



# OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima



ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ

*Revison*

**Izvorno objavljeno u izdanju OECD na engleskom i francuskom jeziku pod naslovima:  
OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises  
Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques**

© 2005 OECD

**Sva prava zadržana**

© 2008 Revicon d.o.o. Sarajevo za ovo izdanje na bosanskom/hrvatskom/srpskom jeziku  
Objavljeno po sporazumu sa OECD, Pariz

**Za kvalitet prijevoda na bosanski/hrvatski/srpski jezik i njegovu usklađenost sa izvornim tekstom  
odgovoran je Revicon d.o.o. Sarajevo.**

## **ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ**

OECD je jedinstven forum gdje vlade 30 demokratskih zemalja rade zajednički da odgovore ekonomskim, socijalnim i ekološkim izazovima globalizacije. OECD je također na čelu napora za razumijevanje i pomoć vladama da odgovore na nova kretanja i zabrinutosti, kao što su korporativno upravljanje, informatička ekonomija i izazovi sve starije populacije. Organizacija pruža okruženje u kojem vlade mogu upoređivati iskustva u politikama, tražiti odgovore na zajedničke probleme, utvrditi dobre prakse i raditi na koordinaciji domaćih i međunarodnih politika.

Zemlje članice OECD-a su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Češka Republika, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka Republika, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Velika Britanija i SAD. Komisija Evropskih zajednica učestvuje u radu OECD-a.

OECD Izdavaštvo široko distribuira statističke podatke i istraživanja Organizacije o ekonomskim, socijalnim i okolišnim pitanjima, kao i konvencije, smjernice i standarde prihvaćene od strane njenih članica.



## Predgovor

*Korporativno upravljanje u državnim preduzećima je značajan izazov u mnogim ekonomijama. Ali, do sada, nije bilo nikakvog međunarodnog mjerila koje bi pomoglo vladama da procijene i poboljšaju način na koji vrše vlasništvo nad ovim preduzećima, koja često čine značajan dio ekonomije. Ove OECD Smjernice o korporativnom upravljanju u državnim preduzećima popunjavaju ovu važnu prazninu i njihov razvoj izazvao je globalni interes mnoštva različitih ključnih aktera. Ogromna podrška koju je OECD dobio za ovaj rad, kao i široka primjena Smjernica, čini me uvjerenim da će biti široko rasprostranjene i aktivno korištene u zemljama članicama, kao i zemljama koje nisu članice OECD-a.*

*Potražnja za ovim Smjernicama ne treba da bude iznenađujuća za bilo koga ko prati razvoj politika u ovoj oblasti. Zajedničko iskustvo zemalja koje su započele sa reformom korporativnog upravljanja u državnim preduzećima jeste da je ovo važan, ali također kompleksan poduhvat. Glavni izazov je pronaći ravnotežu između nadležnosti države za aktivno vršenje njenih vlasničkih funkcija, kao što je kandidiranje i izbor odbora, istovremeno se suzdržavajući od nametanja pretjeranog i neprimjerenog političkog uplitanja u rad i upravljanje kompanijom. Sljedeći važan izazov je osigurati da postoji ravnopravno područje na tržištu gdje kompanije privatnog sektora mogu konkurirati državnim preduzećima i da vlasti ne narušavaju konkurenciju tako što koriste svoje regulatorne ili nadzorne ovlasti.*

*Izgrađene na praktičnom iskustvu, Smjernice pružaju konkretne sugestije kako takve dileme mogu biti riješene. Na primjer, Smjernice predlažu da država svoju vlasničku funkciju sprovodi putem centralizovanog tijela za vlasništvo, ili učinkovito koordiniranih tijela, koja bi trebalo da djeluju neovisno i u skladu sa javno objavljenom vlasničkom politikom. Smjernice također predlažu jasno odvajanje vlasničkih i regulatornih funkcija države. Ukoliko se pravilno primijene, ove i ostale preporučene reforme mogle bi dugoročno osigurati da se državno vlasništvo sprovodi na profesionalan i odgovoran način, te da država igra pozitivnu ulogu u unapređenju korporativnog upravljanja širom svih sektora u našim ekonomijama. Rezultat bi mogla biti zdravija, konkurentnija i otvorenija preduzeća.*

*Iskusni kreatori politika i praktičari iz velikog broja zemalja članica i zemalja koje nisu članice OECD-a doprinijeli su stvaranju ovih Smjernica. Njihov doprinos, kroz otvoreni proces konsultacija, zaslužan je za kvalitet i relevantnost ovih Smjernica. Izražavam svoju iskrenu zahvalnost svim članovima Radne grupe OECD-a za privatizaciju i korporativno upravljanje državnim imovinom, čiji su konstruktivni naponi omogućili razvoj ovih Smjernica, te njihovom predsjedavajućem, gospodinu Lars-Johan Cederlund, čija posvećenost i vođstvo su pomogli uspješnom zaključenju ovog posla. Također zahvaljujem organizacijama i pojedincima koji su učestvovali u konsultacijama, time doprinoseći uspješnom sačinjavanju ovog dokumenta. Vaša stručnost bila je neizmjereno značajna i vaš doprinos je izuzetno cijenjen i priznat.\**

*Gledajući naprijed, ove Smjernice trebalo bi da budu široko distribuirane i aktivno korištene. Primjena Smjernica u pojedinim zemljama trebalo bi da bude podržana procesom dijaloga i razmjene iskustava stručnjaka iz mnogih zemalja. OECD će stoga nastaviti da saziva forume uključujući zemlje članice i zemlje koje nisu članice OECD-a, s ciljem promoviranja dobrog korporativnog upravljanja u državnim preduzećima.*

Donald Johnston  
Generalni sekretar



\* Molim vidjeti moje riječi zahvale na strani 7.

## Sadržaj

Zahvale .....	7
Uvod .....	9
I. Osigurati učinkovit pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća .....	12
II. Država u ulozi vlasnika .....	13
III. Pravičan tretman dioničara .....	14
IV. Odnosi sa zainteresiranim stranama .....	15
V. Transparentnost i otvorenost .....	16
VI. Odgovornosti odbora državnih preduzeća .....	17
 <i>Napomene uz Poglavlje I:</i>	
Osigurati učinkovit pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća .....	18
 <i>Napomene uz Poglavlje II:</i>	
Država u ulozi vlasnika .....	22
 <i>Napomene uz Poglavlje III:</i>	
Pravičan tretman dioničara .....	29
 <i>Napomene uz Poglavlje IV:</i>	
Odnosi sa zainteresiranim stranama .....	32
 <i>Napomene uz Poglavlje V:</i>	
Transparentnost i otvorenost .....	35
 <i>Napomene uz Poglavlje VI:</i>	
Odgovornosti odbora državnih preduzeća .....	40

## Zahvale

Želio bih izraziti iskrenu zahvalnost svim članovima OECD Radne grupe za korporativno upravljanje državnom imovinom, osobito njenom predsjedavajućem, gospodinu Lars-Johan Cederlund, kao i kopredsjedavajućim, gospođi Aniti Ryng i gospodinu Eric Preiss, čija je posvećenost i stručnost učinila ovaj projekat uspješnim. Također bih želio zahvaliti svim zvaničnicima i stručnjacima širom svijeta koji su učestvovali u našim konsultacijama, uputili komentare ili na drugi način doprinijeli osiguravanju kvaliteta i relevantnosti OECD Smjernica za korporativno upravljanje u državnim preduzećima.

Posebnu zahvalnost dugujem učesnicima dva konsultativna sastanka na visokom niovu, održanim u oktobru 2004. godine u Parizu, uključujući Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Abou-drar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrach, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltch, Wyn Williams, Simon Wong and Mohamed Kahiray Zagloal.

Nadalje, našem radu su izuzetno pomogli i stručnjaci i organizacije koje su ponudile svoje komentare i sugestije na nacrt Smjernica, uključujući Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M Millstein, Jose Moquillaza, Kallirrois Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghloul, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), Konfederaciju poslodavaca Poljske, Savezno ministarstvo finansija Njemačke, Force Ouvrière, Hong Kong Exchanges and Clearing Limited, Agenciju za nadzor tržišta kapitala Indonezije, Institut internih revizora (IIA) - ured u Moskvi, Institucionalne usluge dioničara (ISS), Međunarodnu organizaciju vrhovnih institucija revizije (INTOSAI), Međunarodno društvo doktora za okoliš, Obrazovni centar za žene Novi horizonti, NIKOIL, Forum za korporativno upravljanje Poljske (PFCG), Public Services International, Komisija za vrijednosne papire Armenije, Komisija za vrijednosne papire Malezije, Syndicat National Autonome des Personnels de l'Administration Publique (SNAPAP), Udruženje industrijalaca i biznismena Turske (TUSIAD) i Union Nationale des Syndicates Autonomes (UNSA).

Zadovoljstvo mi je također izraziti zahvalnost savjetodavnim tijelima OECD-a, Savjetodavnom komitetu za biznis i industriju (BIAC) i Savjetodavnom komitetu sindikata (TUAC), te međunarodnim

## Zahvale

*organizacijama koje su učestvovala u procesu, uključujući Afričku banku za razvoj, Međunarodni savez računovođa (IFAC) i Međunarodnu finansijsku korporaciju (IFC). Globalni forum za korporativno upravljanje i Svjetska banka također su dali suštinski doprinos ovom radu.*

*Konačno, zahvaljujem se osoblju Sekretarijata OECD u Direkciji za poslove finansija i preduzeća, koji su posvetili duge sate da bi pomogli Radnoj grupi sa požrtvovanošću i entuzijazmom: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard i Ijeoma Inyama.*



## Uvod

U nekim zemljama članicama OECD-a, preduzeća u državnom vlasništvu (*eng. State-Owned Enterprises, skr. SOE*) još uvijek predstavljaju značajan dio bruto društvenog proizvoda, zaposlenosti i tržišne kapitalizacije. Štaviše, državna preduzeća često prevladavaju u komunalnim uslugama i infrastrukturnim industrijama, kao što su energija, saobraćaj i telekomunikacije, čije poslovanje je od velikog značaja za široke segmente stanovništva i ostale dijelove poslovnog sektora. Shodno tome, upravljanje u državnim preduzećima je suštinski značajno za osiguravanje njihovog pozitivnog doprinosa cjelokupnoj ekonomskoj efikasnosti i konkurentnosti zemlje. Iskustva OECD-a pokazuju da dobro korporativno upravljanje u državnim preduzećima jeste važan preduslov za ekonomski učinkovitu privatizaciju, pošto će to učiniti preduzeća privlačnijim za potencijalne kupce i poboljšati njihovu vrijednost.

Jedan broj OECD zemalja također ima značajan državni sektor, a u nekim slučajevima državni sektor predstavlja dominantnu karakteristiku datih ekonomija. Ove zemlje u mnogim slučajevima sprovode reformu načina na koji organizuju i upravljaju državnim preduzećima, i zatražile su da podijele svoja iskustva sa OECD-om i zemljama članicama kako bi pružile potporu reformama na nacionalnom, odnosno državnom nivou.

U svjetlu gore navedenog, OECD Upravna grupa za korporativno upravljanje u junu 2002. zatražila je od Radne grupe za pitanja privatizacije i korporativnog upravljanja državnom imovinom da sačini niz neobavezujućih smjernica i najboljih praksi kada je riječ o korporativnom upravljanju u državnim preduzećima. Radna grupa, koju čine predstavnici zemalja članica OECD-a i Svjetske banke, te IMF-a u ulozu promatrača, sprovedla je niz opsežnih konsultacija tokom rada na Smjernicama. Konsultovan je veliki broj različitih zainteresiranih strana, kao što su članovi odbora, izvršni direktori i ostali visoki dužnosnici državnih preduzeća, predstavnici državnih revizorskih tijela, sindikati i parlamentarci. Istovremeno, vođene su dugotrajne konsultacije i sa zemljama koje nisu članice OECD-a. Nacrt Smjernica objavljen je i na web stranici OECD-a kako bi se široj javnosti omogućilo da pošalje svoje komentare i sugestije, što je polučilo veliki broj izuzetno korisnih i konstruktivnih komentara, koji su također objavljeni na OECD web stranici.

Ove Smjernice trebalo bi promatrati kao dopunu OECD Principima korporativnog upravljanja<sup>1</sup> na kojim su one zasnovane i s kojim su potpuno sukladne. Smjernice su izričito orijentisane na pitanja koja su specifična za korporativno upravljanje u državnim preduzećima i stoga uzimaju stajalište države kao vlasnika, fokusirajući se na politike koje bi mogle osigurati dobro korporativno upravljanje. Međutim, Smjernice nemaju za namjeru, niti treba da bude njihov učinak, da ospore ili obeshrabre poduzimanje bilo kojih politika ili programa privatizacije od strane OECD zemalja ili zemalja koje nisu članice OECD-a.

Tokom godina, obrazloženja za državno vlasništvo nad komercijalnim preduzećima bila su različita među zemljama i industrijama i tipično su obuhvatala mješavinu društvenih, ekonomskih i strateških interesa. Primjeri uključuju industrijsku politiku, regionalni razvoj, snadbijevanje javnim dobrima i postojanje tzv. prirodnih monopola. Međutim, tokom posljednjih par decenija, globalizacija tržišta, tehnološke promjene i deregulacija nekadašnjih monopolističkih tržišta tražili

su prilagođavanje i restrukturiranje državnog sektora. Ova kretanja su elaborirana u dva nedavna OECD izvještaja koja su poslužila u izradi Smjernica.<sup>2</sup>

Kako bi obavljala svoje vlasničke odgovornosti, državi može biti korisno da upotrebljava sredstva koja su primjenjiva za privatni sektor, uključujući OECD Principe korporativnog upravljanja. Ovo se osobito odnosi na državna preduzeća kotirana na berzi. Međutim, državna preduzeća se također suočavaju sa nekim različitim izazovima upravljanja. Jedan od njih je da državna preduzeća mogu trpjeti zbog nepravilnog praktičnog i politički motiviranog vlasničkog uticaja isto koliko i zbog totalno pasivnog ili udaljenog vlasništva države. Također može postojati razvodnjavanje odgovornosti. Državna preduzeća su često zaštićena od dvije osnovne prijetnje koje su suštinske za politiku upravljanja u korporacijama privatnog sektora, tj. preuzimanje i stečaj. U osnovu još više, teškoće korporativnog upravljanja proizilaze iz činjenice da odgovornost za rezultate državnih preduzeća uključuje složen lanac zastupnika (uprava, odbor, vlasnička tijela, ministarstva, vlada), bez jasno i lako prepoznatljivih vlastodavaca. Izazov je strukturirati ovako složenu mrežu odgovornosti da bi se osiguralo efikasno odlučivanje i dobro korporativno upravljanje.

Kako su Smjernice namijenjene da osiguraju opšte savjete koji će pomoći vlastima da poboljšaju učinke državnih preduzeća, odluka o primjeni Smjernica na upravljanje u konkretnim državnim preduzećima mora se donijeti na pragmatičnim osnovama. Smjernice su prvenstveno orijentisane na državna preduzeća sa jasnom pravnom formom (tj. odvojeno od javne uprave) i sa komercijalnim djelatnostima (tj. sa glavninom prihoda ostvarenih od prodaje ili naknada), bez obzira na to da li ona također provode ciljeve javne politike. Ova državna preduzeća mogu biti u nekonkurentnim ili konkurentnim sektorima privrede. Kad je to neophodno, Smjernice prave razliku između državnih preduzeća čiju se dionice uvrštene na berzi i onih čije dionice to nisu, ili između državnih preduzeća u potpunom, većinskom ili manjinskom državnom vlasništvu pošto su pitanja korporativnog upravljanja unekoliko različita u svakom od slučajeva. Smjernice se također mogu primijeniti i na supsidijarna društva opisanih preduzeća, bilo da su uvrštena na berzu ili ne.

Dok su Smjernice prvenstveno namijenjene komercijalnim preduzećima u vlasništvu centralne vlade i saveznom vlasništvu, vlasti također mogu promovirati njihovo korištenje od strane nižih nivoa vlasti koji su vlasnici preduzeća. Smjernice su također korisne za nekomercijalna državna preduzeća koja u suštini ispunjavaju posebne ciljeve javne politike, bez obzira na to da li su u korporativnom obliku ili ne. U interesu je vlada i u javnom interesu da se sve ove kategorije državnih preduzeća vode profesionalno i da primjenjuju dobre prakse upravljanja.

Kroz Smjernice, izraz "državna preduzeća" (*engl. skr. "SOEs"*) označava preduzeća u kojima država ima značajnu kontrolu, kroz potpuno, većinsko ili značajno manjinsko vlasništvo. Međutim, mnoge od smjernica su također korisne u slučajevima gdje je država zadržala relativno mali udio u kompaniji, ali treba, ipak, i dalje postupati kao odgovoran i informiran dioničar. Također, izraz "vlasničko tijelo" označava državno tijelo odgovorno za izvršavanje vlasničkih prava države, bilo da je to određeni odjel u okviru ministarstva, samostalna agencija ili drugo. Konačno, kao i OECD Principima, izraz "odbor" korišten u ovom dokumentu namijenjen je da obuhvati različite nacionalne modele za strukture odbora koji postoje u zemljama članicama i zemljama koje nisu članice OECD-a. U tipičnom dvoslojnom sistemu, koji postoji u nekim zemljama, izraz "odbori" podrazumijeva "nadzorni odbor", dok izraz "ključni rukovodioci" podrazumijeva "upravni odbor".

Dokument koji slijedi podijeljen je u dva dijela. Smjernice predočene u prvom dijelu dokumenta pokrivaju sljedeće oblasti: I) Osigurati učinkovit pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća; II) Država u ulozi vlasnika; III) Pravičan tretman dioničara; IV) Odnosi sa zainteresiranim strana-

ma; V) Transparentnost i otvorenost; VI) Dužnosti odbora u državnim preduzećima. Svaki odjeljak je naslovljen po jednom smjernicom štampanom bold italic slovima, nakon čega slijedi niz pratećih pod-smjernica. U drugom dijelu dokumenta, Smjernice su dopunjene napomenama koje sadrže komentare o Smjernicama, sa namjerom da pomognu čitateljima da razumiju njihova obrazloženja. Napomene mogu također sadržavati opise dominantnih trendova i nuditi alternativne metode primjene i primjere koji mogu biti korisni za operativnu primjenu Smjernica.

## **Bilješke**

- 1 OECD Principi korporativnog upravljanja, 2004 (*OECD Principles of Corporate Governance, 2004.*)
- 2 "Korporativno upravljanje u državnim preduzećima: Istraživanje u zemljama članicama OECD-a", OECD, 2005 i "Privatizacija državnih preduzeća, pregled politika i prakse u zemljama OECD-a", OECD, 2003 (*"Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries", OECD, 2005 and "Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries", OECD, 2003.*)

## **I. Osigurati učinkovit pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća**

***Pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća trebalo bi da osigura ravnopravan prostor na tržištu gdje se natječu državna preduzeća i kompanije privatnog sektora s ciljem izbjegavanja tržišnih poremećaja. Okvir treba da bude utemeljen na i potpuno suglasan sa OECD Principima korporativnog upravljanja.***

- A.** Trebalo bi da postoji jasna odvojenost između vlasničke funkcije države i drugih funkcija države koje mogu uticati na uvjete poslovanja državnih preduzeća, osobito kada je riječ o regulaciji tržišta.
- B.** Vlasti bi trebalo da pokušaju pojednostaviti i usmjeriti poslovne prakse i pravni oblik za djelovanje državnih preduzeća. Pravni oblik trebalo bi da omogući kreditorima da naplate njihova potraživanja i da pokreću postupak stečaja.
- C.** Sve obaveze i odgovornosti koje je državno preduzeće dužno preuzeti u smislu javnih usluga mimo općeprihvaćene norme trebalo bi da su jasno propisane zakonom ili regulatornim propisima. Takve obaveze i odgovornosti moraju također biti objelodanjene općoj javnosti i s tim povezani troškovi morali bi se pokriti na transparentan način.
- D.** Državna preduzeća ne smiju biti izuzeta iz primjene općih zakona i regulatornih propisa. Zainteresirane strane, uključujući konkurente, treba da imaju pristup učinkovitoj zaštiti i nepristranom odlučivanju kad smatraju da su njihova prava prekršena.
- E.** Pravni i regulatorni okvir treba da omogući dovoljno fleksibilnosti za prilagođavanje strukture kapitala državnih preduzeća kada je to potrebno za postizanje ciljeva kompanije.
- F.** Državna preduzeća treba da se suoče sa konkurentnim uvjetima u pogledu pristupa finansijama. Njihovi odnosi sa državnim bankama, državnim finansijskim institucijama i drugim državnim kompanijama treba da se zasnivaju na čisto komercijalnim temeljima.

## II. Država u ulozi vlasnika

**Država treba da djeluje kao informiran i aktivan vlasnik i da ustanovi jasnu i konzistentnu vlasničku politiku, osiguravajući da se upravljanje u državnim preduzećima obavlja na transparentan i odgovoran način, s potrebnim stepenom profesionalnosti i učinkovitosti.**

- A.** Vlasti bi trebalo da razviju i objave vlasničku politiku koja utvrđuje sveukupne ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju u državnim preduzećima, te način kako će implementirati svoju vlasničku politiku.
- B.** Vlasti ne treba da budu uključene u svakodnevno upravljanje u državnim preduzećima i treba da im omoguće potpunu poslovnu samostalnost kako bi postigla njihove zacrtane ciljeve.
- C.** Država treba da prepusti odborima državnih preduzeća da izvršavaju njihove nadležnosti i da poštuje njihovu neovisnost.
- D.** Vršenje vlasničkih prava mora biti jasno određeno u okviru državne uprave. To se može omogućiti osnivanjem koordinacionog tijela ili, još prikladnije, centralizacijom vlasničke funkcije.
- E.** Koordinaciono ili vlasničko tijelo treba da bude odgovorno predstavničkim tijelima, kao što je parlament, i da ima jasno utvrđene odnose sa odgovarajućim javnim tijelima, uključujući vrhovne državne institucije za reviziju.
- F.** Država kao aktivan vlasnik treba da ostvaruje svoja vlasnička prava saglasno pravnom obliku svake kompanije. Njene glavne dužnosti uključuju:
  - 1. Biti zastupljena na skupštini dioničara i glasati po osnovu državnih dionica.
  - 2. Ustanovljavanje dobro strukturiranih i otvorenih postupaka imenovanja članova odbora u državnim preduzećima u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu, te aktivno učešće u imenovanju odbora svih državnih preduzeća.
  - 3. Uspostavljanje sistema izvještavanja koje omogućava redovno praćenje i procjenu rezultata državnog preduzeća.
  - 4. Kada to dozvoljava pravni sistem zemlje i nivo državnog vlasništva, održavanje stalnog dijaloga sa vanjskim revizorima i određenim državnim kontrolnim organima.
  - 5. Osiguravanje da planovi naknada za članove odbora državnih preduzeća podržavaju dugoročne interese kompanije i mogu privući i motivisati kvalifikovane profesionalce.

### III. Pravičan tretman dioničara

***Država i državna preduzeća treba da priznaju prava svih dioničara i u skladu sa OECD Principima korporativnog upravljanja da osiguraju njihov Pravičan tretman i jednak pristup korporativnim informacijama.***

- A.** Koordinirajuće ili vlasničko tijelo i državna preduzeća trebalo bi da osiguraju da svi dioničari imaju pravičan tretman.
- B.** Državna preduzeća moraju poštovati visok stepen transparentnosti prema svim dioničarima.
- C.** Državna preduzeća bi trebalo da ustanove aktivnu politiku komunikacije i konsultacija sa svim dioničarima.
- D.** Trebalo bi podržavati učešće manjinskih dioničara na skupštinama dioničara kako bi im se omogućilo da učestvuju u donošenju temeljnih korporativnih odluka kao što je izbor odbora.

## IV. Odnosi sa zainteresiranim stranama

**Politika državnog vlasništva treba da u potpunosti prepozna odgovornosti državnih preduzeća prema zainteresiranim stranama i da zahtijeva da državna preduzeća izvještavaju o njihovim odnosima sa zainteresiranim stranama.**

- A.** Vlade, koordinirajuće ili vlasničko tijelo, kao i sama državna preduzeća treba da prihvate i poštuju prava zainteresiranih strana utvrđena zakonom ili međusobnim sporazumima, te u tom smislu da se pozivaju se na OECD Principe korporativnog upravljanja.
- B.** Državna preduzeća kotirana na berzi ili velika državna preduzeća, kao i državna preduzeća koja provode važne ciljeve javne politike, treba da izvještavaju o odnosima sa zainteresiranim stranama.
- C.** Odbor državnog preduzeća treba da bude dužan sačiniti, primijeniti i objavljivati programe usklađenosti za interne etičke kodekse. Ovi etički kodeksi treba da se zasnivaju na domaćim normama date zemlje, u skladu sa međunarodnim obavezama, i da se primjenjuju na kompaniju i njena zavisna društva.

## V. Transparentnost i otvorenost

### **Državna preduzeća treba da poštuju visoke standarde transparentnosti u skladu sa OECD Principima korporativnog upravljanja.**

- A.** Koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da sačini konzistentan i zbirni način izvještavanja o državnim preduzećima i da godišnje objavljuje zbirni izvještaj o državnim preduzećima.
- B.** Državna preduzeća treba da razviju i ustanove efikasne procedure interne revizije i uspostave funkciju interne revizije koju nadgleda odbor i koja njemu odgovara neposredno i odboru za reviziju ili ekvivalentnom organu kompanije.
- C.** Državna preduzeća, osobito velika, treba da podliježu godišnjoj neovisnoj vanjskoj reviziji baziranoj na međunarodnim standardima. Postojanje posebnih procedura državne kontrole nije zamjena za neovisnu vanjsku reviziju.
- D.** Državna preduzeća treba da podliježu istim visokokvalitetnim standardima računovodstva i revizije kao i kompanije kotirane na berzi. Velika ili kotirana državna preduzeća trebalo bi da objavljuju finansijske i nefinansijske informacije u skladu sa visokokvalitetnim međunarodno priznatim standardima.
- E.** Državna preduzeća treba da objave bitne informacije o svim pitanjima opisanim u OECD Principima korporativnog upravljanja i dodatno da se fokusiraju na područja značajna za državu kao vlasnika i opću javnost. Primjeri takvih informacija uključuju:
  1. Jasnu izjavu za javnost o ciljevima kompanije i njihovom ispunjavanju.
  2. Vlasničku i glasačku strukturu kompanije.
  3. Sve značajne faktore rizika i mjere preduzete za upravljanje rizikom.
  4. Svaku finansijsku pomoć, uključujući garancije, primljene od države i obaveze preuzete u ime državnog preduzeća.
  5. Sve značajne transakcije sa povezanim tijelima.



## VI. Odgovornosti odbora državnih preduzeća

***Odbori državnih preduzeća treba da imaju neophodne ovlasti, sposobnosti i objektivnost za obavljanje njihovih funkcija strateškog vođenja i nadgledanja uprave. Oni moraju postupati sa integritetom i biti odgovorni za svoje postupke.***

- A.** Odbori državnih preduzeća treba da imaju jasan mandat i krajnju odgovornost za rezultate kompanije. Odbor treba da bude potpuno odgovoran vlasnicima, da djeluje u najboljem interesu kompanije i sve dioničare tretira pravično.
- B.** Odbori državnih preduzeća treba da obavljaju svoje dužnosti nadgledanja uprave i strateškog vođenja, saglasno ciljevima postavljenim od strane vlade i vlasničkog tijela. Odbori treba da imaju ovlasti da imenuju i razrješavaju glavnog izvršnog direktora.
- C.** Odbori državnih preduzeća treba da budu sastavljeni tako da mogu donositi objektivne i neovisne prosudbe. Dobra praksa upućuje da funkcija predsjednika odbora bude odvojena od glavnog izvršnog direktora.
- D.** Ukoliko je obavezna zastupljenost uposlenika u odboru, potrebno je uspostaviti mehanizme koji garantuju da se ta zastupljenost ostvaruje učinkovito i da doprinosi poboljšanju sposobnosti, informisanosti i neovisnosti odbora.
- E.** Kada je neophodno, odbori državnih preduzeća treba da formiraju specijalizirane komisije radi podrške odboru u punom sastavu u vršenju njegovih funkcija, naročito u pogledu revizije, upravljanja rizikom i naknada.
- F.** Odbori državnih preduzeća trebalo bi da vrše godišnju procjenu njihovih učinaka.

Napomene uz Poglavlje I:

## Osigurati učinkovit pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća

**Pravni i regulatorni okvir za državna preduzeća trebalo bi da osigura ravnopravan prostor na tržištu gdje se natječu državna preduzeća i kompanije privatnog sektora s ciljem izbjegavanja tržišnih poremećaja. Okvir treba da bude utemeljen na i potpuno suglasan sa OECD Principima korporativnog upravljanja.**

Pravni i regulatorni okvir u kojem posluju državna preduzeća često je složen. Ukoliko on nije konzistentan i dosljedan, lako može rezultirati skupim tržišnim poremećajima i ugroziti odgovornost i menadžmenta i države kao vlasnika. Jasna podjela nadležnosti između organa vlasti i usmjeravanje pravnih oblika, sa dosljednim i konzistentnim regulatornim okvirom, omogućit će poboljšanje korporativnog upravljanja u državnim preduzećima.

**A. Trebalo bi da postoji jasna odvojenost između vlasničke funkcije države i drugih funkcija države koje mogu uticati na uvjete poslovanja državnih preduzeća, osobito kada je riječ o regulaciji tržišta.**

Država često djeluje u dvostrukoj ulozi regulatora tržišta i vlasnika državnih preduzeća sa komercijalnim djelatnostima, osobito u onedavno dereguliranim i često djelomično privatiziranim mrežnim industrijama. Gdje god je takav slučaj, država je istovremeno vodeći akter na tržištu i arbitar. Potpuna administrativna podjela nadležnosti za vlasništvo i regulaciju tržišta, stoga, temeljni je preduslov za stvaranje ravnopravnog prostora za državna preduzeća i privatne kompanije, te za sprečavanje poremećaja konkurencije. Ovakvu podjelu također zagovaraju *OECD Principi regulatorne reforme*.

Sljedeći važan slučaj je kada se državna preduzeća koriste kao instrument za vođenje industrijske politike. To lako može dovesti do konfuzije i sukoba interesa između funkcije industrijske politike i vlasničke funkcije države, osobito ako su industrijska politika i vlasnička funkcija povjerene ministarstvima iste grane ili sektora. Odvojenost industrijske politike i vlasništva unaprijedit će prepoznavanje države kao vlasnika i ići u prilog transparentnosti pri utvrđivanju ciljeva i praćenju rezultata. Međutim, takva odvojenost ne sprječava neophodnu koordinaciju između tih dviju funkcija.

Radi sprečavanja sukoba interesa, također je neophodno jasno odvojiti vlasničku funkciju od svih tijela unutar državne uprave koja bi mogla biti klijenti ili glavni snabdjevači državnim preduzećima. Opšta pravila nabavki treba da se primjenjuju na državna preduzeća kao i na ostale kompanije. Trebalo bi ukloniti pravne prepreke, kao i prepreke koje nisu pravne prirode, za poštene nabavke.

U sprovedbi učinkovitog odvajanja različitih uloga države u odnosu prema državnim preduzećima treba uzeti u obzir moguće i stvarne sukobe interesa.

**B. Vlasti bi trebalo da pokušaju pojednostaviti i usmjeriti poslovne prakse i pravni oblik za djelovanje državnih preduzeća. Pravni oblik trebalo bi da omogući kreditorima da naplate njihova potraživanja i da pokreću postupak stečaja.**

Državna preduzeća mogu imati poseban, ponekad i različit, pravni oblik u odnosu na druge kompanije. Ovo može odražavati određene ciljeve ili društvene okolnosti, kao i posebnu zaštitu pruženu određenim zainteresiranim stranama. Ovo se osobito odnosi na uposlenike čije plaće mogu utvrđivati regulatorni zakoni ili tijela i kojim su data određena penzijska prava i zaštita od otpuštanja jednako kao za državne službenike. U mnogim slučajevima, njihovim specifičnim pravnim statusom državna preduzeća su u velikoj mjeri zaštićena od pokretanja postupka zbog prezaduženosti ili stečaja. Ovo je ponekad slučaj usljed potrebe da se osigura kontinuitet u pružanju javnih usluga.

Gdje se ovo pojavljuje, državna preduzeća se često razlikuju od privatnih društava s ograničenom odgovornošću kroz: i) data ovlaštenja i moći odbora, uprave i ministarstava; ii) sastav i struktura tih odbora; iii) obim u kojemu daju prava na konsultacije ili odlučivanje nekim zainteresiranim stranama, osobito uposlenicima; iv) obaveze objavljivanja i, kako je već pomenuto, obim u kojem podliježu postupku zbog prezaduženosti ili stečaja itd. Pravni oblik državnih preduzeća također često podrazumijeva strogo određivanje djelatnosti državnih preduzeća, što im onemogućava širenje poslovanja u nove sektore i/ili inozemstvo. Ova ograničenja bila su legitimno uspostavljena s ciljem sprečavanja zloupotrebe javnih fondova, suzbijanja preambicioznih razvojnih strategija ili onemogućavanja državnih preduzeća da izvoze osjetljive tehnologije.

U nekim zemljama, specifični pravni oblici državnih preduzeća značajno su se razvili posljednjih godina kao odgovor na deregulaciju i povećanu kontrolu državne pomoći i unakrsnih subvencija. Olakšana su ograničenja djelatnosti dozvoljenih državnim preduzećima prema njihovom pravnom obliku. U nekim zemljama, promjene pravnog oblika bile su praćene preuzimanjem obaveza od strane države u vezi sa zaštitom uposlenika, naročito prava na penziju.

Pri utvrđivanju i usmjeravanju pravnog oblika državnih preduzeća, vlasti bi se trebale što više oslanjati na zakon o kompanijama i izbjegavati stvaranje posebnih pravnih oblika gdje to nije apsolutno neophodno za ciljeve preduzeća. Usmjeravanje pravnog oblika državnih preduzeća moglo bi ojačati transparentnost i omogućiti nadgledanje kroz utvrđivanje mjerila. To bi također moglo doprinijeti stvaranju ravnopravnog prostora sa privatnim kompanijama u sve konkurentnijem tržištu sa sve prisutnijom deregulacijom.

Usmjeravanje bi trebalo da cilja državna preduzeća koja imaju komercijalne djelatnosti i posluju na konkurentnom, otvorenom tržištu. Trebalo bi se fokusirati na to da se sredstva i instrumenti uobičajeno dostupni privatnim vlasnicima učine dostupnim i državi kao vlasniku. Stoga, usmjerenje bi trebalo prvenstveno da se odnosi na ulogu i ovlasti organa upravljanja kompanijom, kao i obaveze transparentnosti i otvorenosti.

Ukoliko je promjena pravnog oblika državnog preduzeća suviše teška, druga mogućnost mogla bi biti da se preusmjere poslovne prakse, sačine neka konkretna pravila i propisi koji uključuju više elemenata, tj. proširujući njihovo važenje na državna preduzeća sa određenim pravnim oblikom, ili tražeći od državnih preduzeća da dobrovoljno ispune zahtjeve ovih posebnih propisa, naročito u pogledu otvorenosti.

**C. Sve obaveze i odgovornosti koje je državno preduzeće dužno preuzeti u smislu javnih usluga mimo općeprihvaćene norme trebalo bi da su jasno propisane zakonom ili regulatornim propisima. Takve obaveze i odgovornosti moraju također biti objelodanjene općoj javnosti i s tim povezani troškovi morali bi se pokriti na transparentan način.**

U nekim slučajevima od državnih preduzeća se očekuje da ispune određene zadatke i posebne društvene obaveze u skladu sa javnom ulogom i politikom koju vode. U određenim zemljama to uključuje regulisanje cijena po kojim državna preduzeća moraju prodavati svoje proizvode ili usluge. Ove posebne odgovornosti i obaveze mogu ići izvan općeprihvaćenih normi komercijalnog poslovanja i trebalo bi da budu jasno određene i motivirane zakonima i regulatornim propisima. Također, trebalo bi da budu ugrađene u pravne akte kompanije.

Tržište i opća javnost moraju biti jasno informisani o prirodi i obimu preuzetih obaveza, kao i o njihovom sveukupnom uticaju na resurse i ekonomske rezultate državnih preduzeća.

Također je važno da se s tim povezani troškovi jasno utvrde, objave i adekvatno pokriju od strane državnog budžeta na osnovu posebnih zakonskih odredaba i/ili kroz ugovorne mehanizme, kao što su ugovori o upravljanju ili uslugama. Kompenzacija treba da bude strukturirana tako da se izbjegnu tržišni poremećaji. Ovo je osobito slučaj ako su dotična preduzeća u konkurentnim sektorima privrede.

***D. Državna preduzeća ne smiju biti izuzeta iz primjene općih zakona i regulatornih propisa. Zainteresirane strane, uključujući konkurente, treba da imaju pristup učinkovitoj zaštiti i nepristranom odlučivanju kad smatraju da su njihova prava prekršena.***

Iskustvo je pokazalo da u nekim zemljama državna preduzeća mogu biti izuzeta od mnogih zakona i regulatornih propisa, uključujući, u nekim slučajevima, zakon o konkurenciji. Državna preduzeća često ne podliježu zakonu o stečaju i povjerioci ponekad imaju poteškoće u izvršavanju njihovih ugovora i naplati potraživanja. Takvo izuzimanje iz primjene općih zakonskih odredaba trebalo bi izbjegavati u najvećoj mogućoj mjeri, u cilju izbjegavanja tržišnih poremećaja i podupiranja odgovornosti menadžmenta. Državna preduzeća niti država kao dioničar ne treba da budu zaštićeni od postupaka putem sudova ili regulatornih organa, u slučaju da prekrše zakon. Zainteresirane strane treba da budu u mogućnosti državu kao vlasnika tužiti kod suda i da ih pravosudni sistem tretira pošteno i pravično.

***E. Pravni i regulatorni okvir treba da omogući dovoljno fleksibilnosti za prilagođavanje strukture kapitala državnih preduzeća kada je to potrebno za postizanje ciljeva kompanije.***

Krutost strukture kapitala ponekad otežava državnim preduzećima da postave ili ispune njihove ciljeve. Država kao vlasnik treba da sačini sveobuhvatnu politiku i obezbijedi mehanizme koji omogućavaju odgovarajuće promjene u strukturi kapitala državnih preduzeća.

Ovi mehanizmi mogli bi uključivati sposobnost, za vlasničku funkciju, da se prilagođavaju strukture kapitala državnih preduzeća na fleksibilan način, ali u okviru jasnih granica. U okviru određenih ograničenja, ovakvo što bi moglo, na primjer, podržati indirektan prenos kapitala iz jednog državnog preduzeća u drugo, kroz reinvestiranje primljenih dividendi, ili prikupljanje kapitala po konkurentnim tržišnim uvjetima.

Pomenuti mehanizmi moraju uvažavati ovlaštenja parlamenta za odlučivanje o budžetu ili odgovarajućem nivou državnog vlasništva, kao i sveukupnu transparentnost u budžetskom sistemu. Svaka izmjena u strukturi kapitala državnog preduzeća mora biti jasno dosljedna ciljevima državnog vlasništva i specifičnim okolnostima datog državnog preduzeća. Odluke moraju biti adekvatno dokumentirane kako bi se omogućila učinkovita revizija ili kontrola od strane parlamenta. Konačno, takvi mehanizmi treba da budu ograničeni i predmet pažljivog nadzora da bi se izbjegao bilo koji oblik unakrsnog subvencioniranja putem kapitalnih transfera.

***F. Državna preduzeća treba da se suoče sa konkurentnim uvjetima u pogledu pristupa finansijama. Njihovi odnosi sa državnim bankama, državnim finansijskim institucijama i drugim državnim kompanijama treba da se zasnivaju na čisto komercijalnim temeljima.***

Povjerioci i odbor često smatraju da postoji implicitna garancija države za dugove državnih preduzeća. Takva situacija je u mnogim slučajevima dovela do ogromne prezaduženosti, gubitka resursa i tržišnih poremećaja, na štetu i povjerilaca i poreskih obveznika. Štaviše, u nekim zemljama, državne banke i druge finansijske institucije teže da budu naznačajniji, ako ne i glavni kreditori državnih preduzeća. Ovakvo okruženje otvara veliki prostor za sukob interesa. To može dovesti do loših kredita od strane državnih banaka, pošto preduzeća mogu smatrati da nemaju obavezu otplatiti kredite. To može štiti državna preduzeća od ključnog izvora tržišnog nadgledanja i pritiska, te time uništiti njihovu poticajnu strukturu.

Neophodno je jasno razlikovanje između države i obaveza državnih preduzeća u odnosu prema povjeriocima. Država često daje garancije državnim preduzećima da bi nadoknadila svoju nemoćnost da im obezbijedi vlasnički kapital, ali se ova mogućnost često široko zloupotrebljava. Kao opći princip, država ne treba da daje automatske garancije za obaveze državnog preduzeća. Trebalo bi da se uspostave pravične prakse u pogledu objavljivanja i naknada za državne garancije, a državna preduzeća treba podsticati da traže finansiranje od tržišta kapitala.

Potrebno je ustanoviti mehanizme za kontrolu sukoba interesa i osigurati da državna preduzeća razvijaju odnose sa državnim bankama, drugim finansijskim institucijama, kao i drugim državnim preduzećima na čisto komercijalnoj osnovi. Držvne banke treba da kredite državnim preduzećima daju pod istim uslovima i na isti način kao za privatne kompanije. Ovi mehanizmi također bi morali uključivati određena ograničenja i pažljiv nadzor članova odbora državnih preduzeća koji su članovi odbora državnih banaka.

Napomene uz Poglavlje II:

## Država u ulozi vlasnika

**Država treba da djeluje kao informiran i aktivan vlasnik i da ustanovi jasnu i konzistentnu vlasničku politiku, osiguravajući da se upravljanje u državnim preduzećima obavlja na transparentan i odgovoran način, s potrebnim stepenom profesionalnosti i učinkovitosti.**

Kako bi obavljala svoje vlasničke funkcije, vlada bi trebalo da se rukovodi standardima upravljanja za privatni i javni sektor, osobito OECD Principima korporativnog upravljanja, koju su također primjenjivi na državna preduzeća. Pored OECD Principa korporativnog upravljanja, postoje određeni aspekti upravljanja u državnim preduzećima koji zaslužuju naročitu pažnju ili ih treba detaljnije dokumentovati, da bi se članovi odbora državnih preduzeća, uprava i državna tijela nadležna za vršenje vlasničkih prava države usmjeravali u djelotvornom ostvarivanju njihovih pripadajućih uloga.

**A. Vlasti bi trebalo da razviju i objave vlasničku politiku koja utvrđuje sveukupne ciljeve državnog vlasništva, ulogu države u korporativnom upravljanju u državnim preduzećima, te način kako će implementirati svoju vlasničku politiku.**

Često višestruki i proturječni ciljevi državnog vlasništva dovode do veoma pasivnog sprovođenja vlasničkih funkcija ili, obrnuto, rezultiraju prekomjernom intervencijom države u pitanjima ili odlukama koje bi trebalo prepustiti kompaniji i njenim organima upravljanja.

Kako bi se država jasno pozicionirala kao vlasnik, trebalo bi da pojasni svoje ciljeve i među njima odredi prioritete. Ti ciljevi mogu uključivati izbjegavanje tržišnih poremećaja i ostvarenje profitabilnosti, izraženo u obliku određenih ciljeva, kao što je politika stope povrata i politika dividendi. Utvrđivanje ciljeva može uključivati balansiranje, na primjer, između vrijednosti za dioničare, javnih usluga i čak sigurnosti radnih mjesta. Država bi stoga trebala ići dalje od definisanja njenih glavnih ciljeva kao vlasnika; trebalo bi da naznači svoje prioritete i razjasni kako će se se postići neizbježni kompromisi. Pritom, država bi se morala suzdržati od uplitanja u operativna pitanja, te tako poštivati neovisnost odbora. Jasna vlasnička politika pomoći će u izbjegavanju situacije gdje državna preduzeća imaju prekomjernu samostalnost u utvrđivanju njihovih ciljeva ili u definisanju prirode i obima njihovih obaveza u vršenje javnih usluga.

Nadalje, država bi trebalo da nastoji biti konzistentna u svojoj vlasničkoj politici i izbjegavati suviše često mijenjanje sveukupnih ciljeva. Jasna, konzistentna i eksplicitna vlasnička politika pružit će državnim preduzećima, tržištu i široj javnosti predvidivost i jasno razumijevanje ciljeva države kao vlasnika, kao i njenih dugoročnih obaveza.

Pri utvrđivanju i obnavljanju vlasničke politike države, vlasti bi trebalo da koriste odgovarajuće mogućnosti javnih konsultacija. Vlasnička politika i s tim povezani ciljevi kompanije morali bi biti javni dokumenti dostupni široj javnosti i široko distribuirani među relevantnim ministarstvima, agencijama, odborima i upravama državnih preduzeća i zakonodavnim organima.

Također je važno da relevantni državni službenici sprovode vlasničku politiku i da skupština dioničara državnog preduzeća, odbor i više rukovodstvo sprovode zacrtane korporativne ciljeve.

***B. Vlasti ne treba da budu uključene u svakodnevno upravljanje u državnim preduzećima i treba da im omoguće potpunu poslovnu samostalnost kako bi postigla njihove zacrtane ciljeve.***

Glavni uslov za aktivnu i na osnovu informiranosti vođenu vlasničku politiku države jeste jasna i konzistentna vlasnička strategija, strukturiran proces imenovanja članova odbora i učinkovito vršenje utvrđenih vlasničkih prava. Treba izbjegavati bilo kakvo uplitanje u svakodnevno vođenje poslovanja državnih preduzeća.

Sposobnost vlasničkog ili koordinacionog tijela da daje upute državnom preduzeći ili njegovom odboru trebalo bi ograničiti na strateška pitanja i politike. Potrebno je javno objaviti i naznačiti za koje oblasti i vrste odluka je vlasničko ili koordinaciono tijelo ovlašteno davati upute.

U duhu gore navedenog, treba također postaviti stroga ograničenja za mogućnost bilo kojih drugih vladinih tijela da intervenišu u svakodnevno vođenje poslovanja državnih preduzeća.

***C. Država treba da prepusti odborima državnih preduzeća da izvršavaju njihove nadležnosti i da poštuje njihovu neovisnost.***

Pri kandidiranju i izboru članova odbora, vlasničko tijelo trebalo bi da se fokusira na potrebu državnih preduzeća da sve svoje obaveze i zadatke sprovode na profesionalan i neovisan način. Kako je navedeno u OECD Principima korporativnog upravljanja, važno je da pojedini članovi odbora kada vrše svoje dužnosti ne djeluju kao zastupnici različitih sastavnih činilaca, odnosno interesa. Načelo neovisnosti zahtijeva od svih članova odbora da vrše njihove dužnosti na nepristran način uz poštovanje svih dioničara. Ovo znači da se članovi odbora ne bi smjeli rukovoditi bilo kojim političkim ciljevima pri obavljanju njihovih dužnosti, osim kad je to saglasno statutu kompanije ili izričitim ciljevima kompanije.

Kada je država kontrolni vlasnik, to je jedinstvena pozicija za kandidiranje i izbor članova odbora bez suglasnosti drugih dioničara. Ovo legitimno pravo dolazi uz visok stepen odgovornosti za identifikaciju, kandidiranje i izbor članova odbora. U tom procesu, da bi se smanjio mogući sukoba interesa, vlasničko tijelo treba da izbjegava izbor prekomjernog broja članova odbora iz državne uprave. Ovo se osobito odnosi na državna preduzeća u djelimičnom državnom vlasništvu i na državna preduzeća u konkurentnim industrijama. Neke zemlje odlučile su da izbjegavaju kandidiranje ili izbor u odbore državnih preduzeća bilo koga iz vlasničkih tijela ili drugih državnih zvaničnika. Cilj ovoga je da se jasno onemogući vladi da direktno interveniše u poslove ili rukovođenje državnog preduzeća i ograniči odgovornost države za odluke koje donose odbori državnih preduzeća.

Uposlenici vlasničkog tijela, stručnjaci iz drugih dijelova administracije ili političkih organizacija treba da budu birani u odbore državnih preduzeća samo ukoliko ispunjavaju zahtijevani nivo sposobnosti za sve članove odbora i ako ne postupaju tako da provode nepravilan politički uticaj. Oni treba da imaju iste dužnosti i odgovornosti kao i ostali članovi i da postupaju u interesu državnog preduzeća i svih njegovih dioničara. Moraju biti pažljivo procijenjeni uslovi diskvalifikacije i situacije sukoba interesa, te date smjernice za njihovo rješavanje. Profesionalci na koje se to odnosi ne treba da imaju prekomjeran stvarni niti mogući sukob interesa. Ovo osobito podrazumijeva da oni ne bi trebalo da učestvuju u donošenju regulatornih odluka koje se tiču istog državnog preduzeća niti da imaju bilo kakve posebne obaveze ili ograničenja koja ih mogu spriječavati da djeluju u interesu

kompanije. Općenitije, svi potencijalni sukobi interesa koji se tiču bilo kojeg člana odbora moraju se predočiti odboru, koji ih je zatim dužan objaviti sa informacijom kako se to rješava.

Osobito je važno razjasniti pripadajuću ličnu i državnu odgovornost kada su državni zvaničnici članovi odbora državnih preduzeća. Dotični državni zvaničnici mogu biti dužni obznaniti bilo koje lično vlasništvo koje imaju u državnom preduzeću i pridržavati se propisa o trgovanju na osnovu povlaštenih informacija. Vlasničko ili koordinaciono tijelo može sačiniti smjernice ili etički kodeks za članove vlasničkog tijela i druge državne zvaničnike koji su članovi odbora državnih preduzeća. Te smjernice ili etički kodeks također bi trebalo da naznače kako da se upravlja povjerljivim informacijama koje ovi članovi odbora prosljede državnim organima.

Upute u smislu širih političkih ciljeva trebalo bi da se upućuju putem vlasničkog ili koordinacionog tijela i objavljuju kao ciljevi preduzeća, prije nego da budu nametnute direktno kroz učešće u radu odbora. Odbori državnih preduzeća ne treba da odgovaraju na političke signale dok za to nisu ovlašteni od parlamenta ili im je to posebnom procedurom odobreno.

***D. Vršenje vlasničkih prava mora biti jasno određeno u okviru državne uprave. To se može omogućiti osnivanjem koordinacionog tijela ili, još prikladnije, centralizacijom vlasničke funkcije.***

Od suštinske je važnosti za vlasničku funkciju u sklopu državne uprave da bude jasno utvrđena, bilo da se nalazi u centralnom ministarstvu kao što su ministarstva finansija ili privrede, u posebnom upravnom tijelu, ili u okviru određenog sektorskog ministarstva.

Kako bi vlasnička funkcija bila jasno utvrđena, ona može biti centralizovana u jednom tijelu, koje je neovisno ili u nadležnosti određenog ministarstva. Ovakav pristup može pomoći u pojašnjenju vlasničke politike i njene orijentacije, te također može osigurati njenu konzistentniju primjenu. Centralizacija vlasničke funkcije također može omogućiti jačanje i uvezivanje relevantnih nadležnosti organiziranjem "grupa" stručnjaka za ključna pitanja, kao finansijsko izvještavanje ili kandidiranje odbora. Na ovaj način, centralizacija može biti glavna snaga u razvoju zbirnog izvještavanja o državnom vlasništvu. Konkretno, centralizacija je također učinkovit način jasnog odvajanja vlasničke funkcije od ostalih aktivnosti države, osobito regulacije tržišta i industrijske politike kako je navedeno u smjernici I.A. prethodno.

Ukoliko vlasnička funkcija nije centralizovana, minimalan zahtjev je uspostava jakog koordinacionog tijela između uključenih različitih odjela uprave. To će pomoći osiguravanju da svako državno preduzeće ima jasan zadatak i da dobije jasnu poruku u smislu strateških smjernica ili obaveza izvještavanja. Koordinaciono tijelo trebalo bi da uskladi, usaglasi i koordinira aktivnosti i politiku koju vode različiti vlasnički odjeli u različitim ministarstvima. Koordinaciono tijelo također treba da je zaduženo za utvrđivanje sveukupne vlasničke politike, sačinjavanje određenih smjernica i objedinjavanje praksi među raznim ministarstvima.

Centralizacija vlasničke funkcije u jednom tijelu vjerovatno je najrelevantnija za državna preduzeća u konkurentnim sektorima i nije nužno primjenjiva na državna preduzeća koja uglavnom sprovode ciljeve javne politike. Takva državna preduzeća nisu primarni cilj ovih Smjernica, te, u njihovom slučaju, resorna ministarstva mogu ostati najrelevantnija i sposobna tijela za sprovođenje vlasničkih prava koja mogu biti neodvojiva od ciljeva zadate politike.

Kada se razmatra centralizacija vlasničke funkcije, to ne treba biti povod za stvaranje novog i pretjerano snažnog birokratskog sloja.

Ukoliko vlasničku funkciju ne da obavlja samo jedno tijelo, neke ključne funkcije, ipak, bi mogle biti centralizovane da bi se koristila posebna stručnost i osigurala neovisnost od pojedinih



resornih ministarstava. Kandidiranje odbora je jedan primjer kada ovakva djelomična centralizacija može biti korisna.

Jasno utvrđivanje vlasničke funkcije trebalo bi se tražiti na različitim nivoima vlasti, ovisno od toga gdje je vlasništvo smješteno, kao, na primjer, državni nivo, regionalni, savezni ili pod-savezni nivo. Ove Smjernice ne daju uputstva za utvrđivanje odgovarajućeg nivoa upravljanja državnim preduzećima u tom pogledu u okviru države ili federacije. One naprosto naznačavaju da bi, neovisno od nivoa vlasti, mogla biti bolja vlasnička funkcija centralizovana ili koordinirana od jednog tijela. Štaviše, ako postoje različiti administrativni nivoi vlasništva, treba tražiti usklađivanje praksi vlasništva. Konačno, centralizacija vlasničke funkcije ne znači centralizaciju pravnog vlasništva.

***E. Koordinaciono ili vlasničko tijelo treba da bude odgovorno predstavničkim tijelima, kao što je parlament, i da ima jasno utvrđene odnose sa odgovarajućim javnim tijelima, uključujući vrhovne državne institucije za reviziju.***

Odnos koordinacionog ili vlasničkog tijela sa drugim vladinim tijelima treba da bude jasno utvrđen. Brojna državna tijela, ministarstava ili uprave imaju različite uloge naspram istog državnog preduzeća. S ciljem da se poveća javno povjerenje u način kako država upravlja vlasništvom u državnim preduzećima, važno je da se ove različite uloge razjasne i predoče široj javnosti.

Posebno je potrebno da vlasničko tijelo održava suradnju i trajni dijalog sa vrhovnim državnim institucijama za reviziju nadležnim za reviziju državnih preduzeća. Vlasničko tijelo bi trebalo da podržava rad državne revizijske institucije i da poduzima odgovarajuće mjere kao odgovor na nalaze revizije, primjenjujući s tim u vezi INTOSAI Deklaraciju iz Lime o smjernicama za pravila revizije.

Vlasničko ili koordinaciono tijelo treba da bude jasno odgovorno za način na koji obavlja vlasničke funkcije države. Njegova odgovornost treba da bude, direktno ili indirektno, tijelima koja zastupaju interese opće javnosti, kao što je parlament. Njegova odgovornost prema zakonodavnoj vlasti treba da bude jasno određena, kao i odgovornost samih državnih preduzeća, koja ne bi smjela biti razvodnjena odnosima posredničkog izvještavanja.

Pomenuta odgovornost treba da ide dalje od osiguravanja da vršenje vlasničke uloge ne zadiru u nadležnosti zakonodavne vlasti u pogledu budžetske politike. Vlasničko tijelo treba da izvještava o njegovim vlastitim učincima u vršenju vlasničke uloge države i u postizanju državnih ciljeva u tom pogledu. Ono je dužno pružiti kvantitativne i pouzdane informacije za javnost i njene zastupnike o načinu vođenja državnih preduzeća u interesu njihovih vlasnika. Mogu se ustanoviti posebni mehanizmi, poput povremenih ili stalnih komisija, da održavaju dijalog između vlasničkog ili koordinacionog tijela i zakonodavne vlasti. U slučaju rasprava u parlamentu, moraju postojati posebne procedure za povjerljivost, kao što su povjerljivi ili zatvoreni sastanci. Iako je općeprihvaćen kao korisna praksa, sam oblik, učestalost i sadržina ovog dijaloga mogu se razlikovati shodno ustavnim odredbama i različitim parlamentarnim tradicijama i ulogama

Zahtjevi odgovornosti ne bi trebali da nepotrebno ograniče samostalnost koordinacionog ili vlasničkog tijela u ispunjavanju njegovih zadataka. Na primjer, slučajevi kada je vlasničko ili koordinaciono tijelo dužno dobiti prethodno odobrenje zakonodavne vlasti treba da budu ograničeni i da uključuju značajne promjene sveukupne vlasničke politike, značajne promjene u veličini državnog sektora i značajne transakcije (investiranje ili dezinvestiranje).

Uopšteno govoreći, vlasničko tijelo mora imati mogućnost za određenu fleksibilnost *vis-à-vis* nadležnog ministarstva u načinu organizacije i donošenja odluka u pogledu procedura i postupaka.

Vlasničko tijelo može također uživati određen stepen budžetske samostalnosti koja mu omogućava fleksibilnost u izboru, zapošljavanju, nagrađivanju i zadržavanju potrebnih stručnjaka, uključivo iz privatnog sektora.

### **F. Država kao aktivan vlasnik treba da ostvaruje svoja vlasnička prava saglasno pravnom obliku svake kompanije.**

Kako bi se izbjeglo nepotrebno političko uplitanje ili pasivna državna vlasnička uloga, od izuzetne je važnosti za koordinaciono ili vlasničko tijelo da se fokusira na učinkovito ostvarivanje vlasničkih prava. Država kao vlasnik trebalo bi, u pravilu, da se ponaša kao svaki veliki dioničar kada je u poziciji da značajno utiče na firmu i da bude informisan i aktivan dioničar kada ima manjinsko učešće. Uputno je da svoja vlasnička prava ostvaruje u cilju da zaštiti svoje vlasništvo i optimizira njegovu vrijednost.

Kao što je utvrđeno u OECD Principima korporativnog upravljanja, četiri osnovna prava dioničara su: *i)* da učestvuje i glasa na skupštinama dioničara, *ii)* da redovno i blagovremeno dobija relevantne i potpune informacije o korporaciji, *iii)* da bira i smjenjuje članove odbora, *iv)* da odobrava vanredne transakcije. Koordinaciono ili vlasničko tijelo sva pomenuta prava moralo bi da koristi potpuno i razumno, jer to može osigurati uticaj na državno preduzeće bez uplitanja njegovo svakodnevno vođenje. Učinkovitost i kredibilitet upravljanja i nadzora državnog preduzeća, u velikoj mjeri, ovisit će o sposobnosti vlasničkog tijela da poduzima informirano korištenje svojih dioničarskih prava i djelotvorno obavlja svoju vlasničku funkciju u državnim preduzećima.

Vlasničkom tijelu su potrebne jedinstvene sposobnosti i treba da ima stručnjake iz oblasti prava, finansija, ekonomije i menadžmenta, koji su dovoljno iskusni u obavljanju odgovornosti povjerenika. Takvi stručnjaci također moraju jasno shvatiti njihove uloge i odgovornosti kao državnih službenika u vezi sa državnim preduzećima. Dodatno, vlasničko tijelo trebalo bi da ima i nadležnosti za specifične obaveze koje su određena državna preduzeća pod njihovim nadzorom dužna sprovesti u smislu pružanja javnih usluga. Koordinaciono ili vlasničko tijelo također bi trebalo da je u mogućnosti imati resurse za primanje savjetodavnih usluga izvana, te putem vanjskih ugovarača da obavlja određene aspekte vlasničke funkcije, u cilju što boljeg obavljanja vlasničkih prava države. Oni bi mogli, na primjer, angažovati specijaliste za vršenje procjene, aktivno nadgledanje, ili glasanje po punomoći u njihovo ime kada se to smatra neophodnim i prikladnim.

#### **Njene glavne dužnosti uključuju:**

##### **1. Biti zastupljena na skupštini dioničara i glasati po osnovu državnih dionica.**

Država kao vlasnik trebalo bi da ispunjava svoju dužnost punomoćnika ostvarivanjem njenih glasačkih prava, ili najmanje da objasni ako to ne čini. Država se ne smije naći u poziciji da ne reaguje na prijedloge predložene skupštini dioničara državnog preduzeća.

Kako bi država bila u stanju izraziti svoje mišljenje o pitanjima podnesenim na odobrenje skupštini dioničara, neophodno je da se koordinaciono ili vlasničko tijelo organizuje tako da može predložiti informisano mišljenje o svim pitanjima i proslijediti odborima državnih preduzeća putem skupštine dioničara.

Važno je ustanoviti odgovarajuće procedure za pravilno zastupanje države na skupštinama dioničara. Ovo bi se moglo postići, primjerice, jasnim određivanjem koordinacionog ili vlasničkog tijela za zastupanje državnih dionica.

## **2. Ustanovljavanje dobro strukturiranih i otvorenih postupaka imenovanja članova odbora u državnim preduzećima u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu, te aktivno učešće u imenovanju odbora svih državnih preduzeća.**

Koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da osigura da državna preduzeća imaju efikasne i funkcionalne stručne odbore, sa potrebnom kombinacijom sposobnosti za ispunjavanje njihovih odgovornosti. Ovo podrazumijeva uspostavu dobro strukturiranog procesa kandidiranja i vršenje aktivne uloge u tom procesu. To će biti omogućeno ukoliko je vlasničkom tijelu data isključiva odgovornost za organizaciju učešća države u procesu kandidiranja.

Imenovanje odbora državnih preduzeća treba da bude transparentno, jasno strukturirano i zasnovano na procjeni više potrebnih vještina, sposobnosti i iskustava. Zahtjevi sposobnosti i iskustva treba da proizilaze iz procjene dotičnog odbora i potreba vezanih sa dugoročnu strategiju preduzeća. Ove procjene također treba da uzmu u obzir ulogu koju imaju predstavnici uposlenika u odboru kada je to obavezno po zakonu ili međusobnim sporazumima. Proces imenovanja odbora baziran na takvim jasnim zahtjevima sposobnosti i procjena vjerovatno će voditi stručnijim, odgovornijim i poslovno orijentisanim odborima.

Gdje država nije jedini vlasnik, koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi se konsultirati sa drugim dioničarima prije skupštine dioničara. Također bi trebalo da su odbori državnih preduzeća u mogućnosti davati odgovarajuće preporuke vlasničkom tijelu na osnovu odobrenih profila članova odbora, kriterija vještina i procjena članova odbora. Uspostavljanje komisija za imenovanje može biti korisno, pomažući da se fokusira traganje za dobrim kandidatima i u strukturiranju daljih procesa imenovanja. U nekim zemljama, također, se smatra dobrom praksom osnivanje posebne komisije ili "javnog odbora" za nadgledanje imenovanja članova odbora državnih preduzeća. Iako takve komisije ili javni odbori mogu imati samo ovlasti za davanje preporuka, u praksi mogu imati snažan uticaj na jačanje neovisnosti i stručnosti odbora državnih preduzeća. Predložene kandidature treba da budu objavljene prije skupštine dioničara, uz adekvatne informacije o profesionalnom iskustvu i stručnosti kandidata.

Moglo bi također biti korisno ako vlasnička tijela vode bazu podataka o kvalifikovanim kandidatima, sačinjenu kroz otvoren i konkurentan proces. Korištenje usluga profesionalnih agencija za zapošljavanje ili međunarodnog oglašavanja još jedan je način da se poveća kvalitet procesa traganja. Ovakve prakse mogle bi pomoći u širenju kruga kvalifikovanih kandidata za članove odbora državnih preduzeća, naročito u pogledu stručnosti i međunarodnog iskustva iz privatnog sektora. Proces može također težiti većoj raznolikosti odbora, uključujući polnu različitost.

## **3. Ustanovljavanje sistema izvještavanja koje omogućava redovno praćenje i procjenu rezultata državnog preduzeća.**

Kako bi koordinaciono ili vlasničko tijelo donosilo odluke na osnovu informisanosti o ključnim korporativnim pitanjima, mora se osigurati da blagovremeno dobijaju sve potrebne i relevantne informacije. Također bi trebalo da uspostave mehanizme koji omogućavaju praćenje poslovanja državnih preduzeća i rezultata na kontinuiranoj osnovi.

Koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da osigura postojanje adekvatnih sistema vanjskog izvještavanja za sva državna preduzeća. Sistemi izvještavanja trebalo bi da koordinacionom ili vlasničkom tijelu daju stvarnu sliku rezultata i finansijskog stanja državnih preduzeća, omogućavajući im da reaguju na vrijeme i budu selektivni u svojim intervencijama.

Koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da razvije odgovarajuća sredstva i odabere pravilne metode vrednovanja za praćenje rezultata državnih preduzeća u pogledu postavljenih ciljeva. U tom smislu moglo bi pomoći razvijanje sistematskog vrednovanja za rezultate državnih preduzeća, sa tijelima iz privatnog ili javnog sektora kako domaćim tako i stranim. Ovo vrednovanje trebalo bi da obuhvata produktivnost i efikasno korištenje radne snage, imovine i kapitala. Vrednovanje je naročito važno za državna preduzeća u nekonkurentnim sektorima. To bi moglo državnim preduzećima, koordinacionom ili vlasničkom tijelu i općoj javnosti omogućiti da bolje procjenjuju rezultate državnih preduzeća i uticati na njihov razvoj.

Djelotovorno praćenje rezultata državnog preduzeća može biti podržano postojanjem adekvatnih računovodstvenih i revizijskih sposobnosti u okviru koordinacionog ili vlasničkog tijela da bi se osigurala odgovarajuća komunikacija sa relevantnim stranama, sa finansijskim službama državnih preduzeća, vanjskim revizorima i određenim državnim kontrolorima.

#### ***4. Kada to dozvoljava pravni sistem zemlje i nivo državnog vlasništva, održavanje stalnog dijaloga sa vanjskim revizorima i određenim državnim kontrolnim organima.***

Ovisno o zakonodavstvu, koordinaciono ili vlasničko tijelo može biti ovlašteno kandidirati ili čak imenovati vanjske revizore. U odnosu na preduzeća u potpunom državnom vlasništvu, koordinaciono ili vlasničko tijelo dužno je održavati neprestani kontakt i dijalog sa vanjskim revizorima, kao i sa posebnim državnim kontrolorima ukoliko postoje. Ovaj trajni dijalog može imati oblik redovne razmjene informacija, sastanaka ili povremenih razgovora kada se pojave konkretni problemi. Vanjski revizori će pružiti koordinacionom ili vlasničkom tijelu vanjsko, neovisno i kvalifikovano mišljenje o rezultatima i finansijskom stanju državnog preduzeća. Međutim, trajni dijalog vlasničkog tijela sa vanjskim revizorima i državnim kontrolorima ne smije biti nauštrb odgovornosti odbora.

Kada se dionicama državnog preduzeća javno trguje ili su samo djelomično u državnom vlasništvu, koordinaciono ili vlasničko tijelo mora poštovati prava i pravičan tretman manjinskih dioničara. Dijalog sa vanjskim revizorima ne smije dati koordinacionom ili vlasničkom tijelu bilo koju povlaštenu informaciju i mora poštivati propise o povlaštenim i povjeljivim informacijama.

#### ***5. Osiguravanje da planovi naknada za članove odbora državnih preduzeća podržavaju dugoročne interese kompanije i mogu privući i motivisati kvalifikovane profesionalce.***

Postoji snažan trend da se naknade članovima odbora državnih preduzeća približe praksama privatnog sektora. Međutim, u većini OECD zemalja, ove naknade još uvijek su daleko ispod tržišnih nivoa za tražene sposobnosti i iskustvo, kao i za uključene odgovornosti.

## Napomene uz Poglavlje III:

**Pravičan tretman dioničara**

**Država i državna preduzeća treba da priznaju prava svih dioničara i u skladu sa OECD Principima korporativnog upravljanja da osiguraju njihov pravičan tretman i jednak pristup korporativnim informacijama.**

U interesu je države da osigura, u svim preduzećima gdje ona ima udio, da su manjinski dioničari pravično tretirani, pošto njen ugled u tom pogledu utiče na njenu sposobnost da privuče finansiranje izvana i na vrednovanje kompanije. Stoga bi država morala osigurati da je ostali dioničari ne vide kao mutnog, nepredvidivog i nepoštenog vlasnika. Naprotiv, trebalo bi da se država uspostavi kao primjer i pridržava se najboljih praksi u pogledu tretmana manjinskih dioničara.

**A. Koordinirajuće ili vlasničko tijelo i državna preduzeća trebalo bi da osiguraju da svi dioničari imaju pravičan tretman.**

Kad god dio kapitala državnog preduzeća drže privatni dioničari, institucionalni ili pojedinačni, država mora priznavati njihova prava. U interesu je koordinacionog ili vlasničkog tijela i samih državnih preduzeća da se drže OECD Principa korporativnog upravljanja u pogledu prava manjinskih dioničara. Principi navode da *“Manjinski dioničari moraju biti zaštićeni od postupaka zloupotrebe, od strane ili u interesu, kontrolnih dioničara koji djeluju bilo direktno ili indirektno, i moraju imati učinkovita sredstva zaštite”*. Principi također zabranjuju trgovanje upućenih osoba i zloupotrebu poslovanjem za vlastiti račun. Konačno, napomene uz OECD Principe predlažu prioriteta prava kupnje novih dionica i kvalificiranu većinu za određene odluke dioničara kao preventivna sredstva zaštite manjinskih dioničara.

Kao dominantan vlasnik, država je u mnogim slučajevima sposobna donositi odluke na skupštinama dioničara bez suglasnosti bilo kojih drugih dioničara. Država je uobičajeno u poziciji da odlučuje o sastavu odbora. Dok je takva moć odlučivanja legitimno pravo koje ide uz vlasništvo, važno je da država ne zloupotrebljava svoju ulogu dominantnog dioničara, na primjer provodeći ciljeve koji nisu u interesu kompanije i time na štetu ostalih dioničara. Zloupotreba se može pojaviti kroz neprikladne transakcije sa povezanom stranom, pristrane poslovne odluke ili promjene u strukturi kapitala u korist kontrolnih dioničara. Mjere koje se mogu poduzeti uključuju bolju otvorenost, dužnost lojalnosti članova odbora, kao i kvalificirane većine za određene odluke dioničara.

Koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da sačini smjernice u pogledu pravičnog tretmana manjinskih dioničara. To bi trebalo osigurati da su pojedinačna državna preduzeća, a osobito njihovi odbori, potpuno svjesna važnosti odnosa sa manjinskim dioničarima i aktivna u njihovom unapređenju.

Kako je navedeno u OECD Principima korporativnog upravljanja, *“mogućnost zloupotrebe je značajna kada pravni sistem dozvoljava, a tržište prihvata, kontrolnim dioničarima da sprovede nivo*

*kontrole koji ne odgovara nivou rizika koji oni kao vlasnici preuzimaju, kroz iskorištavanje pravnih sredstava da se odvoji vlasništvo od kontrole.” Stoga bi trebalo da vlade, koliko god je moguće, ograniče upotrebu tzv. zlatnih dionica i objave dioničarske sporazume i strukture kapitala koji omogućavaju pojedinom dioničaru da sprovodi stepen kontrole nad korporacijom nesrazmjern njegovom vlasničkom udjelu u kompaniji.*

### ***B. Državna preduzeća moraju poštovati visok stepen transparentnosti prema svim dioničarima.***

Ključni uslov za zaštitu manjinskih i drugih dioničara jeste osigurati visok nivo transparentnosti. OECD Principi korporativnog upravljanja *“podržavaju istovremeno pružanje informacija svim dioničarima kako bi se osigurao njihov pravičan tretman. U održavanju bliskih odnosa sa investitorima i učesnicima tržišta, kompanije moraju biti pažljive da ne prekrše ovaj temeljni princip pravičnog tretmana”.*

Manjinski i drugi dioničari treba da imaju pristup svim neophodnim informacijama da bi mogli donositi odluke o ulaganju zasnovane na informiranosti. Istovremeno, značajni dioničari, uključujući koordinaciono ili vlasničko tijelo, ne bi smjeli činiti bilo koju zloupotrebu informacija koje mogu pribaviti kao kontrolni dioničari ili članovi odbora. Za državna preduzeća čije dionice nisu na berzi, ostali dioničari su obično dobro znani i često imaju povlašten pristup informacijama, na primjer, kroz članstvo u odboru. Međutim, kakav god je kvalitet i potpunost pravnog i regulatornog okvira za otvorenost informacija, koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi osigurati da sva preduzeća gdje država ima vlasnički udio uspostave mehanizme i procedure da svim dioničarima garantuju lak i pravičan pristup informacijama.

Svi dioničarski sporazumi, uključujući sporazume o informacijama koji se odnose na članove odbora, treba da budu objelodanjeni.

### ***C. Državna preduzeća bi trebalo da ustanove aktivnu politiku komunikacije i konsultacija sa svim dioničarima.***

Državna preduzeća, uključujući bilo koje preduzeće gdje je država manjinski dioničar, treba da identificiraju svoje dioničare i drže ih potpuno informiranim na blagovremen i sistematski način o bitnim događajima i predstojećim skupštinama dioničara. Ona bi trebalo također da svim dioničarima pruže dovoljne informacije o pitanjima koja će biti predmet odluka. Odgovornost odbora državnih preduzeća je da osiguraju da kompanija ispunjava svoje obaveze u pogledu informacija za dioničare. Pritom, državna preduzeća trebalo bi ne samo da primjenjuju postojeći pravni i regulatorni okvir nego bi ih trebalo ohrabriti da idu dalje od toga kada je značajno za izgradnju vjerodostojnosti i povjerenja. Gdje je to moguće, aktivne konsultacije sa manjinskim dioničarima pomoći će u poboljšanju procesa odlučivanja i usvajanja ključnih odluka.

### ***D. Trebalo bi podržavati učešće manjinskih dioničara na skupštinama dioničara kako bi im se omogućilo da učestvuju u donošenju temeljnih korporativnih odluka kao što je izbor odbora.***

Manjinski dioničari mogu biti zabrinuti da se stvarne odluke donose izvan skupštine dioničara ili sjednica odbora kompanije. Ovo je legitimna zabrinutost za kompanije koje su uvrštene na berzi sa značajnim ili većinskim dioničarem, ali to može također biti problem u kompanijama gdje je država dominantan dioničar. Može biti prikladno za državu kao vlasnika da uvjeri manjinske dioničare da se njihovi interesi uzimaju u obzir.

Kako je naglašeno u OECD Principima korporativnog upravljanja, pravo učešća na skupština-  
ma dioničara osnovno je pravo dioničara. Za podstrek manjinskim dioničarima da aktivno učestvuju  
na skupštini dioničara državnog preduzeća i da ostvaruju svoja prava, državna preduzeća bi mogla  
ustanoviti određene mehanizme, na isti način kako je preporučeno u OECD Principima za kompanije  
čije su dionice na berzi. Ovo može uključivati kvalificiranu većinu za određene odluke dioničara i,  
kada se smatra korisnim prema okolnostima, mogućnost primjene posebnih izbornih pravila, poput  
kumulativnog glasanja. Dodatne mjere treba da uključe omogućavanje glasanja u odsustvu ili razvoj  
upotrebe elektronskih sredstava kao način da se smanje troškovi učešća. Nadalje, učešće uposleni-  
ka-dioničara na skupštinama dioničara može se osigurati, na primjer, prikupljanjem punomoći za  
glasanje od uposlenika-dioničara.

Važno je da svaki mehanizam za zaštitu manjinskih dioničara bude pažljivo uravnotežen. To  
treba da ide u korist svim manjinskim dioničarima i da na koji način nije protivno principu pravičnog  
tretmana. To ne treba spriječiti državu kao većinskog dioničara u vršenju njenog legitimnog uticaja  
na odluke, niti treba dozvoliti manjinskim dioničarima da zadržavaju proces odlučivanja.

## Odnosi sa zainteresiranim stranama

***Politika državnog vlasništva treba da u potpunosti prepozna odgovornosti državnih preduzeća prema zainteresiranim stranama i da zahtijeva da državna preduzeća izvještavaju o njihovim odnosima sa zainteresiranim stranama.***

U nekim OECD zemljama pravni status, propisi ili međusobni sporazumi/ugovori daju određenim zainteresiranim stranama posebna prava u državnim preduzećima. Neka državna preduzeća čak mogu biti karakteristična po različitim strukturama upravljanja u pogledu prava datih zainteresiranim stranama, prvenstveno zastupljenosti uposlenika na nivou odbora, ili druga prava na konsultacije/odlučivanje predstavnicima uposlenika i organizacija potrošača, na primjer, kroz savjetodavna vijeća.

Državna preduzeća trebalo bi da uvažavaju važnost odnosa sa zainteresiranim stranama za izgradnju održivih i finansijski zdravih preduzeća. Odnosi sa zainteresiranim stranama naročito su važni za državna preduzeća jer mogu biti ključni za ispunjavanje obaveza općih usluga kad god postoje, a državna preduzeća mogu imati, u nekim infrastrukturnim sektorima, vitalan uticaj na mogućnosti ekonomskog razvoja i na lokalne zajednice u kojim djeluju. Štaviše, neki investitori sve češće pri donošenju odluka o ulaganju razmatraju pitanja u vezi sa zainteresiranim stranama i cijene rizike mogućih sudskih parnica vezanih za probleme zainteresiranih strana. Stoga je važno da koordinaciono ili vlasničko tijelo i državna preduzeća prepoznaju uticaj koju aktivna politika prema zainteresiranim stranama može imati na dugoročni strateški cilj i ugled kompanije. Zato bi trebalo da oni razviju i adekvatno objelodane jasnu politiku prema zainteresiranim stranama.

Međutim, vlada ne bi smjela koristiti državna preduzeća za promicanje ciljeva različitih od onih koji se primjenjuju na privatni sektor, osim ako je kompenzirano na neki način. Treba da bude izričito svako posebno pravo dato zainteresiranim stranama ili uticaj na proces odlučivanja. Kakva god prava su data zainteresiranim stranama zakonom ili posebnih obavezama koje je državno preduzeće dužno ispuniti u tom smislu, organi kompanije, primarno skupština dioničara i odbor, moraju zadržati svoje ovlasti za donošenje odluka.

***A. Vlade, koordinirajuće ili vlasničko tijelo, kao i sama državna preduzeća treba da prihvate i poštuju prava zainteresiranih strana utvrđena zakonom ili međusobnim sporazumima, te u tom smislu da se pozivaju se na OECD Principe korporativnog upravljanja.***

Kao dominantan dioničar, država može kontrolirati korporativno odlučivanje i biti u poziciji da donosi odluke na štetu zainteresiranih strana. Stoga je važno uspostaviti mehanizme i procedure za zaštitu prava zainteresiranih strana. Koordinaciono ili vlasničko tijelo treba da ima jasnu politiku u tom pogledu. Državna preduzeća treba da potpuno poštuju prava zainteresiranih strana, utvrđena zakonom, regulatornim propisima i međusobnim sporazumima. Ona treba da postupaju na isti način



kao i kompanije privatnog sektora čije su dionice na berzi i poštivati OECD Principe korporativnog upravljanja u pogledu odnosa sa zainteresiranim stranama.

Primjena OECD Principa korporativnog upravljanja podrazumijeva puno priznavanje doprinosa različitih zainteresiranih strana i podstiče aktivnu i plodotvornu suradnju s njima. Imajući to u vidu, državna preduzeća treba da osiguraju da zainteresirane strane imaju pristup relevantnim, dovoljnim i pouzdanim informacijama na blagovremenoj i redovnoj osnovi da bi mogli ostvarivati svoja prava. Zainteresirane strane treba da imaju pristup pravnoj zaštiti u slučaju kršenja njihovih prava. Uposlenci također treba da su u mogućnosti slobodno izraziti odborima njihove zabrinutosti o nezakonitim ili neprimjerenim radnjama, a njihova prava ne bi smjela biti ugrožena zbog toga.

Trebalo bi dozvoliti da se razvijaju mehanizmi unapređenja učinaka za učešće uposlenih kada se smatra relevantnim u pogledu važnosti odnosa sa zainteresiranim stranama za neka državna preduzeća. Međutim, kada se odlučuje o relevantnosti i poželjnom razvoju takvih mehanizama, država mora pažljivo razmotriti svojstvene teškoće transformacije nasljeđa titula u djelotvorne mehanizme poboljšanja učinaka.

***B. Državna preduzeća kotirana na berzi ili velika državna preduzeća, kao i državna preduzeća koja provode važne ciljeve javne politike, treba da izvještavaju o odnosima sa zainteresiranim stranama.***

Dobra praksa sve više traži od preduzeća čije su dionice na berzi da izvještavaju o pitanjima u vezi sa zainteresiranim stranama. Na taj način, državna preduzeća će pokazati njihovu spremnost da posluju transparentnije i njihovu posvećenost suradnji sa zainteresiranim stranama. Ovo će uzvratno pojačati povjerenje i poboljšati njihov ugled. Dakle, državna preduzeća čije su dionice na berzi ili velika državna preduzeća, treba da komuniciraju sa investitorima, zainteresiranim stranama i širokom javnošću o svojoj politici prema zainteresiranim stranama i pruže informacije o njenoj učinkovitoj provedbi. Ovo treba također biti slučaj za svako državno preduzeće koje sprovodi važne ciljeve javne politike ili ima obaveze općih usluga, uz dužnu pažnju pratećim troškovima s obzirom na veličinu preduzeća. Izvještaji o odnosima sa zainteresiranim stranama treba da uključuju informacije o socijalnoj i ekološkoj politici, kad god državna preduzeća imaju posebne ciljeve u tom pogledu. S tim u vezi, mogu se pozvati na najbolje prakse i slijediti smjernice o otvorenosti socijalne i ekološke odgovornosti, koje su razvijene u proteklih nekoliko godina.

Moglo bi također biti uputno da državna preduzeća daju svoje izvještaje o zainteresiranim stranama na neovisnu procjenu da bi pojačala njihovu vjerodostojnost.

Koordinaciono ili vlasničko tijelo moglo bi, zauzvrat, pojačati otvorenost o pitanjima zainteresiranih strana, tako što će imati jasnu politiku i možda razvijanjem zbirnog objavljivanja za široku javnost.

***C. Odbor državnog preduzeća treba da bude dužan sačiniti, primijeniti i objavljivati programe usklađenosti za interne etičke kodekse. Ovi etički kodeksi treba da se zasnivaju na domaćim normama date zemlje, u skladu sa međunarodnim obavezama, i da se primjenjuju na kompaniju i njena zavisna društva.***

OECD Principi korporativnog upravljanja preporučuju da odbori primjenjuju visoke etičke standarde. To je u dugoročnom interesu svake kompanije kao način da se učini vjerodostojnom u njenim svakodnevnim poslovnim aktivnostima i prema njenim dugoročnijim opredjeljenjima.

U slučaju državnih preduzeća, može biti više pritisaka da se odstupi od visokih etičkih standarda zbog preplitanja poslovnih ciljeva sa političkim i javnim interesima. Štaviše, kako državna preduzeća mogu igrati važnu ulogu u uspostavljanju poslovnog okruženja u zemlji također je važno da ona održavaju visoke etičke standarde.

Državna preduzeća i njihovi službenici treba da se ponašaju u skladu sa visokim etičkim standardima. Državna preduzeća treba da sačine interne etičke kodekse, koji ih obavezuju da primjenjuju norme date zemlje i na usklađenost sa širim pravilima ponašanja. Ovo treba da uključuje obavezivanje na usklađenost sa *OECD Smjernicama za multinacionalna preduzeća*, koje su usvojene od svih OECD zemalja i odražavaju sva četiri principa sadržana u Deklaraciji Međunarodne organizacije rada o temeljnim principima i pravima na radu, kao i *OECD konvencija protiv mita*. Etički kodeksi treba da se primjenjuju na sva državna preduzeća u cjelini i na njihova zavisna društva.

Etički kodeks treba da pruža jasne i detaljne upute o očekivanom ponašanju svih uposlenika i treba da se ustanove programi provođenja. Smatra se dobrom praksom za ove kodekse da se razvijaju na način participacije, s ciljem da se uključe svi uposlenici i zainteresirane strane. Ove kodekse također bi morali potpuno podržavati i primjenjivati odbori i više rukovodstvo.

Etički kodeks morao bi sadržavati smjernice za postupke nabavki, te uspostaviti određene mehanizme za zaštitu i podstrek zainteresiranih strana, a osobito uposlenika, da prijave nepropisno i neetično postupanje korporativnih službenika. U tom smislu, vlasnička tijela treba da osiguraju da državna preduzeća u njihovoj nadležnosti imaju djelotvorne mehanizme zaštite za uposlenike koji podnose prijave, bilo lično ili putem svojih predstavničkih tijela, ili za druge izvan kompanije. Odbori državnih preduzeća mogli bi dati uposlenicima ili njihovim predstavnicima povjerljiv direktan pristup nekom neovisnom članu odbora ili ombudsmanu u okviru kompanije. Etički kodeksi također treba da sadrže disciplinske mjere, ukoliko se ustanovi da su optužbe neosnovane i nisu učinjene u dobroj vjeri, nego po prirodi zlonamjerne ili lakoumne.

## Napomene uz Poglavlje V:

**Transparentnost i otvorenost**

**Državna preduzeća treba da poštuju visoke standarde transparentnosti u skladu sa OECD Principima korporativnog upravljanja.**

**A. Koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da sačini konzistentan i zbirni način izvještavanja o državnim preduzećima i da godišnje objavljuje zbirni izvještaj o državnim preduzećima.**

Koordinaciona ili centralizovana vlasnička tijela treba da ustanove zbirno izvještavanje koje obuhvata sva državna preduzeća i to učine ključnim instrumentom otvorenosti usmjerenim prema općoj javnosti, parlamentu i medijima. Ovo izvještavanje treba razviti na takav način koji omogućava svim čitaocima da dobiju jasnu sliku sveukupnog poslovanja i razvoja državnih preduzeća. Nadalje, zbirno izvještavanje također je sredstvo za koordinaciona ili vlasnička tijela u produbljivanju njihovog razumijevanja rezultata državnih preduzeća i u razjašnjenju vlastite politike.

Zbirno izvještavanje trebalo bi da rezultira godišnjim zbirnim izvještajem koji objavljuje država. Ovaj zbirni izvještaj prvenstveno treba da se fokusira na finansijske rezultate i vrijednost državnih preduzeća. On bi morao, najmanje, pružiti naznake ukupne vrijednosti državnog portfolia. Također bi trebalo da on sadrži opću izjavu o vlasničkoj politici države i informacije o tome kako je država sprovela ovu politiku. Treba da budu date informacije o organizaciji vlasničke funkcije, kao i pregled razvoja državnih preduzeća, zbirne finansijske informacije i podaci i izvještaji o izmjenama u odborima državnih preduzeća. Zbirni izvještaj morao bi ponuditi glavne finansijske pokazatelje uključujući promet, dobit, gotovinski tok iz operativnih aktivnosti, bruto investicije, povrat na kapital, odnos kapital/imovina i dividende. Neophodno je pužiti i informaciju o metodama korištenim za agregiranje podataka. Zbirni izvještaj može uključivati pojedinačne izvještaje o najznačajnijim državnim preduzećima. Važno je napomenuti da zbirno izvještavanje ne bi trebalo da udvostručava, nego da dopunjava postojeće zahtjeve za izvještavanje, na primjer, godišnje izvještaje parlamentu. Neka vlasnička tijela mogu ciljati na objavljivanje samo "djelimičnih" zbirnih izvještaja, tj. obuhvatajući državna preduzeća aktivna u uporedivim sektorima. Konačno, objavljivanje polugodišnjih zbirnih izvještaja moglo bi dalje poboljšati transparentnost državnog vlasništva.

U nekim zemljama pokazalo se korisnim za koordinaciono ili vlasničko tijelo napraviti web stranicu, koja omogućava općoj javnosti lak pristup informacijama. Te web stranice mogu pružiti informacije o organizaciji vlasničke funkcije i općoj vlasničkoj politici, kao i informacije o veličini, razvoju, rezultatima i vrijednosti državnog sektora.

**B. Državna preduzeća treba da razviju i ustanove efikasne procedure interne revizije i uspostave funkciju interne revizije koju nadgleda odbor i koja njemu odgovara neposredno i odboru za reviziju ili ekvivalentnom organu kompanije.**

Kao i u velikim javnim kompanijama, neophodno je i za velika državna preduzeća uspostaviti sistem interne revizije. "Interna revizija je neovisna aktivnost objektivne provjere i savjetovanja

sa ciljem da poveća vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da postigne njene ciljeve unošenjem sistematskog, disciplinovanog pristupa procjeni i unapređenju učinkovitosti upravljanja rizikom i procesa kontrole i upravljanja.”\* Interni revizori su važni kako bi osigurali efikasan i snažan proces otvorenosti i primjerene interne kontrole u širem smislu. Oni treba da utvrde proceduru za prikupljanje, sklapanje i predočavanje dovoljno detaljnih informacija. Oni također treba da osiguraju da se procedure kompanije odgovarajuće primjenjuju i da budu sposobni da garantuju za kvalitet i vjerodostojnost informacija objavljenih od strane kompanije.

Kako bi povećali njihovu neovisnost i ovlasti, trebalo bi da interni revizori rade u ime odbora i da odgovaraju njemu direktno i njegovom odboru za reviziju u jednoslojnim sistemima, a nadzornom odboru u dvoslojnim sistemima ili odboru za reviziju gdje postoji. Interni revizori treba da imaju neograničen pristup predsjedniku i članovima odbora i njegovog odbora za reviziju. Njihovo izvještavanje je važno za sposobnost odbora da ocjenjuje stvarne aktivnosti i rezultate kompanije. Konsultacije između vanjskih i internih revizora treba podsticati. Konačno, također je preporučljivo kao dio dobre prakse da se izvještaj o internoj kontroli uključi u finansijske izvještaje, opisujući strukturu interne kontrole i procedure za finansijsko izvještavanje.

\* Definicija Instituta internih revizora ([www.theiia.org](http://www.theiia.org))

***C. Državna preduzeća, osobito velika, treba da podliježu godišnjoj neovisnoj vanjskoj reviziji baziranoj na međunarodnim standardima. Postojanje posebnih procedura državne kontrole nije zamjena za neovisnu vanjsku reviziju.***

Nije obavezno da reviziju državnih preduzeća izvrše vanjski, neovisni revizori. Ovo je često zbog posebnih državnih sistema revizija i kontrole koji se ponekad smatraju dovoljnom da garantuju kvalitet i sveobuhvatnost računovodstvenih informacija. Ove finansijske kontrole tipično vrše specijalizovana državna ili “vrhovna” revizijska tijela, koja mogu vršiti inspekciju i državnih preduzeća i koordinacionog ili vlasničkog tijela. U mnogim slučajevima oni prisustvuju sastancima odbora i često izvještavaju direktno parlament o rezultatima državnih preduzeća. Međutim, ove specifične kontrole su kreirane da nadgledaju korištenje javnih fondova i budžetskih sredstava, više nego poslovanje državnih preduzeća u cjelini.

Kako bi se osnažilo povjerenje u predočene informacije, država bi trebalo da, pored pomenu-tih posebnih državnih revizija, zahtijeva bar da sva velika državna preduzeća podliježu vanjskoj reviziji koja će se vršiti u skladu sa međunarodno priznatim standardima. Potrebno je ustanoviti adekvatne procedure za odabir vanjskih revizora i ključno je da budu neovisni od uprave i velikih dioničara, tj. države u slučaju državnih preduzeća. Nadalje, vanjski revizori treba da podliježu istim kriterijima neovisnosti kao za kompanije privatnog sektora. Ovo općenito podrazumijeva ograničenja u pružanju konsultantskih ili drugih neračunovodstvenih usluga državnim preduzećima u kojima se vrši revizija, kao i povremenu rotaciju revizorskih partnera ili revizorskih firmi.

***D. Državna preduzeća treba da podliježu istim visokokvalitetnim standardima računovodstva i revizije kao i kompanije kotirane na berzi. Velika ili kotirana državna preduzeća trebalo bi da objavljuju finansijske i nefinansijske informacije u skladu sa visokokvalitetnim međunarodno priznatim standardima.***

U interesu opće javnosti, državna preduzeća treba da budu transparentna kao i korporacije čijim se dionicama javno trguje. Bez obzira na pravni status i čak i ako nisu na berzi, sva državna

preduzeća trebalo bi da izvještavaju u skladu sa najboljom praksom računovodstvenih i revizijskih standarda.

Sva državna preduzeća trebalo bi da objave finansijske i nefinansijske informacije, a velika i državna preduzeća čije su dionice na berzi treba da to čine u skladu sa međunarodno priznatim standardima visoke kvalitete. Ovo podrazumijeva da članovi odbora državnih preduzeća potpisuju finansijske izvještaje, a da glavni direktori i finansijski direktori potvrđuju da ti izvještaji u svim bitnim pitanjima vjerodostojno i tačno prikazuju poslovanje i finansijsko stanje državnog preduzeća.

U mjeri koliko je moguće, potrebno je izvršiti analizu isplativosti troškova da bi se utvrdilo koje državno preduzeće treba predložiti za međunarodno priznate standarde visoke kvalitete. Ova analiza treba uzeti u obzir da zahtjevni uslovi otvorenosti predstavljaju istovremeno podstrek i sredstvo za odbor i upravu da profesionalno obavljaju svoje dužnosti. Iz ovoga se mogu izuzeti manja državna preduzeća, ukoliko ne provode važne ciljeve javne politike. Odluke o ovakvim izuzecima mogu se donijeti samo na osnovu pragmatičnih razloga i razlikovat će se između zemalja, sektora privrede i veličine državnog sektora.

Visok nivo otvorenosti također je vrijedan za državna preduzeća koja provode važne ciljeve javne politike. To je osobito važno kada ona imaju značajan uticaj na državni budžet, rizike koji nosi država ili kada imaju širi društveni uticaj. U zemljama EU, primjerice, kompanije koje ostvaruju pravo na državne subvencije za pružanje usluga od općeg interesa moraju voditi odvojene račune za te djelatnosti.

***E. Državna preduzeća treba da objave bitne informacije o svim pitanjima opisanim u OECD Principima korporativnog upravljanja i dodatno da se fokusiraju na područja značajna za državu kao vlasnika i opću javnost.***

OECD Principi korporativnog upravljanja opisuju šta treba da budu glavni elementi otvorenosti za javne kompanije. Državna preduzeća treba, najmanje, da poštuju ove zahtjeve, uključujući finansijske i operativne rezultate, politiku nagrađivanja, transakcije s povezanim stranama, strukturu upravljanja i upravljačku politiku. Državna preduzeća treba da objave ukoliko primjenjuju neki kodeks korporativnog upravljanja i, ako primjenjuju, navesti koji. U pogledu nagrađivanja članova odbora i ključnih rukovodilaca, smatra se dobrom praksom da se to završava na pojedinačnoj osnovi. Informacije treba da sadrže odredbe o prekidu ugovora i pravu na penziju, kao i bilo koju posebnu pogodnost ili naknadu u naturi datu članovima odbora. Državna preduzeća treba da budu naročito oprezna i poboljšaju transparentnost u sljedećim područjima.

***Primjeri takvih informacija uključuju:***

***1. Jasnu izjavu za javnost o ciljevima kompanije i njihovom ispunjavanju.***

Važno je da su svakom državnom preduzeću jasni njegovi sveukupni ciljevi. Bez obzira na postojeći sistem praćenja rezultata, određeni skup osnovnih općih ciljeva mora se jasno utvrditi zajedno sa informacijama o tome kako preduzeće rješava uravnoteženje između ciljeva koji mogu biti u suprotnosti.

Kada je država većinski vlasnik ili efektivno kontroliše državno preduzeće, ciljevi kompanije moraju se jasno predočiti svim investitorima, tržištu i širokoj javnosti. Takva obaveza otvorenosti ohrabrit će zvaničnike kompanije da sebi pojasne ciljeve, a može povećati predanost

uprave ispunjenju tih ciljeva. Time se pruža referentna tačka za sve dioničare, tržište i širu javnost u razmatranju usvojene strategije i donesenih odluka od strane uprave.

Državna preduzeća treba da izvještavaju o tome kako ispunjavaju njihove ciljeva tako što će predočiti ključne pokazatelje rezultata. Kada se državno preduzeće također koristi za ciljeve javne politike, kao obaveze pružanja javnih usluga, trebalo bi također izvještavati kako se ovi ciljevi postižu.

## **2. Vlasničku i glasačku strukturu kompanije.**

Važno je da vlasnička i glasačka struktura državnih preduzeća bude transparentna tako da svi dioničari imaju jasnu predodžbu o njihovom udjelu u novčanim tokovima i glasačkim pravima. Moralo bi također biti jasno ko zadržava pravno vlasništvo na državnim dionicama i gdje je smještena odgovornost za ostvarivanje državnih vlasničkih prava. Bilo koje posebno pravo ili sporazum koji može iskriviti vlasničku ili kontrolnu strukturu državnog preduzeća, kao zlatne dionice i pravo na veto, mora se objaviti.

## **3. Sve značajne faktore rizika i mjere preduzete za upravljanje rizikom.**

Ozbiljne teškoće nastaju kada državna preduzeća poduzimaju ambiciozne strategije bez jasnog utvrđivanja, procjene ili potpunog izvještavanja o povezanim rizicima. Obznanjivanje bitnih faktora rizika naročito je važno kad državna preduzeća posluju u odskora deregulisanim i rastuće internacionaliziranim industrijama, gdje se suočavaju sa nizom novih rizika, poput političkih, operativnih ili valutnih rizika. Bez adekvatnog izvještavanja o bitnim faktorima rizika, državna preduzeća mogu dati lažnu predstavu njihovog finansijskog stanja i ukupnom rezultatu. To uzvratno može voditi neodgovarajućim strateškim odlukama i neočekivanim finansijskim gubicima.

Odgovarajuća otvorenost od strane državnih preduzeća prirode i obima rizika nastalih u njihovom poslovanju zahtijeva uspostavu snažnih internih sistema upravljanja rizikom, za utvrđivanje, upravljanje, kontrolu i izvještavanje o rizicima. Državna preduzeća treba da izvještavaju u skladu sa novim standardima u stalnom razvoju, te da objave svu vanbilansnu imovinu i obaveze. Kada to odgovara, takvo izvještavanje treba da obuhvati strategije upravljanja rizikom kao i sisteme uspostavljene za njihovo provođenje. Kompanije iz ekstraktivne industrije treba da predoče njihove rezerve u skladu s najboljim praksama s tim u vezi, pošto to može biti ključni element njihove vrijednosti i profila rizika.

Javno privatna partnerstva također moraju biti primjereno objavljena. Takvi poduhvati su često karakterizirani transferima rizika, resursa i nagrada između javnih i privatnih partnera za pružanje javnih usluga ili javne infrastrukture, te mogu proizvesti nove i specifične značajne rizike.

## **4. Svaku finansijsku pomoć, uključujući garancije, primljene od države i obaveze preuzete u ime državnog preduzeća.**

Kako bi se dala prava i potpuna slika finansijske situacije državnog preduzeća, neophodno je na odgovarajući način objaviti uzajamne obaveze, finansijsku pomoć ili mehanizme za podjelu rizika između države i državnih preduzeća. Objavljivanje treba da uključuje detalje o bilo kojem državnom poklonu ili subvenciji koju je primilo državno preduzeće, svaku garanciju koju je država dala državnom preduzeću za njegovo poslovanje, kao i svaku obavezu koju je država preuzela u ime državnog

preduzeća. Objavljivanje garancija može se izvršiti od strane državnih preduzeća ili od strane države. Smatra se dobrom praksom da parlament nedgleda državne garancije kako bi se poštovala budžetska procedura.

### **5. Sve značajne transakcije sa povezanim tijelima.**

Transakcije između državnih preduzeća i povezanih tijela, poput investicije jednog državnog preduzeća u vlasnički kapital drugog, može biti izvor potencijalne zloupotrebe i potrebno ih je objaviti. Izvještavanje o transakcijama sa povezanim stranama trebalo bi da pruži informacije neophodne za procjenu pravičnosti i pravilnosti tih transakcija.

## VI. Odgovornosti odbora državnih preduzeća

***Odbori državnih preduzeća treba da imaju neophodne ovlasti, sposobnosti i objektivnost za obavljanje njihovih funkcija strateškog vođenja i nadgledanja uprave. Oni moraju postupati sa integritetom i biti odgovorni za svoje postupke.***

U mnogim zemljama, odbori državnih preduzeća teže da budu preveliki, nemaju poslovnu viziju i neovisno prosuđivanje. Također mogu uključivati prekomjeran broj članova iz državne uprave. Nadalje, može biti da im nije povjerena puna skala nadležnosti odbora i zato ih mogu preglasati članovi najvišeg rukovodstva ili sama vlasnička tijela. Štaviše, njihove funkcije mogu se preklapati sa posebnim državnim regulatornim tijelima u određenim oblastima.

Jačanje i poboljšanje kvaliteta odbora državnih preduzeća jeste osnovni korak u unapređenju korporativnog upravljanja u državnim preduzećima. Važno je da državna preduzeća imaju snažne odbore koji mogu djelovati u interesu kompanije i učinkovito nadzirati upravu bez neprimjerenog političkog uplitanja. S tim u vezi, neophodno je osigurati kompetencije odbora državnih preduzeća, ojačati njihovu neovisnost i poboljšati način na koji funkcionišu. Također je neophodno omogućiti im jasnu i punu odgovornost za njihove funkcije i osigurati da djeluju s integritetom.

***A. Odbori državnih preduzeća treba da imaju jasan mandat i krajnju odgovornost za rezultate kompanije. Odbor treba da bude potpuno odgovoran vlasnicima, da djeluje u najboljem interesu kompanije i sve dioničare tretira pravično.***

Odbori državnih preduzeća treba, u principu, da imaju iste odgovornosti i obaveze kako su propisane zakonom o kompanijama. Međutim, u praksi, članovi odbora mogu imati umanjene odgovornosti, naročito oni nominirani od strane države.

Nadležnosti odbora državnih preduzeća trebalo bi da su utvrđene u odgovarajućim zakonima, propisima, vladinoj vlasničkoj politici i statutu kompanije. Suštinsko je i treba naglasiti da svi članovi odbora imaju zakonsku obavezu da djeluju u najboljem interesu kompanije i pravično tretiraju sve dioničare. Kolektivna i pojedinačna odgovornost članova odbora treba biti jasno iskazana. Ne bi trebalo da postoje razlike između odgovornosti različitih članova odbora, bilo da su kandidirani od strane države ili bilo kojih drugih dioničara ili zainteresiranih strana. Potrebno je izvršiti obuku s ciljem da se članovi odbora informišu o svojim obavezama i odgovornostima.

Kako bi se podržala odgovornost odbora i u cilju djelotvornog funkcionisanja odbora, oni treba da slijede najbolje prakse prihvaćene u privatnom sektoru da budu ograničeni u veličini. Iskustva pokazuju da manji odbori omogućavaju istinsku stratešku diskusiju i da su manje podložni samo formalnom odobravanju i pukom postojanju.

Radi potcrtavanja odgovornosti odbora, potrebno je sačiniti izvještaj direktora uz godišnje izvještaje i proslijediti vanjskim revizorima. Izvještaj direktora treba da pruži informacije i komentare



o organizaciji, finansijskim rezultatima, značajnim faktorima rizika, značajnim događajima, odnosima sa zainteresiranim stranama, te efektima uputa i direktiva koordinacionog ili vlasničkog tijela.

***B. Odbori državnih preduzeća treba da obavljaju svoje dužnosti nadgledanja uprave i strateškog vođenja, saglasno ciljevima postavljenim od strane vlade i vlasničkog tijela. Odbori treba da imaju ovlasti da imenuju i razrješavaju glavnog izvršnog direktora.***

U mnogim slučajevima, odbori državnih preduzeća nemaju pune nadležnosti i ovlasti potrebne za strateško vođenje, nadzor uprave i kontrolu otvorenosti. Odbori državnih preduzeća svoje uloge i odgovornosti mogu smatrati ugroženom iz dva pravca: od vlasničkih tijela i uprave. Koordinaciono ili vlasničko tijelo, ako to nije sama vlada, može biti u iskušenju da postane suviše uključeno u strateška pitanja, iako je njegova dužnost utvrditi sveukupne ciljeve kompanije, naročito pošto može biti nejasna granica između određivanja ciljeva i postavljanja strategije. Odbori državnih preduzeća također se mogu susresti sa teškoćama u nadgledanju uprave, pošto nemaju uvijek legitimitet, ili čak ni ovlasti, da to čine. Nadalje, u određenim zemljama, postoji jaka veza između uprave i vlasničke funkcije ili direktno sa vladom. Najviše rukovodstvo državnih preduzeća teži da odgovara vlasničkoj funkciji ili direktno vladi i tako zaobilazi odbor.

Kako bi obavljali svoje uloge, odbori državnih preduzeća treba da aktivno: *i)* formulišu, nadgledaju i preispituju korporativnu strategiju, u okviru sveobuhvatnih korporativnih ciljeva; *ii)* ustanove odgovarajuće pokazatelje učinaka i utvrde ključne rizike; *iii)* nadgledaju procese otvorenosti i komunikacija, osiguravajući da finansijski izvještaji pravilno predstavljaju poslovanje državnog preduzeća i odražavaju nastale rizike; *iv)* ocjenjuju i prate učinke uprave; *v)* sačine učinkovite planove za zamjenu ključnih rukovodilaca.

Jedna od ključnih funkcija odbora državnih preduzeća trebalo bi da bude imenovanje i razrješavanje glavnih izvršnih direktora. Bez ove ovlasti, odborima državnih preduzeća teško je potpuno ostvarivati njihovu funkciju nadgledanja i snositi odgovornost za poslovanje državnih preduzeća. U nekim slučajevima, ovo se može činiti u suglasnosti ili konsultaciji sa vlasničkim tijelom. U nekim zemljama, potpuni vlasnik može direktno imenovati glavnog direktora i ta mogućnost obuhvata i državna preduzeća. Ovo se može desiti i kad je država dominantan vlasnik u državnim preduzećima čiji je zadatak obavljanje važnih javnih usluga. Da bi se osiguralo održavanje integriteta odbora, dobre prakse mogu zahtijevati konsultacije sa odborom. Neovisno o proceduri, imenovanja bi trebalo da se zasnivaju isključivo na profesionalnim kriterijima. Pravila i procedure za kandidiranje i imenovanje glavnog direktora moraju biti transparentna i poštovati granicu odgovornosti između glavnog direktora, odbora i vlasničkog tijela. Bilo koji sporazum dioničara u vezi sa kandidiranjem glavnog direktora potrebno je objaviti.

Iz obaveze odbora državnih preduzeća da prate i ocjenjuju učinke uprave, proizilazi da odbori imaju odlučujući uticaj na naknade glavnog direktora. Odbori bi morali osigurati da je naknada glavnog direktora vezana za učinke i da se objavljuje.

***C. Odbori državnih preduzeća treba da budu sastavljeni tako da mogu donositi objektivne i neovisne prosudbe. Dobra praksa upućuje da funkcija predsjednika odbora bude odvojena od glavnog izvršnog direktora.***

Glavni preduslov za jačanje odbora državnih preduzeća jeste da se oni strukturiraju tako da mogu djelotvorno vršiti objektivnu i neovisnu prosudbu, te da su u poziciji nadgledati više

rukovodstvo i donositi strateške odluke. Kako je naznačeno u OECD Principima, *“da bi izvršavao njegove dužnosti nadgledanja učinaka uprave, sprečavanja sukoba interesa i uravnoteženja proturječnih zahtjeva spram korporacije, neophodno je da je odbor sposoban vršiti objektivnu prosudbu.”* Svi članovi odbora treba da budu kandidirani kroz transparentan proces i treba biti jasno da je njihova dužnost postupati u najboljem interesu kompanije kao cjeline. Oni ne bi smjeli postupati kao pojedinačni predstavnici onih kojih su ih imenovali. Odbori državnih preduzeća također treba da su zaštićeni od neprimjernog i direktnog političkog miješanja koje ih može udaljiti od fokusiranja na postizanje ciljeva dogovorenih sa vladom i vlasničkim tijelom.

Ključni zahtjev za jačanje objektivnosti odbora državnih preduzeća jeste da se kandidira dovoljan broj kompetentnih neizvršnih članova odbora koji su sposobni za neovisnu prosudbu. Ovi članovi odbora treba da imaju odgovarajuće sposobnosti i iskustvo i preporučljivo je da budu odabrani iz privatnog sektora. To će pomoći da odbori budu više poslovno orijentisani, osobito za državna preduzeća koja posluju na konkurentnim tržištima. Njihova stručnost mogla bi također uključivati kvalifikacije povezane sa specifičnim obavezama i ciljevima politike državnih preduzeća. U nekim zemljama, raznolikost u sastavu odbora također je značajno pitanje i to uključuje jednakopravnost polova. Svi članovi odbora moraju bilo koji sukob interesa predložiti odboru koji mora odlučiti kako će to biti riješeno.

Potrebno je razviti mehanizme za ocjenu i održavanje učinkovitosti rezultata odbora i neovisnosti. Tu spada, primjerice, ograničenje broja mogućih reimenovanja i obezbjeđivanje resursa odboru za slobodan pristup neovisnim informacijama ili obavljanje neovisnih ekspertiza.

U cilju jačanja neovisnosti odbora, OECD Principi korporativnog upravljanja također navode da bi se moglo smatrati dobrom praksom kada je funkcija predsjednika odbora odvojena od funkcije glavnog direktora u strukturama sa jednim odborom. Odvajanje funkcije predsjednika odbora od funkcije glavnog direktora pomaže u *“postizanju odgovarajuće ravnoteže moći, povećanju odgovornosti i poboljšanju sposobnosti odbora za odlučivanje neovisno od uprave.”* Odgovarajuće i jasno određene funkcije odbora i njegovog predsjednika moglo bi spriječiti situaciju u kojoj odvajanje pomenutih funkcija može dovesti do neprimjerene suprotstavljenosti između dva dužnosnika kompanije. U slučaju dvoslojnih sistema, slično se smatra dobrom praksom da čelnik odbora nižeg ranga (upravnog odbora) ne može postati predsjednik nadzornog odbora po odlasku u penziju.

Odvajanje funkcije predsjednika odbora od funkcije glavnog direktora naročito je važno u državnim preduzećima, gdje se uobičajeno smatra neophodnim ojačati neovisnost odbora od uprave. Predsjednik ima ključnu ulogu u vođenju odbora, osiguravanju njegovog efikasnog rada i podsticanju aktivnog uključivanja pojedinih članova odbora u strateško vođenje državnog preduzeća. Kad su razdvojene funkcije predsjednika i glavnog direktora, predsjednik također treba da ima ulogu u usaglašavanju sa vlasničkim tijelom o potrebnim vještinama i iskustvu koje odbor mora imati za njegov djelotvoran rad. Stoga odvajanje funkcija predsjednika odbora i glavnog direktora treba smatrati osnovnim korakom pri uspostavljanju efikasnih odbora državnih preduzeća.

***D. Ukoliko je obavezna zastupljenost uposlenika u odboru, potrebno je uspostaviti mehanizme koji garantuju da se ta zastupljenost ostvaruje učinkovito i da doprinosi poboljšanju sposobnosti, informisanosti i neovisnosti odbora.***

Kada je po zakonu ili kolektivnom ugovoru obavezna zastupljenost uposlenika u odboru državnog preduzeća, trebalo bi je primijeniti tako da to doprinosi neovisnosti, sposobnosti i informisanosti odbora državnog preduzeća. Predstavnici uposlenika u odborima državnih preduzeća treba da

imaju iste dužnosti i odgovornosti kao svi ostali članovi odbora, treba da djeluju u najboljem interesu kompanije i da pravično tretiraju sve dioničare. Zastupljenost uposlenih u odboru samo po sebi ne bi trebalo smatrati prijetnjom neovisnosti odbora.

Treba ustanoviti procedure koje će omogućiti profesionalizam i istinsku neovisnost predstavnika uposlenika članova odbora, te osigurati da oni poštuju njihovu dužnost povjerljivosti. Ove procedure moraju uključivati odgovarajuće, transparentne i demokratske izborne procedure, obuku i jasnu proceduru za sprečavanje sukoba interesa. Pozitivan doprinos radu odbora također će zahtijevati prihvatanje i suradnju od drugih članova odbora kao i uprave državnog preduzeća.

***E. Kada je neophodno, odbori državnih preduzeća treba da formiraju specijalizirane komisije radi podrške odboru u punom sastavu u vršenju njegovih funkcija, naročito u pogledu revizije, upravljanja rizikom i naknada.***

Povećano je korištenje specijaliziranih komisija odbora u državnim preduzećima, u skladu s praksama u privatnom sektoru. Tipovi posebnih komisija mogu se razlikovati između kompanija i industrija i uključuju: komisije za reviziju, komisije za naknade, komisije za strategije, etičke komisije, a u nekim slučajevima komisije za upravljanje rizikom i komisije za nabavke. U nekim zemljama, tijelo ekvivalentno komisiji za reviziju obavlja slične funkcije.

Formiranje specijaliziranih komisija pri odborima može biti instrument u pojačavanju sposobnosti odbora državnih preduzeća i u podupiranju njihovih ključnih odgovornosti u pitanjima kao upravljanje rizikom i revizija. One također mogu biti djelotvorne u promjeni načina razmišljanja unutar odbora i pojačavanju njegove neovisnosti i legitimiteta u oblastima gdje postoji mogućnost za sukob interesa, poput nabavki, transakcija s povezanim stranama i pitanjima nagrađivanja.

Kada komisije odbora nisu obavezne po zakonu, koordinaciono ili vlasničko tijelo trebalo bi da kreira politiku koja će utvrditi u kojim slučajevima treba uzeti u obzir specijalizirane komisije odbora. Ta politika treba da se zasniva na kombinaciji kriterija, uključujući veličinu državnog preduzeća i određene rizike s kojim se suočava ili sposobnosti koje treba ojačati u okviru odbora državnih preduzeća. Velika državna preduzeća trebalo bi najmanje da su dužna imati komisiju za reviziju ili odgovarajuće tijelo sa ovlastima da se sastane sa bilo kojim službenikom kompanije.

Bitno je da specijaliziranim komisijama odbora predsjedavaju osobe koje nisu izvršni direktori i da one uključuju dovoljan broj neovisnih članova. Omjer neovisnih članova, kao i tip potrebne neovisnosti (npr. od uprave ili glavnog vlasnika) ovisit će o tipu komisije, osjetljivosti zadatka komisije na sukob interesa, te sektoru državnog preduzeća. Komisija za reviziju, recimo, trebalo bi da bude sastavljena samo od neovisnih i finansijski obrazovanih članova odbora.

Postojanje specijaliziranih komisija odbora ne treba da opravdava odbor za njegovu kolektivnu odgovornost za sva pitanja. Specijalizirane komisije odbora treba da imaju pisane opise zadataka koji utvrđuju njihove dužnosti, ovlasti i sastav. Specijalizirane komisije odbora treba da odgovaraju odboru u punom sastavu i zapisnici sa njihovih sastanaka treba da se dostave svim članovima odbora.

Odbori državnih preduzeća također mogu osnovati komisiju za imenovanja koja će surađivati sa vlasničkim tijelom u vezi s procesom kandidiranja odbora. U nekim zemljama je praksa da komisije za imenovanja također mogu biti ustanovljene izvan strukture odbora, naročito uključujući nekoliko glavnih vlasnika. Neovisno o tome ko ustanovljava komisiju za imenovanja, važno je uključiti odbor u razmišljanje o njegovom sastavu i planiranju zamjena, kroz njegovu uključenost u proces traganja

i njegovu mogućnost da daje preporuke. Ovo može doprinijeti da se proces kandidiranja fokusira na sposobnosti.

***F. Odbori državnih preduzeća trebalo bi da vrše godišnju procjenu njihovih učinaka.***

Sistematski postupak ocjenjivanja je neophodno sredstvo u poboljšanju profesionalizma odbora državnih preduzeća, pošto se time naglašavaju odgovornosti odbora i dužnosti njegovih članova. To je također instrumentalno za utvrđivanje neophodnih sposobnosti i profila članova odbora.

Ocjenjivanje treba da pomno ispita cjelokupan rad odbora i istovremeno može uključiti učinkovitost i doprinos pojedinih članova odbora. Međutim, ocjenjivanje pojedinih članova odbora ne bi smjelo uticati na željenu i neophodnu kolegijalnost rada odbora.

Ocjenjivanje odbora treba da se odvija u nadležnosti predsjedavajućeg i u skladu sa najboljim poznatim praksama. Ocjenjivanje odbora trebalo bi da pruži ulazne podatke za razmatranje određenih pitanja poput veličine odbora, sastava i naknada članova odbora. Ocjenjivanje može također doprinijeti razvoju djelotvornih i odgovarajućih programa upoznavanja i obuke za nove i postojeće članove odbora državnih preduzeća. Pri odvijanju procesa ocjenjivanja, odbori državnih preduzeća mogu tražiti savjet od vanjskih i neovisnih eksperata, kao i od vlasničkog tijela.