bi moglo da angažuje profesionalne (pravne) savjetnike da pomognu odboru u detaljnijoj procjeni tih pitanja.

Izrael: Izraelska agencija za koordinaciju državnog vlasništva, Agencija za vladina preduzeća (GCA) pokrenula je inicijativu *Tim direktora*, sa ciljem da transformiše proces imenovanja članova nadzornog odbora državnih preduzeća stvaranjem konkurentne javne procedure za identifikaciju visokokvalitetnih članova odbora državnih preduzeća. Program je pokrenut 2013. godine i od tada se održava u tri kruga. Zahvaljujući ovom programu, 500 kandidata sa najvišim ocjenama na različitim profilima uključeno je u grupu od 500 preporučenih članova Nadzornog odbora od strane GCA, od kojih svaki ministar može izabrati da imenuje članove odbora za državna preduzeća za koja odgovara. Kada ministar predloži kandidata, imenovanje mora da odobri javna komisija, kojom predsjedava penzionisani sudija.

Letonija: U skladu sa Vladinom uredbom o imenovanju izvršnog i nadzornog odbora, Centar za međusektorsku koordinaciju učestvuje u svakom procesu imenovanja. Glavni kriterijumi za odabir kandidata su profesionalnost i prikladnost njihovih kvalifikacija i kvaliteta za zauzimanje određene funkcije. „Neosporna reputacija” jedan je od kriterijuma koji vrednuje komitet za imenovanje. Kandidat mora biti osoba sa neospornom reputacijom – tj. nema dokaza za suprotno i nema razloga za bilo kakvu opravdanu sumnju u dobru reputaciju. Do sada su se desila tri procesa imenovanja u kojima kandidati nijesu napredovali u procesu evaluacije zbog sumnje u neospornu reputaciju.

Meksiko: Meksiko ima Nacionalnu digitalnu platformu koja registruje državne službenike i pojedince koji su kažnjavani. Kroz ovaj sistem moguće je spriječiti postavljanje ili prijem državnih službenika koji su pravosnažno kažnjavani. Opšti zakon o upravnoj odgovornosti (Lei General de Responsabilidades Administrativas) utvrđuje da se sankcije za državne službenike moraju registrovati i nameće obavezu svim javnim organima da konsultuju sistem i provjere status lica prije zapošljavanja.



Treba da postoje mehanizmi za upravljanje konfliktom interesa, koji bi mogli spriječiti članove odbora u izvršenju dužnosti [IV.9.vi]

Čile: Čile nastoji da spriječi konflikt interesa targetiranjem konflikta na nivou odbora, kao i putem integriteta ugovornih obaveza državnih preduzeća. Na primjer:

- Direktori državnih preduzeća osnovanih zakonom ne bi trebalo da intervišu, na osnovu svojih funkcija, onamo gdje imaju lični interes ili gdje neko s kime su u srodstvu ima interes (npr. njihov supružnik, djeca, usvojenici ili rođaci do trećeg stepena krvnog srodstva)

i drugog stepena porodične veze]. Istovremeno, nije im dozvoljeno da učestvuju u donošenju odluka u kojima postoji bilo kakva okolnost koja umanjuje njihovu nepristrasnost (član 62 br. 6 [Zakona 18.575](#), o Opštim osnovama državne uprave);

- Direktori državnih preduzeća rukovode se pravilima otvorenih društava sa ograničenom odgovornošću u pitanjima o sukobu interesa i poslovanju sa povezanim licima, gdje je to prikladno, tako da preduzeće može sklapati akte i ugovore samo u kojima učestvuju jedan ili više njegovih direktora, ako je procedura ispoštovana i ako su zadovoljeni uslovi utvrđeni tim pravilom ([Zakon 18.046](#), o javnim društvima s ograničenom odgovornošću, član 44, sukob interesa, član 146 i dalje za poslovanje sa povezanim licima);
- Državna preduzeća ne mogu potpisivati ugovore o pružanju dobara ili usluga sa:
 - I) izvršnim funkcionerima istog preduzeća, niti sa ljudima koji su sa njima povezani srodničkim vezama (član 54 Zakona 18.575);
 - II) pojedincima koji su u partnerstvima, ograničenim ili zatvorenim akcionarskim društvima, u kojima su direktori ili srodnici akcionari;
 - III) akcionarskim društvima u kojima su direktor ili srodnici vlasnici akcija koje čine 10% ili više kapitala;
 - IV) rukovodiocima, upravicima, predstavnicima ili direktorima bilo koje od gorenavedenih kompanija.

Francuska: Objavljivanje sukoba interesa može biti zahtijevano, u zavisnosti od slučaja, internim propisima kompanije i/ili statutom odbora direktora. Javna preduzeća najčešće predviđaju izjašnjavanje o interesima direktora prilikom preuzimanja dužnosti (obnavlja se svake godine) i određivanje kontakt osobe za izjašnjavanje i spontanu komunikaciju tokom godine. Primalac takvih izjava može biti, u zavisnosti od slučaja, predsjednik upravnog odbora, potpredsjednik, direktor, komitet za imenovanja i upravljanje ili čak sekretar odbora direktora. Što se tiče predstavnika države, postoji mogućnost obraćanja nadzornom organu. Svaka odluka odbora direktora o pitanju sukoba interesa u vezi sa jednim ili više direktora preduzeća mora biti zabilježena u zapisniku odbora.



Treba da postoje mehanizmi za procjenu i održavanje djelotvornosti učinka i nezavisnosti odbora [IV.9.VII]

Danska: Pojedina ministarstva ostvaruju vlasničku funkciju unutar opšteg okvira i smjernica politike državnog vlasništva kako je formulisana u publikacijama *Staten som aktionær* [2004] [Država kao akcionar] i *Statens ejerskabspolitik* [2015] [Državna svojinska politika]. U skladu sa opštim smjernicama vlasničke politike, ministarstva su dužna da procjenjuju sastav odbora na godišnjem nivou u saradnji sa predsjednikom odbora. Cilj je osigurati da odbor raspolaže potrebnim kompetencijama za potrebe realizacije opšte strategije.

Finska: Finski državni vlasnik zahtijeva od odbora sprovođenje godišnje samoevaluacije, koja se može sprovesti na više načina, a jedan je kroz eksterne konsultante. Obično odbori sami sprovode

evaluaciju koristeći upitnike. Rezultati i mogući negativni ishodi moraju se prijaviti državnom vlasničkom organu i o njima se razgovara sa predsjedavajućim.



Država bi trebalo da izrazi očekivanje da odbor primjenjuje visoke standarde za zapošljavanje i ponašanje visokog rukovodnog kadra i drugih članova izvršnog rukovodstva... pri čemu posebnu pažnju treba posvetiti upravljanju konfliktima interesa... [IV.10]

Francuska: Direktori državnih preduzeća, koje imenuje Savjet ministara, a koji su obavljali funkciju u privatnom sektoru tokom tri godine prije njihovog imenovanja, podliježu prethodnom mišljenju Visokog tijela za transparentnost u javnom životu (HATVP). Slično tome, mora se izvršiti etička provjera (vrši je nadležni organ ili HATVP) kada rukovodilac državnog preduzeća želi trajno ili privremeno da napusti poziciju kako bi obavljao profitabilnu aktivnost u privatnoj kompaniji. HATVP ispituje da li predviđena aktivnost rizikuje da ugrozi normalno funkcionisanje, nezavisnost ili neutralnost službe, da li uključuje načela dostojanstva, nepristrasnosti, integriteta i poštenja, ili dovodi dotičnu osobu u situaciju da izvrši krivično djelo protivzakonitog interesa.

Koreja: Smjernice o upravljanju ljudskim resursima za javne korporacije i kvazivladine institucije zahtijevaju od izvršnih službenika da budu osobe od integriteta i morala. Takođe, zahtijevaju od javnih institucija da imaju kadrovsku komisiju za pošteno i transparentno zapošljavanje, kako bi se ograničila prava na unapređenje, nagrađivanje i izuzeće za zaposlene koji su počinili prekršaj ili čije je djelo pod istragom ili razmatranjem.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito II i VII) [OECD/LEGAL/0414];*
- *Preporuka Savjeta o načelima korporativnog upravljanja (naročito V.I) [OECD/LEGAL/0413].*

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Transparency International, Deset načela borbe protiv korupcije za državna preduzeća (naročito 1, 10).*



Odgovornost i sprovođenje



Preporuka V – Odgovornost državnih preduzeća i države

Savjet

V. PREPORUČUJE da obveznici osiguraju pravovremeno otkrivanje korupcije, kao i istrage i sankcionisanje, i da ključne procedure budu povjerene ustanovama izolovanim od uticaja i suzbijanja navedenih procedura, ili širenja javnih informacija u vezi s njihovim ponašanjem. Snažne, transparentne i nezavisne eksterne revizorske procedure mjere su kojima se osiguravaju financijska tačnost, informisanje akcionara o cjelokupnom radu preduzeća i uključivanje zainteresovanih strana.

U tu svrhu, obveznici treba da, na primjeren način djelujući putem vlasničkih organa, preduzmu sljedeće mjere:

V.A. Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole za državna preduzeća

V.B. Preduzimanje mjera i poštovanje propisanih procedura za istragu i krivično gonjenje

V.C. Traženje doprinosa od civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice

V.A. Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole za državna preduzeća

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

U sektoru državnih preduzeća, država bi trebalo da snosi odgovornost za otkrivanje i istragu korupcije ili sličnih nepravilnosti, sprovođenje preventivnih mjera i primjenu srazmjernih sankcija kada je to potrebno.

Ključne procese za odgovornost treba povjeriti institucijama izvan državnih preduzeća, koje su bezbjedne od neprimjerenog uticaja. Države se razlikuju po broju organa odgovornih za eksternu kontrolu državnih preduzeća – što može uključivati eksternu reviziju koju obavlja treća strana, eksternu reviziju koju sprovode državne Vrhovne revizorske institucije [Supreme Audit Institution, SAI] ili kontrolu koju bi obavio drugi državni kontrolni organ. U određenim jurisdikcijama postoji zabuna oko uloge interne i eksterne revizije i oko spoljnih revizora trećih strana i državnih revizora – što sve može biti simptomatično ili dovesti do nepravilnosti u nadzoru.

Uprkos čestim zabludama, eksterni revizori obično nemaju mandat da otkrivaju, istražuju ili sankcionišu korupciju [takve mjere mogu sprovoditi samo vrhovne revizorske institucije, često izgrađene po sudskom modelu]. Međutim, revizori i dalje igraju važnu ulogu u podržavanju integriteta, kroz provjere računa. Štaviše, revizori mogu identifikovati nepravilnosti, uključujući potencijalno koruptivne aktivnosti, u obavljanju dužnosti – bilo direktno [utvrđivanjem nezakonitog ponašanja] ili indirektno [otkrivanjem prihoda od podmićivanja, na primjer]. Studija OECD-a pokazala je da iako eksterni revizori moraju otkriti materijalno pogrešno predstavljanje u finansijskim izvještajima kako bi identifikovali prevaru, mnogi ne povezuju ovakvo postupanje sa stranim podmićivanjem. Studija je identifikovala potrebu da se prevaziđe suštinski skepticizam profesije, jer dokazi ukazuju da spoljni revizori često ne traže elemente stranog podmićivanja tokom revizija – ili su nevoljni ili sumnjaju u sopstvenu ulogu u tom pogledu [OECD, 2017b].

Eksterni revizori procjenjuju niz dokumenata i izjava preduzeća a da nijesu njihov dio, te samim tim imaju određeni stepen nezavisnosti i autonomije. Takva nezavisnost treba da omogući eksternim revizorima da prijave svaku sumnju na korupciju ili druge nepravilnosti internim korporativnim organima i nadležnim eksternim organima, kada je to potrebno, bez straha od odmazde.

Nedavni korupcionaški skandali primjeri su različitih pristupa koje eksterni revizori koriste u suočavanju sa nepravilnostima u vezi sa korupcijom. Studija OECD-a ističe da „treba pomiriti različita razmatranja kako bi se postigla ravnoteža između prava na povjerljivost između klijenata i profesionalnih savjetnika, a sa druge strane javnog interesa da se protivpravna djela prijave nadležnim organima” [OECD, 2017b]. Otkrivanje odgovarajućem organu i prekid saradnje adekvatni su odgovori, prema izjavi Međunarodnog odbora za etičke standarde za računovođe [IESBA] iz 2016.

godine o „Reagovanju na nepoštovanje zakona i propisa”. Međunarodni standardi računovodstva dozvoljavaju izvještavanje kada to zahtijevaju zakon, propisi ili relevantni etički standardi, što implicira da se povjerljivost može nadjačati. Štaviše, primarna dužnost revizora je da štiti integritet tržišta, a ne interese preduzeća koje je predmet revizije.

U ovom kontekstu naglašena je važnost profesionalizma, kapaciteta i nezavisnosti eksternih revizora kako bi sproveli objektivne i temeljne procjene.

U stvarnosti, državna preduzeća nijesu sistematski predmet eksterne revizije – bilo treće strane ili državne revizije – i nezavisnost eksterne revizije, tamo gdje postoji, nije uvijek zagarantovana. Od nekih državnih preduzeća zahtijeva se da periodično rotiraju eksterne revizore, kako bi se osiguralo da se objektivnost funkcije eksterne revizije ne izgubi zbog povezanosti revizora sa državnim preduzećima. Države, takođe, mogu nametnuti vremenska ograničenja pojedinačnim revizorima. Takvi zahtjevi se mogu naći u regulativi (kao što je slučaj u Evropskoj uniji) i u politici vlasništva.

Preporuka V.A Smjernica za BPKI nastoji da preispita ova načela kroz stavljanje odgovornosti na državna preduzeća i, u širem smislu, sektor državnih preduzeća.

- **KAKO DRŽAVNI VLASNICI MOGU USPOSTAVITI MEHANIZME ODGOVORNOSTI I REVIZIJE ZA DRŽAVNA PREDUZEĆA?**

Opšta načela i brojne odredbe Smjernica za državna preduzeća, naročito u smislu odgovornosti i mehanizama nadzora za državna preduzeća, obuhvaćena u odjeljcima Uloga države kao vlasnika (II E, F) i Objavljivanje i transparentnost (IV B, C) ponavljaju se u Smjernicama za BPKI, preporuka V.A. zbog važne uloge koju imaju u promovisanju integriteta u sektoru državnih preduzeća. Stoga ih treba sprovoditi u skladu sa dobrim praksama i smjernicama koje je Radna grupa već uspostavila. Smjernice za BPKI pružaju više detalja za izoštravanje fokusa na pitanja integriteta i borbu protiv korupcije i na taj način zahtijevaju od države da preduzme korake koji prevazilaze okvir Smjernica za državna preduzeća. Ovaj odjeljak ističe pojedine takve slučajeve.

Zakonodavstvo koje se specifično odnosi na korporativno upravljanje državnih preduzeća (ili slično) obično precizira zahtjeve za eksternu kontrolu koja se nameće na nivou preduzeća – uključujući eksternu reviziju finansijskih izvještaja i imenovanje eksternih revizora – kao i za izvještavanje i objavljivanje podataka državnih preduzeća koji olakšavaju eksternu reviziju. Godišnje izvještavanje državnih preduzeća i zbirno izvještavanje državnog vlasnika mogu se koristiti za potrebe revizije. Drugi oblici spoljne kontrole državnih preduzeća koje sprovodi država mogu uključivati istrage pritužbi koje su podnijete protiv državnih preduzeća ili države u vezi sa državnim preduzećima, eks-ante odobrenje ili eks-post analize javnih ugovora i revizije koju obavlja Vrhovna revizorska institucija (SAI).

Gdje zakonodavstvo to dozvoljava, država treba da iskoristi priliku i pozove državna preduzeća da direktno izvještavaju zakonodavnom organu ili drugom sličnom izabranom organu [V.1], u cilju veće transparentnosti i odgovornosti. Ovakav pristup može biti dobro sredstvo za direktne diskusije i upite u vezi sa, na primjer, radom državnih preduzeća, prijavljenim ili otkrivenim neregularnim ili koruptivnim praksama, naročito ako uključuju navode o nedoličnom ponašanju vlasničkog organa ili drugih javnih funkcionera, ili u vezi sa popravnim radnjama koje sprovode državno preduzeće i vlasnički organ kada su takvi slučajevi otkriveni. Smjernice za BPKI mogu se koristiti za informisanje predstavnika zakonodavnog organa ili drugog sličnog izabranog organa i vlasničkih organa o takvim mogućnostima. U idealnom slučaju, pravila i procedure bi se razvile za takve pozive, uključujući i zatvorene rasprave kada se diskutuje o povjerljivim pitanjima i unaprijed bi bili predstavljeni državnim preduzećima radi priprema za takve rasprave/sjednice.

Država treba da zahtijeva od državnih preduzeća da objavljuju godišnje izvještaje o svom učinku, sa finansijskim izvještajima koji su prošli kroz proces revizije [V.1]. U praktičnom smislu, ovaj zahtjev se može postaviti u okviru politike objavljivanja koju definiše državni vlasnik (vidi iznad Smjernice za Preporuku II.5.III). Državni vlasnik može da razvije praksu zbirnog izvještavanja, takođe preporučenu u Smjernicama za BPKI, na osnovu smjernica i dobre prakse koje je akumulirala Radna grupa u procesu implementacije Smjernica za državna preduzeća.

Smjernice za BPKI takođe traže od države podsticanje da finansijski izvještaji državnih preduzeća jednom godišnje prolaze kroz reviziju na osnovu međunarodno priznatih standarda za preduzeća na tržištu kapitala [V.2]. Država bi mogla da uvede takve zahtjeve u zakonodavstvo u vezi sa državnim preduzećima, ili bi mogla proširiti okvir pravila koja se primjenjuju na kompanije na tržištu kapitala, tako da se primjenjuju na velika državna preduzeća. Eksterna nezavisna revizija treba da prati uputstva iz Smjernica za državna preduzeća i da koristi razvijenu praksu u primjeni relevantnih odredbi. Država takođe treba da ima na umu da Vrhovna revizorska institucija ne treba da zamijeni eksternu nezavisnu reviziju i da treba da obavlja sopstvenu funkciju u pogledu revizije državnih fondova, ostvarivanja državnog vlasništva i adekvatnosti upravljanja rizicima i mjerama integriteta u državnim preduzećima sa ciljevima javne politike [V.2.v].

U skladu sa Smjernicama za BPKI i opštom dobrom praksom, država treba da zahtijeva od eksternih revizora da prijave stvarne ili moguće nezakonite ili neregularne prakse relevantnim korporativnim nadzornim tijelima [V.2.vi]. Ova odredba preuzeta je iz Preporuke OECD-a o borbi protiv podmićivanja iz 2009. godine i u skladu je sa relevantnim odredbama Međunarodnog računovodstvenog standarda [ISA 240(41)-(43) i ISA 250 [23)-(25) [revidirani]]. Kada je to prikladno, revizori bi trebalo da budu obavezni da izvještavaju nadležne organe, nezavisne od preduzeća. Država može odlučiti da zakonom zahtijeva da rukovodstvo preduzeća odgovori na izvještaje. Takođe, može odlučiti da dozvoli ili, u skladu sa predlozima dobre prakse, zahtijeva da revizori izvještavaju spoljne nadležne organe, kao što su organi za sprovođenje zakona ili korporativna nadzorna tijela u slučaju izostanka reakcije rukovodstva preduzeća. Neke zemlje su čak napravile korak dalje, tako što su u izvještaje o sumnji na korupciju i druga povezana djela, pranje novca

i krivična djela povezana sa hartijama od vrijednosti nadležnim organima, uključile i podatke o manjkavostima u internim kontrolama. Država bi morala da zaštiti revizore od pravnog postupka ukoliko oni žele da prijave nezakonite ili neregularne prakse.

Kako bi ohrabрила sve eksterne revizore da budu svjesni rizika od korupcije i narušavanja integriteta, država mora podići svijest o njihovoj potencijalnoj ulozi. Štaviše, država može da pruži dodatne smjernice revizorima o obavezama izvještavanja, naročito kada zahtjevi za izvještavanje o podmićivanju i drugi zahtjevi za izvještavanje u vezi sa korupcijom koegzistiraju sa obavezama izvještavanja u skladu sa zakonodavstvom o sprečavanju pranja novca. Država može da podigne svijest revizora kroz obuku, smjernice u obliku uputstava, preporuka i priručnika, koji bi se fokusirali na ova pitanja i doprinijeli da revizori smatraju korupciju „crvenom zastavicom” tokom revizija. Za dalje smjernice o primjeni ovih odredbi, država može da se osloni na iskustvo Radne grupe OECD-a za borbu protiv podmićivanja, koja je svojim strankama dala praktične preporuke o ovom pitanju.

Kako bi se osiguralo da nadzorni organi, regulatorne agencije i upravni sudovi reaguju na informacije o sumnjama u zloupotrebe ili nedolično ponašanje u vezi sa državnim preduzećima ili njihovim vlasnikom, koje dobijaju od trećih strana, njihovu ulogu treba ojačati. U praksi, to bi moglo značiti da im država daje jasan mandat za sprovođenje navedenih aktivnosti i dodjeljuje neophodne resurse, uključujući obučeno i kvalifikovano osoblje. Država može postaviti očekivanja slanjem jasne političke poruke: da pritužbe treba ozbiljno razmotriti i na njih efikasno odgovoriti. Dodatno, dobra praksa sugerise da bi država mogla da uspostavi i objavi posebne kanale za izvještavanje ili druge mehanizme za primanje i obradu pritužbi i navoda preduzeća, zaposlenih i drugih pojedinaca. Pored toga, nezavisni mehanizmi, kao što su kancelarija ombudsmena za poslovanje ili drugi mehanizmi za izvještavanje na visokom nivou, mogu pomoći u održavanju pritiska i služiti kao mjera nadzora za takve pritužbe.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI V.A.



Koji nivo nezavisnosti treba očekivati od državnog revizora (Vrhovne revizorske institucije)?

Standarde za vrhovne revizorske institucije izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Prema INTOSAI-ju, „iako državne institucije ne mogu biti apsolutno nezavisne jer su dio države kao cjeline, vrhovne revizorske institucije imaju funkcionalnu i organizacionu nezavisnost potrebnu za obavljanje svojih zadataka... kroz Ustav će im se omogućiti neophodan stepen nezavisnosti. Detalji mogu biti navedeni u zakonodavstvu”.

• PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI V.A.

Sljedeći primjeri pokazuju kako različite države sprovode (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim okvirima.



...Državna preduzeća mogu biti pozvana da izvještavaju nacionalnom zakonodavnom organu ili sličnim izabranim organima države [V.1]

Čile: Sektor državnih kompanija mora dostaviti informacije koje od njih potražuje Parlamentarni odbor [Commission of the Chambers] ili pojedinačni članovi parlamenta tokom sjednica odbora ili skupštine. Više informacija o uključivanju ovih odredbi u Organski ustav Nacionalnog kongresa dostupno je na internetu [Član 9.A Zakona br. 18,918].



Nezavisna eksterna revizija [V.2]

Kanada: Generalni revizor sprovodi godišnje finansijske revizije i posebnu analizu (vrstu revizije učinka) barem jednom u deset godina (ili češće, ako ima potrebe), i podnosi javno dostupne izvještaje, o kojima se raspravlja u Parlamentu. Revizije obezbjeđuju usklađenost finansijskih i korporativnih sistema u okviru krunskih korporacija, povremeno se dotičući pitanja etike i integriteta. Generalni revizor ima mogućnost da sprovodi horizontalne revizije koje se bave specifičnim problemima, ako se pojave u određenim oblastima, kao što je bio slučaj sa problemima oko sponzorstava.

Čile: Po zakonu, sva državna preduzeća moraju sprovoditi reviziju finansijskih izvještaja. Kodeksom koji izdaje državni vlasnički organ [SEP] utvrđuje se postupak izbora revizora, kao i uslovi koje eksterni revizori (finansijskih izvještaja) moraju da ispune. Između ostalog, revizori moraju biti registrovani kod Komisije za finansijsko tržište [CMF] i moraju da primjenjuju, u okviru pristupa revizijama, Međunarodni standard revizije [ISA] 240. Kodeks zahtijeva da se revizor rotira svake tri godine i zabranjuje pružanje različitih revizorskih usluga revizorskom društvu. Pored toga, glavni kontrolor – Vrhovna revizorska institucija Čilea – ima široka ovlaštenja nadzora državnih preduzeća, u cilju očuvanja usklađenosti i ispunjavanja javnih ciljeva državnih preduzeća, regularnosti njihovog poslovanja i odgovornosti rukovodilaca ili zaposlenih u državnom preduzeću i dobijanja informacija ili pozadine neophodnih za formulisanje Nacionalnog bilansa [čl. 16, Zakon br. 10.336]. Pored toga, finansijski izvještaji državnih preduzeća podliježu nadzoru Komisije za finansijsko tržište (Član deseti zakona br. 20,285 o pristupu javnim informacijama).

Kolumbija: Neka preduzeća u državnom vlasništvu usvojila su dobrovoljne politike rotacije svojih (eksternih) revizora, a Direkcija za državna preduzeća insistirala je da mijenja eksterne revizore najmanje jednom u svake četiri godine. Kolumbijska preduzeća su po zakonu obavezna da podnose godišnje finansijske izvještaje na reviziju eksternom revizoru, „revisor fiscal”. Eksterni ili statutarni revizor, kog imenuje skupština akcionara, može obavljati ovu funkciju za najviše pet preduzeća istovremeno. Ako je javna računovodstvena firma imenovana kao „fiskalni revizor”, partner iz firme ili zaposleni koji

je zakonski kvalifikovan da se bavi računovodstvom određen je da obavlja te dužnosti ne duže od četiri uzastopne godine i svake dvije godine imenovani partner mora biti promijenjen. Utvrđeno je više dodatnih zakonskih uslova kako bi se osigurala nezavisnost revizora. Eksterni revizor ne može pružati nerevizijske usluge za preduzeće koje je predmet revizije, a u slučaju povrede može ga sankcionisati Centralni odbor računovođa. Dodatno, prema Privrednom zakoniku, statutarni revizori ne mogu biti:

- I) partneri preduzeća ili bilo koje njegove pridružnice, ili strana povezanih sa zaposlenima ili roditeljskom kompanijom;
- II) povezani brakom ili vezom, ili su srodnici članova odbora ili rukovodilaca, revizorske blagajne ili samog preduzeća;
- III) zaposleni u preduzeću ili njegovim podružnicama.

Državna preduzeća su, pored toga, predmet individualnog i sektorskog nadzora koje vrše organi kao što su Finansijski nadzor, Uprava za komunalne usluge, Kancelarija glavnog kontrolora i Generalna računovodstvena služba, koji takođe, na ovaj ili onaj način, revidiraju rezultate.

Francuska: Državna preduzeća mogu biti predmet kontrole francuskog Računskog suda (Cour des Comptes), koji može da učini izvještaje javno dostupnim. Sud može ispitati upravljanje rizicima u državnom preduzeću i, ako je potrebno, može primijeniti budžetske ili disciplinske sankcije. APE, vlasnički organ, takođe može biti predmet revizije.

Island: Nacionalna kancelarija za reviziju je, po zakonu, odgovorna za reviziju poslovanja svih državnih preduzeća, iako u posebnim slučajevima može prenijeti takve zadatke na prepoznatu privatnu računovodstvenu firmu. Ova kancelarija odgovara parlamentu, a ne vladi. Kancelarija za reviziju vrši finansijsku reviziju računa centralne vlade, kao i računa javnih organa i preduzeća u kojima država ima većinsko učešće. Izvještaji sadrže preporuke za poboljšanje računovodstva, pripreme finansijskih izvještaja, internih kontrola, bezbjednosti IT sistema i finansijskog upravljanja uopšte. U određenim slučajevima, bilo na sopstvenu inicijativu ili po instrukciji parlamenta, mogu preduzeti posebne istrage o upravljanju državnim preduzećima i pripremiti izvještaj.

Norveška: Državni revizor često sprovodi revizije ministarstava o tome kako država kao vlasnik promovise očekivanja od državnih preduzeća i kako država kao vlasnik prati rad u državnim preduzećima u svakoj oblasti u kojoj država ima očekivanja od preduzeća u državnom vlasništvu, uključujući rad na održivosti i odgovornom poslovanju – oblast koja je eksplicitni dio vlasničke politike.



Potrebno je ojačati ulogu eksternog nadzora i kontrole u sistemu javnog integriteta [V.3]

Argentina: U Argentini postoji više subjekata koji su uključeni u eksterni nadzor i kontrolu državnih preduzeća, uključujući sljedeće:

- SIGEN – Agencija odgovorna za internu reviziju državnih preduzeća. Državna preduzeća moraju izraditi plan revizije koji SIGEN treba da odobri.
- Nacionalna berzanska komisija [CNV]– Državna preduzeća na tržištu kapitala podliježu načelima korporativnog upravljanja.
- Centralna banka – Javne finansijske subjekte reguliše Centralna banka. Od finansijskih subjekata se traži da se pridržavaju Smjernica korporativnog upravljanja i objasne kako ispunjavaju te kriterijume.
- Nacionalna revizorska agencija – Nezavisna agencija osnovana za procjenu, reviziju i kontrolu učinka javnog sektora, uključujući državna preduzeća.
- Kancelarija za borbu protiv korupcije – Ova kancelarija zadužena je za primjenu Zakona o javnoj etici (npr. deklaracije o imovini, sprečavanje sukoba interesa, politike poklona) u državnim preduzećima, promovisanje sprovođenja programa usklađenosti i, po potrebi, podnošenje krivičnih prijava.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito VI.B) [OECD/LEGAL/0414];*
- *Preporuka Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama, koju je usvojio Savjet 26. novembra 2009. godine (naročito III.V) [OECD/LEGAL/0378];*
- *Preporuka Savjeta o javnom integritetu (naročito 12) [OECD/LEGAL/0435];*
- *Preporuka Savjeta o načelima korporativnog upravljanja (naročito V.C, V.D) [OECD/LEGAL/0413].*

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Transparency International, Deset načela borbe protiv korupcije za državna preduzeća (naročito 10);*
- *Međunarodna organizacija Vrhovnih revizorskih institucija, Limska deklaracija: osnivačka načela [1977];*
- *Međunarodni standardi revizije 240, Odgovornosti revizora u vezi sa prevarama u reviziji finansijskih izvještaja, MSR 240[41]-[43];*
- *Međunarodni standardi revizije 250 (revidiran), Razmatranje zakona i propisa u reviziji finansijskih izvještaja, MSR 250 [23]-[25] (revidiran);*
- *Međunarodni odbor za etičke standarde za računovođe (IESBA), Etički kodeks za profesionalne računovođe (sa izmjenama i dopunama od jula 2018).*



V.B. Preduzimanje mjera i poštovanje propisanih procedura za istrage i krivično gonjenje

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

Jedno od najefikasnijih sredstava za odvracanje od korupcije jeste povećanje cijene učešća u koruptivnim radnjama kroz sprovođenje zakonodavnog okvira. Prisustvo organa koji dobro funkcionišu (istražni i tužilački) i sankcije za korupciju mogu pomoći da se smanje podsticaji za korupciju i pozovu na odgovornost oni koji u njoj učestvuju.

Štaviše, takve mjere mogu smanjiti osjećaj nekažnjivosti koji može postojati unutar i oko sektora državnih preduzeća. Istraživanje OECD-a o državnim preduzećima pokazalo je da jedan od najvećih izazova za integritet ima veze sa oportunističkim ponašanjem – percepcija da je cijena korupcije, ili vjerovatnoća da će biti uočena, niska. Ovakva percepcija bila je izraženija u državnim preduzećima negoli u privatnim, i u državnim preduzećima sa ciljevima javne politike u odnosu na ona sa pretežno ekonomskim aktivnostima. Čini se da su preduzeća u državnom vlasništvu manje voljna da se udalje od poznatih rizika korupcije negoli privatne kompanije – što može ukazivati na apsolutno povjerenje u državnu podršku sa vrha ili pritisak sa kojim se državna preduzeća suočavaju da postignu ciljeve javne politike [OECD, 2018a].

U praksi, institucije odgovorne za otkrivanje, istragu i sprovođenje kaznenih mjera protiv korupcije možda nemaju ili ne ostvaruju nezavisnost neophodnu za nesmetano obavljanje svoje funkcije. U određenim slučajevima, predstavnici države mogu imati podsticaje da utiču na pravilno postupanje gdje nepravilnosti mogu da imaju posljedice po donosiocje političkih odluka na visokom nivou ili javne funkcionere ili gdje nepravilnosti jednostavno ukazuju na greške u upravljanju preduzećima pod nadzorom države.

Po jednom mjerenju, slučajevi korupcije, mita i drugih nedoličnih oblika ponašanja najčešće izlaze na vidjelo kroz samoprijavlivanje preduzeća [OECD, 2017b]. U slučaju državnih preduzeća, potencijalni slučajevi korupcije mogli bi biti predstavljeni vlasničkom organu. Trenutno, u praksi, sumnje na koje se ukazuje vlasničkim organima najčešće se prosljeđuju nadležnim organima. Većina vlasničkih organa prati istražne postupke, saradjujući sa istražnim organima, kada su pozvani da pruže informacije o državnom preduzeću. Neki vlasnički organi zahtijevaju od umiješanih državnih preduzeća da razviju akcioni plan, koji državni vlasnik može da prati u narednim godinama kako bi se uvjerio u poboljšanje internih kontrola i pokušaje da se umanjí vjerovatnoća ponavljanja. Državni vlasnik može da radi i više od ovoga, ali i da bude svjestan drugih opcija. Više o tome u sljedećim odjeljcima.

Preporuka V.B. Smjernica za BPKI nastoji da se pozabavi pojedinim izazovima u ovoj oblasti.





Kako države mogu da preduzmu mjere i poštuju procedure za istrage i krivično gonjenje?

Sprovođenje zakonskih i regulatornih zahtjeva koji utiču na praksu korporativnog upravljanja, uključujući kontekst integriteta i borbe protiv korupcije, ne spada u djelokrug funkcija vlasničkih organa i zahtijeva od države da ojača uloge i sposobnosti drugih organa, koji su direktno nadležni za izvršenje. Međutim, postoje određeni koraci koje mogu preduzeti oni koji ostvaruju vlasnička prava kako bi preduzeli mjere i poštovali propisani proces za istragu i krivično gonjenje, u skladu sa zahtjevima iz Smjernica za BPKI, uključujući sljedeće:

- Vlasnički organi potpunosti treba da saraduju sa nadležnim organima [V.4]. Postoji širok spektar opcija koje država može da iskoristi da bi podstakla takvu saradnju. Recimo, može da podstakne potpisivanje formalnih sporazuma o saradnji i memorandumima između relevantnih agencija. Država, takođe, može odlučiti da formira zajedničke radne grupe ili druge slične zajedničke jedinice, koje bi funkcionisale redovno ili na ad hoc osnovi. Ujedno bi mogla proaktivno da podiže svijest i edukuje predstavnike vlasničkog organa kroz obuke, seminare i druge vrste smjernica, između ostalog o:
 - I) njihovim dužnostima i obavezama kada naiđu na nezakonite ili neregularne prakse;
 - II) kaznenim politikama za uskraćivanje ili skrivanje informacija o takvim saznanjima;
 - III) načinima prijavljivanja ili saopštavanja takvih informacija nadležnim organima;
 - IV) informacijama o dostupnim oblicima zaštite, savjeta ili uputstava o etičkim dilemama.
- Agencija za borbu protiv korupcije treba da bude osposobljena za razvoj i sprovođenje takvih obuka, uputstava i metodoloških preporuka. Dobra praksa sugerise da je organizovanje zajedničkih aktivnosti obuka vlasničkih organa i antikorupcijskih ili drugih nadležnih subjekata odgovornih za sprovođenje veoma efikasno. Dobra praksa dalje sugerise da uspostavljanje procesa za redovne povratne informacije o upućivanjima olakšava takva upućivanja i povećava njihov kvalitet – što rezultira većim brojem slučajeva otkrivanja korupcije ili narušavanja integriteta.
- Da bi se osiguralo da parnične, upravne i krivične sankcije za korupciju, koje se primjenjuju i na fizička i na pravna lica, budu efikasne, srazmjerne i da imaju odvraćajući efekat [V.5], država treba da se osloni na praksu i smjernice koje je u tom pogledu obezbijedila WGB [Radna grupa za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama] za potrebe implementacije Konvencije protiv podmićivanja, ali i na slične postojeće alate.
- Država treba da osigura da pojedinci koji su spremni da prijave stvarne ili podstaknute nezakonite ili neregularne prakse unutar državnih preduzeća ili u vezi sa državnim preduzećima, treba zakonski da budu zaštićeni od svih vrsta neopravdanih tretmana koji proističu iz takvog prijavljivanja [V.6]. Ova lica mogu biti obuhvaćena opštim zakonodavstvom o uzbunjivačima, ili posebnim odredbama ili propisima koji obuhvataju državna preduzeća i vlasničke organe. Takvu zaštitu bi država trebalo da omogući i u

praksi. U praksi, zaštitne mjere mogu uvesti vlasnički ili spoljni organ, a mogu biti uvedene i kroz vlasnički organ.. U sprovođenju ovih odredbi država se podstiče da konsultuje Studiju o okvirima zaštite uzbunjivača G20, Zbirku dobrih praksi i načela za zakonodavstvo koju je izradio OECD u okviru Radne grupe G-20 za borbu protiv korupcije [OECD, 2015].

- U cilju podsticanja državnih preduzeća da aktivno i efikasno reaguju na izvještaje eksternih revizora o stvarnim ili mogućim nezakonitim ili neregularnim praksama [V.7], država bi mogla da uvede ovu vrstu zakonske obaveze za državna preduzeća. Slične obaveze već postoje u brojnim zemljama i pokazale su se efikasnim. Takođe, država može da podstakne državna preduzeća da reaguju na odgovarajući način. Na primjer, organi za sprovođenje zakona u nekim zemljama mogu razmotriti sprovođenje odgovarajućih internih istraga i nalaganje adekvatnih mjera koje bi sprovela državna preduzeća, kada odlučuju o krivičnom gonjenju ili odlukama van sudskih postupaka. Ovakvi postupci mogli bi biti dio smjernica organima za sprovođenje zakona, kao i smjernica za sprovođenje zakona protiv podmićivanja i drugih antikorupcijskih zakona. Neke jurisdikcije su izrekle blaže sankcije preduzećima koja samoprijavljuju – zakonodavstvo u ovim jurisdikcijama bi trebalo eksplicitno da dozvoli razmatranje takve opcije za državna preduzeća, gdje je to moguće. Sve ove opcije može da promoviše državni vlasnik u dijalozima sa odborima državnih preduzeća, kroz uputstva i obuke za rukovodstvo državnih preduzeća i službenike za usklađenost, ali i kroz druge državne politike koje se odnose na državna preduzeća ili borbu za integritet, odnosno protiv korupcije.
- Država može da osigura da organi za sprovođenje zakona tretiraju državna preduzeća u okviru istrage ili krivičnog gonjenja korupcije ravnopravno sa privatnim kompanijama, tako što će u potpunosti primijeniti relevantne članove Konvencije protiv podmićivanja i upoznati se sa preporukama Radne grupe protiv podmićivanja.
- Da bi se spriječilo ponavljanje korupcije ili neregularnih praksi, ukoliko su se desile u državnim preduzećima, država treba da ima procese za praćenje državnih preduzeća, kako bi ih podržala u sprečavanju ponavljanja [V.9]. Za te potrebe, državni vlasnik bi mogao da izvrši analizu osnovnih uzroka korupcije ili neregularnih praksi koje su se dešavale, i to uz angažovanje vanjske ekspertize, ili po mogućnosti da to uradi sa relevantnim organima za borbu protiv korupcije i osnaživanje integriteta. U slučajevima kada su uzroci korupcije ili nepravilnosti sistemske prirode, državni vlasnik može razmotriti potrebu za reformom. Zainteresovana državna preduzeća, posebno pojedinci odgovorni za upravljanje rizicima, takođe mogu biti uključeni u ovakve aktivnosti. Pored ili umjesto navedenog, državni vlasnik takođe može podstaći državna preduzeća da sama izvrše analizu osnovnih uzroka. Rezultati takve analize mogli bi da se prenesu unutar cjelokupne strukture državnog preduzeća i, ako je potrebno, između ostalih državnih preduzeća u okviru državnog portfelja. Da bi bila smisljena, analiza mora rezultirati planovima prevencije ili sanacije, sa elementima praćenja njihove implementacije.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI V.B.



Smjernice za BPKI preporučuju da „Parnične, upravne ili krivične sankcije za korupciju ili druga nezakonita djela treba da budu djelotvorne, srazmjerne i da imaju odvraćajući efekat. Trebalo bi da se primjenjuju i na fizička i na pravna lica, uključujući državna preduzeća”. Koje su sankcije efikasne, srazmjerne i odvraćajuće?

Parnične ili upravne sankcije koje se mogu izreći pravnim licima za korupciju mogu uključivati, pored nekrivičnih novčanih sankcija:

- I) isključenje iz prava na javna davanja ili pomoć;
- II) privremeno ili trajno isključenje iz učešća u javnim nabavkama ili obavljanja drugih privrednih djelatnosti;
- III) stavljanje pod sudski nadzor;
- IV) izdavanje sudskog naloga za likvidaciju (vidi komentare na *Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama*).

Takođe, Konvencija OECD-a protiv podmićivanja (član 2) i UNCAC (član 26) pozivaju zemlje da preduzmu potrebne mjere, u skladu sa pravnim načelima, za utvrđivanje odgovornosti pravnih lica za podmićivanje stranih javnih funkcionera i korupciju. U slučaju da krivična odgovornost nije primjenjiva na pravna lica, država treba da osigura da pravna lica podliježu djelotvornim, srazmjernim i odvraćajućim nekrivičnim sankcijama (prilagođeno prema Konvenciji protiv podmićivanja, član 3.2.)



Smjernice za BPKI preporučuju da „Pojedincima voljnim da prijave stvarne ili podstaknute nezakonite ili neregularne prakse u, i u vezi sa državnim preduzećima, uključujući i one vezane za državnog vlasnika, treba ponuditi zaštitu u zakonu i praksi od svake vrste neopravdanog tretmana, nastalih kao rezultat prijavljivanja”. Kako se pojedinci mogu zaštititi?

Vlasnici se podstiču da konsultuju publikaciju OECD-a *Posvećenost efikasnoj zaštiti uzbunjivača* (OECD, 2016b). Uopšteno gledano, zaštita bi mogla da podrazumijeva zaštitu identiteta uzbunjivača kroz mjere povjerljivosti (sa sankcijama za otkrivanje identiteta) i zaštitu od profesionalne marginalizacije, nudeći mogućnosti za preraspoređivanje ili zaštitu posla u kontekstu postojeće ili budućih prijave.



Smjernice za BPKI sugerišu da bi vlasnički organ trebalo da, po otkrivanju korupcije ili neregularnih praksi, „ima procese za dalju komunikaciju sa državnim preduzećima u cilju podrške u sprečavanju ponavljanja takvih situacija”. Pored primjera zemalja u nastavku, koje vrste pitanja bi vlasnički organ mogao da postavi da bi se bolje razumjelo „kako je došlo do greške”?

Subjeki u državnom vlasništvu mogli bi da konsultuju resurs Ministarstva pravde SAD *Evaluacija programa korporativne usklađenosti* (US DOJ, 2017), koji postavlja sljedeća pitanja:

- **Ažurirane procjene** – koliko često preduzeće ažurira procjene rizika i pregleda politike i procedure usklađenosti, kao i povezane prakse? Koje korake preduzeće sprovodi da utvrdi da li politike/procedure/prakse imaju smisla za određene grane ili podružnice preduzeća?
- **Sanacija** – Koje konkretne promjene preduzeće sprovodi da bi smanjilo rizik da se isti ili slični problemi ne pojave u budućnosti? Koja konkretna sanacija je riješila probleme identifikovane u analizi osnovnog uzroka i propuštenih prilika?
- **Analiza osnovnih uzroka** – Kakva je analiza osnovnih uzroka nedoličnog ponašanja u preduzeću? Koja su sistemska pitanja identifikovana? Ko je u preduzeću učestvovao u izradi analize?
- **Prethodne indikacije** – Da li su ranije postojale mogućnosti da se otkrije nedolično ponašanje, kao što su revizorski izvještaji koji identifikuju relevantne propuste u kontroli ili navode, žalbe ili istrage koje uključuju slična pitanja? Kakvi su nalazi preduzeća u smislu razloga za propuštene prilike?

• PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI V.B.

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim okvirima.



Organ državnog vlasništva treba u potpunosti da saraduje [V.4]

Čile: Državni vlasnički organ (SEP), kroz Kodeks iznosi očekivanja od državnih preduzeća – da budu transparentna i da saraduju sa revizorskim institucijama tokom revizije ili istrage. Kancelarija glavnog kontrolora (CGR) i Komisija za finansijsko tržište (CMF) šalju SEP-u primjerke revizorskih izvještaja, kako bi saradivali u praćenju sprovođenja korektivnih mjera preporučenih u revizijama.

Finska: Što se tiče koordinacije sa relevantnim organima u pogledu sprečavanja, otkrivanja ili sprovođenja mjera za borbu protiv korupcije, finski vlasnički organ može razgovarati sa ovim subjektima ili prikupiti i pružiti informacije koje su im potrebne za istrage, izvještaje ili zaključke.

Letonija: Međusektorski koordinacioni centar daje pojašnjenja Birou za sprečavanje i borbu protiv korupcije o pitanjima koja se odnose na upravljanje državnim i opštinskim preduzećima, uglavnom u vezi sa pitanjima kao što su naknade, produženje mandata članova izvršnog odbora i bonusa za članove izvršnog odbora. Međusektorski koordinacioni centar radi sa Savjetom za konkurenciju u parlamentarnoj radnoj grupi na izmjenama i dopunama Zakona o strukturi državne uprave, koji se tiče preduslova državnog vlasništva u preduzećima. Savjet za konkurenciju treba da objavi mišljenje o slučajevima kada resorna ministarstva procjenjuju pitanja vlasništva države. Međusektorski koordinacioni centar konsultuje Savjet za konkurenciju u vezi sa ovim ocjenama i argumentima.



Postojanje transparentnih procedura, kako bi se osiguralo da se sve otkrivene nepravilnosti istraže i krivično gone kada je to potrebno [V.8]

Argentina: U slučaju korupcije, članovi odbora mogu: a) pokrenuti pravni postupak pred sudovima b) pokrenuti postupak kod internog revizora c) pokrenuti krivični postupak pred Agencijom za borbu protiv korupcije.

Kanada: U slučaju pojave korupcije ili kršenja pravila, u zavisnosti od okolnosti, krunska korporacija ili vlada pokreću odgovarajuću istragu, srazmjernu situaciji i razmjerama navodnog kršenja pravila. Na primjer, kršenje pravila od najvišeg rukovodstva [zaposlenih u korporaciji] vjerovatno će u početku interno preuzeti krunska korporacija, do momenta kada je neophodno angažovanje odgovarajućih spoljnih organa. Akcije članova odbora prati vlada kroz odgovarajući kanal koji je nadležan za pitanje prijavljenog ponašanja (npr. loše finansijsko upravljanje bi iziskivalo angažovanje glavnog revizora ili potencijalno eksternih revizora; sukob interesa/etička pitanja bi iziskivala angažovanje odgovornog povjerenika; a aktivnosti uzbunjivača mogu dovesti do reakcije Povjerenika za integritet]. U slučajevima gdje ima dovoljno osnova da se predmet istraži kao krivično djelo, angažuju se odgovarajući organi za sprovođenje zakona. Nadležni ministar bi odgovarao parlamentu u vezi sa preduzetim radnjama.

Čile: Svako preduzeće ima proceduru (u skladu sa Smjernicama SEP-a o transparentnosti), i kad god se pritužba unese u sistem, preduzeće mora da sprovede internu istragu. Ukoliko izražava čvrsto uvjerenje i pretpostavku da je došlo do prekršaja, ili da se mogao desiti, dužno je da isti prijavi Ministarstvu za javnu upravu, koje je organ nadležan za vođenje formalnog krivičnog postupka. SEP preporučuje državnim preduzećima da pruže svaku materijalnu saradnju u takvim istragama i obezbijede sve osnovne informacije i podršku koja može biti potrebna ovlašćenim organima.

Kolumbija: Državna preduzeća i državni vlasnički organ moraju da saopšte takve slučajeve instancama kontrole: Kancelariji glavnog kontrolora – fiskalnoj kontroli, Kancelariji državnog tužioca i Glavnom tužilaštvu – disciplinskom organu.

Finska: Istrage se pokreću bez odlaganja, kako spolja, tako i interno. Takođe, eksterni revizor vrši posebnu reviziju. Može se koristiti i stručna pravna pomoć. Nalazi i zaključci se odmah nakon toga

saopštavaju državnom vlasničkom organu [i, u zavisnosti od slučaja, drugim većim akcionarima], koji odlučuje kako će postupiti u datom predmetu. Obavještava se i ministar nadležan za upravljanje državnim vlasništvom. Osobe koje su pod istragom uklanjaju se sa pozicija u preduzeću. Ako istrage ukažu na bilo kakvu korupciju ili kršenje drugih pravila, slučaj biva prosljeđen policiji na istragu i, u zavisnosti od profila slučaja, javnom tužiocu [okružnom tužiocu]. Tužilac odlučuje da li će slučaj predati sudu ili ne. Preduzeće i državni vlasnički organ [i, u zavisnosti od slučaja, drugi veći akcionar(i)] između sebe odlučuju kada, ako ikada, i kako da objave slučaj.

Peru: Kancelarije za institucionalnu kontrolu [vladini revizorski timovi] mogu da preporučé Glavnom republičkom kontroloru pokretanje upravnog postupka sankcionisanja, što predstavlja model za sprečavanje korupcije. Vlasnički organ [FONAFE] može zatražiti od Institucionalnih kontrolnih kancelarija ili Kontrolora da u svoj plan kontrole uključe navodni/mogući slučaj korupcije. Istovremeno, u odnosu na Predsjedništvo Savjeta ministara, FONAFE mora izvještavati o otpuštanjima do kojih može doći, što sprečava zaposlene koji su uklonjeni sa radnog mjesta zbog koruptivnih radnji da budu zaposleni u drugim subjektima. FONAFE i preduzeća iz njegovog djelokruga ne pravi razliku u odnosu prema pojedincima u zavisnosti od položaja koji zauzimaju, u slučaju koruptivnih djela, i primjenjuju mjere predviđene za tu svrhu.

Slovenija: Državna preduzeća su u obavezi da preduzimaju određene korake u skladu sa relevantnim internim aktima, procedurama i zakonodavstvom. Prvo, interne procedure treba da sprovode nadležna lica [npr. službenik za usklađenost, interni revizor], nakon čega o sumnji treba obavijestiti nadležne institucije. Posebna komisija u okviru državnog vlasničkog organa razmatra sve pristigle žalbe i obavještenja. Po potrebi, državni vlasnički organ te pritužbe ponovo šalje državnom tužiocu, Komisiji za sprečavanje korupcije ili drugim nadležnim državnim institucijama.



Nadzorni, regulatorni i izvršni organi imaju ovlašćenja, integritet i resurse... [V.8.1]

Kanada: U skladu sa Zakonom o zaštiti informacija o državnim službenicima, Komesar za integritet u javnom sektoru može da istražuje prijavljene slučajeve zloupotrebe u krunskim korporacijama. Zaposleni su ovlašćeni da otkriju zloupotrebe u okviru krunskih korporacija.

Island: Ministarstvo finansija [državni vlasnički organ] imenuje članove nezavisnog odbora za žalbe u javnim nabavkama, što se takođe odnosi na žalbe protiv državnih preduzeća.



Vlasnički organ ima definisane procese za praćenje državnih preduzeća [V.9]

Kanada: U slučaju otkrivanja problema, vlada može da odredi odgovarajući smjer djelovanja, poput:

- Naređivanje ili zabrana određenog djelovanja (putem sredstava kao što su ministarska direktiva, pravna direktiva ili uslovljavanje korporativnog plana);
- Pokretanje pitanja na nivou odbora/izvršnog direktora;
- Zakonodavna promjena mandata ili gašenje same organizacije.

U slučaju neispunjenja očekivanja vlasnika u pogledu integriteta ili borbe protiv korupcije, vlada ima na raspolaganju niz korektivnih mjera koje može preduzeti, u zavisnosti od ozbiljnosti situacije/okolnosti. Na primjer, pojedinci u situaciji sukoba interesa mogu biti sankcionisani u skladu sa zakonom ili uklonjeni sa funkcije [ako su članovi odbora]. Široko rasprostranjeno neetičko ponašanje ili zloupotrebe mogu dovesti do odbijanja vlade da odobri korporativne aktivnosti, obezbijedi finansiranje ili, u ekstremnim slučajevima, ugasi organizaciju. Mogu se postaviti uslovi za buduće korporativne aktivnosti ili izdati direktive kako bi se osigurala buduća usklađenost.

Filipini: Ako odbor ili najviše rukovodstvo prijave slučaj korupcije ili drugog kršenja pravila, državno preduzeće ili državni vlasnički organ mogu preduzeti sljedeće radnje. Konkretno, vlasnički organ raspolaže sljedećim opcijama:

- Može odbaciti izvještaj zbog nedostatka opipljivih dokaza;
- Može proslijediti izvještaj dotičnom državnom preduzeću na odgovarajuće službene radnje;
- Ako se radi o službeniku ili zaposlenom, može dostaviti zvaničnu preporuku Upravnom odboru dotičnog državnog preduzeća za disciplinske postupke protiv odgovornog pojedinca, ili više njih;
- Ako se radi o imenovanom direktoru odbora, može podnijeti formalnu preporuku Upravnom odboru državnog preduzeća za suspenziju odgovornog direktora;
- Može podnijeti zvaničnu preporuku predsjedniku Filipina za smjenu odgovornog direktora;
- Može uputiti odgovarajućoj vladinoj agenciji, poput Kancelarije ombudsmana, uput za pokretanje krivičnog i/ili upravnog postupka protiv odgovornog direktora, službenika ili zaposlenog u dotičnom državnom preduzeću;
- Može naložiti Upravnom odboru i rukovodstvu GOCC-a da se pridržavaju važećih zakona ili jurisprudencije i/ili da preuzmu korektivne mjere za rješavanje pitanja pokrenutih u žalbi/izvještaju;
- I na kraju, može smatrati da je žalba/izvještaj zatvoren i okončan ako nakon istrage, državni vlasnički organ utvrdi da je odgovor pojedinca koji je navodno odgovoran adekvatan.

U državnim preduzećima koja podliježu zakonima, odredbama i pravilima koji regulišu pitanja javne uprave, Upravni odbor državnog preduzeća ovlašćen je da disciplinski kažnjava ili smjenjuje generalnog direktora ili drugog izvršnog funkcionera većinom glasova članova odbora koji su učestvovali u istrazi.



Slovenija: Akcionar može opozvati članove nadzornog odbora ili ne dati razrješnicu članovima uprave i nadzornog odbora. Za pojedine slučajeve, Zakonom o slovenačkom državnim holdingu propisane su prekršajne odredbe i definisan je nadležni organ za manje prekršaje – na primjer: novčanom kaznom od 400 do 4.000 eura kazniće se lice koje Komisiji za sprečavanje korupcije ne dostavi podatke o svom imovinskom stanju ili promjeni imovinskog stanja.

• KOJI DRUGI IZVORI MOGU BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama (naročito članovi 3-8) [OECD/LEGAL/0293];*
- *Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima [OECD/LEGAL/0414].*

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (naročito Poglavlje III).*

V.C. Traženje doprinosa od civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice

• ZAŠTO JE TO VAŽNO?

Podsticanje transparentnosti, otvorenosti i uključivanje zainteresovanih strana tokom političkog procesa i ciklusa kreiranja politika, kao što je predviđeno Preporukom Savjeta OECD-a o javnom integritetu, opšte je priznata, dobra praksa. Državna preduzeća se suočavaju sa manje prepreka u kontekstu integriteta u zemljama sa snažnom vladavinom prava – mjereno indikatorima koji ukazuju na odsustvo korupcije, otvorenost vlade, građansku pravdu i poštovanje osnovnih prava, između ostalih stubova demokratije.

Odgovornost i integritet u državnim preduzećima i državi mogu se poboljšati uključivanjem organizacija civilnog društva. Anegdotski dokazi ukazuju na činjenicu da je u situacijama kada su državna preduzeća opterećena netransparentnim ciljevima javne politike nakon postavljanja formalnih ciljeva, teško razaznati koje su aktivnosti državnih preduzeća zasnovane na interesima države, a koje na političkom ili ličnom interesu unutar državnih preduzeća. Civilno društvo može pomoći u praćenju i nadgledanju implementacije ciljeva državnih preduzeća i pozivati državu na odgovornost u kontekstu vlasništva. Međutim, uključivanje civilnog društva treba da bude ograničeno, tako da ne podrazumijeva učešće društvenih interesnih grupa u procese donošenja odluka u državnim preduzećima ili državnom vlasničkom organu.

Civilno društvo, javnost, poslovna zajednica i mediji takođe igraju važnu ulogu u otkrivanju i prijavljivanju korupcije koja uključuje državna preduzeća ili povezane strane. Njihovo izvještavanje je suštinski izvor otkrivanja, kako za organe za sprovođenje zakona koji istražuju navode iz medija, tako i za preduzeća koja odluče da sprovedu interne istrage ili da se samostalno prijave. Uloga medija pojačana je pravnim okvirima koji štite slobodu, pluralitet i nezavisnost medija – zakonima koji omogućavaju novinarima pristup informacijama iz javne uprave – otvorenim podacima koji dalje omogućavaju pristup ogromnoj količini ranije nedostupnih informacija i efikasnim pravosudnim sistemima koji štite novinare od neosnovanih tužbi [OECD, 2017b]. Neki od najnovijih slučajeva korupcije koji uključuju državna preduzeća [npr. „Telia Company” i „Petrobras”] izašli su na vidjelo kroz izvještaje istraživačkih novinara, nakon kojih su pokrenute istrage, koje su u nekim slučajevima već rezultirale sankcijama. Pritisak da se ove optužbe shvate ozbiljno je podjednako važan u mnogim od ovih slučajeva.

Organizacije civilnog društva, poslovne organizacije i profesionalna udruženja pokrenuli su brojne inicijative za integritet i borbu protiv korupcije, koje su na ovaj ili onaj način bile vezane za državna preduzeća. Među njima su i – program Transparency International za poslovni integritet, koji sadrži deset načela borbe protiv korupcije za državna preduzeća, zatim Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija, Inicijativa za transparentnost infrastrukturnih projekata i Partnerstvo za otvorenu



upravu. Ove inicijative sadrže akumuliranu dobru praksu i znanja koja mogu biti od koristi državi, državnim vlasničkim organima i državnim preduzećima.

Kapaciteti državnih preduzeća za usklađenost mogu se osnažiti iskustvima koje je u ovoj oblasti razvio privatni sektor i obrnuto. Takvu razmjenu znanja omogućavaju različiti međunarodni forumi posvećeni promovisanju integriteta u poslovanju, kao što je B20, posredstvom foruma B20 Collective Action Hub, UN kroz okvir Globalnog dogovora, OECD-a kroz Inicijativu Povjerenje u biznis i nedavno zasnovan zajednički projekat u saradnji OECD-a i Bazelskog instituta za upravljanje – *Usklađenost bez granica*. Ove inicijative omogućavaju udruživanje resursa, umnožavanje znanja i proširenje pristupa alatima za učenje i bazama podataka. Ovakve akcije i inicijative za poslovni integritet – bilo da su na međunarodnom ili nacionalnom nivou – mogu pomoći državnim preduzećima da izgrade otpornost na neprimjeren uticaj i vrše pritisak da se slijedi poštena poslovna praksa.

Preporuka V.C Smjernica za BPKI nastoji da se pozabavi nekim od ovih pitanja, ohrabrujući državu da iskoristi doprinose civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice, kako bi promovisala integritet državnih preduzeća.

- **KAKO DRŽAVE MOGU DA OHRABRE CIVILNO DRUŠTVO, JAVNOST, MEDIJE I POSLOVNU ZAJEDNICU DA DAJU DOPRINOS?**

Postoji više načina na koje država može da primijeni odredbe Smjernica za BPKI koje imaju za cilj da ohrabre doprinose civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice. Način saradnje zavisi od svrhe takvih doprinosa.

Konkretno, kako bi postavila dobar primjer u proaktivnom nastojanju da se unaprijedi znanje opšte javnosti o državnim preduzećima, država bi mogla da podstakne državna preduzeća da daju što je moguće više informacija u vezi sa integritetom (npr. sukob interesa). Odjeljak III.B ovog Vodiča sadrži spisak podataka koji se mogu objaviti. Takođe, država bi mogla da razmotri uvođenje zahtjeva za objavljivanje stvarnog vlasništva nad svim pravnim licima, uključujući državna preduzeća, i objavljivanje takvih informacija na internetu, kao i uvođenje mjera za autentifikaciju stvarnih vlasnika i provjeru relevantnih informacija. U najmanju ruku, država treba da obezbijedi da postoje adekvatne, tačne i pravovremene informacije o stvarnom vlasništvu i kontroli pravnih lica, koje nadležni organi mogu pravovremeno da pribave ili da im pristupe (FATF, Preporuka 24).

Štaviše, država može da omogući da se pristup takvim informacijama olakša korišćenjem onlajn platformi i objavljivanjem informacija u otvorenim formatima, odnosno u formatima sa tehničkim i pravnim karakteristikama neophodnim za slobodno korišćenje, ponovnu upotrebu i dijeljenje za bilo kog korisnika, bilo kada i bilo gdje (G20, 2015). Navedeno se može postići uvođenjem zakona o objavljivanju podataka u otvorenim formatima, koji bi se odnosio na podatke organa javne uprave, uključujući vlasničke organe, ali i redovnim objavljivanjem skupova podataka od velikog interesa

sa garantovanim pravom besplatne ponovne upotrebe. Dobra praksa predlaže uspostavljanje portala centralne vlade za objavljivanje otvorenih podataka i uspostavljanje nacionalnih standarda o otvorenim podacima. G20/OECD Zbornik dobrih praksi o korišćenju otvorenih podataka za borbu protiv korupcije koristan je resurs za procjene i poboljšanje okvira otvorenih podataka (OECD, 2017c).

Državni vlasnik se ohrabruje da u potpunosti primijeni odredbe Smjernica za državna preduzeća o transparentnosti i objavljivanju podataka, uključujući korišćenje komunikacionih alata na internetu. Država treba da učini dostupnim informacije o vlasničkoj strukturi, povezujući državna preduzeća sa vlasničkim organom odgovornim za navedena državna preduzeća (II.5.III). Vlasnički organ, takođe, treba da razmotri pružanje informacija o organizaciji vlasničke funkcije i vlasničkoj politici (Smjernice za državna preduzeća, Odjeljak VI.C). Za pružanje informacija javnosti potreban je određen stepen finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa, što bi čak moglo dovesti do stvaranja određenih službeničkih pozicija ili odjeljenja za informisanje u vlasničkim organima.

Smjernice za BPKI podstiču saradnju nadležnih državnih organa sa zainteresovanim stranama, sindikatima, predstavnicima privatnog sektora, javnošću i medijima u omogućavanju analize objavljenih informacija (V.11). U tom cilju, država bi mogla da zahtijeva da se nezavisne analize, zaključci i preporuke formalizuju kao dio procesa razvoja politika relevantnih za državna preduzeća i donošenja odluka u vezi sa državnim preduzećima. Međunarodni standardi za razvoj javnih politika promovišu upotrebu analitičkih izvještaja, istraživanja i studija koje su izradili nevladini akteri – isto načelo se može primijeniti u kontekstu državnog vlasništva. Na primjer, kada se razvijaju politike integriteta i borbe protiv korupcije koje se tiču državnih preduzeća, ili osmišljavaju očekivanja države prema državnim preduzećima u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije, konsultacije sa gorenavedenim zainteresovanim stranama mogu biti obavezan korak. Da bi se osiguralo da saradnja sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama bude istinska i korisna za državu, država bi trebalo aktivno da se uključuje u njihove inicijative, poput raznih kampanja za transparentnost, koje razvija Transparency International (npr. Transparentnost u korporativnom izvještavanju (TRAC) i Paktovi o integritetu).

U cilju jačanja mehanizama integriteta državnih preduzeća i njihove efikasnosti, kao što je preporučeno u Smjernicama za BPKI, država može da podstiče da se državna preduzeća uključuju u različite inicijative poslovnog integriteta, izdavanjem preporuka u tom pravcu ili na drugi način, prepoznajući takve korake kao pozitivne. Država bi mogla da kreira ili podrži zajedničke sastanke, forume i druge platforme za dijalog državnih preduzeća, privatnih kompanija i države, radi razmjene ideja i dobrih praksi.

Kolektivno djelovanje takođe je koristan izvor učenja za državna preduzeća. Država bi mogla razmotriti ohrabrivanje državnih preduzeća da potpišu deklaracije o borbi protiv korupcije, sklope paktove o integritetu ili se pridruže inicijativama zasnovanim na načelima i koalicijama sa sertifikacijom integriteta. Osoblje državnih preduzeća u sistemima upravljanja rizicima i programima usklađenosti može imati koristi od učešća u obukama, seminarima, konferencijama



koje organizuju privatni sektor, poslovna udruženja i slično. Država može da iskoristi smjernice koje izrađuje privatni sektor, prilikom definisanja smjernica za državna preduzeća. Aktivnosti obuka za državna preduzeća o usklađenosti koje organizuje, ili u čijoj organizaciji učestvuje država preko vlasničkog organa ili drugih državnih institucija, mogu uključiti stručnjake iz privatnog sektora, poslovnih udruženja i drugih profesionalnih organizacija.

Država može dodatno razmotriti pridruživanje i obezbjeđivanje pune usklađenosti sa međunarodnim inicijativama transparentnosti i dobrog upravljanja, posebno Inicijativom za transparentnost ekstraktivnih industrija, Inicijativom za transparentnost u infrastrukturnim projektima i Partnerstvom za otvorenu upravu.

Država i funkcioneri, uključujući i one zaposlene u vlasničkom organu, treba da poštuju građanske slobode, uključujući pravo na slobodnu kritiku i istragu. Država se snažno ohrabruje da ukine svaku opštu krivičnu odgovornost za klevetu i uvredu, ako postoje, jer zastrašujuće utiču na slobodu govora i aktivnosti medija, što dovodi do autocenzure i ometa istraživačko novinarstvo, koje može poslužiti kao alat za razotkrivanje korupcije. Parnični sudovi treba da budu jedini pravni forum za pitanja štete nanijete časti i dostojanstvu. Strože sankcije za klevetu i uvredu javnih funkcionera takođe nijesu u skladu sa međunarodnim standardima, prema kojima takva lica mogu biti izložena mnogo većem stepenu kritike od običnog građanina.

Dodatno, prijavljivanje treba podsticati jasnim i adekvatnim mjerama zaštite, podsticajima, podrškom i savjetima onima koji takve prijave podnose. Država bi takođe mogla podržati alternativne mehanizme izvještavanja, bez obzira da li se uspostavljaju sa vladom ili bez učešća vlade. Štaviše, država bi mogla da promoviše dijalog, praćenje i saradnju unutar ovakvih mehanizama između državnih preduzeća i organa za sprovođenje zakona. Država bi trebalo da razmotri ohrabrivanje organa za sprovođenje zakona i drugih nadležnih organa da proaktivno koriste sve izvore za otkrivanje korupcije i narušavanje integriteta unutar državnih preduzeća i u vezi sa njima.

• PITANJA I ODGOVORI: SMJERNICE ZA BPKI V.C.



Smjernice za BPKI preporučuju da „država treba primjerom da prednjači u pogledu transparentnosti i aktivno nastoji da unaprijedi znanje javnosti o državnim preduzećima”. Kako se to može sprovesti u praksi?

Kao što Smjernice za državna preduzeća [VI.C] sugerišu, vlasnički organ treba da učini svoje godišnje zbirne izvještaje dostupnim na internetu, na taj način olakšavajući pristup široj javnosti. Takođe, država bi mogla da pojasni vlasničke strukture i objavi spisak državnih preduzeća. Smjernice za BPKI dodaju da, tamo gdje je to moguće, država može da obezbijedi veze do javno dostupnih objava podataka u državnim preduzećima. Može napraviti korak dalje i pružati informacije u formatima koji su prilagođeni korisniku i koje mogu pregledati organizacije za nadzor ili druge zainteresovane strane u analitičke i druge svrhe. Na primjer, informacije može učiniti lako pretraživim i objaviti ih u mašinski čitljivom formatu.



Smjernice za BPKI sugerišu da „država može ohrabriti državna preduzeća da razmotre saradnju sa civilnim društvom, poslovnim organizacijama i profesionalnim udruženjima...”. Kako to može biti od koristi?

Služeći se Vodičem za dobru praksu OECD-a, takve platforme za saradnju bi mogle:

- I) omogućiti širenje informacija o relevantnim pitanjima, uključujući razvoj događaja u međunarodnim i regionalnim forumima i omogućiti pristup relevantnim bazama podataka;
- II) učiniti dostupnim obuke, aktivnosti prevencije, kontrole poslovanja i druge alate za usklađivanje;
- III) ponuditi opšte savjete o sprovođenju kontrola poslovanja;
- IV) ponuditi opšte savjete i podršku u odupiranju neprikladnom uticaju;
- V) poboljšati reputaciju preduzeća kada se pridruže kolektivnim akcijama za integritet, borbu protiv korupcije ili drugim sličnim inicijativama.



Smjernice za BPKI preporučuju da „zainteresovane i druge strane, uključujući povjerioce i konkurente, treba da imaju pristup efikasnom obeštećenju kroz nepristrasne pravne ili arbitražne postupke kada smatraju da su njihova prava povrijeđena”.

U skladu sa Smjernicama za državna preduzeća [napomene uz III.B] – „Zainteresovane strane bi trebalo da budu u mogućnosti da pokrenu postupke protiv državnih preduzeća i države kao vlasnika na sudovima i pravosudni sistem bi trebalo da ih tretira pravično i kao ravnopravne u takvim slučajevima. Trebalo bi da budu u mogućnosti da postupaju bez straha od neželjene reakcije državnih organa koji imaju nadležnost nad državnim preduzećem koje je predmet spora.”

• PRIMJERI ZEMALJA: SMJERNICE ZA BPKI V.C.

Primjeri u nastavku pokazuju kako različite zemlje primjenjuju (neke od) ovih odredbi u svojim nacionalnim kontekstima.



... država predvodi primjerom u pogledu transparentnosti, aktivno nastojeći da unaprijedi znanje javnosti o državnim preduzećima [V.10]

Čile: Državna preduzeća imaju obavezu da na svojim internet stranicama objave informacije o odborima. Takve objave uključuju informacije o organizacionoj strukturi, kvartalne finansijske i druge izvještaje, konsolidovane informacije o osoblju preduzeća, regulatorni okvir i godišnji izvještaj. Državna preduzeća moraju da objave i informacije o članovima odbora direktora i rukovodstva, uključujući njihove naknade, funkcije i nadležnosti, kao i uloge i udjele u podružnicama, preduzećima s kojima sarađuju ili drugim subjektima (član 10 [Zakona br. 20.285](#)). Istovremeno, vlasnički organ (SEP) ne samo da ima obavezu da određene informacije objavi na svojoj internet stranici, već, dodatno, mora da pruži i sve informacije koje traži bilo koji građanin, osim ako ne postoje izvjesne rezerve u odnosu na dijeljenje podataka, utvrđene zakonom (član 7 i 10 i dalje, prvog Člana [Zakona br. 20.285](#), o pristupu informacijama od javnog značaja).

Brazil: Od donošenja Zakona br. 13.303/2016, kojim se definiše pravni status državnih preduzeća, Sekretarijat za koordinaciju i upravljanje državnim preduzećima (SEST) Ministarstva za planiranje organizuje seminare sa ciljem da cjelokupnu populaciju, naročito državne službenike koji rade u državnim preduzećima informiše o značaju Zakona.

Tajland: Tajland je 2014. godine postao član CoST Infrastructure Transparency Initiative – vodeće globalne inicijative za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti u infrastrukturnim projektima – na zahtjev i inicijativu državnog vlasničkog organa Tajlanda (SEPO). Podaci o infrastrukturnim projektima izabranim da čine dio CoST programa objavljuju se na internetu u realnom vremenu. Vlasnik projekta objavljuje četrdeset stavki podataka na internet stranici CoST-a, čiju kompletnost i tačnost potom provjerava tim za verifikaciju. Tim za verifikaciju takođe bira određene projekte koje čiju će realizaciju provjeriti i prikuplja komplementarne informacije. Održavaju se javne tribine za diskusije između vlasnika projekata i građana, prije nego što se analiziraju sve informacije i daju preporuke za poboljšanje. Sve informacije, uključujući one iz posjeta lokacijama i procjena, objavljuju se na internetu.

Pilot projekat tajlandske inicijative CoST bilo je proširenje aerodroma Suvarnabhumi (AOT), kao značajan projekat od javnog interesa, uz koji je bio vezan veliki broj ugovora. SEPO i AOT su uspostavili saradnju u dostavljanju podataka za projekat, u cilju objavljivanja informacija. Prvobitno smješten u SEPO-u, Sekretarijat za CoST Tajland prebačen je iz SEPO-a pod okrilje Glavnog kontrolora 2017. godine, kako bi se okvir CoST-a proširio i na kompanije koje nijesu u državnom vlasništvu. Do 2019. godine, 15 projekata odnosilo se na državna preduzeća, dok su 182 bila na lokalnom nivou, a 55

u „službenom sektoru”. Svake godine kancelarija Glavnog kontrolora izdaje *Izveštaj o garanciji* o aktivnostima CoST-a koji obuhvata, između ostalog, status i rezultate projekata koji su obuhvaćeni.



Nadležne državne organe treba podsticati da sarađuju sa zainteresovanim stranama, sindikatima, predstavnicima privatnog sektora, javnošću i medijima u olakšavanju analize objavljenih informacija i, gdje je to prikladno, naglašavanju i rješavanju problema korupcije unutar državnih preduzeća i u vezi sa njima [V. 11]

Argentina: U okviru političkog dijaloga sa civilnim društvom, Argentina podstiče istraživačke grupe i univerzitete da istražuju, raspravljaju i promoviraju važnost dobrog upravljanja za učinak državnih preduzeća. Trenutno, CIPPEC (poznati tink tenk) sprovodi program o transparentnosti državnih preduzeća.

Mađarska: TI Mađarska je 2013. godine pokrenuo projekat za procjenu i rangiranje državnih preduzeća u smislu njihove transparentnosti i prakse objavljivanja podataka, kao i određenih mehanizama integriteta. TI je prikupio informacije o nizu indikatora sa internet stranica 66 državnih preduzeća i obavio detaljne intervjuje o transparentnosti i integritetu sa državnim preduzećima. Zatim je organizovao diskusije u radnim grupama sa više zainteresovanih strana sa predstavnicima državnih preduzeća – Nacionalnog organa za zaštitu podataka i FOJ-a, predstavnicima vlasnika, kao što su Nacionalna državna holding kompanija i Mađarska razvojna banka i donosiocima odluka iz različitih ministarstava. Kroz ove diskusije, razvijena je kontrolna lista minimalnih uslova za transparentnost i usklađenost na osnovu zakonskih zahtjeva i smjernica OECD-a za korporativno upravljanje, sa namjerom da se omogući praćenje i poboljšanje u transparentnosti i objavljivanju podataka za državna preduzeća, u skladu sa dosljednom metodologijom. Kroz ovaj projekat, TI Mađarska je generisao podatke i povratne informacije o integritetu i korporativnom upravljanju kako bi podstakao poboljšanje u mađarskim državnim preduzećima.



...ohrabriti državna preduzeća da razmotre saradnju sa civilnim društvom, poslovnim organizacijama i profesionalnim udruženjima koja mogu pomoći u jačanju razvoja i efikasnosti mehanizama integriteta [V.12]

Norveška: Norveška je 2013. godine uspostavila forum na kojem se nevladine organizacije (NVO) i predstavnici različitih ministarstava koja upravljaju državnim vlasništvom sastaju dva puta godišnje, kako bi razgovarali i razmjenjivali iskustva u vezi sa odgovornim poslovnim ponašanjem, uključujući borbu protiv korupcije i podmićivanja. Pitanja koja se pokreću na takvim forumima uključuju najbolje programe za borbu protiv korupcije i metode provjera integriteta. Svrha foruma je da podigne svijest, poboljša razumijevanje i doprinese dijalogu sa državnim preduzećima.

Rusija: Povelju o borbi protiv korupcije u ruskim biznisima potpisala su 20. septembra 2012. godine četiri najveća poslovna sindikata Rusije: Ruski savez industrijalaca i preduzetnika (RUIE), Trgovinsko-industrijska komora Ruske Federacije, Sverusko javno udruženje malih i srednjih preduzeća „Opora Russia” i Sverusko javno udruženje „Delovaia Rossiya”, koje uključuje mnoga državna preduzeća. Svake druge godine, preduzeća samopopunjenu Deklaraciju o preduzetim mjerama za borbu protiv korupcije podnose RUIE ili nadležnoj Privrednoj komori.



Predstavnici države i državnih preduzeća treba da se uzdrže od radnji koje služe suzbijanju ili na drugi način ograničavanju građanskih sloboda, uključujući slobodu kritikovanja ili istraga, organizacija civilnog društva, sindikata, predstavnika privatnog sektora, javnosti i medija [V.14]

Švedska: Švedski TV program Mission Investigate 2012. godine počeo je da istražuje slučaj podmićivanja u vezi sa švedsko-finskom, djelimično državnom telekomunikacionom kompanijom „Telia Company”, i njenim vezama sa Gulnarom Karimovom, ćerkom uzbekistanskog predsjednika. Novinari su u godišnjem izvještaju preduzeća „Telia” identifikovali isplate kompaniji „Takilant”, sa sjedištem na Gibraltaru. Otišli su na Gibraltaru i uspjeli da dobiju informacije o kompaniji od organa za privredne registre, uključujući ograničene finansijske informacije i ime direktora, za kog se ispostavilo da je vršilac dužnosti ličnog asistenta Karimove. Istraga novinara je razvijena zahvaljujući otvorenim podacima u Švedskoj i drugim zemljama, koji su omogućili onlajn ili fizičke provjere registara kompanija, uključujući njihove godišnje izvještaje. Takođe, istraživačka priča je omogućena kroz saradnju preko Projekta izvještavanja o organizovanom kriminalu i korupciji (OCCRP), mreže istraživačkih novinara, a naročito njenih članova u Uzbekistanu. (OECD, 2017b)

• KOJI BI DRUGI IZVORI MOGLI BITI KORISNI?

Relevantni instrumenti OECD-a:

- *Preporuke o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima (naročito V-VI.) [OECD/LEGAL/0414];*
- *Preporuka Savjeta o javnom integritetu (naročito 13) [OECD/LEGAL/0435].*

Drugi relevantni međunarodni izvori:

- *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (čl. 10 i 13);*
- *Rezolucija Savjeta Evrope [97] 24 (tačka 16);*
- *Transparency International, Deset načela borbe protiv korupcije za državna preduzeća (npr. 3).*

Reference

- COSO [2017], Komitet sponzorskih organizacija komisije Treadway, Okvir za upravljanje rizicima u preduzećima – Integracija strategije i učinka, <https://www.coso.org/Pages/erm.aspx>
- FATF - Radna grupa za finansijske aktivnosti, Međunarodni standardi za suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma: Preporuke FATF, ažurirane oktobra 2020. godine, <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>
- G20 [2015], Načela G20 za borbu protiv korupcije, otvoreni podaci, www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-CorruptionOpen-Data-Principles.pdf
- IFAC [2016] IESBA Odgovor na neusklađenost kroz zakone i regulative – krajnja verzija jul 2016. godine, <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IESBA-Responding-to-NOCLARpronouncement.pdf>
- IFAC [2018], IAASB priručnik o međunarodnoj kontroli kvaliteta, reviziji, pregledima, drugim garancijama i drugim službenim izjavama, verzija 2018, tom I, <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-2018-HB-Vol-1.pdf> i tom II <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-2018-HB-Vol-2.pdf>
- OECD [2020a], Implementacija Vodiča OECD za korporativno upravljanje državnim preduzećima: pregled skorijih dešavanja, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>
- OECD [2020b], Priručnik OECD o javnom integritetu, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>
- OECD [2019a], Rješavanje slučajeva stranog podmićivanja nesudskim metodama: Nagodbe i sporazumi van suda strana u Konvenciji protiv podmićivanja www.oecd.org/corruption/Resolving-ForeignBribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm
- OECD [2019b], Pregled Preporuke OECD o sprečavanju podmićivanja iz 2009. godine, javne konsultacije, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Public-Consultation-Review-OECD-AntiBribery-Recommendation.pdf>
- OECD [2018a], Državna preduzeća i korupcija: Šta su rizici, i šta je moguće preduzeti?, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>
- OECD [2018b], Vlasništvo i upravljanje državnim preduzećima: Zbornik nacionalnih praksi, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-OwnedEnterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>
- OECD [2017a], Preporuke Savjeta OECD o javnom integritetu, www.OECD.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/
- OECD [2017b], Identifikovanje stranog podmićivanja, OECD Publishing, Pariz, www.OECD.org/corruption/thedetection-of-foreign-bribery.htm.



- OECD [2017c], G20/OECD Zbornik dobrih praksi o upotrebi otvorenih podataka za borbu protiv korupcije, <https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm#:~:text=This%20compendium%20provides%20an%20overview,better%20governance%20across%20policy%20areas>
- OECD [2017d], OECD OURdata Index 2017: Metodologija i rezultati, Pariz, <https://doi.org/10.1787/2807d3c8-en>.
- OECD [2017e], Vodič OECD za kontrole poslovanja važnih zainteresovanih strana u ekstraktivnom sektoru, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252462-en>
- OECD [2016a], Integritet poslovanja u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji, Pariz, <http://www.oecd.org/corruption/acn/Business-Integrity-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia-ENG.pdf>.
- OECD [2016b], Posvećenost učinkovitoj zaštiti uzbunjivača, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- OECD [2016c], Upravljanje rizicima od strane državnih preduzeća, i njihovo vlasništvo, OECD Publishing, Pariz. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262249-en>.
- OECD [2015], Studija G20 o okvirima za zaštitu uzbunjivača, Zbornik najboljih praksi i načelne smjernice za zakonodavni okvir, pripremio OECD za Radnu grupu G20 za borbu protiv korupcije, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.
- OECD [2013], OECD/UNODC/Svjetska banka, Priručnik za borbu protiv korupcije, etiku i usklađenost poslovanja, www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-forbusiness.htm.
- OECD [2010a], Odgovornost i transparentnost: Vodič za državne vlasnike, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056640-en>.
- OECD [2010b], Smjernice dobre prakse o internoj kontroli, etici i usklađenosti (Aneks II Preporuke Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 2009. godine), www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf.
- OECD [2009], Preporuke Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama, <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdantibriberyrecommendation2009.htm#:~:text=About%20the%202009%20Recommendation&text=The%20Recommendation%20was%20adopted%20by,Internal%20Controls%2C%20Ethics%20and%20Compliance>.
- Transparency International (TI) [2018a], Državna preduzeća: Stubovi integriteta? Zalaganje za implementaciju 10 načela za borbu protiv korupcije za državna preduzeća, https://images.transparencycdn.org/images/2018_SOE_Paper_EN.pdf.
- TI [2018b], Skeniranje stanja državnih preduzeća: Alat za analizu ulaganja u borbu protiv korupcije, zasnovan na 10 načela TI za borbu protiv korupcije za državna preduzeća, https://images.transparencycdn.org/images/2018_SOE_Healthcheck_EN-4-2.pdf.

- TI (2018c), Kolektivna akcija za integritet poslovanja: Praktični vodič za organizacije civilnog društva,
https://images.transparencycdn.org/images/2018_guide_Collective_Action_on_Business_Integrity_English.pdf.
- TI (2018d), Obrazac Sporazuma o monitoringu i Pakta o integritetu za infrastrukturu, Transparency International,
https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_ModellIntegrityPactInfrastructure_English.pdf
- TI (2017), 10 načela za borbu protiv korupcije za državna preduzeća,
https://images.transparencycdn.org/images/2017_SOE_Principles_Report_EN.pdf
- TI (2016), Transparentnost u korporativnom izvještavanju: Procjena novih multinacionalnih preduzeća na tržištu,
https://images.transparencycdn.org/images/2016_TransparencyInCorporateReporting_EMMs_EN.pdf
- TI (2015), Transparentnost u korporativnom izvještavanju: Procjena najvećih svjetskih kompanija u oblasti komunikacija,
https://images.transparencycdn.org/images/2015_TRAC_Telecoms_EN.pdf.
- TI (2012), Transparentnost u korporativnom izvještavanju: Procjena najvećih svjetskih kompanija,
https://images.transparencycdn.org/images/2012_TransparencyInCorporateReporting_EN.pdf
- UN (2013), UNODC Program za borbu protiv korupcije i etiku u poslovnom sektoru: Praktični vodič,
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf
- UNGC (2015), Praktični vodič za kolektivnu akciju protiv korupcije,
<https://www.unglobalcompact.org/library/1781>.
- UNGB (2013), Vodič za procjene rizika za borbu protiv korupcije,
[https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAntiCorruption%2FRiskAssessmentGuide.pdf](https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues/doc%2FAntiCorruption%2FRiskAssessmentGuide.pdf)
- UK, Kabinet premijera Ujedinjenog Kraljevstva (2019), Kodeks ponašanja za članove odbora javnih tijela,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/809093/Code-of-Conduct-for-Board-Members-of-Public-Bodies-2019-WEB.PDF
- UK, Kabinet premijera Ujedinjenog Kraljevstva (2016), Kodeks upravljanja za javna imenovanja,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578498/governance_code_on_public_appointments_16_12_2016.pdf.



- Ujedinjeno Kraljevstvo, Ministarstvo za poslovanje, energiju i industrijsku strategiju (2015), Uzbunjivanje: Smjernice za poslodavce i kodeks ponašanja, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415175/bis-15-200-whistleblowing-guidance-for-employers-and-code-of-practice.pdf
- UK, Ministarstvo pravde Ujedinjenog Kraljevstva (2011), Smjernice o procedurama koje relevantne komercijalne organizacije mogu da uspostave kako bi spriječile osobe povezane sa njima da učestvuju u podmićivanju (odjeljak 9. Zakona protiv podmićivanja iz 2010. godine), <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>
- UK, Agencija za teške prevare Ujedinjenog Kraljevstva (2011), Akt o borbi protiv podmićivanja 2010: Zajedničko tužilačko uputstvo direktora Agencije za teške prevare i direktora Javnog tužilaštva, <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>
- USA, Ministarstvo pravde SAD i Komisija za hartije od vrijednosti i berzu SAD (2020), Vodič o Zakonu o borbi protiv strane korupcije, drugo izdanje, <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>
- USA, Ministarstvo pravde SAD (2017), Procjena programa korporativne usklađenosti, www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download
- U4 (2017), U4 Helpdesk odgovori 2017:14, Povezanost poslovnog integriteta i komercijalnog uspjeha, <https://www.u4.no/publications/the-relationship-between-business-integrity-and-commercial-success.pdf>
- WB, Svjetska banka (2020) Jačanje efikasnosti i transparentnosti vlade: borba protiv korupcije, Svjetska banka, Vašington, DC, str. 224–247, www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption

Prilog A. Drugi pravni instrumenti OECD-a za promovisanje integriteta u privatnom i javnom domenu

- Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0293](#)] (Radna grupa za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama)
- Preporuka Savjeta o Smjernicama OECD-a za upravljanje sukobom interesa u javnoj upravi [[OECD/LEGAL/0316](#)], (Komitet za javnu upravu)
- Preporuka Savjeta o načelima za transparentnost i integritet u poslovima lobiranja [[OECD/LEGAL/0379](#)] (Komitet za korporativno upravljanje)
- Preporuka Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama [2009, uključujući Aneks II: Vodič o dobroj praksi za interne kontrole, etiku i usklađenost, dodat 2010. godine] [[OECD/LEGAL/0378](#)] (Radna grupa za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama)
- Odluka Savjeta o Smjernicama za multinacionalna preduzeća [[OECD/LEGAL/0307](#)] (Komitet za investicije)
- Preporuka o Smjernicama za kontrole poslovanja za odgovorne lance nabavke minerala iz područja pogođenih sukobima, i visokorizičnih područja [[OECD/LEGAL/0386](#)] (Komitet za razvojnu pomoć i Komitet za investicije)
- Preporuka o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [[OECD/LEGAL/0396](#)] (Komitet za konkurentnost)
- Preporuka o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima [[OECD/LEGAL/0414](#)] (Komitet za korporativno upravljanje)
- Preporuka Savjeta o javnim nabavkama [[OECD/LEGAL/0411](#)] (Komitet za javnu upravu)
- Preporuka Savjeta o načelima korporativnog upravljanja [[OECD/LEGAL/0413](#)] (organ za sprovođenje: Komitet za korporativno upravljanje)
- Preporuka Savjeta o saradnji razvojnih aktera u upravljanju rizicima korupcije [[OECD/LEGAL/0431](#)] (Komitet za razvojnu pomoć i Radna grupa za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama)
- Preporuka Savjeta o integritetu u javnim nabavkama [[OECD/LEGAL/0435](#)] (Komitet za javnu upravu)
- Preporuka Savjeta o javnom integritetu [[OECD/LEGAL/0435](#)] (Komitet za upravljanje)
- Preporuka Savjeta o Smjernicama OECD za kontrolu odgovornog poslovnog ponašanja [[OECD/LEGAL/0443](#)]