

VIII. ODGOVORNOST I OSIGURANJE INTEGRITETA FINANCIJSKIH AGENCIJA

8.1. Dužnosnici financijskih agencija trebali bi biti spremni za nastup pred mjerodavnim tijelom javne vlasti kako bi dali izvješće o vođenju financijskih politika, protumačili cilj(eve) politike svoje institucije, opisali rezultate u postizanju svojeg cilja (svojih ciljeva) i, gdje je primjereno, razmijenili mišljenja o stanju u financijskom sustavu.

Tumačenje i argumentacija

Nastupi dužnosnika financijske agencije pred mjerodavnim tijelom javne vlasti, obično izabranim državnim tijelima (parlamentima ili parlamentarnim odborima), učvršćuju odgovornost financijske agencije, posebice kad je stupanj njezine samostalnosti vrlo visok. Dužnosnici financijske agencije mogu te nastupe iskoristiti i da bi pojasnili namjere politika financijske agencije i time pomogli usmjeravanje tržišnih očekivanja.

Primjena

Dužnosnike većine anketiranih financijskih agencija zakon obvezuje da nastupe pred mjerodavnim tijelom javne vlasti. Međutim, i dužnosnici gotovo svih anketiranih financijskih agencija koje zakon na to ne obvezuje, spremni su nastupiti pred tijelom vlasti. Dužnosnici velike većine anketiranih agencija redovito, barem jedanput godišnje, nastupaju pred mjerodavnim tijelom javne vlasti.

Središnje banke (financijske politike)

Iako dužnosnike Odbora Saveznih pričuva SAD-a zakon ne obvezuje da svjedoče o financijskim politikama, u praksi Predsjedatelj Odbora Saveznih pričuva, ostali članovi toga Odbora, kao i dužnosnici i više rukovodstvo regionalnih banaka redovito svjedoče pred Kongresom o financijskim pitanjima. Predsjedatelj Odbora je 1999. svjedočio pet puta o pojedinim pitanjima povezanim s financijskom politikom, a ostali dužnosnici Saveznih pričuva svjedočili su 12 puta o financijskim pitanjima.

Agencije za regulaciju osiguranja

Predsjednik Nacionalne komisija Meksika za osiguranje i jamstva, prema internim propisima Komisije (objavljenim u službenom listu Federacije), obvezan je nastupiti pred Državnim odborom (u kojemu su ministar financija, guverner Središnje banke Meksika i čelnici ostalih financijskih agencija) jedanput u tri mjeseca.

Provedbena pitanja

Poželjno je da dužnosnici financijskih agencija nastupaju pred mjerodavnim tijelom javne vlasti barem jedanput godišnje, a i češće ako dođe do velikih promjena koje utječu na vođenje financijskih politika. Svrha tih nastupa jest usredotočiti se na šira financijska kretanja i pitanja politike, a ne na svakodnevnu provedbu financijske politike i nadzora. Da bi tržište bilo obaviješteno o tim nastupima, trebao bi postojati unaprijed određeni raspored nastupa (npr. određeni mjesec u godini), a ne da se nastupi organiziraju kad god to tijelo javne vlasti smatra nužnim. Ako je "financijska agencija" dio većeg ministarstva (npr. ministarstva financija), potrebno je riješiti pitanje koji bi dužnosnici (čelnik ministarstva ili ključni dužnosnici financijske agencije) trebali biti dostupni mjerodavnom tijelu javne vlasti.

8.2. Financijske agencije trebale bi prema unaprijed određenom rasporedu objaviti revidirana financijska izvješća, ako postoje, o svojim operacijama.

Tumačenje i argumentacija

Financijska izvješća o operacijama financijskih agencija obuhvaćaju revidirane bilance stanja i račune dobiti i gubitka agencija te izvješća o transakcijama s ostalim stranama (uključujući sudionike na tržištu). Unaprijed najavljeni raspored traži da javnost unaprijed bude obaviještena o datumima izdavanja tih financijskih izvješća.

Redovito objavljivanje revidiranih financijskih izvješća o operacijama financijskih agencija promiče naknadnu odgovornost agencija s obzirom na argumente i uspješnost njihovih operacija. Kad se financijske agencije financiraju pristojbama i naknadama koje se naplaćuju od sektora za koji su nadležne, prakse objavljivanja imat će i ulogu u promicanju odgovornosti tih agencija. Unaprijed najavljeni raspored osigurava da se objavljivanje odvija po određenoj i predvidljivoj osnovi te da se trenutak objavljivanja ne određuje s obzirom na trenutak koji je povoljan ili pogodan za agencije.

Primjena

Velika većina anketiranih financijskih agencija javno objavljuje revidirana financijska izvješća o svojem poslovanju. Gotovo sve agencije koje objavljuju ta izvješća čine to jedanput godišnje, a većina ih svoja izvješća objavljuje tri mjeseca nakon završetka financijske godine. Većina anketiranih agencija koje objavljuju svoja revidirana financijska izvješća čine to u svojim godišnjim izvješćima. Uz to, neke od njih revidirana izvješća objavljuju i na svojoj web stranici i u izvješćima koja dostavljaju zakonodavnom tijelu ili drugom javnom tijelu. Neke anketirane agencije diseminiraju svoja revidirana financijska izvješća na više načina. Na primjer, revidirana financijska izvješća Fonda za osiguranje depozita Danske dostupna su u papirnatom obliku u sjedištu Fonda, u godišnjim izvješćima, priopćenjima za javnost u medijima i na njezinoj web stranici.

8.2.1. Financijska izvješća, ako postoje, trebali bi revidirati nezavisni revizori. Informacije o računovodstvenim politikama i bilo kakvo ograđivanje od izvješća trebali bi biti sastavni dio javno objavljenih financijskih izvješća.

Tumačenje i argumentacija

Nezavisni revizor je osoba koja radi u privatnoj računovodstvenoj tvrtki ili revizor kojega imenuje država. Objavljena financijska izvješća trebaju biti sastavljena uz primjenu kvalitetnih, međunarodno prihvatljivih računovodstvenih standarda. Financijska izvješća trebaju sadržavati pokazatelje o tome koji je računovodstveni standard primijenjen u njihovoj izradi. Ograđivanje od financijskih izvješća uključuje svaku upitnu transakciju, nedostajuću informaciju ili računovodstvenu nepravilnost.⁸⁴

Javna dostupnost informacija o nezavisnom revizoru i javno objavljivanje računovodstvenih politika i revizorovo ograđivanje od financijskih izvješća načini su da se javnost uvjeri u kvalitetu financijskih izvješća financijske agencije. Takva javna objavljivanja obeshrabruju nepravilnosti i zatajivanje informacija, a isto tako pojačavaju vjerodostojnost financijskih izvješća financijske agencije i jačaju njezinu odgovornost.

Primjena

Nezavisni revizori revidiraju financijska izvješća velike većine anketiranih financijskih agencija. Revizori velike većine anketiranih agencija zaposleni su u državnim ministarstvima ili državnim agencijama, a neki su zaposlenici privatnih revizorskih tvrtki. Neke od anketiranih agencija navode da su informacije o računovodstvenim politikama i bilo kakvo ograđivanje od izvješća sastavni dijelovi javno objavljenih financijskih izvješća. Računovodstvene politike koje se primjenjuju u mnogim anketiranim agencijama određuje državno ministarstvo ili državna agencija, dok računovodstvene politike primjenljive u više od četvrtine anketiranih agencija propisuje nezavisno savjetodavno tijelo (npr. udruženje revizora ili računovođa). Računovodstvene politike velikog broja anketiranih agencija slijede Međunarodne računovodstvene standarde (MRS-ove) ili njihovu modifikaciju.

Agencije za osiguranje depozita

Financijska izvješća Nacionalnog instituta za osiguranje depozita Libanona (engl. National Institute of Guarantee of Deposit, NIGD) revidira nezavisna privatna međunarodna revizorska tvrtka koju imenuje godišnja opća skupština dioničara NIGD-a. Računovodstvene prakse usklađene su s Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS-ovima) i Libanonskim kodeksom računovodstva. NIGD objavljuje

⁸⁴ Vidjeti Umetak 2-4. u 3.2.1. u 2. dijelu *Dopunskog dokumenta*, u kojemu su sažeto prikazani osnovni elementi računovodstvenih i revizorskih aranžmana.

svoja financijska izvješća jedanput godišnje u Godišnjem izvješću, a ono se objavljuje šest mjeseci nakon završetka financijske godine.

Provedbena pitanja

Radi osiguranja integriteta procesa revizije, može biti važno odrediti vremenski rok za revizora.

8.2.2. Procedure internog upravljanja prijeko potrebne za osiguranje integriteta poslovanja, uključujući i aranžmane interne revizije, trebalo bi javno objaviti.

Tumačenje i argumentacija

Pod internim upravljanjem podrazumijevaju se mehanizmi kojima se kontroliraju aktivnosti organizacije i odnosi unutar organizacijske strukture (odnosi različitih direkcija i jedinica s izvršnim direktorima i upravom) koji obuhvaćaju način na koji se određuju organizacijski ciljevi, donose odluke i odgovara za aktivnosti.⁸⁵ Integritet operacija sastoji se od poštivanja utvrđenih procedura za interne operacije, koje su usklađene s ciljevima organizacije i koje udovoljavaju primjenljivim zakonima i propisima. Interna revizija znači interno procjenjivanje aktivnosti koje uključuje ispitivanje, vrednovanje i praćenje adekvatnosti i efikasnosti sustava računovodstva i interne kontrole te udovoljavanja procedurama internog upravljanja.^{86,87}

Javno objavljivanje procedura internog upravljanja financijske agencije osnova je dosljednosti, pouzdanosti i potpunosti informacija, npr. o rezultatima poslovanja i aktivnostima. Takvo objavljivanje služi kao mehanizam kojim se osigurava da kvaliteta poslovanja održava integritet internih procesa financijske agencije i pojačava ukupnu vjerodostojnost financijske agencije. Političke vlasti, sudionici na tržištu i široka javnost zbog toga mogu imati povjerenje u pažnju kojom financijska agencija obavlja svoje funkcije, posebice ako posluje javnim sredstvima. Objavljivanje procedura internog upravljanja pojačava odgovornost financijske agencije.

⁸⁵ Vidjeti Američki institut ovlaštenih javnih računovođa, 1998, *Okvir za internu kontrolu*; za agencije za nadzor banaka: Bazelski odbor za nadzor banaka, rujan 1998, *Okvir za sustave interne kontrole u bankovnim organizacijama* (www.aicpa.org).

⁸⁶ Vidjeti Međunarodnu federaciju računovođa, 1997, *Kodifikacija međunarodnih standarda o reviziji i izvješća o međunarodnim revizorskim praksama*; Institut internih revizora, 1998, *Izvješća o standardima interne revizije* (www.ifac.org).

⁸⁷ Vidjeti Umetak 2-5. u 4.2.2. u 2. dijelu *Dopunskog dokumenta* u kojemu su sažeto prikazani glavni elementi procedura internog upravljanja i revizorskih aranžmana.

Primjena

Neke financijske agencije nemaju eksplicitne procedure internog upravljanja ili ih ne objavljuju. Financijske agencije koje javnosti objavljuju dokument i smjernice o internom upravljanju i kontroli čine to u službenom listu, *Registru* i drugim publikacijama, kao i na web stranici agencije i dostavljaju ih medijima. Neke financijske agencije imaju "glavnog inspektora" ili njemu ekvivalentan ured čiji je glavni zadatak pratiti procedure internog upravljanja. Uloga tih dužnosnika obično se objavljuje u godišnjem izvješću financijske agencije. Neki glavni inspektori ili uredi interne kontrole izdaju periodična izvješća o svojim aktivnostima i nalazima (na primjer, Australska komisija za vrijednosnice i ulaganja i Talijanska komisija za vrijednosnice). Neke financijske agencije koje publiciraju svoje procedure internog upravljanja, također u svojim godišnjim izvješćima publiciraju periodična izvješća interne revizije o poštivanju procedura koje se odnose na interno upravljanje i internu kontrolu te o poduzetim korektivnim mjerama. Viši dužnosnici nekih financijskih agencija u svojim službenim izjavama i javnim govorima spominju i ulogu interne revizije, interne kontrole i procedura internog upravljanja u održavanju integriteta poslovanja.

Središnje banke i agencije za nadzor banaka

Sustavi revizije i interne kontrole njemačkog Saveznog ureda za nadzor banaka istovjetni su onima kojima se služe ostala državna tijela Njemačke. Revizija obuhvaća specijaliziranu i nezavisnu reviziju koju provodi Savezni revizorski ured, koji ima status ministarstva.

Funkcija nadzora banaka koju obavlja jedna od direkcija Središnje banke Izraela podložna je još i Državnom kontroloru te internoj reviziji, koja postoji unutar središnje banke.

Agencije za osiguranje depozita

U slučaju Savezne korporacije za osiguranje depozita SAD-a (engl. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), Zakon o glavnim financijskim inspektorima iz 1990. određuje temeljna načela procedura internog upravljanja. FDIC sastavlja godišnje izvješće o svojim procedurama internog upravljanja, kako je propisano Zakonom o glavnim financijskim inspektorima. Izvješće se dostavlja Kongresu i izvršnoj vlasti. Preslike godišnjeg izvješća mogu se na zahtjev dobiti u FDIC-ovu Uredu za informiranje javnosti.

Agencije za regulaciju osiguranja

Procedure internog upravljanja Uprave za nadzor osiguravateljskih društava Slovenije određene su posebnim zakonom i javno objavljene u Službenom listu. Interne procedure upravljanja za Upravu za nadzor osiguravateljskih društava određene su posebnim propisima koje donosi ta Uprava u skladu s propisima i zakonskim aktima Ministarstva financija i Vlade.

Agencije za regulaciju poslovanja vrijednosnicama

Procedure internog upravljanja i operativne odgovornosti svakog odjela Komisije za izdavanje vrijednosnica i trgovanje njima Argentine određene su u javno objavljenoj administrativnoj uredbi koju odobrava Ministarsko vijeće.

Australska komisija za vrijednosnice i ulaganja, koja publicira svoje procedure internog upravljanja, zakonodavnom tijelu dostavlja periodična pisana izvješća o poštivanju tih procedura.

Komisija za vrijednosnice Ontarija, Kanada publicira u svom biltenu svoje podzakonske akte koji se odnose na upravljanje i sukobe interesa.

Procedure internog upravljanja Komisije SAD-a za izdavanje vrijednosnica i trgovanje njima (engl. U.S. Securities and Exchange Commission, SEC) također se objavljuju u saveznim statutima i izvršnim uredbama. U SEC-u postoji i Ured generalnog inspektora koji ima ulogu internog kontrolora integriteta operacija unutar organizacije.

Provedbena pitanja

U periodičnim izvješćima koje izdaje financijska agencija može se navesti gdje se mogu pronaći dokumenti povezani s internim upravljanjem. Financijska agencija također može periodično objavljivati članke o svojim funkcijama i pitanjima koja se odnose na upravljanje, internu kontrolu i integritet njezina poslovanja.

8.3. Informacije o rashodima i prihodima od redovnog poslovanja financijskih agencija, ako postoje, trebalo bi jedanput godišnje javno objaviti.

Tumačenje i argumentacija

Ako su financijska agencija ili financijski regulator osnovani kao posebno tijelo koje nije dio središnje banke ili države i koje ima nezavisne izvore prihoda, relevantne komponente prihoda i rashoda koji se odnose na njegovo poslovanje trebalo bi javno objaviti. One mogu biti objavljene posebno ili u sklopu periodičnih izvješća o njihovim financijskim operacijama, koja obuhvaćaju revidirana financijska izvješća, uključujući bilancu stanja, račun dobiti i gubitka i bilješke uz ta izvješća. U računu dobiti i gubitka treba grupirati prihode i rashode i objaviti iznose glavnih vrsta prihoda i rashoda, uključujući plaće, troškove prostornog smještaja i uredske troškove te bilješke uz izvješća.⁸⁸

⁸⁸ Vidjeti: Međunarodna federacija računovođa www.ifac.org
Međunarodni odbor za računovodstvene standarde (engl. International Accounting Standards Committee, IASC) www.iasc.org.uk

Periodično objavljivanje informacija financijskih agencija o njihovim rashodima od redovnog poslovanja i usluga ima važnu ulogu u postizanju financijske transparentnosti, dobrog upravljanja i odgovornosti. Dostupnost tih financijskih informacija pojačava odgovornost i omogućuje usporedbu rezultata poslovanja s prethodnim rezultatima i s rezultatima sličnih agencija, a ujedno osigurava mjerilo za primjereno korištenje ljudskih i financijskih resursa. Objavljivanje detaljnih informacija o rashodima i prihodima od redovnog poslovanja može također pojačati odgovornost agencije za operacije, pridonijeti povjerenju tržišta i javnosti u integritet agencije i u njezinu sposobnost da efikasno obavlja svoje funkcije. Raščlamba rashoda i prihoda od redovnog poslovanja pomogla bi rastjerati sumnje javnosti u otvorenost financijske agencije s obzirom na korištenje sredstava koja su joj povjerena i izvore njezinih prihoda.

Primjena

Većina financijskih agencija objavljuje jedanput godišnje informacije o svojim rashodima od redovnog poslovanja u svojim godišnjim izvješćima, a neke agencije to čine i u polugodišnjim izvješćima. U nekim se slučajevima ta izvješća objavljuju u službenim državnim publikacijama, listovima ili *Registru* te na web stranici agencije, a dostavljaju se i medijima. U nekim slučajevima zakon obvezuje agencije da dostavljaju pisana izvješća i zakonodavnom tijelu (Australska uprava za bonitetne propise, Fond za kreditne garancije, Brazil, Inspektorat za nadzor osiguranja i vrijednosnica, Čile, Središnja banka Gruzije i Uprava za restrukturiranje financijskog sektora Tajlanda).

Zavisne agencije ili direkcije za financijski nadzor

U većini država u kojima su financijske agencije direkcije ili podjedinice državnih ministarstava (npr. ministarstva financija) ili direkcije ili podjedinice središnje banke, njihovi su prihodi i rashodi od redovnog poslovanja integrirani u proračunsko izvješće ministarstva financija odnosno središnje banke ili dodani tom izvješću. Neke središnje banke na raspolaganje stavljaju informacije u kojima su raščlanjeni rashodi (i, gdje je primjenljivo, izvori prihoda) pojedinih funkcija financijskog sektora, kao što su nadzor banaka ili nadzor platnih sustava (Središnja banka Australije, Središnja banka Engleske, Središnja banka Novog Zelanda).

Tajlandska korporacija za upravljanje sredstvima dostavlja izvješća o prihodima i rashodima od redovnog poslovanja Ministarstvu financija, a ono ih nakon toga javno oglašava.

Ured kontrolora valute SAD-a (engl. U.S. Office of the Comptroller of the Currency, OCC) javno objavljuje svoje prihode i rashode od redovnog poslovanja odvojeno od Ministarstva financija SAD-a, u čijoj se nadležnosti nalazi.

Nezavisne agencije za financijski nadzor

Izvešća o prihodima i rashodima nezavisnih financijskih agencija obično se publiciraju zajedno s periodičnim izvješćima o njihovim aktivnostima u biltenu ili godišnjem izvješću financijske agencije.

Inspektorat za nadzor financijskih institucija Kanade, koji pokriva većinu svojih troškova vezanih uz nadzor financijskih institucija, osim što publicira svoja financijska izvješća koja sadrže informacije o prihodima i rashodima od redovnog poslovanja, objavljuje svoje prihode i rashode kroz periodične prezentacije sumarnih podataka pred ključnim grupacijama i skupovima financijskog sektora.

Savezna korporacija za osiguranje depozita SAD-a (engl. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) tromjesečno objavljuje Izvješće izvršnih direktora i nerevidirani financijski rezultati FDIC-a. To izvješće sadrži nerevidiranu bilancu stanja i račun dobiti i gubitka, uključujući i neke informacije o rashodima. Najnovija izdanja svih tih izvješća mogu se izravno pregledavati na web stranici FDIC-a, a prethodna izdanja dostupna su ili na web stranici FDIC-a ili se na zahtjev mogu dobiti u FDIC-ovu Uredu za informiranje javnosti.⁸⁹ Neka se izvješća dostavljaju Kongresu i distribuiraju poštom zainteresiranim stranama.

Komisija SAD-a za izdavanje vrijednosnica i trgovanje njima (engl. U.S. Securities and Exchange Commission, SEC) daje detaljne informacije o svojim prihodima i rashodima jedanput godišnje prilikom izrade prijedloga proračuna koji se dostavlja Kongresu na odobrenje.

Provedbena pitanja

Račun dobiti i gubitka treba sadržavati iznose glavnih vrsta prihoda i rashoda, uključujući plaće, troškove prostornog smještaja i uredske troškove te bilješke uz izvješća.⁹⁰ Samo izvješće kao i bilješke, osim što mogu biti na raspolaganju na web stranici i biti uključeni u godišnje izvješće financijske agencije, mogu se publicirati i kao oglas u novinama. Menadžment financijske agencije može u doba izdavanja godišnjeg izvješća organizirati konferencije za novinare da bi dao detaljne podatke o rashodima i prihodima institucije. Prezentiranje računa dobiti i gubitka može biti strukturirano tako da bude moguća realna usporedba s rashodima ostalih državnih agencija.

⁸⁹ Vidjeti www.fdic.gov/about/strategic/corporate

⁹⁰ Vidjeti Međunarodnu federaciju računovođa, www.ifac.org
Međunarodni odbor za računovodstvene standarde (engl. International Accounting Standards Committee, IASC) www.iasc.org.uk

8.4. Standardi vođenja osobnih financijskih poslova dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija te pravila kojima se sprečava mogućnost zlorabe sukoba interesa, uključujući svaku opću fiducijarnu obvezu, trebalo bi javno objaviti.

Tumačenje i argumentacija

Smjernice, pravila i propise kojima se određuju načela vođenja osobnih financijskih poslova i izvještavanje o financijskim i poslovnim interesima dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija trebali bi biti na raspolaganju širokoj javnosti. Zloraba općih fiducijarnih obveza znači zlorabu aktivnosti poduzetih u korist javnosti ili za račun javnih trustova (fondova) na način koji donosi korist dužnosnicima i zaposlenicima financijske agencije. Standardi vođenja osobnih poslova dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija često uključuju odredbe o tome što se smatra sukobom interesa, odredbe o načinu na koji agencija prati moguće sukobe interesa dužnosnika i zaposlenika, odredbe o kaznama u slučaju kršenja tih pravila te procedure zaštite.⁹¹

Dužnosnici i odabrani zaposlenici financijskih agencija imaju pristup povlaštenim/povjerljivim financijskim informacijama koje mogu zloupotrijebiti za stjecanje svoje osobne financijske koristi. Omogućivanjem pristupa javnosti standardima kojima se određuje vođenje osobnih financijskih poslova, široka se javnost informirana da su dužnosnici i zaposlenici financijskih agencija obvezni poštivati pravila koja se odnose na njihove vlastite financije. Objavljivanje tih standarda znači da je financijska agencija jasno dala na znanje koje standarde financijskog ponašanja svojih dužnosnika i zaposlenika smatra obveznima i da je definirala etičke implikacije njihovih aktivnosti. Objavljivanje tih standarda pojačava vjerodostojnost financijske agencije s obzirom na to da javnost informira o standardima koje su njezini dužnosnici i zaposlenici obvezni poštivati u obavljanju svojih osobnih financijskih poslova. Javna dostupnost i poznavanje pravila ponašanja dužnosnika financijskih agencija također su put da se financijske agencije učine odgovornima. Bez povjerenja u financijsko poštenje i neuvučenost u sukob interesa dužnosnika i zaposlenika agencije, bio bi znatno narušen autoritet i sposobnost financijske agencije da izvršava svoje funkcije. To bi utjecalo i na uspješnost interakcija između financijske agencije i financijskih institucija u njezinoj nadležnosti, a široka javnost ne bi vjerovala u nepristranost njezinih operacija i odluka. Zakon ili drugi propis kojim se osniva financijska agencija ili podzakonski akti koje donosi mogu sadržavati posebne odredbe o izbjegavanju sukoba interesa, uključujući i obvezu redovitog izvješćivanja o svim odnosima između dužnosnika i zaposlenika financijske agencije i tijela pod njezinim nadzorom ili tijela s kojima je agencija u interakciji, među kojima su i odredbe o osobnim ulaganjima. Te odredbe obvezuju dužnosnike i zaposlenike da se suzdrže od kreiranja politika i obavljanja poslovnih aktivnosti koje se odnose na entitete u kojima imaju novčani ili drugi interes.

⁹¹ Vidjeti Umetak 2-6. u 4.4. u 2. djelu *Dopunskog dokumenta* koji sažeto prikazuje UN-ov *Međunarodni kodeks ponašanja javnih dužnosnika*.

Primjena

U mnogim se slučajevima pravila ponašanja koja se primjenjuju na državne dužnosnike i službenike u njihovim osobnim financijskim poslovima primjenjuju i na financijske agencije. Na primjer, Vlada Kanade ima opće smjernice o sukobu interesa, koje su primjenljive na sve javne djelatnike, a javno su objavljene na web stranici Ministarstva financija. Kodeksi ponašanja javnih djelatnika dio su javnosti dostupnih dokumenata. Neke financijske agencije ponovno potvrđuju ili dopunjuju opća državna pravila ponašanja u svojim javno raspoloživim podzakonskim aktima ili sličnim procedurama internog upravljanja.

Većina financijskih agencija navodi pravila i standarde u priručnicima za zaposlenike ili u ugovorima o radu. Sve više financijskih agencija sastavlja posebne kodekse ponašanja svojih dužnosnika. Iako su oni obično interni, a ne javni dokumenti – premda su u nekim slučajevima priručnici za zaposlenike dostupni na zahtjev na temelju sporazuma o slobodi informiranja – nekoliko financijskih agencija postavilo je članke zakona i podzakonske akte koje donosi agencija relevantne za vođenje tih poslova na svojoj web stranici, u službenim državnim publikacijama i listovima.

Agencije za nadzor banaka

Inspektorat za nadzor banaka i financijskih institucija Bolivije posluje prema Organskom zakonu Uprave, prema kojemu dužnosnicima agencije nije dopušteno primati zajmove od agencija pod njihovim nadzorom osim ako im to odobri Inspektorat. Uz to, relevantni propisi određuju da sve zajmove koje dužnosnici ugovaraju s financijskim institucijama mora odobriti čelnik Inspektorata.

Zaposlenici njemačkoga Saveznog ureda za nadzor banaka, osim što poštuju pravila i propise koji se odnose na javne dužnosnike, dodatno su obvezni poštivati zakon protiv zlorabe upućeničkih informacija.

Zaposlenici Ureda kontrolora valute SAD-a (engl. U.S. Office of the Comptroller of the Currency, OCC) podložni su odredbama statuta koje se odnose na sukobe interesa koji obuhvaćaju podmićivanje, osobne financijske interese i ograničenja koja vrijede nakon prestanka radnog odnosa. Zaposlenici su također obvezni poštivati Općedržavne standarde etičkog ponašanja zaposlenika izvršne vlasti i dopunske standarde koji obuhvaćaju teme kao što su darovi, zapošljavanje u drugim institucijama i neprimjereno iskorištavanje pozicije. Ostala primjenljiva etička pravila sadržana su u propisima Ministarstva financija, u čijoj je nadležnosti OCC, a koje između ostalog zabranjuju zaposlenicima OCC-a da posjeduju vrijednosnice banaka ili da se zadužuju kod nacionalnih banaka. Uz to, većina zaposlenika OCC-a, uključujući sve OCC-ove kontrolore, mora izvijestiti o svojoj financijskoj situaciji. Viši izvršni dužnosnici OCC-a obvezni su dostaviti javnosti izvješća o svojoj financijskoj situaciji. Primjenljivi statuti, pravila i politike mogu se pronaći u publikaciji agencije *Etička politika OCC-a*. Kratki sažetak tih etičkih standarda dostupan je i u *Etičkim pravilima OCC-a: Vodič napisan jednostavnim riječima*, koja su dostupna na web stranici OCC-a.⁹²

⁹² Vidjeti www.occ.ustreas.gov/ethics.htm

Složene agencije za finansijski nadzor

Zakon kojim se osniva Australska uprava za bonitetne propise (engl. Australian Prudential Regulation Authority, APRA) navodi vrste ponašanja koje mogu dovesti do otpuštanja zaposlenika te agencije, npr. ako zaposlenik postane direktor ili zaposlenik entiteta koji je pod nadzorom agencije. Postoji i odredba u priručniku za zaposlenike i u ugovorima o radu/izvješćima o finansijskoj situaciji koja se odnosi na posjedovanje interesa u finansijskim entitetima pod nadzorom APRA-e.

Inspektorat za nadzor finansijskih institucija Kanade (engl. Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI), koji svoje smjernice za vođenje osobnih finansijskih poslova dužnosnika i zaposlenika stavlja na zahtjev na raspolaganje širokoj javnosti, obvezuje svoje dužnosnike i zaposlenike da se ne dovedu u poziciju u kojoj bi njihovi privatni interesi bili, ili bi se moglo činiti da jesu, u sukobu s ciljevima OSFI-ja. Zaposlenicima je zabranjeno posjedovanje, izravno ili neizravno, dionica u finansijskim institucijama koje OSFI regulira.

Agencije za osiguranje depozita

Etički propisi za zaposlenike koje obvezuju zaposlenike Savezne korporacije za osiguranje depozita SAD-a (engl. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) obuhvaćene su Općedržavnim standardima etičkog ponašanja zaposlenika izvršne vlasti i Dopunskim standardima etičkog ponašanja zaposlenika Savezne korporacije za osiguranje depozita. FDIC je donio i propise koji se odnose na sukobe interesa, a kojima su utvrđeni minimalni standardi sposobnosti, iskustva, integriteta i primjerenosti nezavisnih ugovaratelja i koje sadrže odredbe o sukobu interesa, moralnoj odgovornosti i uporabi povjerljivih informacija. Propisi koji se primjenjuju na nezavisne ugovorne strane definirani su kao Propisi o sukobu interesa ugovaratelja i Propisi o suspenziji i isključivanju ugovaratelja i prekidu odnosa s ugovarateljima. Ti su propisi na raspolaganju na web stranici FDIC-a.⁹³

Agencije za regulaciju osiguranja

U slučaju njemačkoga Saveznog ureda za osiguranje (agencija odgovorna za regulaciju i nadzor osiguravateljskih društava), dužnosnicima i zaposlenicima agencije zabranjeno je koristiti se dostupnim informacijama radi stjecanja osobne koristi, a zaposlenici su obvezni poštivati zakon protiv zlorabe upućeničkih informacija.

Zakon o inkompatibilnosti obavljanja javne dužnosti i obavljanja profitabilnih aktivnosti određuje standarde ponašanja dužnosnika Uprave za nadzor osiguravateljskih društava Slovenije. Taj je zakon objavljen u Službenom listu Republike Slovenije, br. 48/92 i 50/92.

⁹³ Vidjeti www.fdic.gov/buying/goods/index.html

Agencije za regulaciju poslovanja vrijednosnicama

Zakon kojim se osniva Ciparska komisija za izdavanje vrijednosnica i trgovanje njima (engl. Cyprus Securities and Exchange Commission, SEC) definira opseg u kojemu dužnosnici i članovi SEC-a i Burze vrijednosnih papira, uključujući i njihove rođake, smiju ili ne smiju trgovati vrijednosnicama te sadrži odredbe koje se odnose na povjerljivost, odgovornost i objavljivanje podataka.

Zaposlenici Komisije za vrijednosnice Malezije obvezni su pridržavati se standarda određenih u javno objavljenom Komisijinom Kodeksu ponašanja. Kodeks je formuliran kako bi se osiguralo profesionalno i moralno ponašanje zaposlenika dok su u službi Komisije. Kodeks obuhvaća područja kao što su sukob interesa, akumulacija imovine, obveza čuvanja tajne, neprimjerena upotreba informacija, političke aktivnosti i općenito loše ponašanje.

Svi zaposlenici i dužnosnici Komisije SAD-a za izdavanje vrijednosnica i trgovanje njima (engl. U.S. Securities and Exchange Commission, SEC) podložni su javno objavljenim etičkim zakonima i propisima primjenljivim na sve državne službenike te posebnim zakonima i propisima za SEC, a koji su sastavljeni radi sprečavanja sukoba interesa. Ti zakoni i propisi su na raspolaganju javnosti. SEC obvezuje sve svoje Komisionare i zaposlenike da objave detaljne podatke o svojim financijskim interesima i da izvijeste o svojim financijskim transakcijama povezanim s vrijednosnicama.

Provedbena pitanja

Obveza objavljivanja osobnih financijskih poslova zaposlenika povlači za sobom pitanje povjerljivosti. U provedbi te prakse mora se uspostaviti ravnoteža između objavljivanja podataka i povjerljivosti. Zbog toga bi objektivni zahtjev za tu praksu transparentnosti bio da se mora objaviti sadržaj i svrha standarda koji određuju vođenje osobnih financijskih poslova dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija, a da nije obvezno objaviti informacije koje financijska agencija dobiva u procesu primjene tih standarda.

8.4.1. Informacije o pravnoj zaštiti dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija tijekom obavljanja njihovih službenih dužnosti trebalo bi javno objaviti.

Tumačenje i argumentacija

Pravna zaštita dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija tijekom obavljanja njihovih službenih dužnosti odnosi se na potrebu da se tim dužnosnicima i zaposlenicima osigura da obavljaju svoje službene dužnosti bez straha da će biti osobno podvrgnuti pravnom postupku.⁹⁴ Pravna zaštita obično obuhvaća davanje

⁹⁴ Načelo 1. *Osnovnih bazelskih načela za djelotvorni nadzor banaka* određuje da je "odgovarajući zakonski okvir za nadzor banaka ... nužan, uključujući i pravnu zaštitu nadzornika."

općeg imuniteta dužnosnicima i zaposlenicima financijskih agencija u odnosu na građanske parnice vezane uz bilo koja djela ili propuste koje su počinili u dobroj namjeri tijekom obavljanja svojih službenih dužnosti, isključujući teški nemar. Te aktivnosti dužnosnika obuhvaćaju davanje, odbijanje ili ukidanje odobrenja za rad, određivanje kazni za kršenje propisa ili neispunjavanje uvjeta potrebnih za dobivanje odobrenja za rad, kao i svaku nadzornu intervenciju, npr. ukidanje odobrenja za rad ili zatvaranje institucije. Pravna zaštita štiti dužnosnike i zaposlenike u obavljanju njihovih službenih dužnosti od građanskih tužbi za naknadu štete. Stalna prijetnja pokretanja pravnih postupaka protiv dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija utjecala bi na kreiranje politika, posebice u kontroverznim područjima. To bi moglo bitno umanjiti efikasnost agencije, posebice u slučajevima koji se odnose na insolventnost banaka i strogu provedbu korektivnih mjera.

Informacije o pravnoj zaštiti dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija trebaju biti javno objavljene publiciranjem opsega i procedura te zaštite kako bi se spriječilo pokretanje neopravdanih parnica protiv dužnosnika i zaposlenika. Spoznaje javnosti o postojećoj zakonskoj zaštiti dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija omogućile bi joj da odredi zbog kojih se aktivnosti dužnosnika i zaposlenika agencija može pokrenuti sudska parnica.

Primjena

Državni dužnosnici i zaposlenici u državnim agencijama u mnogim državama uživaju imunitet od pokretanja sudskih parnica, a on se obično primjenjuje i na dužnosnike i zaposlenike financijskih agencija (vidjeti Umetak 3-3.).⁹⁵ Neke financijske agencije imaju posebnu statutarnu zaštitu, reguliranu u svojim podzakonskim aktima, koji su dio dostupni javnosti, koji potvrđuju ili dopunjuju te opće državne odredbe. U većini država zakon određuje da je zaposlenik koji postupa u dobroj namjeri zaštićen zakonom. Neki zakoni zaštićuju čak i agente financijske agencije kao što su revizori i računovođe, s kojima je agencija sklopila ugovor o obavljanju određenog zadatka, kao što je npr. regulativna i nadzorna kontrola. U slučaju Njemačke, primarni izvor pravne zaštite za financijske agencije istovjetan je onom koji se primjenjuje na sve državne zaposlenike, definirane u Temeljnem zakonu (njemačkom Ustavu). Novi Zeland i Filipini eksplicitno statutima propisuju osiguranje od eventualne štete određenih nadzornika banaka. Ti primjeri pravne zaštite dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija dio su javnih dokumenata i lako su dostupni širokoj javnosti.

⁹⁵ Vidjeti Ross S. Delston, *Statutarne zaštite nadzornika banaka* (engl. Statutory Protections for Banking Supervisors, Washington: World Bank Group), 1999, (www1.worldbank.org/finance/html/policy_issues_debates_pubs.html). Taj dokument sadrži sažetak statutarne zaštite nadzornika banaka središnjih banaka i agencija za osiguranje depozita utemeljen na osnovi istraživanja provedenog u 20 država (Australija, Kanada, Danska, Ekvador, Njemačka, Hong Kong, SAR, Indija, Irska, Japan, Malezija, Novi Zeland, Norveška, Filipini, Singapur, Južnoafrička Republika, Španjolska, Švedska, Švicarska, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države).

Umetak 3-3. Statutarna zaštita dužnosnika i zaposlenika financijskih agencija

U pregledu statutarne zaštite nadzornika banaka (uključujući sve direktore, rukovoditelje i zaposlenike središnje banke, institucija koje se bave regulacijom poslovanja banaka i korporacija za osiguranje depozita, a ne samo one koji su izravno povezani s nadzorom i kontrolom banaka) utvrđeni su sljedeći zajednički elementi te statutarne zaštite:⁹⁶

- **U dvanaest od dvadeset razmatranih područja postoji posebna statutarna zaštita nadzornika banaka (za razliku od ostalih državnih službenika).**
 - (a) Od tih 12: (i) 10 su na području Komonvelta ili su bile na području Komonvelta, u kojima postoji sveobuhvatna zaštita: Australija, Kanada, Hong Kong, Indija, Irska, Malezija, Novi Zeland, Singapur, Južnoafrička Republika i Velika Britanija; (ii) u 11. području, Filipinima, postoji i izvorna zaštita za sve državne službenike kao i posebna zaštita za nadzornike banaka, dok (iii) u 12. području, Ekvadoru, postoje proceduralne zaštite koje su po svojoj prirodi ograničenije i primjenjuju se samo na neke dužnosnike.^{1/}
 - (b) Zaštita obuhvaća sve zaposlenike središnje banke ili institucije koja se bavi regulacijom poslovanja banaka, osim u Ekvadoru, Novom Zelandu i na Filipinima, u kojima su zaštićeni samo neki dužnosnici.^{2/}
 - (c) U 7 od tih 12 područja, vlada, središnja banka ili institucija koja se bavi regulacijom poslovanja banaka, kao i njihovi zaposlenici, zaštićeni su od građanskih parnica.
- **Od osam razmatranih europskih država**
 - (a) u šest država – Danskoj, Njemačkoj, Norveškoj, Španjolskoj^{3/}, Švedskoj i Švicarskoj – postoji izvorna pravna zaštita svih državnih službenika.
 - (b) u dvije – Irskoj i Velikoj Britaniji – postoji posebna zaštita nadzornika banaka.
- **Da bi pravna zaštita bila djelotvorna, većina statuta propisuje da**
 - (a) zaposlenikov rad mora biti obavljen unutar njegovih/njezinih službenih ovlasti ili u skladu sa zakonom koji zaposlenik provodi, i
 - (b) zaposlenik mora djelovati u dobroj namjeri odnosno ne smije postupati u zloj namjeri. Zapamtite da: (i) u Australiji, da bi zaštita bila djelotvorna, osim što djelovanje mora biti u dobroj namjeri, ne smije biti utvrđena nemarnost i (ii) u Njemačkoj, dobra je namjera implicirani uvjet, a u Švicarskoj je Konfederacija odgovorna samo ako je prekršaj počinjen protuzakonito.
- **Obično su obuhvaćene i počinjene djelatnosti i propusti u djelovanju zaposlenika.**
- **Obično su obuhvaćene sve aktivnosti zaposlenika provedene u skladu sa zakonima koji se primjenjuju.**
- **Govoreći o obuhvatu agenata (na primjer, računovođa s kojima je sklopljen ugovor o obavljanju određenog zadatka, kao što je pomaganje u kontroli banaka):**
 - (a) u 5 od 20 područja – Australiji, Kanadi, Irskoj, Maleziji i Singapuru – agenti ili ostali koji posluju prema odredbi središnje banke ili institucije koja se bavi regulacijom poslovanja banaka eksplicitno su obuhvaćeni zakonom.
 - (b) u ostalih 5 područja – Njemačkoj, Japanu, Španjolskoj, Švicarskoj i Sjedinjenim Američkim Državama – istraživanja pokazuju da se zakon tumači ili da bi bio tumačen kao da obuhvaća i agente.
- **U dvama područjima – Novom Zelandu i Filipinima – uz ostalu statutarnu zaštitu postoji i ograničeno statutarno osiguranje od štete.** Osiguranje od štete ovdje se odnosi na pravnu zaštitu kojom se osigurava refundiranje troškova obrane u parnicama, a u nekim slučajevima i na samu odštetu, za razliku od statutarne zaštite kojom se ograničava mogućnost oštećene strane da pokrene parnicu protiv državnog zaposlenika ili nadzornika banaka.

^{1/} U Ekvadoru neki dužnosnici Središnje banke i Agencije za osiguranje depozita zaštićeni su od građanskih i kaznenih parnica s pomoću posebnih administrativnih procedura za provjeru optužaba, a proces bankovnih intervencija zaštićen je time što je onemogućeno da bilo kakvi pravni postupci koje pokreću treće strane suspendiraju taj proces sve dok se ne donese konačna presuda.

^{2/} Prema zakonima Novog Zelandu i Filipina same odredbe o osiguranju od štete sadrže ta ograničenja.

^{3/} Španjolski zakon propisuje da državne agencije mogu biti optužene za aktivnosti svojih zaposlenika, ali ne štiti eksplicitno same zaposlenike od građanskih parnica.

⁹⁶ Prema tekstu Rossa S. Delstona, *Statutarne zaštite nadzornika banaka*, 1999. (vidjeti fusnotu 95).

Agencije za regulaciju banaka

U slučaju Inspektorata za nadzor banaka Kolumbije, prema Statutu finansijskog sustava, Pravni ured Inspektorata za nadzor banaka treba svojim zaposlenicima pružiti primjerenu pravnu pomoć na njihov zahtjev uvijek kada vlasti bilo kojeg područja od njih zahtijevaju da se, zbog obavljanja svojih dužnosti, pojave pred tim vlastima, pod uvjetom da to pojavljivanje nije u vezi s disciplinskim razlozima. Uz to, Uprava ima policu osiguranja koja obuhvaća zaposlenike koji posluju s novcem i imovinom (oni koji odobravaju troškove), a postoji i polica osiguranja koja pokriva troškove pravnog zastupanja i moguću kompenzaciju u slučaju da protiv Inspektorata za nadzor banaka bude podignuta optužnica.

Složene agencije za finansijski nadzor

U nekim državama zakon štiti samu finansijsku agenciju od bilo koje obveze. Australska uprava za bonitetne propise (engl. Australian Prudential Regulation Authority, APRA) zaštićena je zajedno sa svojim zaposlenicima. Zakon o APRA-i također osigurava zaštitu od obveze prema APRA-i članovima Odbora APRA-e i njezinim zaposlenicima ako su njihove aktivnosti/propusti počinjeni u dobroj namjeri tijekom obavljanja njihovih ovlasti, funkcija i dužnosti u skladu sa Zakonom o APRA-i ili bilo kojim drugim zakonom Komonvelta.

Agencije za osiguranje depozita

Primjenljivi savezni statuti SAD-a određuju kaznene odredbe za bilo koju osobu koja prijeti, ometa ili šteti zaposleniku bankovne agencije koji pokušava obavljati svoju službenu dužnost. Primjenljivi savezni statuti također štite savezne službenike od pokretanja građanskih parnica protiv njih osobno za djela koja su u dobroj namjeri počinili tijekom obavljanja svojih službenih dužnosti. Primjenljive odredbe o "cinkarošima" (engl. whistle-blower) iz Saveznog zakona SAD-a o osiguranju depozita štite zaposlenike bankovne agencije od bilo kojih neprimjerenih mjera koje poslodavac te osobe ili banka mogu poduzeti u vezi sa zaposlenikovim obavljanjem njegovih službenih dužnosti. FDIC također ima policu preko koje se nadoknađuje šteta zaposlenicima protiv kojih je pokrenuta parnica koja proizlazi iz njihova obavljanja službenih dužnosti.

Agencije za regulaciju poslovanja vrijednosnicama

U slučaju Komisije za vrijednosnice Quebeca, Kanada, prema Zakonu o vrijednosnicama Quebeca, posebna odredba štiti članove i zaposlenike Komisije, uključujući agente i osobe koje rade u ime Komisije, od parnica pokrenutih na osnovi njihovih službenih aktivnosti koje su počinili u dobroj namjeri.

Provedbena pitanja

Sustav imuniteta i zaštite treba biti potpuno objašnjen kako bi se izbjegla predodžba javnosti da su zaposlenici i dužnosnici financijske agencije iznad zakona. Periodični članci u biltenima i ostalim službenim izvješćima mogu biti upotrijebljeni kao sredstvo diseminacije informacija i za razjašnjavanje pitanja koja se odnose na pravnu zaštitu dužnosnika i zaposlenika financijske agencije u obavljanju njihovih službenih dužnosti.