

# SMJERNICE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I JAČANJE INTEGRITETA U DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

# **Smjernice za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima**

**OECD**



Ovu publikaciju navodite na sljedeći način:

OECD (2019), Smjernice 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

Uvod .....	5
Predgovor.....	7
Zahvalnice.....	8
O Smjernicama .....	9
Preporuka Savjeta o Smjernicama za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima .....	12
<b>A. Integritet države.....</b>	<b>15</b>
Primjena visokih standarda ponašanja za državu .....	15
Uspostavljanje vlasničkih struktura koje promovišu integritet .....	16
<b>B. Ostvarivanje prava državnog vlasništva uz integritet .....</b>	<b>18</b>
Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države po pitanju integriteta i borbe protiv korupcije .....	18
Kako djeluje aktivan i informisan vlasnik u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima .....	19
<b>C. Promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije na nivou preduzeća.....</b>	<b>20</b>
Promovisanje integrisanih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima .....	20
Promovisanje interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima .....	22
Čuvanje autonomije organa nadležnih za odlučivanje u državnim preduzećima .....	24
<b>D. Odgovornost državnih preduzeća i države .....</b>	<b>26</b>
Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole za državna preduzeća.....	26
Preduzimanje mjera i poštovanje propisanih procedura za istrage i krivično gonjenje .....	28
Traženje doprinosa od civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice.....	29
Dodatne odredbe .....	30
Bibliografija .....	31



# Uvod

Rješavanje problema korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima jasan je prioritet u oblasti javnih politika. Danas su 102 od 500 najvećih kompanija na svijetu u vlasništvu države, uz očiglednu tendenciju rasta tog trenda. Od kraja prethodnog i početka tekućeg vijeka, broj državnih preduzeća se utrostručio. S obzirom na to da njihova uloga kao globalnih konkurenata postaje sve značajnija, transparentan i učinkovit rad državnih preduzeća važniji je nego ikada do sada.

Istraživanje koje su sproveli OECD i druge organizacije pokazuje da određena državna preduzeća mogu biti naročito izložena riziku od korupcije. Državno vlasništvo koncentrisano je u visokorizičnim sektorima, poput prerađivačke industrije i infrastrukture, u kojima se putem vrijednih koncesija i krupnih projekata javnih nabavki javni i privatni sektori prepliću. Za djelotvorno smanjivanje rizika od korupcije, neophodno je snažno i odgovorno državno vlasništvo. Istovremeno, državna preduzeća u mnogim ekonomijama nastavljaju da pružaju ključne javne usluge. Trošak za javne finansije i neželjeni učinci loše raspodijeljenih sredstava usljed korupcije u državnim preduzećima mogu opasno narušiti povjerenje građana u javne institucije.

Kvalitet korporativnog upravljanja i način na koji država ostvaruje prava vlasništva mogu pomoći u rješavanju mnogih od ovih problema. Neka državna preduzeća i dalje djeluju kao javne ustanove, uprkos tome što imaju ciljeve ekonomskog karaktera i konkurišu na tržištu, a mnogima nedostaju nadzor usklađenosti i sofisticirani mehanizmi za upravljanje rizicima koji postoje u privatnim kompanijama s najboljim praksama. Osim toga, u državnim preduzećima može doći do neprimjerenih uplitanja visokih javnih funkcionera i trećih strana. Preporuka Savjeta o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima [Smjernice za BPKI / ACI Guidelines] može pomoći državi kao vlasniku u ovim oblastima. One dopunjavaju postojeće Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u državnim preduzećima.

Smjernice za BPKI predstavljaju opšteprihvaćen međunarodni konsenzus. O njima se opsežno govori u Visokim načelima grupe G20 u kontekstu sprečavanja korupcije i osiguravanja integriteta u državnim preduzećima, koja su čelnici grupe G20 odobrili 2018. godine. Smjernice za BPKI odražavaju položaj OECD-a kao globalno vodećeg tijela za definisanje standarda u području upravljanja državnim preduzećima, jačanja integriteta i borbe protiv korupcije. Smjernice se nadovezuju na OECD-ov priručnik i podižu međunarodni konsenzus na viši nivo, pretvarajući obaveze u konkretne mjere.



Savjetujem svim državama članicama OECD-a i partnerskim državama da aktivno primjenjuju Smjernice za BPKI. U korporativnom svijetu budućnosti, državna preduzeća bi trebalo da služe kao primjer u oblasti borbe protiv korupcije u javnom sektoru. Širenjem i sprovođenjem ovih Smjernica, kreatori javnih politika mogu preduzeti ključan korak u tom smjeru.



Anhel Guriya

Glavni sekretar OECD-a

## Predgovor

Preporuka Savjeta OECD o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima [Smjernice za BPKI] prvi je međunarodni instrument koji državama, u njihovoj ulozi vlasnika preduzeća, nudi podršku u borbi protiv korupcije i promovisanju integriteta preduzeća čiji su vlasnici.

Smjernice za BPKI poslužiće kao propratni instrument uz Preporuku Savjeta OECD-a o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima [Smjernice za državna preduzeća]. Smjernice za državna preduzeća su na sličan način primjenjive na sva preduzeća u državnom vlasništvu koja obavljaju privredne djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da su posvećena ostvarivanju ciljeva javne politike, ili sprovođenju javnih ovlaštenja ili funkcija.

Smjernice za BPKI koje su usvojene na sjednici Savjeta OECD na ministarskom nivou 22. maja 2019. godine unose novu dimenziju u OECD-ov priručnik za borbu protiv korupcije i promovisanje integriteta. Smjernice se pozivaju na postojeće globalne standarde, koje dopunjavaju, uključujući Smjernice za državna preduzeća, Načela grupe G20 i OECD-a o korporativnom upravljanju, Konvenciju OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama i Preporuku Savjeta OECD-a o javnom integritetu. Kao takve, Smjernice o BPKI dodatno doprinose sprovođenju strateškog pristupa OECD-a u borbi protiv korupcije i promovisanju integriteta.

## Zahvalnice

Ove Smjernice razvila je Radna grupa za državno vlasništvo i privatizaciju unutar Odbora OECD-a za korporativno upravljanje, u saradnji s Radnom grupom OECD-a za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama i Radnom grupom OECD-a visokih javnih funkcionera za integritet.

Za Smjernice za BPKI zaslužna je predanost i stručnost ovih tijela i njihovo nezamjenjivo znanje sadržano u odgovarajućim instrumentima. Zahvaljujući njihovoj jedinstvenoj višegodišnjoj saradnji, Smjernice za BPKI oslanjanju se na postojeće međunarodne instrumente u vezi sa korporativnim upravljanjem, integritetom i borbom protiv korupcije i u potpunosti su usklađene s njima. Zastupnici triju tijela i njihovi Sekretarijati OECD-a dali su značajan doprinos u procesu savjetovanja i učestvovaće u sprovođenju Smjernica za BPKI.

Nastanak Smjernica za BPKI omogućen je zahvaljujući doprinosu država članica OECD-a i partnerskih država, Savjetodavnog odbora za poslovanje i industriju (BIAC) i Savjetodavnog odbora sindikata (TUAC), aktivnih članova poslovne zajednice (uključujući državna preduzeća), međunarodnih finansijskih ustanova i predstavnika civilnog društva, uključujući Transparency International i Institut za upravljanje prirodnim resursima.

Ranije verzije Smjernica za BPKI komentarisale su zainteresovane strane tokom javnog savjetovanja putem interneta, na sastancima OECD-a, i na međunarodnim događajima kao što su Globalni forum OECD-a za borbu protiv korupcije i integritet (mart 2018. godine), Azijska mreža za korporativno upravljanje državnim preduzećima (septembar 2018. godine), Latinoamerička mreža za korporativno upravljanje državnim preduzećima (novembar 2017. godine) i Posebni okrugli sto na temu integriteta, borbe protiv korupcije i odgovornog poslovnog ponašanja u sektoru državnih preduzeća (oktobar 2017. godine). Javno savjetovanje putem interneta sprovedeno je između decembra 2018. i januara 2019. godine, a promovisano je preko raznih mreža i biltena.



## O Smjernicama

Značajan i navodno sve veći broj najvećih svjetskih preduzeća nalazi se u državnom vlasništvu. Državna preduzeća uglavnom su koncentrisana u ključnim sektorima, uključujući komunalne usluge, prirodne resurse, prerađivačku industriju i finansije. Osim toga, aktivnosti državnih preduzeća imaju važne fiskalne posljedice i mogu dovesti do porasta obaveza, uključujući pravne posljedice za državnu upravu, koja snosi krajnju odgovornost za njihove finansije.

Dobro upravljanje državnim preduzećima od ključne važnosti je kako bi tržišta bila poštena i otvorena, za funkcionisanje domaće privrede u kojoj državna preduzeća obavljaju djelatnosti, ali i za pružanje javnih usluga široj javnosti. Smjernice OECD-a za državna preduzeća [Smjernice za državna preduzeća] revidirane su 2015. godine, uzimajući u obzir značajan napredak profesionalizacije vlasništva državnih preduzeća i poboljšano upravljanje pojedinačnim preduzećima u brojnim zemljama.

Međutim, korupcija ili druge vrste nezakonitog postupanja u državnim preduzećima, i u vezi s njima, i dalje su najveća prepreka dobrom korporativnom upravljanju. Osim što mogu nanijeti štetu reputaciji i ugledu preduzeća i uticati na učinkovitost državnih preduzeća, mogu prouzrokovati i značajne finansijske gubitke, dovesti do slabljenja povjerenja javnosti, narušavanja nacionalnog i međunarodnog ulagačkog okruženja i direktno uticati na pružanje javnih usluga građanima. Korupcija u državnim preduzećima, i u vezi s njima, ne mora biti problem samo za dotična preduzeća. U nekim slučajevima, utemeljena je ili reflektuje nedostatak integriteta u javnom sektoru. Za sprečavanje korupcije i promovisanje integriteta u državnim preduzećima potrebna je obostrana uključenost – države i državnih preduzeća, oslanjajući se, kao prvo, na integritet države i njeno vjerodostojno vršenje odgovornosti vezanih za vlasništvo i, kao drugo, na dobre prakse sektora državnih preduzeća koje mogu ukazivati na legitimno državno vlasništvo i podržavati takav okvir.

Rizik od korupcije u državnim preduzećima može i ne mora biti kvalitativno drugačiji od onoga u privatnim kompanijama, ali visoki standardi integriteta u državnim preduzećima u praksi mogu zavisi od načina na koji država ostvaruje svoja prava vlasništva. Studijom OECD-a iz 2018. godine utvrđeno je da su, u odnosu na privatne kompanije, državna preduzeća u nekim slučajevima manje sposobna ili voljna da izbjegavaju poznate visokorizične aktivnosti (OECD, 2018a). Dodatno, analiza potvrđenih slučajeva podmićivanja između 1999. i 2014. godine pokazuje da su funkcioneri u državnim preduzećima u većoj mjeri bili predmet podmićivanja u odnosu na druge javne funkcionere (OECD, 2014). Potrebno je razmotriti rizik – da visokim javnim funkcionerima državna preduzeća služe kao kanal za političko finansiranje, pokroviteljstvo ili sticanje ličnog ili stranačkog bogatstva. Preduzeća u državnom vlasništvu pod rizikom su u slučaju:

- I) opšteg nedostatka integriteta u javnom sektoru;
- II) nedostatka profesionalizma u vršenju prava državnog vlasništva;
- III) neadekvatnog upravljanja rizicima i korporativnih kontrola koje su nedovoljne ili zanemarene;
- IV) slabog sprovođenja zakona ili nezakonite zaštite od sprovođenja zakona i drugih disciplinskih mjera.

Smjernice za BPKI namijenjene su kao dodatak i dopuna Smjernicama za državna preduzeća, jer sadrže smjernice za državu o tome kako treba da ispuni svoju ulogu aktivnog i informisanog vlasnika u području borbe protiv korupcije i jačanja integriteta. Ključni elementi navedeni u Smjernicama za BPKI i Smjernicama za državna preduzeća obuhvataju:

- I) profesionalizaciju državnog vlasništva;
- II) podsticanje rada državnih preduzeća uz učinkovitost, transparentnost i odgovornost na nivou privatnih kompanija s najboljim praksama;
- III) osiguravanje jednakih uslova tržišne konkurentnosti između preduzeća u državnom vlasništvu i privatnih kompanija, kada je to relevantno.

Smjernice za BPKI razvijene su uz razumijevanje da država, u ulozi vlasnika preduzeća, treba da poštuje četiri temeljna načela slična onima koja su zastupljena u Smjernicama za državna preduzeća. Prvo načelo je da se pravo državnog vlasništva ostvaruje u ekonomskom okruženju utemeljenom na pravilima, pri čemu svaki privredni subjekt dobija ovlaštenja na osnovu zakona, u skladu s kojima se i ponaša. Drugo načelo odnosi se na strogo razdvajanje uloga države kao vlasnika i rukovodećeg organa državnog preduzeća (država operativnu autonomiju prepušta državnim preduzećima). Treća načelo se odnosi na potrebu za jasnom razlikom između uloge države kao vlasnika i njenih drugih uloga (npr. regulatorna, zakonodavna ili tužilačka uloga). Četvrto, državna preduzeća ne smiju uživati nepravednu prednost zbog svoje bliskosti sa državom, niti se smiju preoptereti propisima i kontrolama u poređenju sa privatnim kompanijama.

Smjernice za BPKI primjenjive su na sva državna preduzeća koja obavljaju privredne djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da su posvećena i ostvarivanju ciljeva javne politike ili sprovođenju javnih ovlaštenja ili funkcija.<sup>1</sup> Pojedine odredbe iz Smjernica za BPKI možda izlaze iz okvira onoga što je moguće sprovesti za veoma mala državna preduzeća i u takvim slučajevima potrebno je

<sup>1</sup> S obzirom na to da se strukture državnih preduzeća razlikuju od države do države, ali i usljed nepostojanja jedinstvene, univerzalno prihvaćene definicije državnih preduzeća, a u cilju utvrđivanja da li je određeni subjekt državno preduzeće, mogu se koristiti pitanja o određenim ključnim činjenicama. Analizom je potrebno obuhvatiti razmatranje vlasništva, kontrole, statusa i funkcije subjekta. S obzirom na to da subjekti možda neće jasno pripadati navedenoj definiciji državnog preduzeća, država bi mogla da razmotri da li u tim preduzećima ima koristi od primjene odgovarajućih preporuka sadržanih u Preporuci. Državne uprave takođe se razlikuju po tome kako su strukturirane i, u nekim slučajevima, mogu raspolagati različitim državnim agencijama za ostale poslove upravljanja. Takve agencije takođe moraju biti svjesne povećanog rizika od korupcije u sektoru državnih preduzeća. Preporuka može biti korisna tim agencijama, nezavisno od toga da li su dotični subjekti, prema definiciji, državna preduzeća.

primijeniti načela fleksibilnosti i srazmjernosti. Kao vodeće načelo, subjekti odgovorni za vlasničke funkcije preduzeća koja su na nivou nižem od nacionalnog nivoa vlasti trebalo bi, prema potrebi, da nastoje da sprovede što više preporuka iz Smjernica za BPKI.

Iako su Smjernice za BPKI namijenjene kao dodatak i dopuna Smjernicama za državna preduzeća, one se, takođe, oslanjaju na postojeće pravne akte OECD-a, koji se odnose na borbu protiv korupcije, integritet i korporativno upravljanje i dopunjuju ih, prije svega Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0293](#)] i povezane pravne akte, kao i Preporuku Savjeta o javnom integritetu [[OECD/LEGAL/0435](#)].

# Preporuka Savjeta o Smjernicama za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u državnim preduzećima

## SAVJET

**UZIMAJUĆI U OBZIR** član 5. b) Konvencije o Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj od 14. decembra 1960. godine;

**UZIMAJUĆI U OBZIR** Preporuku Savjeta o Smjernicama za korporativno upravljanje državnim preduzećima [[OECD/LEGAL/0414](#)] (u daljem tekstu „Smjernice za državna preduzeća”), za koju ova Preporuka definiše usklađene smjernice za integritet u državnim preduzećima;

**UZIMAJUĆI U OBZIR** Deklaraciju o međunarodnim ulaganjima i multinacionalnim preduzećima [[OECD/LEGAL/0144](#)] i Smjernice za multionacionalna preduzeća; Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0293](#)]; Preporuku Savjeta o Smjernicama za upravljanje sukobom interesa u državnoj upravi [[OECD/LEGAL/0316](#)]; Preporuku Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0378](#)], uključujući Aneks II: Smjernice dobre prakse o internoj kontroli, etici i usklađenosti; Preporuku Savjeta o Smjernicama za kontrole poslovanja za odgovorne lance nabavke minerala iz područja pogođenih sukobima i visokorizičnih područja [[OECD/LEGAL/0386](#)]; Preporuku Savjeta o javnom integritetu [[OECD/LEGAL/0435](#)]; Preporuku Savjeta o načelima korporativnog upravljanja [[OECD/LEGAL/0413](#)]; Preporuku Savjeta o javnim nabavkama [[OECD/LEGAL/0411](#)] i Preporuku Savjeta o Smjernicama OECD za kontrolu odgovornog poslovnog ponašanja [[OECD/LEGAL/0443](#)];

**PREPOZNAJUĆI** važnu ulogu koju državna preduzeća imaju u mnogim ekonomskim sredinama, njihovo sve veće učešće na međunarodnim tržištima i velike koristi koje proizlaze iz dobrog korporativnog upravljanja u državnim preduzećima;

**PREPOZNAJUĆI** da se državna preduzeća suočavaju s određenim izazovima u upravljanju koji proizlaze iz činjenice da ostvarivanje njihovih prava vlasništva u ime šire javnosti obavljaju državni funkcioneri;

**PREPOZNAJUĆI** da se državna preduzeća suočavaju s rizikom od korupcije, kako u ulozi davaoca, tako i u ulozi primaoca mita, kao i s drugim nezakonitim postupanjima koja mogu biti izraženija u slučaju;



- I) opšteg nedostatka integriteta u javnom sektoru;
- II) nedostatka profesionalizma pri ostvarivanju prava državnog vlasništva;
- III) upravljanja rizicima i korporativnih kontrola koje nijesu dovoljne ili su zanemarene;
- IV) slabog sprovođenja zakona ili neprimjerene zaštite od sprovođenja zakona i drugih disciplinskih mjera;

**PREPOZNAJUĆI** da državna preduzeća ne smiju da djeluju kao kanali za političko finansiranje, pokroviteljstvo ili sticanje ličnog ili stranačkog bogatstva;

**PREPOZNAJUĆI** važnost Visokih načela grupe G20 za sprečavanje korupcije i osiguravanje integriteta u državnim preduzećima, kao i aktivnosti OECD-a vezanih za trgovinu proizvodima u javnom vlasništvu i korupciju u vrijednosnom lancu prerađivačke industrije;

**PRIMJEĆUJUĆI** da sprečavanje korupcije i promovisanje integriteta u državnim preduzećima u podjednakoj mjeri zahtijeva uzajamne napore države i državnih preduzeća, oslanjajući se, prije svega, na integritet države i njene odgovornosti u vezi sa ostvarivanjem prava vlasništva i, zatim, na dobre prakse državnih preduzeća u njihovim sektorima djelovanja;

**PRIMJEĆUJUĆI** da je ova Preporuka primjenjiva na sva državna preduzeća koja obavljaju privredne djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da su posvećena i ostvarivanju ciljeva javne politike ili sprovođenju javnih ovlašćenja ili funkcija;

**Na prijedlog Odbora za korporativno upravljanje, posredstvom Radne grupe za državno vlasništvo i privatizaciju, i u saradnji sa Radnom grupom za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama i Radnom grupom visokih javnih funkcionera za integritet:**

**I - SAGLASAN JE** da će se, u svrhu ove Preporuke, koristiti sljedeće definicije:

- *Državna preduzeća:* Zemlje se razlikuju u pogledu na raspon ustanova koje se smatraju državnim preduzećima. U skladu sa Smjernicama 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 djelovi njihovih aktivnosti, uglavnom privrednog karaktera.
- *Vlasništvo i kontrola:* Preporuka se primjenjuje na preduzeća koja nadzore država, bilo da je država stvarni vlasnik većine akcija s pravom glasa ili da na drugi način vrši istovjetni stepen kontrole. Primjeri istovjetnog stepena kontrole uključuju, na primjer, slučajeve u kojima zakonske odredbe ili statuti preduzeća osiguravaju stalnu državnu kontrolu preduzeća ili upravnog odbora u kojem ima manjinski udio. Neke granične slučajeve potrebno je rješavati na pojedinačnoj osnovi, u skladu sa Smjernicama za državna preduzeća.

- *Upravljačka tijela državnih preduzeća* (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 nadzornog odbora*: Mnoge državne uprave postavljaju „nezavisne” članove u nadzorne odbore državnih preduzeća, ali opseg i definicija nezavisnosti značajno se 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 koji je 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.
- *Interne kontrole*: Kontrolne aktivnosti koje sprovode nadzorni odbor, rukovodstvo i drugo osoblje državnog preduzeća, osmišljene radi ostvarivanja ciljeva državnog preduzeća u vezi s aktivnostima, izvještavanjem i usklađenošću, 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 (kao opšte pravilo, imenuju se na godišnjoj glavnoj skupštini preduzeća). Tekst Smjernica jasan je 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”).

# A. Integritet države

**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 državnih preduzeća. U tu svrhu, Obveznici treba da, na primjeren način djelujući putem vlasničkih organa, preduzmu sljedeće mjere:**

## Primjena visokih standarda ponašanja za državu

1. Država mora dati prednost javnom interesu i reagovati na probleme s integritetom u državnom preduzeću čiji je vlasnik, i u vezi s njim. To uključuje, između ostalog, promovisanje kulture transparentnosti u cijeloj državnoj upravi, pri čemu se o etičkim dilemama, pitanjima javnog integriteta i greškama može otvoreno razgovarati, dok rukovodstvo reaguje na bitna pitanja i predano nudi pravovremene savjete i rješenja.
2. Na državu treba da se primjenjuju visoki standardi ponašanja koji će služiti kao primjer za ponašanje u državnim preduzećima i država treba da pokaže integritet prema javnosti kao stvarnom vlasniku. U tu svrhu, predstavnici vlasničkog organa i ostale strane odgovorne za ostvarivanje prava vlasništva u ime države treba da:
  - I) Prolaze kroz procedure zapošljavanja, zadržavanja, obuka, penzionisanja i nagrađivanja koje se zasnivaju na načelima učinkovitosti, transparentnosti i unaprijed definisanim kriterijumima kao što su: kompetencije, jednakost, sposobnost i integritet.
  - II) Podliježu pravilima koja se tiču sukoba interesa, a u dovoljnoj mjeri se bave sukobima koji mogu nastati kroz upravljanje određenim državnim preduzećem ili portfeljima državnih preduzeća ili kao rezultat aktivnosti koje sprovodi državno preduzeće, a sukobi mogu biti i vezani za sektor u kojem državno preduzeće djeluje. Takva pravila mogu ograničiti mogućnosti određenih državnih službenika, poput zaposlenih u vlasničkom organu, da posjeduju akcije u državnom preduzeću ili u sektoru u kojem državno preduzeće posluje (npr. konkurenti ili dobavljači) ili da učestvuju u korporativnom upravljanju preduzećima u privatnom sektoru.
  - III) Podliježu odredbama vezanim za postupanje sa povjerljivim informacijama, kako

bi se umanjio rizik od trgovanja povlašćenim informacijama.

- IV) Imaju jasna pravila i procedure za prijavljivanje sumnji na stvarna ili podstaknuta nezakonita ili neregularna postupanja koja primijete tokom vršenja vlasničkih funkcija. Kada je to potrebno i prikladno, procedure moraju da uključuju izvještavanje nadležnih organa izuzetih iz vlasničke funkcije, a koji imaju ovlašćenje i sposobnost za sprovođenje nepristranih istraga. Posljedično, pojedinci koji prijavljuju probleme treba da su zakonski i u praksi zaštićeni od svih vrsta neopravdanih razlika u tretmanu, tj. odnosu.

- 3. Vlasnički organ mora da odgovara relevantnim predstavničkim tijelima, uključujući nacionalnu zakonodavnu vlast.

## Uspostavljanje vlasničkih struktura koje promovišu integritet

- 4. Država mora preduzeti odgovarajuće korake za sprečavanje zloupotrebe državnih preduzeća u svrhu lične ili političke koristi, uključujući sljedeće:

- I) Preduzimanje potrebnih mjera kojima se utvrđuje da se primjenjivi zakoni kojima se sankcioniše podmićivanje javnih funkcionera jednako odnose na predstavnike upravljačkih tijela državnih organa, rukovodstvo i zaposlene kada se oni pravno smatraju javnim funkcionerima.
- II) Preduzimanje mjera potrebnih za zabranu korišćenja državnih preduzeća kao instrumenata za podmićivanje stranih i domaćih javnih funkcionera.
- III) Preduzimanje potrebnih mjera za zabranu korišćenja državnih preduzeća kao kanala za finansiranje političkih aktivnosti i za donacije političkim kampanjama.

- 5. Vlasničke strukture treba da omogućavaju integritet, što podrazumijeva sljedeće:

- I) Jasno utvrđivanje ostvarivanja prava vlasništva unutar državne uprave centralizovane u jednom vlasničkom organu ili, ako to nije moguće, kroz koordinaciono tijelo koje ima ovlašćenja i kompetencije za djelotvorno obavljanje dužnosti.
- II) Razdvajanje vlasništva od drugih poslova upravljanja radi svođenja na najmanju mjeru sukoba interesa i prilika za političku intervenciju (nestratesku ili operativnu) i drugih nezakonitih uticaja države koji služe političarima ili politički povezanim trećim stranama u državnim preduzećima. Kada su vlasničke funkcije dodijeljene ministarstvima s drugim funkcijama u vezi sa državnim preduzećima, treba preduzeti odgovarajuće mjere u svrhu razdvajanja tih funkcija.
- III) Pojašnjavanje i javno objavljivanje informacija o vlasničkoj strukturi, uključujući





povezivanje državnih preduzeća s vlasničkim organom odgovornim za dotična državna preduzeća. Ovo bi, na primjer, moglo uključivati upisivanje državnih preduzeća u registre stvarnih vlasnika.

- IV) Pojašnjavanje i javno objavljivanje uloga drugih (nevlasničkih) državnih funkcija u odnosu na državna preduzeća, koje mogu saradivati, bilo povremeno ili često, sa državnim preduzećima pri vršenju funkcija – uključujući, između ostalog, regulatorne agencije i revizorske i kontrolne institucije.
- V) Podsticanje profesionalnog dijaloga između vlasničkog organa i državnih organa odgovornih za sprečavanje korupcije (ili drugih nezakonitih postupanja), kada je to prikladno i kada to dopušta pravni sistem.
- VI) Uspostavljanje odgovarajućeg okvira za komunikaciju koji uključuje vođenje evidencije o komunikaciji vlasničkog organa i državnog preduzeća.
- VII) Održavanje visokih standarda transparentnosti i objavljivanja podataka kada državna preduzeća kombinuju privredne djelatnosti sa ciljevima javne politike u smislu strukture troškova i prihoda, čime se omogućava pripajanje područjima glavnih djelatnosti.
- VIII) Osiguravanje da je vlasnički organ opremljen za redovan nadzor, pregled i procjenu učinkovitosti državnih preduzeća, kao i za nadgledanje i nadzor usklađenosti državnih preduzeća s primjenjivim standardima korporativnog upravljanja – uključujući one vezane za borbu protiv korupcije i integritet.

## B. Ostvarivanje prava državnog vlasništva uz integritet

**III - PREPORUČUJE 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 direktne 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 svoja očekivanja u vezi sa borbom protiv korupcije i integritetom. U tu svrhu, obveznici treba da, na primjeren način, djelujući putem vlastitih vlasničkih organa, preduzmu sljedeće mjere:**

### Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države po pitanju integriteta i borbe protiv korupcije

1. Pravni i regulatorni okvir koji se odnosi na rad i odgovornost državnih preduzeća treba da bude jasan, pri čemu se na državna preduzeća odnose najbolje prakse privatnog sektora, u područjima kao što su: korporativna odgovornost, računovodstvo i revizija. Pravni i regulatorni okvir treba da omogućavaju jednake mogućnosti na tržištu na kom državna preduzeća obavljaju privredne djelatnosti.
2. Država treba jasno da definiše ciljeve državnih preduzeća i da izbjegava netransparentne promjene u određenjima tih ciljeva. Široka ovlašćenja države i ciljevi preduzeća u državnom vlasništvu treba da se mijenjaju samo u slučaju značajnih promjena misije.
3. Vlasničkom organu treba dodijeliti ulogu za ostvarivanje prava vlasništva. Kada predstavnici državne uprave, uključujući one u vlasničkom organu, daju uputstva koja se čine nezakonitim, državna preduzeća treba da imaju mogućnost traženja savjeta ili prijave putem uspostavljenih kanala za prijavljivanje.
4. Država mora jasno da zadaje i dosljedno komunicira visoka očekivanja u vezi s integritetom i borbom protiv korupcije, između ostalog, kroz sljedeće procedure:
  - l) Utvrđivanjem i izražavanjem očekivanja u vezi sa visokorizičnim područjima koja, između ostalog, mogu uključivati: investicije i povlačenje investicija; upravljanje ljudskim resursima; nabavku robe i usluga; naknade za nadzorni odbor i više/najviše rukovodstvo; sukob interesa; političke doprinose, pregovore; traženje i iznuđivanje; favorizovanje, nepotizam ili kronizam;



davanje i primanje poklona; ugošćivanje i zabavu, kao i donacije i sponzorstva dobrotvornih organizacija.

- II) Povremenim revidiranjem očekivanja države vezanih za borbu protiv korupcije i integritet, na osnovu temeljne analize postojećih i novih rizika vezanih za korupciju.

## **Kako djeluje aktivan i informisan vlasnik u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima**

- 5. Država mora djelovati kao aktivan i informisan vlasnik u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u državnim preduzećima. Njene odgovornosti u vezi sa ovim oblastima treba, između ostalog, da uključuju i sljedeće:

- I) Uspostavljanje sistema za izvještavanje, koji omogućava redovan nadzor i procjenu učinkovitosti državnih preduzeća u odnosu na utvrđene ciljeve i prethodno definisana mjerila. Sistem treba da omogući i procjenu usklađenosti državnih preduzeća s primjenjivim standardima korporativnog upravljanja i procjenu njihove usklađenosti s očekivanjima države u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije. Izvori koji se upotrebljavaju za nadzor i procjenu treba da omogućavaju odgovarajuće razumijevanje upravljanja rizicima od korupcije u državnim preduzećima.
- II) Razvijanje kapaciteta u područjima upravljanja rizicima i kontrole u svrhu boljeg nadzora i procjene primjene odgovarajućih standarda i očekivanja vlasnika, kao i učestvovanje u razgovorima o naporima koji se ulažu u smanjivanje rizika od korupcije s nadzornim odborima državnih preduzeća.
- III) Razvijanje politike objavljivanja podataka, čime bi se definisale informacije koje državna preduzeća treba javno da objavljuju, odgovarajuće kanale za objavljivanje za državna preduzeća i mehanizme državnih preduzeća za osiguravanje kvaliteta informacija. Imajući u vidu kapacitet i veličinu državnog preduzeća, vrste objavljenih informacija treba u najvećoj mogućoj mjeri da budu usklađene s preporukama u Smjernicama za državna preduzeća, a mogu dodatno uključivati objave vezane za integritet. Država treba da razmotri razvoj mehanizama za mjerenje i procjenu sprovođenja zahtjeva koji se tiču podataka koje objavljuju državna preduzeća.
- IV) Objavljivanje svih oblika državne finansijske podrške državnim preduzećima na transparentan i dosljedan način.
- V) Korišćenje, po potrebi, referentnih vrijednosti za procjenu ukupne izloženosti države riziku usljed vlasništva u državnim preduzećima. Po potrebi, takvi alati treba da se primjenjuju i za pospješivanje i poboljšanja u oblasti upravljanja rizicima među državnim preduzećima.

## C. Promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije na nivou preduzeća

**IV - PREPORUČUJE da obveznici osiguraju da vlasnička politika u potpunosti odražava ideju – 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, preduzimaju sljedeće mjere:**

### Promovisanje integrisanih sistema za upravljanje rizicima u državnim preduzećima

1. Država treba da ohrabruje nadzorne odbore državnih preduzeća i nadzorna tijela da obavljaju svoj posao i da rukovodstvo vodi sisteme za upravljanje rizicima koji su u skladu s očekivanjima države, a gdje je to potrebno, u skladu sa zahtjevima za kompanije na tržištu kapitala. U tu svrhu, država putem vlasničkog organa treba da podstiče državna preduzeća da zauzmu pristup zasnovan na analizi rizika i da se u mjeri u kojoj je to izvodljivo pridržavaju dobrih praksi, iz čega slijedi:
  - I) Sistem za upravljanje rizicima se smatra sastavnim dijelom strategije državnih preduzeća za postizanje prethodno definisanih ciljeva. Uključuje koherentan i sveobuhvatan skup internih kontrola, etičkih i mjera usklađenosti koje su razvijene i održavaju se kao odgovor na redovne i prilagođene procjene rizika.
  - II) Sistem za upravljanje rizicima redovno je predmet nadzora nadzornog odbora, iznova se procjenjuje i prilagođava okolnostima u državnim preduzećima s ciljem uspostavljanja i održavanja relevantnosti i učinkovitosti internih kontrola, politika i procedura.
  - III) Postoji odvojenost dužnosti onih koji su odgovorni za rizike i njima upravljaju, onih koji nadziru rizike i onih koji osiguravaju nezavisne garancije unutar državnih



preduzeća.

IV) Sistem za upravljanje rizicima obuhvata procjene rizika koje ispunjavaju sljedeće zahtjeve:

I) redovno se sprovode;

II) prilagođene su državnom preduzeću;

III) uzimaju u obzir inherentne interne i eksterne rizike prema vjerovatnoći i uticaju njihove pojave na ostvarivanje ciljeva državnog preduzeća, kao i rezidualne rizike;

IV) izričito se odnose na sveobuhvatan skup rizika vezanih za korupciju, uzimajući u obzir visokorizična područja i odnose među institucijama, ali i unutrašnje međusobne odnose (npr. ponašanje ljudi i interakciju nadzornog odbora državnog preduzeća i državne uprave);

V) integrišu različite perspektive, uključujući one samog preduzeća i najznačajnijih uključenih strana (koji predstavljaju različite nivoe ovlašćenja u preduzeću, nadležnosti i različita područja poslovanja).

V) Predstavnici državnih preduzeća koji su odgovorni za procjenu rizika unutar preduzeća treba da imaju dovoljno ovlašćenja za prikupljanje informacija, identifikaciju rizika, odabir odgovarajućih odgovora na rizike i adekvatno reagovanje u slučaju problematičnih rezultata analize.

VI) Državna preduzeća treba da, kada god je to moguće, javno objave informacije o materijalnim rizicima vezanim za integritet, sistemu za upravljanje rizicima i mjerama koje se preduzimaju za ublažavanje rizika.

## Promovisanje interne kontrole, etičkih i mjera usklađenosti u državnim preduzećima

2. Bez zadiranja u upravljanje pojedinačnim državnim preduzećima, država treba da preduzme odgovarajuće korake za promovisanje integriteta u državnim preduzećima, očekujući i cijeneći da odbori državnih preduzeća i najviše rukovodstvo podstiču „korporativnu kulturu integriteta” u čitavoj korporativnoj hijerarhiji putem, između ostalog:
  - I) jasno artikulisane i vidljive korporativne politike koja zabranjuje korupciju;
  - II) omogućavanja sprovođenja primjenjivih odredbi za borbu protiv korupcije i integritet kroz snažnu, izričitu i vidljivu podršku i predanost nadzornog odbora i rukovodstva internim kontrolama, etičkim i mjerama usklađenosti (u daljem tekstu: „mehanizmi integriteta”);
  - III) promovisanja otvorene kulture koja omogućava i uvažava organizaciono osposobljavanje, ohrabruje dobro upravljanje i integritet i štiti pojedince koji prijavljuju (tzv. „uzbunjivači”);
  - IV) postavljanja primjera vlastitim ponašanjem.
  
3. Država treba da podstiče primjenu mehanizama integriteta kroz sve nivoje korporativne hijerarhije i sve subjekte gdje preduzeće ima stvarnu kontrolu, uključujući podružnice. U skladu s očekivanjima države i primjenjivim zakonskim odredbama, u mjeri u kojoj je to moguće, mehanizmi integriteta treba da:
  - I) Zahtijevaju visoke standarde ponašanja putem jasnih i pristupačnih pravila ponašanja, etike ili sličnih politika koje se odnose, konkretno, na nabavke robe i usluga i, između ostalog, naknade za nadzorni odbor i više/najviše rukovodstvo, sukobe interesa, ugošćavanje i zabavljanje, političke doprinose, donacije i sponzorstva dobrotvornih organizacija, poklone, favorizovanje, nepotizam ili kronizam, kao i finansijsko pogodovanje, potraživanje i iznuđivanje.
  - II) Osiguravaju da se visoki standardi ponašanja podržavaju, podstiču i da se sprovede posredstvom politika i pravilnika za upravljanje ljudskim resursima, pri čemu su procedure na odgovarajući način osmišljene tako da osiguravaju zapošljavanje, zadržavanje i otpuštanje zaposlenih na osnovu objektivnih, unaprijed definisanih kriterijuma.
  - III) Budu povezani sa sistemom finansijskih i računovodstvenih procedura, koji je podržan sistemom za upravljanje rizicima i povezanim internim kontrolama i razumno je osmišljen tako da osigurava održavanje vjerodostojnih i tačnih knjiga, zapisa i računa.
  - IV) Osiguravaju da državna preduzeća ne traže i ne prihvataju izuzetke koji nijesu prethodno razmotreni u zakonskom ili regulatornom okviru, uključujući bilo šta



- u vezi s ljudskim pravima, životnom sredinom, zdravljem, sigurnošću, radom, oporezivanjem i finansijskim inicijativama.
- V) Budu primijenjeni na angažovanje agenata i drugih posrednika, konsultanata, predstavnika, distributera, izvođača i dobavljača, konzorcijuma i partnera u zajedničkim aktivnostima (u daljem tekstu: „poslovni partneri”). Uz to se podrazumijeva pravilno dokumentovana dubinska analiza na osnovu rizika u vezi s njihovim zapošljavanjem ili ugovaranjem i odgovarajući i redovan nadzor poslovnih partnera. Državna preduzeća mogu, između ostalog, da uspostave jasne kriterijume provjere, obavijeste poslovne partnere o obavezi preduzeća u kontekstu integriteta i borbe protiv korupcije, i traže od poslovnih partnera pisanu uzajamnu obavezu.
- VI) Budu nadzirani od nadzornog odbora i drugih korporativnih organa, kada postoje, a koji ne zavise od rukovodstva.
4. Država treba da podstiče postojanje korporativnih mjera koje podržavaju promovisanje mehanizama integriteta na svim nivoima korporativne hijerarhije i ublažavaju oportunističko ponašanje. Ovaj pristup uključuje obuku o važećim zakonskim odredbama na svim nivoima preduzeća i podružnica, očekivanjima države i mehanizmima integriteta u preduzeću, uz mogućnost mjerenja stepena razumijevanja kroz čitavu strukturu preduzeća.
5. Država treba da podstiče odgovarajuće kanale za nadzor i izvještavanje na nivou preduzeća. Takav pristup bi, u mjeri u kojoj je to moguće, obuhvatao sljedeće:
- I) Očekivanje da interna revizija, kada ona postoji, ima ovlašćenja, autonomiju i profesionalnost potrebne za uredno vršenje svoje funkcije.
- II) Podsticanje osnivanja posebnih komiteta nadzornog odbora kada je to primjereno, naročito u oblasti upravljanja rizicima, revizije, naknada i javnih nabavki prema potrebi, svaki s najmanje jednim, a u idealnom slučaju s većinom nezavisnih članova.
- III) Podsticanje postojanja djelotvornih mjera koje sadrže smjernice i savjete za direktore, službenike, zaposlene i prema potrebi poslovne partnere, za pridržavanje mehanizama integriteta preduzeća, uključujući i problematične situacije kada im je potreban hitan savjet.
- IV) Podsticanje definisanja jasnih pravila i procedura za zaposlene ili druge osobe, koje nadzorni odbor izvještavaju o problemima vezanim za stvarna ili podstaknuta nezakonita ili neregularna postupanja u državnim preduzećima ili u vezi s njima (uključujući podružnice ili poslovne partnere). U slučaju izostanka pravovremenih korektivnih radnji ili u slučaju postojanja razumne opasnosti od nepovoljnih aktivnosti na radnom mjestu, zaposlene treba podsticati da to prijave ovlašćenim organima. Treba da budu zaštićeni, zakonski i u praksi, od svih vrsta neopravdanog

postupanja usljed prijavljivanja problema.

6. Država treba da očekuje da državna preduzeća primjenjuju visoke standarde transparentnosti i objavljivanja, slična onima u kompanijama koja su na tržištu kapitala u sličnim okolnostima, i u skladu s politikom objavljivanja na državnom nivou. Osim toga, država može da podstiče objavljivanje organizacione strukture državnih preduzeća, uključujući zajednička ulaganja i podružnice.
7. Prema potrebi, država treba da očekuje da se državna preduzeća pridržavaju zakona vezanih za lobiranje, na primjer, kroz prijavljivanje sastanaka u odgovarajućem registru.
8. Država treba da očekuje postojanje korporativnih istraživačkih i disciplinskih procedura koje promovišu usklađenost i bave se, između ostalog, pitanjima kršenja relevantnih zakona ili mehanizama integriteta preduzeća na svim nivoima.

## Čuvanje autonomije organa nadležnih za odlučivanje u državnim preduzećima

9. Primarna odgovornost države je da osigura da nadzorni odbori imaju ovlašćenja, raznolikost u sastavu, objektivnost i kompetencije potrebne za autonomno obavljanje funkcije s integritetom. Okvir korporativnog upravljanja treba da osigura da odbor odgovara preduzeću i akcionarima i da, kada je tako određeno zakonom, podliježe parlamentarnoj kontroli, uzimajući u obzir da su građani stvarni vlasnici. Između ostalog, to uključuje sljedeće:
  - I) Političari koji su na položaju sa kojeg mogu materijalno uticati na uslove poslovanja državnih preduzeća ne smiju biti članovi njihovih nadzornih odbora. Državni službenici i drugi javni funkcioneri mogu biti članovi odbora, pod uslovom da se na njih primjenjuju zahtjevi u vezi sa kvalifikacijama i sukobom interesa. Na bivše političare, kao opšte pravilo, treba da se primjenjuje prethodno usaglašen period „hlađenja”.
  - II) U svakom nadzornom odboru treba da se nalazi odgovarajući broj nezavisnih članova.
  - III) Sva kolektivna i pojedinačna odgovornost članova nadzornog odbora treba jasno da se definiše. Svi članovi nadzornog odbora treba da imaju pravnu obavezu djelovanja u najboljem interesu preduzeća i da budu svjesni ciljeva akcionara. Svi članovi nadzornog odbora obavezni su da objavljuju pojedinosti o svom privatnom



- vlasništvu u državnom preduzeću i da se drže mjerodavnih propisa o trgovanju povlašćenim informacijama.
- IV) Članovi nadzornog odbora državnih preduzeća i rukovodstvo treba nadležnim organima da dostavljaju informacije u vezi sa ulaganjima, aktivnostima, zaposlenjem i povlasticama iz kojih bi mogao proizaći potencijalni sukob interesa.
  - V) Članovi nadzornog odbora moraju biti birani na osnovu ličnog integriteta i profesionalnih kvalifikacija, uz primjenu jasnog, dosljednog i unaprijed određenog skupa kriterijuma za nadzorni odbor u cjelini, za pojedinačne položaje u nadzornom odboru i za predsjedavajućeg. Sve mora biti podložno transparentnim procedurama koje treba da obuhvataju raznolikost, pozadinske provjere i, prema potrebi, mehanizme čiji je cilj sprečavanje budućih potencijalnih sukoba interesa (npr. izjave o imovinskom stanju).
  - VI) Treba da postoje mehanizmi za upravljanje sukobima interesa koji mogu spriječiti članove nadzornog odbora u obavljanju njihovih dužnosti u interesu preduzeća i za ograničavanje političkog uplitanja u postupanja nadzornog odbora. Potencijalni sukobi interesa treba da budu izneseni u trenutku imenovanja, a tokom mandata u nadzornom odboru, izjave treba da budu ažurne.
  - VII) Treba da postoje mehanizmi procjene i održavanja učinkovitosti rada i nezavisnosti nadzornog odbora. To može uključivati, između ostalog, ograničenja trajanja bilo kojeg stalnog imenovanja ili dopuštenog broja ponovnih imenovanja u nadzornim odborima, kao i resursa koji nadzornom odboru omogućavaju pristup nezavisnim informacijama ili vještačenju.
10. Država treba da izrazi očekivanje da nadzorni odbor primjenjuje visoke standarde za zapošljavanje i ponašanje najvišeg rukovodstva i drugih članova izvršnog rukovodstva, koje treba da budu imenovani na osnovu profesionalnih kriterijuma. Posebnu pažnju treba posvetiti upravljanju sukobima interesa koje je vezano za kretanje aktivnih članova između javnog i privatnog sektora (poznato kao praksa „rotirajućih vrata”).

## D. Odgovornost državnih preduzeća i države

**V - PREPORUČUJE da obveznici osiguraju pravovremeno otkrivanje korupcije, istrage i sankcionisanje. Ključne procedure treba da 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 finansijska 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:**

### Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole za državna preduzeća

1. Kada zakonodavstvo to dopušta, državna preduzeća mogu biti pozvana da šalju izvještaje nacionalnom zakonodavnom organu ili sličnom izabranom državnom organu. Državna preduzeća treba da objavljuju i godišnje izvještaje o radu preduzeća, kao i revidirane finansijske izvještaje, a država kao vlasnik treba da vodi objedinjene izvještaje o javno dostupnom portfelju preduzeća u državnom vlasništvu.
2. Država treba da djeluje podsticajno, kako bi finansijski izvještaji državnih preduzeća bili podvrgnuti godišnjoj nezavisnoj eksternoj reviziji na osnovu međunarodno priznatih standarda za preduzeća na tržištu kapitala. Eksterni revizori treba da imaju sposobnost, profesionalnost i nezavisnost za objektivnu procjenu računa, finansijskih izvještaja i internih kontrola preduzeća. U obzir se može uzeti sljedeće:
  - I) Eksterni revizori treba da budu odgovorni akcionarima i da iskazuju dužnu profesionalnu pažnju tokom sprovođenja revizije.
  - II) Treba razviti procedure za odabir eksternih revizora, u skladu sa Smjernicama za državna preduzeća. Od ključne važnosti je da eksterni revizori budu nezavisni od državnog preduzeća i velikih akcionara, tj. od države.
  - III) Kada vrhovne revizorske institucije igraju ulogu u nadzoru državnih preduzeća, država treba da zahtijeva da državna preduzeća budu dodatno podvrgnuta godišnjim eksternim revizijama sprovedenim u skladu s međunarodno priznatim standardima. Vrhovne revizorske institucije ne smiju biti zamjena za eksternog revizora. Ako su one dodatno prisutne, vrhovne revizorske institucije treba da

- izbjegavaju preklapanje, fragmentaciju ili dupliranje s područjem revizija koje sprovode eksterni revizori.
- IV) Eksterni revizori državnih preduzeća moraju da podliježu istim kriterijumima nezavisnosti koji važe za eksterne revizore kompanija iz privatnog sektora. To zahtijeva posebnu pažnju revizorskog komiteta ili odbora, i uopšteno, uključuje ograničavanje pružanja nerevizorskih usluga državnim preduzećima koja se podvrgavaju reviziji, kao i povremene rotirajuće izmjene revizora ili objavljivanje javnih konkursa za poslove eksterne revizije.
  - V) Vrhovna revizorska institucija, ako je imenovana, može dodatno i povremeno sprovoditi reviziju:
    - (i) finansijskih transakcija, uključujući prenose subvencija i imovine, između države i državnih preduzeća;
    - (ii) državno vršenje vlasničkih funkcija.
  - VI) Za državna preduzeća s političkim ciljevima, vrhovna revizorska institucija dodatno može da procijeni primjerenost mjera za upravljanje rizicima i integritetom, koje su uspostavljene radi postizanja pomenutih ciljeva. Revizorske nalaze treba pravovremeno da razmatra zakonodavac u skladu sa budžetskim ciklusom i da ih javno objavi.
  - VII) Od eksternih revizora ne treba očekivati da u okviru revizije istražuju korupciju ili nezakonita postupanja, osim ako im je to povjereno. Međutim, od njih treba zahtijevati da nadležne organe za korporativni nadzor i, prema potrebi, nadležne organe nezavisne od preduzeća izvještavaju o stvarnim ili mogućim nezakonitim ili nepravilnim postupanjima.
3. Ulogu eksternog nadzora i kontrole u okviru sistema javnog integriteta treba pojačati osiguravanjem da nadzorni organi, regulatorne agencije i upravni sudovi reaguju na informacije primljene od trećih strana – o sumnjivim nepravilnim postupanjima ili nepravilnom ponašanju, a u vezi sa državnim preduzećima ili državom kao njihovim vlasnikom (na primjer, žalbe ili optužbe koje su podnijele kompanije, zaposleni i druge osobe).

## Preduzimanje mjera i poštovanje propisanih procedura za istrage i krivično gonjenje

4. Potrebno je omogućiti sprovođenje pravnih i regulatornih zahtjeva koji utiču na prakse korporativnog upravljanja. Taj proces je uglavnom van okvira ovlašćenja onih koji imaju prava vlasništva nad državnim preduzećima, ali vlasnički organ treba u potpunosti da saraduje s relevantnim organima i ne smije ni pod kojim uslovima preduzimati korake koji ometaju postupke koji su u toku.
5. Treba da postoje srazmjerne i odvratajuće građanske, upravne ili krivično-pravne sankcije za korupciju. Treba da se primjenjuju na fizička i pravna lica, uključujući državna preduzeća.
6. Osobama koje su spremne da prijave stvarna ili podstaknuta nezakonita ili nedopuštena postupanja u državnim preduzećima i u vezi s njima, uključujući ona povezana s državom kao vlasnikom, treba ponuditi pravnu i praktičnu zaštitu od svih vrsta neopravdanih razlika u postupanju prema njima, nastalih kao posljedica prijave.
7. Obveznici treba da podstiču državna preduzeća koja prime prijave o stvarnim ili sumnjivim nezakonitim ili nedopuštenim postupanjima od eksternog revizora na aktivno i djelotvorno reagovanje na takve prijave.
8. Potrebno je razviti transparentne procedure kako bi se osiguralo da sve otkrivene nepravilnosti u državnim preduzećima i u vezi s njima budu istražene i, po potrebi, sankcionisane u skladu s nacionalnim pravnim procedurama. Sprovođenje odredbi u pravnom okviru treba da bude rigorozno i da se vrši sistematski, a treba i da osigura da državna preduzeća ne dobiju nepoštenu prednost ili budu zaštićena na osnovu vlasništva. Takođe:
  - I) Nadzorni, regulatorni i izvršni organi treba da imaju ovlašćenja, integritet i resurse za ispunjavanje svojih dužnosti na profesionalan i objektivan način, uz istovremeno garantovanje sprovođenja propisanih postupaka i poštovanja osnovnih prava. Osim toga, njihove odluke ne smiju da se neopravdano odgađaju i, prema potrebi, moraju biti primjerene, transparentne i u cjelosti objašnjene.
  - II) Istraživanje i krivično gonjenje slučajeva korupcije ili povezanih nezakonitih radnji, koje uključuju državna preduzeća, ne smiju biti pod uticajem razmatranja nacionalnih ekonomskih interesa, potencijalnog učinka na odnose s drugom državom ili identiteta uključenog fizičkog ili pravnog lica.
  - III) Nadležni državni organi moraju da saraduju pri istragama koje uključuju državna preduzeća ili državu kao vlasnika preduzeća i moraju podsticati državna preduzeća

da postupaju na isti način.

9. Nakon otkrivanja korupcije ili nezakonitog postupanja, vlasnički organ treba da ima procedure za praćenje državnih preduzeća u cilju smanjenja vjerovatnoće ponavljanja. Procedure mogu uključivati, između ostalog, podsticanje državnih preduzeća da razviju akcioni plan na osnovu analize glavnih uzroka i prenošenje naučenih lekcija unutar čitave strukture državnog preduzeća. Država, posljedično, treba da procijeni potrebu za reformama unutar državnog preduzeća ili pri vršenju svojih dužnosti.

## **Traženje doprinosa od civilnog društva, javnosti, medija i poslovne zajednice**

10. Transparentnost i uključivanje zainteresovanih strana treba da se podstiče u svim fazama postupaka donošenja odluka na nivou države u cilju promovisanja odgovornosti i javnog interesa. To znači da država mora biti primjer u oblasti transparentnosti i da mora aktivno nastojati da unapređuje znanje javnosti o državnim preduzećima.
11. Nadležni državni organi treba da podstiču saradnju sa zainteresovanim stranama, sindikatima, predstavnicima privatnog sektora, javnošću i medijima, u cilju omogućavanja analize objavljenih informacija i, prema potrebi, isticanja i ukazivanja na probleme korupcije u državnim preduzećima, i u vezi s njima.
12. Država može da podstiče državna preduzeća da razmotre saradnju sa civilnim društvom, poslovnim organizacijama i profesionalnim udruženjima koja mogu jačati razvoj i djelotvornost mehanizama integriteta.
13. Uključene i druge zainteresovane strane, uključujući povjerioce i konkurente, treba da imaju pristup djelotvornoj pravnoj zaštiti kroz nepristrasne pravne ili arbitražne postupke, kada smatraju da su njihova prava povrijeđena.
14. Predstavnici države i državnih preduzeća moraju da se uzdrže od aktivnosti koje služe za suzbijanje ili ograničavanje građanskih sloboda, uključujući slobode za iznošenje kritika, kao i aktivnosti koje bi uticale na i istraživanja koja sprovode organizacije civilnog društva, sindikata, predstavnika privatnog sektora, javnosti i medija.

## Dodatne odredbe

**VI - POZIVA** Glavnog sekretara da dijeli ovu Preporuku.

**VII - POZIVA** Obveznike da dijele ovu Preporuku.

**VIII - POZIVA** zemlje koje nijesu obveznici da uzmu u obzir ovu Preporuku i da je se, po potrebi, pridržavaju u skladu s pregledom Radne grupe o praksama državnog vlasništva i privatizacije.

**IX - UPUĆUJE** Odbor za korporativno upravljanje, posredstvom Radne grupe za državno vlasništvo i privatizaciju, i u saradnji sa Radnom grupom za suzbijanje podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama i Radnom grupom visokih javnih funkcionera za integritet, da:

1. Služi kao forum za razmjenu informacija o iskustvima u implementaciji ove Preporuke;
2. Kroz sveobuhvatni postupak razvije Vodič za sprovođenje, koji Obveznicima pomaže u implementaciji Preporuke;
3. Nadzire implementaciju ove Preporuke i izvještava Savjet o njenoj implementaciji, najkasnije pet godina nakon usvajanja i barem svakih deset godina nakon toga.

# Bibliografija

- G20 [2018], G20 Visoka načela o sprečavanju korupcije i osiguravanju integriteta u državnim preduzećima, [http://www.g20.utoronto.ca/2018/final\\_hlps\\_on\\_soers.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soers.pdf).
- OECD [2019], Preporuke Savjeta OECD o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u državnim preduzećima, <https://legalinstruments.OECD.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0451>.
- 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], Strateški pristup OECD borbi protiv korupcije i promovisanju integriteta, <https://www.OECD.org/corruption/OECD-strategic-approach-to-combatingcorruption-and-promoting-integrity.htm>.
- OECD [2018c], Vodič OECD za kontrolu odgovornog poslovnog ponašanja, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-ResponsibleBusiness-Conduct.pdf>.
- OECD [2017], Preporuka Savjeta o javnom integritetu, <http://www.OECD.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.
- OECD [2016], Vodič OECD za kontrole poslovanja za odgovorne lance nabavke minerala iz područja pogođenih sukobima i visokorizičnih područja: treće izdanje, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264252479-en>.
- OECD [2015a], Smjernice OECD za korporativno upravljanje državnim preduzećima, izdanje iz 2015. godine, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OECD [2015b], Načela G20/OECD o korporativnom upravljanju, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OECD [2015c], Preporuka Savjeta o javnim nabavkama, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.
- OECD [2014], Izveštaj OECD o stranom podmićivanju: Analiza slučajeva podmićivanja stranih javnih funkcionera, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.
- OECD [2011], Deklaracija OECD i Odluka o međunarodnim investicijama i multinacionalnim preduzećima, <http://www.oecd.org/investment/oecddeclarationanddecisions.htm>.
- OECD [2011], Smjernice OECD za multinacionalna preduzeća, <http://mneguidelines.OECD.org/guidelines/>.
- OECD [2011], Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama, <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

- OECD [2009], Preporuka Savjeta o daljoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama i njen Aneks II: Vodič o dobroj praksi za interne kontrole, etiku i usklađenost, <http://www.oecd.org/corruption/antibribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm>.
- OECD [2003], Preporuka Savjeta o Smjericama za upravljanje sukobima interesa u javnoj upravi, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm>.

