

Preporuka Vijeća za dionike razvojne suradnje o upravljanju koruptivnim rizicima

VIJEĆE,

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

UZIMAJUĆI U OBZIR Preporuku Odbora za razvojnu pomoć (DAC) o prijedlozima za borbu protiv korupcije za nabavu financiranu iz bilateralne pomoći [DCD/DAC(96)11/FINAL], koja se zamjenjuje ovom Preporukom;

UZIMAJUĆI U OBZIR Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, Preporuku Vijeća o sprječavanju podmićivanja i službeno podupiranim izvoznim kreditima [C(2006)163], Preporuku Vijeća za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, a posebno njezin Prilog II.: Smjernice za dobru praksu u području unutarnjih kontrola, etike i usklađenosti [C(2009)159/REV1/FINAL] i Preporuku Vijeća o javnoj nabavi [C(2015)2];

UZIMAJUĆI U OBZIR Politički dokument OECD-a o borbi protiv korupcije: Utvrđivanje plana za zajedničko djelovanje [DCD/DAC/GOVNET(2006)3/REV2] i studiju Odbora za razvojnu pomoć "Rad na učinkovitijem odgovoru donatora na korupciju", u kojoj poziva na učinkovitije koordinirane i zajedničke odgovore međunarodnih razvojnih organizacija na slučajeve korupcije koji uključuju pomoć;

PREPOZNAJUĆI važan rad u području borbe protiv korupcije razvijen u okviru Ujedinjenih naroda (UN), ponajprije Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) i UN-ove Ciljeve održivog razvoja, posebno podcilj značajnog smanjenja korupcije i podmićivanja u svim njihovim oblicima iz cilja 16.;

PREPOZNAJUĆI da korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju razvojnim ciljevima i da međunarodne razvojne organizacije imaju zajednički interes u upravljanju i smanjenju, u najvećoj mogućoj mjeri, unutarnjih i vanjskih rizika kojima su izložene aktivnosti pomoći, radi učinkovitog korištenja izvora pomoći;

PREPOZNAJUĆI da korupcija može biti kontinuirano i ustrajno stanje u operativnom kontekstu razvojnih aktivnosti te da razvojna pomoć može biti još jedan resurs koji se iskorištava u koruptivne svrhe;

PREPOZNAJUĆI ulogu koju organizacije za razvojnu suradnju mogu imati u borbi protiv aktivne korupcije koja uključuje podmićivanje stranih javnih službenika;

PREPOZNAJUĆI da bi međunarodne razvojne organizacije, slijedeći primjere dobre prakse, trebale nastojati bolje razumjeti političku ekonomiju zemalja i kontekst u kojem djeluju;

SMATRAJUĆI da se koruptivnim rizicima ne može lako upravljati primjenom kratkoročnih ili tehničkih pristupa, već su potrebni sveobuhvatni i kontinuirani pristupi upravljanju unutarnjim i vanjskim rizicima, koji se primjenjuju u potpunoj koordinaciji s aktivnostima koje provode ključni dionici nadležni za trgovinu, kreditiranje izvoza, međunarodnu suradnju te diplomatsko predstavljanje, kao i privatni sektor;

SMATRAJUĆI da međunarodne razvojne organizacije imaju interes i ulogu u utjecanju na partnerska tijela javne vlasti i druge dionike koji djeluju u zemljama u razvoju da se učinkovito pridržavaju obveza u borbi protiv korupcije, kao što su obveze suzbijanja podmićivanja, kako bi podigli standarde djelovanja u zemljama u razvoju;

Vijeće OECD-a usvojilo je Preporuku Vijeća za dionike razvojne suradnje o upravljanju koruptivnim rizicima 16. studenoga 2016.

* U slučaju bilo kakvog odstupanja između izvornog teksta i prijevoda, valjanim se smatra samo tekst izvornika

SMATRAJUĆI da je osoblje zaposleno u međunarodnoj razvojnoj organizaciji (službenici ili ugovorno osoblje) prva crta obrane u sprječavanju korupcije i upravljanju koruptivnim rizicima pri isplati pomoći, iako su mnogi drugi dionici također uključeni;

PREPOZNAJUĆI da postoji niz dobrih praksi među donatorskim organizacijama i standarda koje su već razvili OECD i druge organizacije, a na koje se ova Preporuka želi nadovezati, te da su donatori pomoći razvili niz politika i praksi za rješavanje povezanih rizika, kao što je dokumentirano u studiji OECD-a iz 2015. „Izgradnja sustava integriteta donatora: pozadinska studija razvojne prakse“ [DCD/DAC/GOVNET/RD(2015)2/RD10];

na prijedlog Odbora za razvojnu pomoć i Radne skupine protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama:

I. SUGLASNO JE da je svrha ove Preporuke promicanje široke vizije o načinima na koje se međunarodne razvojne organizacije mogu boriti s korupcijom kako je definirana u člancima 15. do 25. UNCAC-a, uključujući podmićivanje stranih javnih službenika, te pružanje podrške tim organizacijama u ispunjavanju njihovih međunarodnih i regionalnih obveza u području borbe protiv korupcije;

II. SUGLASNO JE da se, u svrhu ove Preporuke, koriste sljedeće definicije:

- „**upravljanje koruptivnim rizicima**“ odnosi se na elemente (javne ili privatne) politike i prakse neke institucije kojima se utvrđuju, procjenjuju i nastoje ublažiti unutarnji i vanjski koruptivni rizici u njezinim aktivnostima;
- „**provedbeni partneri**“ odnosi se na resorna ministarstva ili druga javna tijela, kao i partnere međunarodnih razvojnih agencija, kao što su vlade zemalja u razvoju, nevladine organizacije, multilateralne organizacije te dobavljači dobara i usluga koji su uključeni u provedbu projekata ili programa pomoći ili organizacije privatnog sektora koje primaju sredstva pomoći;
- **unutarnji sustav integriteta i borbe protiv korupcije** odnosi se na elemente sustava etike, kontrole i upravljanja rizicima (zakoni, propisi i politike) neke organizacije koji se odnose na koruptivne rizike, uključujući elemente prevencije i provedbe;
- „**međunarodna razvojna organizacija**“ (**također se naziva „donator“**) odnosi se na resorna ministarstva ili druga javna ili privatna tijela kojima je povjerena odgovornost isplate javnih sredstava koja se knjiže kao službena razvojna pomoć (SRP);
- „**javni službenik**“ odnosi se na svaku osobu koja obavlja javnu službu ili pruža javnu uslugu, odnosno svaku osobu koje obavlja zakonodavnu, upravnu ili pravosudnu službu, bilo da je imenovana ili izabrana; svaku osobu koja obavlja javnu službu, uključujući i za javno tijelo ili javno poduzeće; i svakog dužnosnika ili službenika međunarodne javne organizacije.

III. PREPORUČUJE da sve članice i nečlanice koje se pridržavaju ove Preporuke (dalje u tekstu „Pridržateljice“) uspostave ili revidiraju vlastiti sustav upravljanja rizicima i odgovora na stvarne slučajeve koruptivne prakse u razvojnoj suradnji. Takav sustav trebale bi provoditi međunarodne razvojne organizacije Pridržateljica i njihovi provedbeni partneri kada su uključeni u isplatu i/ili upravljanje sredstvima pomoći, a trebao bi uključivati, prema potrebi:

1. Kodeks ponašanja (ili istovrsni dokument), koji:

- i) bi trebao biti primjenjiv na javne službenike uključene u bilo koji aspekt razvojne suradnje i upravljanja sredstvima pomoći;
- ii) bi najviše tijelo međunarodne razvojne organizacije trebalo utvrditi i potvrditi, dostaviti ga svim zaposlenicima te kontinuirano upućivati na njega;
- iii) bi trebao jasno odrediti koje prakse valja izbjegavati, a koje prigrliti u pogledu korupcije i borbe protiv korupcije, uz konkretne primjere koruptivnih praksi kako bi se smanjile moguće razlike u razumijevanju u različitim društvenim, kulturnim i institucionalnim okruženjima.

2. Usluge etičke ili antikorupcijske pomoći ili savjetovanja, koje bi trebale:

- i) osigurati dostupnost ljudskih i financijskih resursa za pružanje etičkog i antikorupcijskog savjetovanja, usmjeravanja i podrške zaposlenicima na siguran, povjerljiv, neovisan i pravovremen način;
- ii) osigurati da je osoblje koje pruža takve usluge savjetovanja osposobljeno i pripravno razgovarati o osjetljivim pitanjima (na primjer, kako reagirati na dokaze o korupciji ili sumnju na korupciju te o povezanim pitanjima) u sigurnom i neprijetećem okruženju, kako bi se izgradilo čvrsto, zajedničko razumijevanje prihvatljivog i neprihvatljivog ponašanja;
- iii) izgraditi povjerenje između osoblja zaduženog za pružanje savjeta u borbi protiv korupcije i ostalih zaposlenika, posebno kada su osobe zadužene za primanje prijave ujedno zadužene i za istragu.

3. Izobrazbu i podizanje svijesti o borbi protiv korupcije, koji bi trebali:

- i) uključivati izobrazbu o etici i borbi protiv korupcije, uključujući za lokalno osoblje u partnerskim zemljama. Trebalo bi osigurati mogućnosti interaktivne izobrazbe koja uključuje rasprave o scenarijima i razmatranje mogućih odgovora, kako bi kodeksi ponašanja i druga antikorupcijska pravila bili praktično primjenjivi i smisleni u različitim društvenim, kulturnim i institucionalnim okruženjima;
- ii) razjasniti uloge i odgovornosti različitog osoblja i prilagoditi opseg i specijalizaciju izobrazbe razini izloženosti svake uloge koruptivnom riziku, posebno s obzirom na ograničene resurse;
- iii) osigurati da izobrazba svih zaposlenih na radnim mjestima koja se izravnije tiču upravljanja koruptivnim rizicima (poput izrade programa, upravljanja, nabave i nadzora) nadilazi unutarnji sustav etike i prijavljivanja te uključuje prepoznavanje koruptivnih rizika, procjenu i pristupe ublažavanja, kao i glavne međunarodne obveze koje je njihova zemlja preuzela.

4. Visoku razinu revizije i unutarnje istrage kako bi se osigurala pravilna upotreba resursa i spriječili, otkrili i otklonili koruptivni rizici, uključujući sljedeće funkcije:

- i) službe unutarnje revizije. Detaljni standardi za unutarnje revizore dostupni su putem mjerodavnih međunarodnih strukovnih udruženja i trebali bi po potrebi služiti kao smjernice;
- ii) vanjsku reviziju, koja uključuje reviziju organizacija i projekata/aktivnosti koje te organizacije financiraju, a provodila bi je nadležna tijela (npr. vrhovne revizijske institucije, neovisni vanjski revizori). Detaljni standardi za vanjske revizore dostupni su putem mjerodavnih međunarodnih strukovnih udruženja i trebali bi po potrebi služiti kao smjernice;
- iii) pristup istražnim kapacitetima, unutar ili izvan organizacije, kako bi se odgovorilo na nalaze revizije;
- iv) sustavno i pravovremeno praćenje nalaza unutarnje revizije, kao i nalaza neovisnih vanjskih revizora, kako bi se osiguralo otklanjanje slabosti i provedba sankcija;
- v) komunikaciju s osobljem o postupcima i ishodima revizije i istrage, u granicama povjerljivosti, kako bi se izgradilo povjerenje, smanjila percepcija netransparentnosti i uzele u obzir nove spoznaje.

5. Aktivnu i sustavnu procjenu i upravljanje koruptivnim rizicima na kontinuiran način i na više razina odlučivanja, čime bi se:

- i) integrirala procjena koruptivnih rizika u sve cikluse planiranja i upravljanja programima na formalizirane načine, informirajući odgovarajuće hijerarhijske razine u međunarodnoj razvojnoj organizaciji, te bi se osigurala analiza i revizija procjene koruptivnih rizika tijekom cijelog projektnog ciklusa, a ne kao izolirana mjera u fazi pripreme projekta;
- ii) pružile smjernice ili okviri prikladni za različite razine analize koruptivnih rizika s ciljem pomoći upraviteljima programa u prepoznavanju načina na koje korupcija može izravno utjecati na željene ishode aktivnosti, uključujući detaljniju procjenu od općenite političko-ekonomske analize, kao što je pažljivo razmatranje pretpostavki o preprekama i prilikama za borbu protiv korupcije i utvrđivanje prikladnih antikorupcijskih mjera;
- iii) alati poput registara ili matrica rizika koristili od početka razvojne intervencije te se redovito ažurirali tijekom njezine provedbe, uz potrebne prilagodbe antikorupcijskim mjerama;
- iv) ojačala integracija kontrolnih funkcija organizacije, koje uključuju revizore i kontrolore, i funkcija upravljanja programima, kao i drugih mjerodavnih dionika, radi učinkovitije procjene i upravljanja koruptivnim rizicima;
- v) stvorila baza podataka za upravljanje koruptivnim rizicima kroz razmjenu iskustava, interno i s drugim razvojnim organizacijama, o sadržaju i obliku procjena koruptivnih rizika i alatima za upravljanje koruptivnim rizicima, načinima na koje je upravljanje rizicima ugrađeno u projektni ciklus i učinku tih procesa.

6. Mjere za sprječavanje i otkrivanje korupcije ugrađene u ugovore o službenoj razvojnoj pomoći, kojima bi se:

- i) osiguralo da sredstva za projekte financirane službenom razvojnom pomoći prate odgovarajuće mjere prevencije i otkrivanja korupcije te da se provedbenim partnerima, uključujući druga tijela javne vlasti, vlade zemalja u razvoju, nevladine organizacije i trgovačka društva koji su osuđeni zbog korupcije, prema potrebi uskrati takvo financiranje;
- ii) osiguralo da su osobe koje se prijavljuju za dodjelu ugovora o službenoj razvojnoj pomoći dužne izjaviti da nisu osuđene za koruptivna kaznena djela;
- iii) uspostavili mehanizmi za provjeru točnosti informacija koje su podnositelji prijave dostavili te osigurala provedba dubinske analize prije dodjele ugovora o službenoj razvojnoj pomoći, uključujući razmatranje podnositeljevog sustava upravljanja koruptivnim rizicima, kao što su programi i mjere unutarnjih kontrola, etike i usklađenosti trgovačkih društava, posebno u pogledu međunarodnih poslovnih transakcija;
- iv) javno dostupni popisi osoba isključenih iz sudjelovanja u postupcima nacionalnih i multilateralnih financijskih institucija provjerili tijekom postupka odabira prijave te koristili kao mogući temelj za isključenje iz sudjelovanja u postupku dodjele ugovora o službenoj razvojnoj pomoći;
- v) osiguralo da ugovori o službenoj razvojnoj pomoći izriekom zabranjuju provedbenim partnerima (iz zemlje međunarodne razvojne organizacije, lokalnim službenicima u zemljama u razvoju ili iz trećih zemalja) i njihovim mogućim podugovarateljima sudjelovanje u korupciji.

7. Mehanizam prijavljivanja nepravilnosti, koji bi:

- i) bio primjenjiv na sve javne službenike uključene u razvojnu suradnju i na provedbene partnere koji u dobroj vjeri i iz opravdanih razloga prijavljuju sumnju na koruptivna kaznena djela;

- ii) podsjećao javne službenike uključene u isplatu pomoći, uključujući provedbene partnere, na njihovu obvezu prijavljivanja korupcije, uključujući podmićivanje stranih službenika;
- iii) izdao jasne upute o prepoznavanju znakova korupcije te konkretnim koracima koje valja poduzeti ako se pojave znakovi ili sumnja na korupciju, uključujući prema potrebi prijavljivanje slučaja tijelima za provedbu zakona u zemlji korisnici i/ili zemlji međunarodne razvojne organizacije;
- iv) osigurao da sigurni mehanizmi prijavljivanja budu široko dostupni ne samo osoblju međunarodne razvojne organizacije, nego i provedbenim partnerima u mjeri u kojoj je to moguće;
- v) jasno informirao o mogućnostima prijavljivanja nepravilnosti na povjerljiv način, uključujući izobrazbu ako je potrebno, te pojednostavio sustav prijavljivanja kako bi se smanjila zbrka u slučaju da postoje različiti mehanizmi prijavljivanja za različite dionike;
- vi) osigurao alternative redovnom lancu upravljanja ili savjetodavne usluge, kao što su neovisni savjetnici, pravobranitelj i, prema potrebi, pristup tijelima za provedbu zakona;
- vii) osigurao zaštitu prijaviteljima nepravilnosti, uključujući zaštitu od odmazde u slučaju prijavljivanja sumnje na korupciju, što uključuje navode o mitu koje je dalo osoblje donatora ili provedbeni partneri;
- viii) pravodobno postupao po prijavljenim slučajevima sumnje na korupciju;
- ix) jasno i često informirao o postupcima i ishodima prijavljivanja korupcije, kako bi se gradilo povjerenje i smanjila percepcija netransparentnosti u pogledu prijavljivanja i istraživanja korupcije.

8. Sustav sankcioniranja, kojim bi se:

- i) u ugovore o službenoj razvojnoj pomoći uključile klauzule o raskidu ili obustavi ugovora ili povratu sredstava, ili prema potrebi drugim građanskim i kaznenim postupcima u slučaju da međunarodna razvojna organizacija otkrije da su informacije koje su dali korisnici službene razvojne pomoći bile netočne ili da je provedbeni partner tijekom trajanja ugovora sudjelovao u korupciji;
- ii) odgovaralo na sve slučajeve korupcije;
- iii) uspostavio učinkovit, razmjeran i odvrćajući sustav sankcioniranja;
- iv) uveli jasni i nepristrani postupci i kriteriji sankcioniranja, s mehanizmom uzajamne kontrole i ravnoteže u donošenju odluka kako bi se smanjila mogućnost pristranosti;
- v) omogućila razmjena informacija o slučajevima korupcije, istragama, nalazima i/ili sankcijama, primjerice popisima osoba isključenih iz sudjelovanja, u okvirima povjerljivosti i/ili drugih pravnih zahtjeva, kako bi se pomoglo ostalim međunarodnim razvojnim organizacijama i drugim dionicima koji provode programe pomoći u prepoznavanju i upravljanju koruptivnim rizicima.

9. Zajedničke odgovore na korupciju radi povećanja učinkovitosti napora u borbi protiv korupcije, što bi se postiglo:

- i) prethodnom pripremom odgovora na slučajeve korupcije koji uključuju razvojnu pomoć, prethodnim dogovaranjem stupnjevitog zajedničkog odgovora koji bi se proveo na razmjeran i postupan način ako dođe do zastoja ili pogoršanja učinka;
- ii) postupanjem u skladu s inicijativom partnerske vlade kada je to moguće;
- iii) promicanjem i jačanjem transparentnosti, odgovornosti i koordinacije donatora kada takva inicijativa izostane;

- iv) poticanjem ostalih donatora na zajednički odgovor u mjeri u kojoj je to moguće, dopuštajući fleksibilnost pojedinih donatora i koristeći se komparativnom prednošću;
- v) poticanjem odgovornosti i transparentnosti na domaćem i međunarodnom planu, uključujući javno obrazlaganje odgovora na slučajeve korupcije i tumačenje prirode tih odgovora;
- vi) međunarodnim djelovanjem, uključujući utjecanje na domaća partnerska tijela javne vlasti da poštuju antikorupcijske obveze preuzete na međunarodnoj razini, ali i podržavanje provedbenih partnera i terenskog osoblja u povezivanju međunarodnih napora s antikorupcijskim aktivnostima u partnerskim zemljama.

10. Razmatranje rizika u operativnoj okolini, što bi se postiglo:

- i) prilagodbom na činjenicu da su neki koruptivni rizici izvan izravne kontrole međunarodnih razvojnih organizacija kad se radi o sustavima upravljanja koruptivnim rizicima koje provode primatelji pomoći i korisnici bespovratnih sredstava;
- ii) provođenjem dubinske političko-ekonomske analize, kada to dopušta kontekst, radi odgovarajućeg razumijevanja okoline u kojoj će se provoditi razvojna intervencija, kako bi bila osmišljena na takav način da razvojna suradnja uključuje odgovarajuće antikorupcijske mjere i nehotično ne jača odnosno ne podupire korupciju;
- iii) suradnjom – osiguravanjem resursa i/ili tehničke pomoći – s primateljima pomoći i korisnicima bespovratnih sredstava u državi sjedišta međunarodne razvojne organizacije ili u zemljama u razvoju na poboljšanje njihovih sustava upravljanja koruptivnim rizicima;
- iv) suradnjom s ključnim državnim tijelima nadležnim za trgovinu, kreditiranje izvoza, međunarodnu pravnu suradnju i diplomatsko predstavljanje sa sjedištem u zemlji podrijetla međunarodne razvojne organizacije radi unaprjeđenja zajedničkih napora u borbi protiv koruptivnih praksi, uključujući davanje mita od strane trgovačkih društava;
- v) podizanjem svijesti i poticanjem odgovornog poslovnog ponašanja ostalih mjerodavnih privatnih i javnih dionika u zemljama u razvoju, njihovim odvracanjem od malih 'poticajnih' plaćanja te, prema potrebi, naglašavanjem nezakonitosti takvih plaćanja u skladu sa zakonodavstvom donatorske zemlje;

IV. POZIVA glavnog tajnika na širenje ove Preporuke;

V. POZIVA Pridržavateljice i njihova nadležna tijela javne vlasti, kao što su međunarodne razvojne organizacije, na širenje ove Preporuke među osobljem i partnerima;

VI. POTIČE nadležne državne partnere, ugovaratelje i korisnike bespovratnih sredstava na širenje i poštovanje ove Preporuke;

VII. POZIVA ne-Pridržavateljice da uzmu u obzir i pridržavaju se ove Preporuke;

VII. NALAŽE Odboru za razvojnu pomoć i Radnoj skupinu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama da:

- i) uspostave mehanizam za redovito praćenje provedbe Preporuke, u okviru ili izvan svojih mehanizama istorazinske ocjene, u skladu s njihovim ovlastima, programom rada i proračunom;
- ii) izvijeste Vijeće najkasnije pet godina nakon usvajanja Preporuke te redovito nakon toga, prije svega radi preispitivanja njezine relevantnosti i primjenjivosti, te potrebe za izmjenama i dopunama s obzirom na iskustva koja su prikupile Pridržavateljice.