

Smjernice za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu

Smjernice za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu



Ovu publikaciju navodite na sljedeći način:

OECD (2019.), Smjernice za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu,

www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm

Ovo je neslužbeni prijevod. Iako su uloženi svi naporu kako bi se osiguralo vjernost izvornim tekstovima, jedine službene verzije su tekstovi na engleskom i francuskom jeziku dostupni na web-stranici OECD-a <https://legalinstruments.oecd.org>.

Glavni tajnik OECD-a odgovoran je za objavljivanje ovoga rada. Ovdje iznesena mišljenja i argumenti ne odražavaju nužno službena stajališta zemalja članica OECD-a, državnih uprava zemalja članica OECD-a kao ni stajališta Europske unije. Ovaj dokument i bilo koja ovdje uključena karta ne dovode u pitanje status ili suverenitet nad bilo kojim teritorijem, razgraničavanje međunarodnih granica i naziv bilo kojeg teritorija, grada ili područja.

Uvod

Rješavanje problema korupcije i jačanje integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu jasan je politički prioritet. Danas su 102 od 500 najvećih poduzeća u svijetu u vlasništvu države, uz jasnu tendenciju rasta tog trenda. Od početka stoljeća taj se broj utrostručio. S obzirom na njihovu sve značajniju ulogu globalnih konkurenata, transparentan i učinkovit rad poduzeća u državnom vlasništvu važnije je no ikada prije.

Istraživanje koje su proveli OECD i druge organizacije pokazuje da određena poduzeća u državnom vlasništvu mogu biti posebno izložena riziku od korupcije. Državno vlasništvo koncentrirano je u visokorizičnim sektorima, poput prerađivačke industrije i infrastrukture, u kojima se putem vrijednih koncesija i opsežnih projekata javne nabave javni i privatni sektori isprepliću. Za učinkovito smanjivanje tih rizika od korupcije nužno je snažno i odgovorno državno vlasništvo. Istovremeno, poduzeća u državnom vlasništvu u mnogim gospodarstvima nastavljaju pružati ključne javne usluge. Trošak za javni proračun i neželjeni učinci loše raspodijeljenih sredstava uslijed korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu mogu opasno narušiti povjerenje građana u javne institucije.

Kvaliteta korporativnog upravljanja i način na koji država ostvaruje svoja prava vlasništva mogu pomoći u rješavanju mnogih od ovih pitanja. Neka poduzeća u državnom vlasništvu i dalje djeluju kao javne ustanove unatoč tome što imaju gospodarske ciljeve i sudjeluju u tržišnom natjecanju, a mnogima nedostaju kompleksni mehanizmi za upravljanje rizicima i nadzor usklađenosti koji se viđaju u privatnim tvrtkama s najboljim praksama. Osim toga, u poduzećima u državnom vlasništvu može doći do nedopuštenih intervencija visokih javnih dužnosnika i ostalih trećih strana. Preporuka Vijeća o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu (ACI smjernice) državama kao vlasnicima može pomoći u jačanju integriteta i borbi protiv korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu. One nadopunjuju već postojeće Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu.

4 | UVOD

ACI smjernice predstavljaju uvriježeni međunarodni konsenzus. O njima se opsežno govori u Visokim načelima skupine G20 u području sprječavanja korupcije i osiguravanja integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu, koja su čelnici skupine G20 odobrili 2018. godine. ACI smjernice odražavaju položaj OECD-a kao globalno vodećeg tijela za postavljanje standarda u području upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu, borbe protiv korupcije i integritet. One nadopunjuju OECD-ov priručnik i podižu međunarodni konsenzus na višu razinu pretvarajući obveze u konkretne mjere.

Savjetujem svim državama članicama OECD-a i partnerskim državama da aktivno primjenjuju ACI smjernice. U korporativnom svijetu sutrašnjice poduzeća u državnom vlasništvu trebala bi biti primjer borbe protiv korupcije u javnom sektoru. Prenošanjem i provedbom ovih Smjernica zakonodavci mogu poduzeti ključan korak u tom smjeru.



Angel Gurría
Glavni tajnik OECD-a

Predgovor

Preporuka Vijeća OECD-a o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu (ACI smjernice) prvi je međunarodni instrument koji državama, u njihovoj ulozi vlasnika poduzeća, nudi podršku u borbi protiv korupcije i promicanju integriteta poduzeća u čijem su vlasništvu.

Ove ACI smjernice poslužit će kao popratni instrument uz preporuku Vijeća OECD-a o Smjernicama za korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu (Smjernice za poduzeća u državnom vlasništvu). Smjernice za poduzeća u državnom vlasništvu na sličan su način primjenjive na sva poduzeća u državnom vlasništvu koja obavljaju gospodarske djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da su posvećena ostvarivanju ciljeva javne politike ili provođenju javnih ovlasti ili funkcija.

ACI smjernice koje su usvojene na sjednici Vijeća OECD-a na ministarskoj razini dana 22. svibnja 2019. unose novu dimenziju u OECD-ov priručnik za borbu protiv korupcije i promicanje integriteta. Smjernice se pozivaju na postojeće globalne standarde te ih nadopunjuju, uključujući Smjernice za poduzeća u državnom vlasništvu, Načela skupine G20 i OECD-a o korporativnom upravljanju, Konvenciju OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama i Preporuku Vijeća OECD-a o javnom integritetu. Kao takve, ACI smjernice dodatno doprinose provedbi strateškog pristupa OECD-a u borbi protiv korupcije i promicanju integriteta.

Zahvale

Ove Smjernice razvila je Radna skupina za državno vlasništvo i privatizaciju Odbora OECD-a za korporativno upravljanje, u suradnji s Radnom skupinom OECD-a za suzbijanje odmičivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama i OECD-ovom Radnom skupinom za javni integritet visokih dužnosnika.

Za ACI smjernice zaslužna je predanost i stručnost ovih tijela te njihovo nezamjenjivo znanje sadržano u njihovim odgovarajućim aktima. Zahvaljujući njihovoj jedinstvenoj višegodišnjoj suradnji, ACI smjernice oslanjanju se na postojeće međunarodne akte vezane uz korporativno upravljanje, borbu protiv korupcije i integritet te su s njima u potpunosti usklađene. Zastupnici triju tijela i njihova Tajništva OECD-a dali su značajan doprinos u postupku savjetovanja te će sudjelovati u provedbi ACI smjernica.

Nastanak ACI smjernica omogućen je zahvaljujući doprinosu država članica OECD-a i partnerskih država, Savjetodavnog odbora za poslovanje i industriju (BIAC) te Savjetodavnog odbora sindikata (TUAC), aktivnih članova poslovne zajednice uključujući poduzeća u državnom vlasništvu, međunarodne financijske ustanove i predstavnike civilnog društva, uključujući Transparency International i Institut za upravljanje prirodnim resursima.

Ranije verzije ACI smjernica komentirali su dionici tijekom javnog savjetovanja putem interneta, tijekom sastanaka OECD-a i na međunarodnim događajima kao što su Globalni forum OECD-a za borbu protiv korupcije i integritet (ožujak 2018.), Azijska mreža za korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu (rujan 2018.), Latinoamerička mreža za korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu (studeni 2017.) i Poseban okrugli stol na temu integriteta, borbe protiv korupcije i odgovornog poslovnog ponašanja u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu (listopad 2017.). Javno savjetovanje putem interneta provedeno je između prosinca 2018. i siječnja 2019., a promicano je preko raznih mreža i biltena.

Sadržaj

Uvod	3
Predgovor	5
Zahvale	7
O Smjernicama	11
Preporuka Vijeća o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu	15
A. Integritet države	19
Primjena visokih standarda ponašanja za državu	19
Uspostava vlasničkih struktura koje promiču integritet	20
B. Ostvarenje prava državnog vlasništva uz integritet	23
Osiguravanje jasnoće u pravnom i regulatornom okviru i u očekivanjima države po pitanju borbe protiv korupcije i integritet	23
Djelovanje kao aktivan i informiran vlasnik u pogledu borbe protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu	24
C. Promicanje integriteta i sprječavanje korupcije na razini poduzeća	27
Poticanje integriranih sustava upravljanja rizicima u poduzećima u državnom vlasništvu	27
Promicanje unutarnje kontrole, etike i mjera sukladnosti u poduzećima u državnom vlasništvu	28

10 | SADRŽAJ

Čuvanje autonomije tijela nadležnih za donošenje odluka unutar poduzeća
u državnom vlasništvu 31

D. Odgovornost poduzeća u državnom vlasništvu i države 33

Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i preispitivanja za poduzeća u
državnom vlasništvu 33

Poduzimanje mjera i poštovanje propisanih postupaka za istragu i kazneni
progon 35

Traženje doprinosa civilnog društva, javnosti i medija te poslovne
zajednice 36

Dodatne odredbe 37

Bibliografija 39

O Smjernicama

Značajan i navodno sve veći broj najvećih svjetskih poduzeća u vlasništvu su država. Poduzeća u državnom vlasništvu uglavnom su koncentrirana u ključnim sektorima, uključujući komunalne usluge, prirodne resurse, prerađivačku industriju i financije. Osim toga, aktivnosti poduzeća u državnom vlasništvu imaju važne fiskalne posljedice i mogu dovesti do porasta obveza, uključujući pravnu odgovornost, za državnu upravu koja snosi krajnju odgovornost za njihove financije.

Dobro upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu od ključne je važnosti za poštena i otvorena tržišta, za funkcioniranje domaćih gospodarstva u kojima poduzeća u državnom vlasništvu djeluju te za pružanje javnih usluga široj javnosti. *Smjernice OECD-a za poduzeća u državnom vlasništvu (Smjernice za poduzeća u državnom vlasništvu)* revidirane su 2015. uzimajući u obzir značajan napredak profesionalizacije vlasništva poduzeća u državnom vlasništvu i poboljšano upravljanje pojedinačnim poduzećima u brojnim zemljama.

Međutim, korupcija ili druge vrste nezakonitog postupanja u poduzećima u državnom vlasništvu i u vezi s njima i dalje su najveća prepreka dobrom korporativnom upravljanju. Osim što mogu nanijeti štetu reputaciji i ugledu poduzeća te utjecati na učinkovitost poduzeća u državnom vlasništvu, mogu prouzročiti i značajne financijske gubitke, dovesti do slabljenja povjerenja javnosti, narušavanja nacionalnog i međunarodnog ulagačkog okruženja te izravno utjecati na pružanje javnih usluga građanima. Korupcija u poduzećima u državnom vlasništvu i u vezi s njom ne mora biti problem samo za dotična poduzeća u državnom vlasništvu. U nekim slučajevima, ona je utjelovljena ili se očituje u nedostatku integriteta u javnom sektoru. Za sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu potrebni su obostrani pristupi države i poduzeća u državnom vlasništvu, oslanjajući se, kao prvo, na integritet države i njezino vjerodostojno izvršavanje odgovornosti vezanih uz vlasništvo te, kao drugo, na dobre prakse sektora poduzeća u državnom vlasništvu koje mogu ukazivati na legitimno državno vlasništvo te ga podržavati.

Rizik od korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu može i ne mora biti kvalitativno drugačiji od onoga u privatnim tvrtkama, ali visoki standardi integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu u praksi mogu ovisiti o načinu na koji država ostvaruje svoja prava vlasništva. Studijom OECD-a iz 2018. godine utvrđeno je da su poduzeća u državnom vlasništvu u nekim slučajevima manje sposobna ili voljna izbjeći poznate visokorizične aktivnosti u odnosu na privatne tvrtke (OECD, 2018a). Nadalje, analiza zaključenih slučajeva podmićivanja između 1999. i 2014. pokazuje da su dužnosnici poduzeća u državnom vlasništvu podmićivani više nego ostali javni dužnosnici (OECD, 2014.). U obzir se mora uzeti opasnost da visokim javnim dužnosnicima poduzeća u državnom vlasništvu služe kao kanal za političko financiranje, pokroviteljstvo ili stjecanje osobnog ili stranačkog bogatstva. Poduzeća u državnom vlasništvu pod rizikom su u slučaju: (i) općeg nedostatka integriteta u javnom sektoru; (ii) nedostatka profesionalnosti pri ostvarivanju prava državnog vlasništva; (iii) upravljanja rizicima i korporativnih kontrola koje su nedovoljne ili zanemarene i; (iv) slabe provedbe zakona ili nezakonite zaštite od provedbe zakona i drugih disciplinskih mjera.

ACI smjernice namijenjene su kao dodatak i nadopuna Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu jer navode smjernice za državu o tome kako treba ispuniti svoju ulogu aktivnog i informiranog vlasnika u posebnom području borbe protiv korupcije i jačanja integriteta. Ključni elementi navedeni u ACI smjernicama i Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu obuhvaćaju: (i) profesionalizaciju državnog vlasništva; (ii) poticanje rada poduzeća u državnom vlasništvu uz učinkovitost, transparentnost i odgovornost slične onima u privatnim poduzećima s najboljim praksama; i (iii) osiguravanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja, kada ono postoji, između poduzeća u državnom vlasništvu i privatnih poduzeća.

ACI smjernice razvijene su uz spoznaju da država, u svojoj ulozi vlasnika poduzeća, treba poštovati četiri temeljna načela slična onima koja su usvojena Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu. Prvo je načelo da se pravo državnog vlasništva ostvaruje u gospodarskom okruženju temeljenom na pravilima, pri čemu svaki gospodarski subjekt svoje ovlasti dobiva na temelju mjerodavnih zakona te se u skladu s njima ponaša. Drugo načelo odnosi se na strogo razdvajanje uloga između države kao vlasnika i rukovodećeg tijela poduzeća u državnom vlasništvu (država operativnu autonomiju u cijelosti prepušta poduzeću u državnom vlasništvu). Treća se premisa odnosi na potrebu za jasnom razlikom između uloge države kao vlasnika i njezinih drugih uloga (npr. regulatorna uloga, zakonodavna uloga, uloga tužitelja). Četvrto, poduzeća u državnom vlasništvu ne smiju dobivati nepravednu prednost zbog svoje bliskosti s državom niti ih se smije preopteretiti propisima i kontrolama u usporedbi s privatnim tvrtkama.

ACI smjernice primjenjive su na sva poduzeća u državnom vlasništvu koja obavljaju gospodarske djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da su posvećena i ostvarivanju ciljeva javne politike ili provođenju javnih ovlasti ili funkcija.¹ Neke od odredbi u ACI smjernicama možda izlaze iz okvira onoga što je moguće provesti za iznimno mala poduzeća u državnom vlasništvu te u tom slučaju treba primijeniti fleksibilnost i proporcionalnost. Kao vodeće načelo, subjekti odgovorni za vlasničke funkcije poduzeća koja nisu na nacionalnoj razini vlasti trebali bi, prema potrebi, nastojati provesti što više preporuka iz ACI smjernica.

Iako su ACI smjernice namijenjene kao dodatak i nadopuna Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu, one se također oslanjaju na postojeće pravne akte OECD-a koji se odnose na borbu protiv korupcije, integritet i korporativno upravljanje, ponajprije Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0293](#)] i njezine povezane pravne akte kao i Preporuku Vijeća o javnom integritetu [[OECD/LEGAL/0435](#)], te ih nadopunjuju.

¹ S obzirom na to da se ustroji poduzeća u državnom vlasništvu razlikuju od države do države te zbog nepostojanja jedne univerzalno prihvaćene definicije poduzeća u državnom vlasništvu, pri određivanju je li neki subjekt zaista poduzeće u državnom vlasništvu mogu pomoći upiti o određenim činjenicama. Tom analizom treba obuhvatiti razmatranje vlasništva, kontrole, statusa i funkcije subjekta. S obzirom na to da subjekti možda neće jasno pripadati navedenoj definiciji poduzeća u državnom vlasništvu, država bi mogla razmotriti postoji li u tim poduzećima korist od primjene odgovarajućih preporuka navedenih u Preporuci. Državne uprave također se razlikuju po tome kako su strukturirane te, u nekim slučajevima, mogu imati druge državne agencije za ostale poslove upravljanja. Takve agencije također moraju biti svjesne povećanog rizika od korupcije u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu. Preporuka tim agencijama može biti korisna, neovisno o tome jesu li dotični subjekti prema definiciji poduzeća u državnom vlasništvu.

Preporuka Vijeća o Smjernicama za borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu

VIJEĆE,

UZIMAJUĆI U OBZIR članak 5. b) Konvencije o Organizaciji za gospodarsku suradnju i razvoj od 14. prosinca 1960.;

UZIMAJUĆI U OBZIR Preporuku Vijeća o Smjernicama za korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu [[OECD/LEGAL/0414](#)] (u daljnjem tekstu „Smjernice za poduzeća u državnom vlasništvu”) za koju ova Smjernica daje dodatne upute vezane uz integritet poduzeća u državnom vlasništvu;

UZIMAJUĆI U OBZIR Deklaraciju o međunarodnim ulaganjima i multinacionalnim poduzećima [[OECD/LEGAL/0144](#)] i Smjernice za multionacionalna poduzeća; Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0293](#)]; Preporuku Vijeća o Smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi [[OECD/LEGAL/0316](#)]; Preporuku Vijeća za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama [[OECD/LEGAL/0378](#)], uključujući njezin Dodatak II: Smjernice dobre prakse o unutarnjoj kontroli, etici i usklađenosti; Preporuku Vijeća o Smjernicama dubinske analize za odgovorne opskrbe lance minerala iz područja pogođenih sukobima i visokorizičnih područja [[OECD/LEGAL/0386](#)]; Preporuku Vijeća o javnom integritetu [[OECD/LEGAL/0435](#)]; Preporuku Vijeća o načelima korporativnog upravljanja [[OECD/LEGAL/0413](#)]; Preporuku Vijeća o javnoj nabavi [[OECD/LEGAL/0411](#)] i Preporuku Vijeća o Smjernicama OECD-a za dubinsku analizu odgovornog poslovnog ponašanja [[OECD/LEGAL/0443](#)];

PREPOZNAJUĆI važnu ulogu koju poduzeća u državnom vlasništvu imaju u mnogim gospodarstvima, njihovo sve veće sudjelovanje na međunarodnim tržištima i velike

koristi koje proizlaze iz dobrog korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu;

PREPOZNAJUĆI da se poduzeća u državnom vlasništvu suočavaju s određenim izazovima u upravljanju koji proizlaze iz činjenice da ostvarivanje njihovih prava vlasništva u ime šire javnosti obavljaju državni dužnosnici;

PREPOZNAJUĆI da se poduzeća u državnom vlasništvu suočavaju s rizicima od korupcije kako u ulozi davatelja tako i u ulozi primatelja mita, kao i s drugim nezakonitim postupanjima koja mogu biti izraženija u slučaju (i) općeg nedostatka integriteta u javnom sektoru; (ii) nedostatka profesionalnosti pri ostvarivanju prava državnog vlasništva; (iii) upravljanja rizicima i korporativnih kontrola koje nisu dovoljne ili su zanemarene ili (iv) slabe provedbe zakona ili neodgovarajuće zaštite od provedbe zakona i drugih disciplinskih mjera;

PREPOZNAJUĆI da poduzeća u državnom vlasništvu ne smiju djelovati kao kanali za političko financiranje, pokroviteljstvo ili stjecanje osobnog ili stranačkog bogatstva;

PREPOZNAJUĆI važnost Visokih načela skupine G20 za sprječavanje korupcije i osiguravanje integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu, kao i aktivnosti OECD-a vezanih uz trgovanje proizvodima u javnom vlasništvu i korupciju u vrijednosnom lancu prerađivačke industrije;

PRIMJEĆUJUĆI da sprječavanja korupcije i promicanje integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu u podjednakoj mjeri zahtijeva uzajamne napore države i poduzeća u državnom vlasništvu, oslanjajući se kao prvo na integritet države i njezine odgovornosti vezane uz ostvarivanje prava vlasništva i, kao drugo, na dobre prakse poduzeća u državnom vlasništvu u njihovim sektorima djelovanja;

PRIMJEĆUJUĆI da je ova Preporuka primjenjiva na sva poduzeća u državnom vlasništvu koja obavljaju gospodarske djelatnosti, bilo da se bave samo njima ili da su posvećena i ostvarivanju ciljeva javne politike ili provođenju javnih ovlasti ili funkcija;

Na prijedlog Odbora za korporativno upravljanje, preko Radne skupine za državno vlasništvo i privatizaciju te u suradnji s Radnom skupinom za podmićivanje u međunarodnim poslovnim transakcijama i Radnom skupinom visokih dužnosnika za javni integritet:

I. SLAŽE SE da će se, u svrhu ove Preporuke, upotrebljavati sljedeće definicije:

- *Poduzeća u državnom vlasništvu*: zemlje se razlikuju s obzirom na raspon ustanova koje se smatraju poduzećima u državnom vlasništvu. U skladu sa Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu, svaka pravna osoba koja je nacionalnim zakonom priznata kao poduzeće i u kojem država ima vlasništvo ili kontrolu, treba se smatrati poduzećem u državnom vlasništvu.

Ovo uključuje dionička društva, društva s ograničenom odgovornošću i komanditna društva na dionice. Nadalje, javna poduzeća čija je pravna osobnost uspostavljena posebnim zakonodavnim okvirom trebaju se smatrati poduzećima u državnom vlasništvu ako su njihova svrha i aktivnosti, ili dijelovi njihovih aktivnosti, uglavnom gospodarske prirode.

- *Vlasništvo i kontrola*: preporuka se primjenjuje na poduzeća koja su pod nadzorom države, bilo da je država stvarni vlasnik većine dionica s pravom glasa ili da na drugi način izvršava istovjetnu razinu kontrole. Primjeri istovjetne razine kontrole uključuju, na primjer, slučajeve u kojima zakonske odredbe ili statuti društva osiguravaju stalnu državnu kontrolu nad poduzećem ili nadzornim odborom u kojem ima manjinski udio. Neke granične slučajeve potrebno je rješavati na pojedinačnoj osnovi, sukladno Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu.
- *Upravljačka tijela poduzeća u državnom vlasništvu (npr. „odbori“)*: većinu, iako ne i sva poduzeća u državnom vlasništvu, vode upravljačka tijela koja se obično nazivaju odbori. Neka poduzeća u državnom vlasništvu imaju dualistički sustav odbora koji razdvaja nadzornu i upravljačku funkciju na različita tijela. Ostala poduzeća imaju monistički sustav odbora koji može, a ne mora uključivati izvršne (glavne) direktore. U kontekstu ovog dokumenta, „odbor“ se odnosi na korporativno tijelo zaduženo za funkcije upravljanja poduzećem i nadzora upravljanja.
- *Neovisni član nadzornog odbora*: mnoge državne uprave postavljaju „neovisne“ članove u nadzorne odbore poduzeća u državnom vlasništvu, ali opseg i definicija neovisnosti znatno se razlikuju ovisno o nacionalnom pravnom kontekstu i kodeksima korporativnog upravljanja. Općenito govoreći, neovisni član odbora smatra se neovisnim i od poduzeća (savjetodavni član odbora) i od države (nije državni službenik, javni dužnosnik ni izabrani dužnosnik). Neovisni članovi odbora, gdje je to primjenjivo, smatraju se pojedincima koji nemaju nikakve materijalne interese ili odnose s poduzećem, njegovom upravom, drugim većinskim dioničarima i vlasničkim tijelom koji bi mogli ugroziti njihovu sposobnost objektivnog prosuđivanja.
- *Vlasničko tijelo*: vlasničko tijelo dio je države koji je odgovoran za vlasničku funkciju ili ostvarivanje prava vlasništva u poduzećima u državnom vlasništvu. „Vlasničko tijelo“ može biti jedna agencija zadužena za državno vlasništvo, agencija za koordinaciju ili ministarstvo nadležno za ostvarivanje prava vlasništva države. U slučajevima u kojima uloga većinskog vlasništva nije dodijeljena jednoj državnoj ustanovi, ovu Preporuku trebaju provesti razne državne ustanove odgovorne za vlasničku funkciju ili ostvarivanje prava vlasništva u poduzećima u državnom vlasništvu.

- *Korupcija*: iako ne postoji međunarodno dogovorena definicija, u svrhu ove Preporuke, korupcija se općenito može shvatiti kao aktivnost koja obuhvaća koruptivne radnje definirane Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije.
- *Integritet*: dosljedno usklađivanje zajedničkih etičkih vrijednosti, načela i normi i pridržavanje istih u svrhu podržavanja i davanja prednosti javnim, a ne privatnim interesima.
- *Unutarnje kontrole*: kontrolne aktivnosti koje provode nadzorni odbor, uprava i drugo osoblje poduzeća u državnom vlasništvu osmišljene radi ostvarivanja ciljeva poduzeća u državnom vlasništvu u vezi s aktivnostima, izvješćivanjem i usklađenošću u svrhu minimiziranja pojave prevara, gubitaka, zlouporabe ili lošeg upravljanja.
- *Unutarnja revizija*: neovisna i objektivna aktivnost za kontrolu i savjetovanje koja poduzeću u državnom vlasništvu pomaže unaprijediti aktivnosti i ispuniti ciljeve. Funkcija unutarnje revizije predstavlja sustavni i profesionalni pristup procjeni i poboljšanju upravljanja rizicima, unutarnje kontrole i upravljanja, a izvješće se podnosi nadzornom odboru.
- *Vanjska revizija*: revizija koju provode vanjski revizori izvan poduzeća u državnom vlasništvu koje ostvaruje dobit i koje je predmet revizije, a koji su neovisni o poduzeću u državnom vlasništvu i državi te koji se kao opće pravilo imenuju na godišnjoj glavnoj skupštini poduzeća. Tekst Smjernica je eksplicitan kada se odnosi na „vanjsku reviziju” koju provodi nacionalno tijelo kojemu je povjerena zadaća nadgledanja izvršavanja javnog proračuna i koje ustavno jamči funkcionalnu i organizacijsku neovisnost (u daljnjem tekstu „vrhovne revizijske institucije”).

A. Integritet države

II. PREPORUČUJE da sve države koje su članice i koje nisu članice, pridržavajući se ove Preporuke (u daljnjem tekstu: „Obveznici”), imaju na umu da su poduzeća u državnom vlasništvu autonomni pravni subjekti pod nadzorom državne uprave i visokih javnih dužnosnika te da se na njih primjenjuju opća zakonska pravila države u kojoj djeluju. Obveznici moraju uspostaviti i u potpunosti se pridržavati dobrih praksi i visokih standarda ponašanja o kojima ovisi integritet poduzeća u državnom vlasništvu. U tu svrhu, Obveznici trebaju, na primjeren način djelujući putem vlasničkih tijela, poduzeti sljedeće mjere:

Primjena visokih standarda ponašanja za državu

1. Država mora dati prednost javnom interesu i reagirati na probleme vezane uz integritet u poduzeću u državnom vlasništvu čiji je vlasnik i u vezi s njim. To uključuje, između ostalog, poticanje kulture transparentnosti u cijeloj državnoj upravi, pri čemu se o etičkim dilemama, pitanjima javnog integriteta i pogreškama može otvoreno razgovarati i pri čemu vodstvo reagira na bitna pitanja te predano nudi pravovremene savjete i rješenja.
2. Na državu se trebaju primjenjivati visoki standardi ponašanja koji će služiti kao primjer za ponašanje u poduzećima u državnom vlasništvu te pokazivati integritet prema javnosti kao stvarnom vlasniku. U tu svrhu, predstavnici vlasničkog tijela i ostale strane odgovorne za ostvarivanje prava vlasništva u ime države trebaju:
 - i. Prolaziti postupke zapošljavanja, zadržavanja, obuke, umirovljenja i nagrađivanja koji se temelje na načelima učinkovitosti, transparentnosti i unaprijed definiranim kriterijima kao što su kompetencije, jednakost, sposobnost i integritet.
 - ii. Podlijegati pravilima koja se tiču sukoba interesa, a koja se u dovoljnoj mjeri bave sukobima do kojih može doći pri upravljanju određenim poduzećem u državnom vlasništvu ili portfeljima poduzeća u državnom vlasništvu ili koji

mogu nastati kao rezultat aktivnosti koje provodi poduzeće u državnom vlasništvu ili pitanja vezanih uz sektor u kojem poduzeće u državnom vlasništvu djeluje. Takva pravila mogu ograničiti mogućnost određenih državnih službenika, poput zaposlenika vlasničkog tijela, da posjeduju dionice u poduzeću u državnom vlasništvu ili u sektoru u kojem poduzeće u državnom vlasništvu djeluje (npr. konkurenti ili dobavljači) ili da sudjeluju u korporativnom upravljanju poduzećima u privatnom sektoru.

- iii. Podlijegati odredbama vezanima uz postupanje s povjerljivim informacijama kako bi se umanjio rizik od trgovanja na temelju povlaštenih informacija.
 - iv. Imati jasna pravila i postupke za prijavljivanje sumnji na stvarna ili poticana nezakonita ili neregularna postupanja koja primijete tijekom izvršavanja svojih vlasničkih funkcija. Postupci moraju uključivati, kada je to potrebno i prikladno, izvješćivanje nadležnih tijela izuzetih iz vlasničke funkcije, a koja imaju ovlaštenje i sposobnost za provođenje nepristrane istrage. Kao rezultat, ta pitanja vezana uz izvješćivanje trebaju biti zakonski i u praksi zaštićena od svih vrsta neopravdanih razlika u postupanju.
3. Vlasničko tijelo mora odgovarati relevantnim predstavničkim tijelima, uključujući nacionalnu zakonodavnu vlast.

Uspostava vlasničkih struktura koje promiču integritet

4. Država mora poduzeti odgovarajuće korake za sprječavanje zlouporabe poduzeća u državnom vlasništvu u svrhu osobne ili političke koristi, uključujući sljedeće:
- i. Poduzimanje potrebnih mjera kojima se utvrđuje da se primjenjivi zakoni koji kažnjavaju podmićivanje javnih dužnosnika jednako odnose na predstavnike upravljačkih tijela poduzeća u državnom vlasništvu, upravu i zaposlenike kada se oni pravno smatraju javnim dužnosnicima.
 - ii. Poduzimanje mjera potrebnih za zabranu korištenja poduzeća u državnom vlasništvu kao instrumenata za podmićivanje stranih i domaćih javnih dužnosnika.
 - iii. Poduzimanje potrebnih mjera za zabranu korištenja poduzeća u državnom vlasništvu kao kanala za financiranje političkih aktivnosti i za donacije političkim kampanjama.
5. Vlasničke strukture moraju omogućavati integritet, što podrazumijeva:
- i. Jasno utvrđivanje ostvarivanja prava vlasništva unutar državne administracije centralizirane u jednom vlasničkom tijelu ili, ako to nije moguće, kroz koordinacijsko tijelo koje ima ovlasti i kompetencije za učinkovito obavljanje svojih dužnosti.

- ii. Razdvajanje vlasništva od drugih poslova upravljanja radi minimiziranja sukoba interesa i prilika za političku intervenciju (nestratesku ili operativnu) i drugih nezakonitih utjecaja države koji služe političarima ili politički povezanim trećim stranama u poduzećima u državnom vlasništvu. Kada su vlasničke funkcije dodijeljene ministarstvima s drugim funkcijama vezanima uz poduzeća u državnom vlasništvu, treba poduzeti odgovarajuće mjere u svrhu njihova razdvajanja.
- iii. Pojašnjavanje i javnu objavu informacija o vlasničkoj strukturi, uključujući povezivanje poduzeća u državnom vlasništvu s vlasničkim tijelom odgovornim za dotična poduzeća u državnom vlasništvu. Ovo bi, primjerice, moglo uključivati, upisivanje poduzeća u državnom vlasništvu u registre stvarnog vlasništva.
- iv. Pojašnjavanje i javnu objavu uloga drugih (ne vlasničkih) državnih funkcija u odnosu na poduzeća u državnom vlasništvu koja mogu surađivati, bilo povremeno ili često, s poduzećima u državnom vlasništvu pri izvršavanju svojih funkcija – uključujući, između ostalog, regulatorne agencije i revizijske i kontrolne institucije.
- v. Poticanje profesionalnog dijaloga između vlasničkog tijela i državnih tijela odgovornih za sprječavanje korupcije ili drugih nezakonitih postupanja, kada je to prikladno i kada to dopušta pravni sustav.
- vi. Uspostavljanje odgovarajućeg okvira za komunikaciju koji uključuje vođenje evidencije o komunikaciji između vlasničkog tijela i poduzeća u državnom vlasništvu.
- vii. Održavanje visokih standarda transparentnosti i objavljivanja kada poduzeća u državnom vlasništvu kombiniraju gospodarske aktivnosti i ciljeve javne politike u smislu strukture troškova i prihoda, čime se omogućuje pripisivanje područjima glavnih djelatnosti.
- viii. Osiguravanje da je vlasničko tijelo opremljeno za redoviti nadzor, pregled i procjenu učinkovitosti poduzeća u državnom vlasništvu te za nadgledanje i nadzor usklađenosti poduzeća u državnom vlasništvu s primjenjivim standardima korporativnog upravljanja – uključujući one vezane uz borbu protiv korupcije i integritet.

B. Ostvarenje prava državnog vlasništva uz integritet

III. PREPORUČUJE da Obveznici djeluju kao aktivni i angažirani vlasnici koji održavaju visoke standarde učinkovitosti i integriteta poduzeća u državnom vlasništvu, uz istovremeno suzdržavanje od nedopuštenih uplitanja u aktivnosti poduzeća u državnom vlasništvu ili izravne kontrole njihove uprave. Vlasnička tijela moraju imati pravnu podlogu, ovlasti i informacije potrebne za održavanje visokih standarda učinkovitosti i integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu. Obveznici moraju jasno izraziti svoja očekivanja vezana za borbu protiv korupcije i integritet. U tu svrhu, Obveznici trebaju, na primjeren način djelujući putem vlastitih vlasničkih tijela, poduzeti sljedeće mjere:

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

1. Pravni i regulatorni okvir vezan uz rad i odgovornost poduzeća u državnom vlasništvu treba biti jasan, pri čemu se na poduzeća u državnom vlasništvu odnose najbolje prakse privatnog sektora u područjima kao što su korporativna odgovornost, računovodstvo i revizija. Pravni i regulatorni okvir treba omogućiti jednake mogućnosti na tržištu na kojem poduzeća u državnom vlasništvu obavljaju gospodarske djelatnosti.
2. Država treba jasno definirati ciljeve poduzeća u državnom vlasništvu i izbjegavati redefiniranje tih ciljeva na način koji nije transparentan. Široke ovlasti države i ciljevi poduzeća u državnom vlasništvu trebaju se mijenjati samo u slučaju značajnih promjena misije.
3. Vlasničkom tijelu treba dodijeliti ulogu za ostvarivanje prava vlasništva. Kada predstavnici državne uprave, uključujući one u vlasničkom tijelu, daju upute koje

se čine nezakonitima, poduzeća u državnom vlasništvu trebaju imati mogućnost traženja savjeta ili prijave istog putem uspostavljenih kanala za prijavljivanje.

4. Država mora jasno zadati i dosljedno komunicirati visoka očekivanja vezana uz borbu protiv korupcije i integritet, između ostalog, sljedećim postupcima:
 - i. Utvrđivanjem i izražavanjem svojih očekivanja vezanih uz visokorizična područja koja, između ostalog, mogu uključivati: kupnju i prodaju od strane države; upravljanje ljudskim resursima; nabavu roba i usluga; naknade za nadzorni odbor i više/najviše rukovodstvo; sukob interesa; političke doprinose, pogodovanja; traženje i iznuđivanje; favoriziranje, nepotizam ili kronizam; davanje i primanje darova; ugošćivanje i zabavu te donacije i sponzorstva dobrotvornih organizacija.
 - ii. Povremenim revidiranjem očekivanja države vezanih uz borbu protiv korupcije i integritet, na temelju opsežne analize postojećih i novih rizika vezanih uz korupciju.

Djelovanje kao aktivan i informiran vlasnik u pogledu borbe protiv korupcije i jačanja integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu

5. Država mora djelovati kao aktivan i informiran vlasnik u pogledu borbe protiv korupcije i jačanja integriteta u poduzećima koje posjeduje. Njezine odgovornosti vezane uz borbu protiv korupcije i integritet u poduzećima u državnom vlasništvu trebaju uključivati, između ostalog:
 - i. Uspostavljanje sustava izvješćivanja koji omogućavaju redovan nadzor i procjenu učinkovitosti poduzeća u državnom vlasništvu u odnosu na utvrđene ciljeve i prethodno definirana mjerila, procjenu usklađenosti poduzeća u državnom vlasništvu s primjenjivim standardima korporativnog upravljanja i procjenu njihove usklađenosti s očekivanjima države u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije. Izvori koji se upotrebljavaju pri nadzoru i procjeni trebaju omogućavati odgovarajuće razumijevanje upravljanja rizicima od korupcije u poduzeću u državnom vlasništvu.
 - ii. Razvijanje kapaciteta u područjima rizika i kontrole u svrhu boljeg nadzora i procjene primjene odgovarajućih standarda i očekivanja vlasnika od strane poduzeća u državnom vlasništvu te sudjelovanje u razgovorima o naporima koji se poduzimaju vezano uz smanjivanje rizika od korupcije s nadzornim odborima poduzeća u državnom vlasništvu.
 - iii. Razvijanje politike objavljivanja koja definira koje informacije poduzeća u državnom vlasništvu trebaju javno objaviti, odgovarajućih kanala za objavljivanje poduzeća u državnom vlasništvu i mehanizama poduzeća u državnom vlasništvu za osiguravanje kvalitete informacija. Uzimajući u obzir

kapacitet i veličinu poduzeća u državnom vlasništvu, vrste objavljenih informacija trebaju u maksimalnoj mjeri slijediti one koje su preporučene u Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu, a mogu dodatno uključivati objave vezane uz integritet. Država treba razmotriti razvoj mehanizama za mjerenje i procjenu provedbe zahtjeva koji se tiču objavljivanja od strane poduzeća u državnom vlasništvu.

- iv. Objavljivanje svih oblika financijske potpore od strane države prema poduzećima u državnom vlasništvu na transparentan i dosljedan način.
- v. Uporaba, prema potrebi, referentnih vrijednosti (benchmarka) za procjenu ukupne izloženosti države riziku putem njezina vlasništva u poduzećima u državnom vlasništvu. Prema potrebi, takvi se alati trebaju primjenjivati i za poticanje poboljšanja u području upravljanja rizicima među poduzećima u državnom vlasništvu.

C. Promicanje integriteta i sprječavanje korupcije na razini poduzeća

IV. PREPORUČUJE da Obveznici osiguraju da njihova vlasnička politika u potpunosti odražava da učinkovite unutarnje kontrole poduzeća, etika i mjere usklađivanja koje sprječavaju, otkrivaju i ublažavaju rizike vezane uz korupciju te provode pravila predstavljaju temelj promicanja integriteta i sprječavanja korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu i vezano uz njih. Obveznici trebaju osigurati da su poduzeća u državnom vlasništvu pod nadzorom učinkovitih i kompetentnih nadzornih odbora koji imaju ovlasti za nadgledanje uprave poduzeća i autonomno djelovanje s razine države u cjelini. U tu svrhu, Obveznici trebaju, na primjeren način djelujući putem vlastitih vlasničkih tijela, poduzeti sljedeće mjere:

Poticanje integriranih sustava upravljanja rizicima u poduzećima u državnom vlasništvu

1. Država treba poticati da nadzorni odbori poduzeća u državnom vlasništvu i nadzorna tijela nadziru te da uprava provodi sustave upravljanja rizicima koji su u skladu s očekivanjima države i gdje je to potrebno, u skladu sa zahtjevima za poduzeća listana na tržištu kapitala. U tu svrhu, država putem vlasničkog tijela treba poticati poduzeća u državnom vlasništvu da zauzmu pristup temeljen na riziku te da se u mjeri u kojoj je to izvedivo pridržavaju dobrih praksi, tako da:
 - i. Sustav upravljanja rizicima smatra se sastavnim dijelom strategije poduzeća u državnom vlasništvu za postizanje prethodno definiranih ciljeva. Utjelovljuje koherentan i sveobuhvatan skup unutarnjih kontrola, etike i mjera usklađivanja koje su razvijene i koje se održavaju kao odgovor na redovite i prilagođene procjene rizika.
 - ii. Sustav upravljanja rizicima redovito se nadzire od strane nadzornog odbora, ponovo procjenjuje i prilagođava okolnostima u poduzeću u državnom

vlasništvu, s ciljem uspostavljanja i održavanja relevantnosti i učinkovitosti unutarnjih kontrola, politika i postupaka.

- iii. Postoji odvojenost dužnosti između onih koji su odgovorni za rizike i koji njima upravljaju, onih koji nadziru rizike i onih koji osiguravaju neovisna jamstva unutar poduzeća u državnom vlasništvu.
- iv. Sustav upravljanja rizicima obuhvaća procjene rizika koje ispunjavaju sljedeće zahtjeve: (i) provode se redovito; (ii) prilagođene su poduzeću u državnom vlasništvu; (iii) uzimaju u obzir inherentne unutarnje i vanjske rizike prema vjerojatnosti njihove pojave i utjecaj njihove pojave na ostvarivanje ciljeva poduzeća u državnom vlasništvu, kao i preostale rizike; (iv) izričito se odnose na sveobuhvatan skup rizika vezanih uz korupciju, uzimajući u obzir visokorizična područja te unutarosobne i međuosobne aspekte (npr. ponašanje ljudi i interakcije između nadzornog odbora poduzeća u državnom vlasništvu i državne uprave); i (v) integriraju različite perspektive, uključujući one samog poduzeća i najvećih dionika (koji predstavljaju različite razine ovlasti u poduzeću, sudske nadležnosti i različita područja poslovanja).
- v. Predstavnici poduzeća u državnom vlasništvu koji su odgovorni za procjenu rizika unutar poduzeća trebaju imati dovoljno ovlasti za prikupljanje doprinosa, identifikaciju rizika, odabir odgovarajućih odgovora na rizik i reagiranje na primjeren način u slučaju problematičnih nalaza.
- vi. Poduzeća u državnom vlasništvu trebaju, kada je god to moguće, javno objaviti informacije o materijalnim rizicima vezanim uz integritet, sustav upravljanja rizicima i mjerama koje se poduzimaju za ublažavanje rizika.

Promicanje unutarnje kontrole, etike i mjera sukladnosti u poduzećima u državnom vlasništvu

2. Država treba, bez zadiranja u upravljanje pojedinačnim poduzećima u državnom vlasništvu, poduzeti odgovarajuće korake za poticanje integriteta u poduzećima u državnom vlasništvu, očekujući i poštujući da odbori poduzeća u državnom vlasništvu i najviše rukovodstvo potiču „korporativnu kulturu integriteta” u čitavoj korporativnoj hijerarhiji putem, između ostalog: (i) jasno opisane i vidljive korporativne politike koja zabranjuje korupciju; (ii) omogućivanja provedbe primjenjivih odredbi za borbu protiv korupcije i integritet putem snažne, izričite i vidljive podrške i predanosti nadzornog odbora i uprave unutarnjim kontrolama, etici i mjerama usklađivanja (u daljnjem tekstu: „mehanizmi integriteta”); (iii) poticanja otvorene kulture koja omogućava i uvažava organizacijsko osposobljavanje te potiče dobro upravljanje i integritet te štiti osobe koje prijavljuju (tzv. „zviždači”) te (iv) postavljanja primjera vlastitim ponašanjem.

3. Država treba poticati primjenjivanje mehanizama integriteta na sve razine korporativne hijerarhije i sve subjekte nad kojima poduzeće ima stvarnu kontrolu, uključujući podružnice. U skladu s očekivanjima države i primjenjivim zakonskim odredbama, te u mjeri u kojoj je to moguće, mehanizmi integriteta trebaju:
- i. Zahtijevati visoke standarde ponašanja putem jasnih i pristupačnih pravila ponašanja, etike ili sličnih politika koje govore, konkretno, o nabavi roba i usluga te, između ostalog, naknadama za nadzorni odbor i više/najviše rukovodstvo, sukobima interesa, ugošćivanju i zabavljanju, političkim doprinosima, donacijama i sponzorstvima dobrotvornih organizacija, darovima, favoriziranju, nepotizmu ili kronizmu te pogodovanju, traženjima i iznuđivanju.
 - ii. Osigurati da se visoki standardi ponašanja podržavaju, potiču i provode putem politika i pravilnika za upravljanje ljudskim resursima, pri čemu su postupci na odgovarajući način osmišljeni tako da osiguravaju zapošljavanje, zadržavanje i otpuštanje zaposlenika na temelju skupa objektivnih, unaprijed definiranih kriterija.
 - iii. Biti povezani sa sustavom financijskih i računovodstvenih postupaka koji je vođen sustavom upravljanja rizicima i povezanim unutarnjim kontrolama te je razumno osmišljen tako da osigurava održavanje pravednih i točnih knjiga, zapisa i računa.
 - iv. Osigurati da poduzeća u državnom vlasništvu ne traže i ne prihvaćaju izuzeća koja nisu prethodno razmotrena u zakonskom ili regulatornom okviru, uključujući ona vezana uz ljudska prava, okoliš, zdravlje, sigurnost, rad, oporezivanje i financijske inicijative.
 - v. Biti primijenjeni za angažiranje agenata i drugih posrednika, konzultanata, predstavnika, distributera, izvođača i dobavljača, konzorcija i partnera u zajedničkim pothvatima (u daljnjem tekstu: „poslovni partneri”), uz pravilno dokumentiranu dubinsku analizu na temelju rizika u vezi s njihovim zapošljavanjem ili ugovaranjem, te odgovarajući i redoviti nadzor poslovnih partnera. Poduzeća u državnom vlasništvu mogu, između ostalog, uspostaviti jasne kriterije provjere, obavijestiti poslovne partnere o obvezi poduzeća na borbu protiv korupcije i integritet i od poslovnih partnera tražiti pisanu uzajamnu obvezu.
 - vi. Biti nadzirani od strane nadzornog odbora i drugih korporativnih tijela, kada ona postoje, koja su neovisna o upravi.
4. Država treba poticati postojanje korporativnih mjera koje podržavaju promatranje mehanizama integriteta na svim razinama korporativne hijerarhije i ublažavaju oportunističko ponašanje. To uključuje obuku svih razina poduzeća, i podružnica, o važećim zakonskim odredbama, očekivanjima države i mehanizmima integriteta u poduzeću, uz mogućnost mjerenja stupnja razumijevanja kroz čitavu hijerarhiju.

5. Država treba poticati odgovarajuće kanale za nadzor i izvješćivanje na razini poduzeća. To bi, u mjeri u kojoj je to moguće, obuhvaćalo sljedeće:
 - i. Očekivanje da unutarnja revizija, kada ona postoji, ima ovlasti, autonomiju i profesionalnost potrebne za uredno izvršavanje svoje funkcije.
 - ii. Poticanje osnivanja posebnih pododbora nadzornog odbora kada je to primjereno, naročito u području upravljanja rizicima, revizije, naknada i javne nabave prema potrebi, svaka s najmanje jednim, a u idealnom slučaju s većinom neovisnih članova pododbora.
 - iii. Poticanje postojanja učinkovitih mjera koje daju smjernice i savjete za direktore, službenike, zaposlenike i prema potrebi poslovne partnere, za pridržavanje mehanizama integriteta poduzeća, uključujući kada im je potreban hitan savjet o problematičnim situacijama.
 - iv. Poticanje definiranja jasnih pravila i postupaka za zaposlenike ili druge osobe koje izvješćuju u svrhu izvješćivanja nadzornog odbora o problemima vezanima uz stvarna ili poticana nezakonita ili neregularna postupanja u poduzećima u državnom vlasništvu ili u vezi s njima (uključujući podružnice ili poslovne partnere). U slučaju izostanka pravodobnih korektivnih radnji ili u slučaju postojanja razumne opasnosti od nepovoljnih postupaka na radnom mjestu, zaposlenici se potiču da to prijave ovlaštenim tijelima. Trebaju biti zakonski i u praksi zaštićeni od svih vrsta neopravdanog postupanja uslijed prijavljivanja problema.
6. Država treba očekivati da poduzeća u državnom vlasništvu primjenjuju visoke standarde transparentnosti i objavljivanja slična onima u poduzećima koja su izlistana na tržištu kapitala u sličnim okolnostima te u skladu s politikom objavljivanja države. Osim toga, država može poticati objavljivanje organizacijske strukture poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući zajednička ulaganja i podružnice.
7. Prema potrebi, država treba očekivati da se poduzeća u državnom vlasništvu pridržavaju zakona vezanih uz lobiranje, primjerice, objavljivanje sastanka u odgovarajućem registru.
8. Država treba očekivati postojanje korporativnih istraživačkih i disciplinskih postupaka koji promiču usklađenost i bave se, između ostalog, pitanjima kršenja relevantnih zakona ili mehanizama integriteta poduzeća na svim razinama.

Čuvanje autonomije tijela nadležnih za donošenje odluka unutar poduzeća u državnom vlasništvu

9. Primarna je odgovornost države osigurati da nadzorni odbori imaju ovlasti, raznolikost, kompetencije i objektivnost potrebne za autonomno izvršavanje njihove funkcije s integritetom. Okvir korporativnog upravljanja treba osigurati da odbor odgovara poduzeću i dioničarima te kada je tako određeno zakonom, da podliježe parlamentarnoj kontroli, uzimajući u obzir da su građani stvarni vlasnici. Između ostalog, to uključuje sljedeće:
- i. Političari koji su na položaju na kojem mogu materijalno utjecati na uvjete poslovanja poduzeća u državnom vlasništvu ne smiju biti članovi njihovih nadzornih odbora. Državni službenici i drugi javni dužnosnici mogu biti članovi odbora pod uvjetom da se na njih primjenjuju zahtjevi vezani uz kvalifikacije i sukob interesa. Na bivše se političare kao općenito pravilo treba primjenjivati prethodno određeno razdoblje „hlađenja”.
 - ii. U svakom nadzornom odboru treba se nalaziti odgovarajući broj neovisnih članova.
 - iii. Sva kolektivna i pojedinačna odgovornost članova nadzornog odbora treba se jasno definirati. Svi članovi nadzornog odbora trebaju imati pravnu obvezu djelovanja u najboljem interesu poduzeća i biti svjesni ciljeva dioničara. Svi članovi nadzornog odbora obvezni su objaviti pojedinosti o svom privatnom vlasništvu u poduzeću u državnom vlasništvu i držati se mjerodavnih propisa o trgovanju povlaštenim informacijama.
 - iv. Članovi nadzornog odbora poduzeća u državnom vlasništvu i uprava trebaju nadležnim tijelima objaviti informacije vezane uz njihova ulaganja, aktivnosti, zaposlenje i povlastice iz kojih bi mogao proizaći potencijalni sukob interesa.
 - v. Članovi nadzornog odbora moraju se birati na temelju osobnog integriteta i profesionalnih kvalifikacija, uz primjenu jasnog, dosljednog i unaprijed određenog skupa kriterija za nadzorni odbor u cjelini, za pojedinačne položaje u nadzornom odboru te za predsjedavajućeg, a podložno transparentnim postupcima koji trebaju obuhvaćati raznolikost, pozadinske provjere i prema potrebi mehanizme čiji je cilj sprječavanje budućih potencijalnih sukoba interesa (npr. uporaba izjava o imovinskom stanju).
 - vi. Trebaju postojati mehanizmi za upravljanje sukobima interesa koji mogu spriječiti članove nadzornog odbora u obavljanju njihovih dužnosti u interesu poduzeća i za ograničavanje političkog uplitanja u postupke nadzornog odbora. Potencijalni sukobi interesa trebaju biti izneseni u trenutku imenovanja, a tijekom mandata u nadzornom odboru izjave trebaju biti ažurne.

- vii. Trebaju postojati mehanizmi procjene i održavanja učinkovitosti rada i neovisnosti nadzornog odbora. To može uključivati, između ostalog, ograničenja trajanja bilo kojeg stalnog imenovanja ili dopuštenog broja ponovnih imenovanja u nadzorni odbor, kao i resursa koji nadzornom odboru omogućavaju pristup neovisnim informacijama ili vještačenju.
10. Država treba izraziti očekivanje da nadzorni odbor primjenjuje visoke standarde za zapošljavanje i ponašanje najvišeg rukovodstva i drugih članova izvršnog rukovodstva koje treba imenovati na temelju profesionalnih kriterija. Posebnu pozornost treba posvetiti upravljanju sukobom interesa i u vezi s time, kretanju aktivnih članova između javnih i privatnih sektora (poznato kao praksa „okretajuća vrata“).

D. Odgovornost poduzeća u državnom vlasništvu i države

V. PREPORUČUJE da Obveznici osiguraju pravovremeno otkrivanje korupcije, kao i istragu i kažnjavanje, te da ključni postupci budu povjereni ustanovama izoliranim od utjecaja ili suzbijanja navedenih postupaka a ili širenja javnih informacija u vezi s njihovim ponašanjem. Snažni, transparentni i neovisni vanjski revizijski postupci mjere su kojima se osiguravaju financijska točnost, informiranje dioničara o cjelokupnom radu poduzeća i uključivanje dionika. U tu svrhu, Obveznici trebaju, na primjeren način djelujući putem vlasničkih tijela, poduzeti sljedeće mjere:

Uspostavljanje mehanizama odgovornosti i kontrole za poduzeća u državnom vlasništvu

1. Kada zakonodavstvo to dopušta, poduzeća u državnom vlasništvu mogu biti pozvana da šalju izvješća nacionalnom zakonodavnom tijelu ili sličnom izabranom državnom tijelu. Poduzeća u državnom vlasništvu trebaju objavljivati godišnja izvješća o radu poduzeća u državnom vlasništvu, kao i revidirana financijska izvješća, a država kao vlasnik treba voditi objedinjena izvješća o javno dostupnom portfelju poduzeća u državnom vlasništvu.
2. Država treba poticati da financijska izvješća poduzeća u državnom vlasništvu budu podvrgnuta godišnjoj neovisnoj vanjskoj reviziji na temelju međunarodno priznatih standarda za listana poduzeća. Vanjski revizori trebaju imati sposobnost, profesionalnost i neovisnost za objektivnu procjenu računa, financijskih izvješća i unutarnjih kontrola poduzeća. U obzir se može uzeti sljedeće:
 - i. Vanjski revizori trebaju biti odgovorni dioničarima te prema poduzeću imaju dužnost iskazivati dužnu profesionalnu pažnju tijekom provođenja revizije.

- ii. Treba razviti postupke za odabir vanjskih revizora, u skladu sa Smjernicama za poduzeća u državnom vlasništvu. Od ključne je važnosti da vanjski revizori budu neovisni o poduzeću u državnom vlasništvu i velikim dioničarima, tj. od države.
 - iii. Kada vrhovne revizijske institucije igraju ulogu u nadzoru poduzeća u državnom vlasništvu, država treba zahtijevati da poduzeća u državnom vlasništvu dodatno budu podvrgnuta godišnjim vanjskim revizijama provedenima u skladu s međunarodnom priznatim standardima. Vrhovne revizijske institucije ne smiju biti zamjena za vanjskog revizora. Ako su one dodatno prisutne, vrhovne revizijske institucije trebaju izbjegavati preklapanje, fragmentaciju ili dupliciranje s područjem revizija koje provode vanjski revizori.
 - iv. Vanjski revizori poduzeća u državnom vlasništvu moraju podlijegati istim kriterijima neovisnosti koji vrijede za vanjske revizore tvrtki iz privatnog sektora. To zahtijeva posebnu pažnju revizorskog odbora ili nadzornog odbora te općenito uključuje ograničavanje pružanja nerevizorskih usluga poduzećima u državnom vlasništvu koje se podvrgavaju reviziji, kao i povremenu izmjenu revizora ili javne natječaje za poslove vanjske revizije.
 - v. Vrhovna revizijska institucija, ako je imenovana, može dodatno i povremeno provoditi reviziju: (i) financijskih transakcija, uključujući prijenose subvencija i imovine, između države i poduzeća u državnom vlasništvu; i (ii) izvršavanja vlasničkih funkcija od strane države. Za poduzeća u državnom vlasništvu s političkim ciljevima, vrhovna revizijska institucija dodatno može procijeniti primjerenost mjera za upravljanje rizicima i integritet koje su uspostavljene radi postizanja spomenutih političkih ciljeva. Revizijske nalaze pravovremeno treba razmotriti zakonodavac u skladu s proračunskim ciklusom te ih javno objaviti.
 - vi. Od vanjskih revizora ne treba se očekivati da u okviru revizije istražuju korupciju ili nezakonita postupanja, osim ako im je to povjereno. Međutim, od vanjskih revizora treba zahtijevati da nadležna tijela za korporativni nadzor i, prema potrebi, nadležna tijela neovisna o poduzeću izvješćuju o stvarnim ili sumnjivim nezakonitim ili nepravilnim postupanjima.
3. Ulogu vanjskog nadgledanja i kontrole u sklopu sustava javnog integriteta treba pojačati, konkretno osiguravanjem da nadzorna tijela, regulatorne agencije za provedbu zakona i administrativni sudovi reagiraju na informacije o sumnjivim nepravilnim postupcima ili nepravilnom ponašanju primljene od trećih strana, a u vezi poduzeća u državnom vlasništvu ili države kao njihova vlasnika (primjerice, pritužbe ili optužbe koje su podnijele tvrtke, zaposlenici i druge osobe).

Poduzimanje mjera i poštivanje propisanih postupaka za istragu i kazneni progon

4. Treba omogućiti provedbu pravnih i regulatornih zahtjeva koji utječu na prakse korporativnog upravljanja. Osiguravanje ovoga uglavnom je izvan ovlasti onih koji imaju prava vlasništva nad poduzećima u državnom vlasništvu, ali vlasničko tijelo treba u potpunosti surađivati s relevantnim tijelima i ne smije ni pod kojim uvjetima poduzimati korake koji ometaju postupke koji su u tijeku.
5. Na snazi trebaju biti razmjerne i odvratajuće građanske, administrativne ili kaznenopravne sankcije za korupciju. Trebaju biti primjenjive na fizičke i pravne osobe, uključujući poduzeća u državnom vlasništvu.
6. Osobama koje su voljne prijaviti stvarna ili poticana nezakonita ili nedopuštena postupanja u poduzećima u državnom vlasništvu 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 koje su rezultat prijave.
7. Obveznici trebaju poduzeća u državnom vlasništvu, koja prijave o stvarnim ili sumnjivim nezakonitim ili nedopuštenim postupanjima zaprime od vanjskog revizora, poticati na aktivno i učinkovito reagiranje na takva izvješća.
8. Treba razviti transparentne postupke kako bi se osiguralo da sve otkrivene nepravilnosti u poduzećima u državnom vlasništvu i u vezi s njima budu istražene i prema potrebi kazneno procesuirane u skladu s nacionalnim pravnim postupcima. Provedba odredbi u pravnom okviru treba biti rigorozna i sustavna te treba osiguravati da poduzeća u državnom vlasništvu ne dobiju nepoštenu prednost ili budu zaštićena na temelju njihova vlasništva. Nadalje:
 - i. Nadzorna, regulatorna i izvršna tijela trebaju imati ovlasti, integritet i resurse za ispunjavanje svojih dužnosti na profesionalan i objektivan način uz istovremeno jamčenje propisanih postupaka i poštovanja temeljnih prava. Osim toga, njihove odluke ne smiju se neopravdano odgađati te, prema potrebi, moraju biti primjerene, transparentne i u cijelosti objašnjene.
 - ii. Istraživanje i kazneni progon slučajeva korupcije ili povezanih nezakonitih radnji koje uključuju poduzeća u državnom vlasništvu ne smiju biti pod utjecajem razmatranja nacionalnih gospodarskih interesa, potencijalnog učinka na odnose s drugom državom ili identiteta uključene fizičke ili pravne osobe.
 - iii. Nadležna državna tijela moraju u cijelosti surađivati pri istragama koje uključuju poduzeća u državnom vlasništvu ili državu kao vlasnika poduzeća, te moraju poticati poduzeća u državnom vlasništvu da postupaju na jednak način.

9. Nakon otkrivanja korupcije ili nezakonitog postupanja vlasničko tijelo treba imati postupke za praćenje poduzeća u državnom vlasništvu u svrhu smanjenja vjerojatnosti ponavljanja. Ovo može uključivati, između ostalog, poticanje poduzeća u državnom vlasništvu na razvijanje akcijskog plana na temelju analize temeljnog uzroka te komuniciranje naučenih lekcija po čitavoj hijerarhiji poduzeća u državnom vlasništvu. Država posljedično treba procijeniti potrebu za reformama unutar poduzeća u državnom vlasništvu ili pri izvršavanju svojih dužnosti.

Traženje doprinosa civilnog društva, javnosti i medija te poslovne zajednice

10. Transparentnost i angažman dionika treba poticati u svim fazama postupaka donošenja odluka na razini države u svrhu promicanja odgovornosti i javnog interesa. To znači da država mora bit primjer u pogledu transparentnosti i da mora aktivno nastojati unaprjeđivati znanje javnosti o poduzećima u državnom vlasništvu.
11. Nadležna državna tijela treba poticati na suradnju s dionicima, sindikatima, predstavnicima privatnog sektora te s javnošću i medijima radi omogućavanja analize objavljenih informacija i, prema potrebi, isticanja i ukazivanja na probleme korupcije u poduzećima u državnom vlasništvu i u vezi s njima.
12. Država može poticati poduzeća u državnom vlasništvu da razmotre angažman u civilnom društvu, poslovnim organizacijama i profesionalnim udrugama koji može služiti za jačanje razvoja i učinkovitosti mehanizama integriteta.
13. Dionici i druge zainteresirane strane, uključujući vjerovnike i konkurente, trebaju imati pristup učinkovitoj pravnoj zaštiti kroz nepristrane pravne ili arbitražne postupke kada smatraju da su njihova prava povrijeđena.
14. Predstavnici države i poduzeća u državnom vlasništvu moraju se suzdržati od radnji koje služe za suzbijanje ili drugačije ograničavanje građanskih sloboda, uključujući slobode za iznošenje kritika ili istraživanje organizacija civilnog društva, sindikata, predstavnika privatnog sektora, javnosti i medija.

Dodatne odredbe

VI. POZIVA Glavnog tajnika da prenosi ovu Preporuku.

VII. POZIVA Obveznike da prenose ovu Preporuku.

VIII. POZIVA zemlje koje nisu Obveznice da uzmu u obzir ovu Preporuku i da se, prema potrebi, pridržavaju iste podložno pregledu Radne skupine o praksama državnog vlasništva i privatizacije.

IX. UPUĆUJE Odbor za korporativno upravljanje, preko Radne skupine za državno vlasništvo i privatizaciju te u suradnji s Radnom skupinom za suzbijanje podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama i Radnom skupinom visokih dužnosnika za javni integritet, da:

1. služi kao forum za razmjenu informacija o iskustvima u vezi s provedbom ove Preporuke;
2. kroz sveobuhvatni postupak razvije vodič za provedbu koji Obveznicima pomaže pri provedbi Preporuke;
3. nadzire provedbu ove Preporuke te da izvijesti Vijeće o provedbi ove Preporuke najkasnije pet godina nakon njezina usvajanja i barem svakih deset godina nakon toga.

Bibliografija

- G20 (2018), G20 High-Level Principles on Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises, http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf.
- OECD (2019), OECD Recommendation of the Council on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0451>.
- OECD (2018a), *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.
- OECD (2018b), OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity, <https://www.oecd.org/corruption/oecd-strategic-approach-to-combating-corruption-and-promoting-integrity.htm>.
- OECD (2018c), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>.
- OECD (2017), Recommendation of the Council on Public Integrity, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.
- OECD (2016), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252479-en>.
- OECD (2015a), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OECD (2015b), *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OECD (2015c), Recommendation of the Council on Public Procurement,

<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.

OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.

OECD (2011), *OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises*, <http://www.oecd.org/investment/oecddeclarationanddecisions.htm>.

OECD (2011), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>.

OECD (2011), *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

OECD (2009), *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and its Annex II: Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm>.

OECD (2003), *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictofinterestinthepublicservice.htm>.

www.oecd.org/corporate

