

„Bele“ i „crne“ liste privrede: Dobar, loš, zao

„Bele“ i „crne“ liste privrednih subjekata izazivaju dosta pažnje u javnosti. Ova pitanja su u poslednje vreme dodatno aktuelizovana regulatornim i srodnim inicijativama.

Pojam i obeležja

„Bele“ liste privrede predstavljaju spiskove privrednih društava (kompanija) i drugih privrednih subjekata koji se najviše pridržavaju zapovesti propisanih zakonima i drugim propisima, pravila dobre poslovne prakse, odnosno dobrih poslovnih običaja, profesionalnih i etičkih standarda. Nasuprot njima su oni koji se najmanje pridržavaju ovih zapovesti i pravila, svrstani u „crne“ liste. „Bele“ i „crne“ liste privrede prave poslovne asocijacije, međunarodne razvojne i finansijske institucije i organizacije, državne institucije, kompanije, banke i nevladine organizacije, kao i medijske kuće. Koriste se, dakle, i u javnom i u privatnom sektoru. Njihova priprema proističe iz zakona ili drugih propisa, ili akata autonomnog i „mekog“ prava, odnosno odluka samih kompanija i opštih akata poslovnih asocijacija. Pravljenje „belih“ i „crnih“ listi može biti formalno i neformalno.

Svrha „belih“ lista je davanje pozitivnih podsticaja kompanijama koje posluju u skladu sa regulatornim i etičkim pravilima i standardima da nastave i dalje to da čine, kao i da nastave da unapređuju svoje poslovanje u tom pravcu. U tom smislu, zakonom i drugim propisom, odnosno drugim opštim aktom mogu se dati određena dodatna prava, koristi i povlastice subjektu koji se nalazi na „beloj“ listi, kao što su prednost ili određeni dodatni („ekstra“) poeni prilikom zaključivanja novog ugovora, oslobođenje od dela određenih obaveza i dr. „Bele“ liste deluju pozitivno na poslovnu reputaciju (poslovni ugled) kompanije i šalju signal postojećim i potencijalnim poslovnim partnerima, finansijerima i investitorima u to društvo da je u pitanju društvo sa niskim stepenom poslovnih rizika i da postoji jaka argumentacija da će se društvo ponašati fer i korektno i u budućoj poslovnoj saradnji. Stoga, „bele“ liste povećavaju poslovne performanse kompanije i posredno dovode do povećanja njenog profita.

S druge strane, **svrha „crnih“ listi** je da se identifikuju one kompanije koje krše ta pravila i standarde, kod kojih postoji korporativna odgovornost za nepravilno i nepošteno ponašanje, i njima se uskraćuju određena prava, koristi i povlastice, kako bi se delovalo preventivno, tj. kako bi se sprečilo da nastave da posluju na loš i štetan način, odnosno umanjila verovatnoća nastanka moguće štete. Ovo se, pre svega, odnosi na zaključivanje budućih ugovora, preuzimanje prava i obaveza i preduzimanje pravnih radnji. Razlog da bi se neka kompanija našla na „crnoj“ listi, a zavisno od vrste liste i njene neposredne namene, subjekta koji je utvrđuje i pravnog izvora iz koga ona proističe, može biti pravnosnažna sudska odluka ili pravnosnažan upravni akt ili privremena zabrana obavljanja delatnosti, pravnosnažna/konačna odluka arbitraže i suda časti, ali i dokazano ili očigledno kršenje poslovnih, strukovnih i moralnih standarda i poslovne etike. Posezanje za pravljenjem „crnih“ listi koje za merilo imaju dokazano ili očigledno kršenje poslovnih, strukovnih i moralnih standarda često je uslovljeno time što su sudski postupci, po pravilu, dugotrajni, a postoji potreba da se preuzmu određene mere kako bi se sprečila verovatna ili moguća šteta. Obrnuto od „belih“ listi, „crne“ liste deluju negativno na poslovnu reputaciju (poslovni ugled) kompanije i šalju signal postojećim i potencijalnim poslovnim partnerima, finansijerima i

investitorima da je u pitanju „nesigurno tlo“ i „klizav teren“, što u konačnici vodi ka smanjenju poslovnih perspektiva i finansijskim gubicima, pa čak u nekim slučajevima i u bankrotstvo kompanije u pitanju.

Međunarodna, evropska i komparativna praksa

Međunarodne finansijske i razvojne institucije definisale su razloge za stavljanje kompanija na „crnu“ lisu u pet kategorija, i to:

- 1) Koruptivna praksa (engl. *Corrupt Practices*);
- 2) Prevarna praksa (engl. *Fraudulent Practices*);
- 3) Praksa primene prinude (engl. *Coercive Practices*);
- 4) Praksa nepoštenih dogovora/dosluga (engl. *Collusive Practices*);
- 5) Opstruktivna praksa (engl. *Obstructive Practices*),

Ove prakse su bliže objašnjene u odgovarajućim smernicama koje su izdale ove međunarodne institucije.

Drugi razlozi za stavljanje na „crnu“ listu koji se sreću u regulativi i praksi se odnose na nepoštovanje pravila koja se odnose na zaštitu životne sredine, života i zdravlja ljudi, bezbednosti i zdravlja na radu, zaštitu potrošača i dr.

Institucije Evropske unije, takođe, sprovode praksu pravljenja „crnih“ listi.

Tabela - Praksa Evropske komisije

Osnov za isključenje (sa upućivanjem na finansijsku regulativu EU)	Broj
Član 106(1) a – stečaj (insolventnost) i srodne situacije	348
Član 106(1) d – neuplaćivanje doprinosa za socijalno osiguranje ili poreza	3
Član 106(1) e – prevara, korupcija, učešće u kriminalnoj organizaciji, pranje novca – pravnosnažna presuda	6
Član 106(1) c – odgovornost za težu povredu pravila struke	1
Član 106(1) f – sankcija koju je izrekla Komisija zbog davanja neistinite informacije naručiocu ili ozbiljne povrede ugovornih obaveza	1
	359

Izvor: Evropska komisija – Generalni Direktorat za budžet, oktobar 2013

Brojne **zemlje-članice EU** su razvile sopstvene mehanizme pravljenja „crnih“ lista i isključivanja nesavesnih kompanija sa tržišta (Austrija, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Mađarska, Letnija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija itd). Ovakvi mehanizmi su u upotrebi i **van EU** (SAD, Japan, Brazil i dr. zemlje).

Veliki odjek u javnosti imaju „bele“ i „crne“ liste koje prave **medijske kuće**. Tako, časopis o korporativnoj odgovornosti *“Corporate Responsibility Magazine“* pravi i objavljuje liste „dobrih“ i „loših“ biznisa.

Govoreći o **pozitivnoj praksi u zemljama u neposrednom okruženju**, valja istaći primer Poreske uprave Crne Gore. Naime, Ministarstvo finansija i Poreska uprava Crne Gore objavljuju tzv. [Belu listu – spisak poreskih obveznika kod kojih je uočen najveći stepen fiskalne discipline](#). Na listi se nalaze imena poreskih obveznika s kojima Poreska uprava kontinuirano ostvaruje uspešnu saradnju u pogledu poštovanja poreskih propisa i izmirivanja poreskih obaveza. Bela lista poreskih obveznika prvi put je objavljena 7. juna 2013. godine. Kriterijumi kojima je izvršena selekcija obveznika za Belu listu obuhvataju urednost obračunavanja poreza i podnošenja poreskih prijava, redovnost izmirivanja poreskih obaveza, kao i da u postupcima inspekcijskog nadzora nijesu utvrđivane značajnije nepravilnosti, koje bi ukazivale na bilo kakav vid neregularnog poslovanja. Redosled na ovoj listi ne ukazuje na to da određeni poreski obveznik poštuje poreske propise više od ostalih koji se nalaze na listi, u zavisnosti od rednog broja pod kojim se nalazi. Poreska uprava Crne Gore ističe da objavljivanje Bijele liste predstavlja još jedan korak u podsticanju obveznika na poštovanje poreskih propisa i saradnju sa Poreskom upravom, jer u ovom organu pozitivan tretman mogu imati samo uredni poreski obveznici koji redovno izmiruju obaveze, doprinoseći ostvarenju budžetskih prihoda, te unapređenju poslovnog i investicionog okruženja u Crnoj Gori. Nadalje, Poreska uprava Crne Gore ukazuje da podaci pokazuju da je broj urednih poreskih obveznika mnogo veći od broja lica čija imena se objavljuju na Beloj listi. Svaki poreski obveznik čije ime se našlo na nekoj od belih listi od njihovog objavljivanja može se smatrati urednim poreskim obveznikom u dosadašnjem periodu, a na osnovu kriterijuma po kojima su liste sačinjene.

Unutrašnji nadzor i kontrola i anti-korupcijski mehanizmi

„Crne“ liste daju **podsticaje kompanijama da uspostave i unaprede sopstvene, unutrašnje sisteme nadzora i kontrole i anti-korupcijske mehanizme**, značajne za predupređenje pojave kompanije na „crnoj“ listi i štetnih posledica koje takav upis nosi sa sobom. Takođe, podstiču postojeće i potencijalne poslovne partnere, finansijere i investitore u društva na „crnoj“ listi da sprovode sveobuhvatne poslovne, pravne i tehničke procene i sagledavanje poslovanja tih kompanija (*due diligence*), da razvijaju sistem prikupljanja poslovnih informacija i preduzimaju mere zaštite korporativne bezbednosti.

U ovom smislu, **Zakonom o privrednim društvima** definisano je da poslovi unutrašnjeg nadzora naročito obuhvataju: kontrolu usklađenosti poslovanja društva sa zakonom, drugim propisima i aktima društva, nadzor nad sprovođenjem računovodstvenih politika i finansijskim izveštavanjem, proveru sprovođenja politika upravljanja rizicima, praćenje usklađenosti organizacije i delovanja društva sa kodeksom korporativnog upravljanja i vrednovanje politika i procesa u društvu, kao i predlaganje njihovog unapređenja.

Kodeks korporativnog upravljanja, pripremljen u saradnji Privredne komore Srbije i USAID Projekta za bolje uslove poslovanja, definiše interni nadzor kao opšti pojam za pregledanje, ispitivanje i ocenjivanje pravilnosti rada, procesa i postupaka koji uključuje sve vrste i oblike kontrolnih mera i aktivnosti uspostavljene i sprovedene od strane rukovodstva u cilju pribavljanja sigurnosti u poslovni sistem, u pouzdanost osnova za donošenje odluka, u mogućnost ranog prepoznavanja opasnosti od potencijalnih gubitaka i blagovremenog preduzimanja mera za

njihovo odbacivanje ili ublažavanje. Najčešći oblici internog nadzora u primeni su: interna kontrola, sistem internih kontrola, upravljanje rizikom, kontroling, kontrola usklađenosti poslovanja, provere po zahtevima različitih sistema menadžmenta, inspekcije, upravljanje likvidnošću i imovinom, interna revizija, posebne kontrole i drugo.

Kada je reč o korporativnim anti-korupcijskim mehanizmima, veće kompanije praktikuju, pored ostalog, pripremu i sprovođenje planova korporativnog integriteta.

Pravila i procedure listiranja

Pravila i procedure po kojima će se neka kompanija naći na „crnoj“ listi treba da budu jasna i transparentna, a mere koje se preduzimaju treba da budu srazmerne povredi pravila i standarda. Ako je u pitanju manja povreda, nije celishodno odmah upisati kompaniju u „crnu“ listu, nego bi je valjalo opomenuti zbog prestupa i upozoriti na mere koje će uslediti ako nastavi sa protivpravnim i neetičkim ponašanjem. Ukoliko se ne radi o upisu po osnovu pravnosnažne odluke, potrebno je uspostaviti mehanizme provere istinitosti razloga za upis u „crnu“ listu, kako bi se izbegle situacije nesavesnog prijavljivanja i radnji nelojalne konkurencije, pa čak i krivičnog dela narušavanja poslovnog ugleda.

Takođe, treba utvrditi koliko traje period listiranja određene kompanije na „crnoj“ listi, uključujući prvo stavljanje na listu i to da period bude srazmeran težini povrede i prestupa. Nadalje, ovim pravilima i procedurama, pored razloga za upis, utvrđuju se i uslovi brisanja kompanije sa „crne“ liste – npr. ako je određena kompanija sprovela suštinske promene u svom poslovanju i ophođenju sa drugim kompanijama, poslovnim partnerima i potrošačima i uvela sistem unutrašnjeg nadzora i kontrole i anti-korupcijske mehanizme, ona zaslužuje da bude brisana sa „crne“ liste. Nije redak slučaj da se postavlja poverenik za nadzor, koji prati postupanje i ponašanje kompanije u pitanju i daje mišljenje o de-listiranju. Pravilima se određuje stepen javnosti podataka, uz poštovanje pravila o zaštiti podataka ličnosti.

Efekte činjenice da osnivač, vlasnika, direktor, upravljač, kontrolno lice kompanije koja je stavljena na „crnu“ listu osniva novu kompaniju i nastavlja da posluje „po starom“ preko te nove kompanije ili da nastavlja da to čini preko povezanih društava, pravni sistemi rešavaju na različiti način, prevashodno protezanjem zabrane i na ta fizička i pravna lica.

Regulatorne i srodne inicijative za sačinjavanje „belih“ lista

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, u saradnji sa drugim resornim ministarstvima, sačinilo je i objavilo krajem prošle godine tzv. bele i crne liste privrednih subjekata i drugih organizacija čija je delatnost projektovanje, izgradnja i nadzor u oblasti saobraćajne i druge infrastrukture. Svrha sačinjavanja i objavljivanja ovih lista je da se uredi tržište građevinske industrije i pomogne kompanijama koje su zdrave i posluju u skladu sa pravilima, da se zaštite zaposlena i druga radno angažovana lica i osigura partnerstvo države sa kredibilnim kompanijama.

Prema procenama ovog ministarstva, građevinska industrija je zastupljena sa 4% u bruto domaćem proizvodu (BDP), umesto sa najmanje 7%, a između 30.000 i 40.000 radnika u građevinarstvu angažovano je bez valjanog pravnog osnova (na „crno“).

Zakonski osnov za sastavljanje i objavljivanje ovih lista sadržan je u članu 6. Zakona o ministarstvima, kojim je propisano da Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

obavlja poslove državne uprave koji se odnose na građevinarstvo i srodne poslove, te u Zakonu o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 94 o radnim klauzulama javnih ugovora ("Sl. gl. RS – Međ. ugovori", br. 12/14). Ova konvencija se primenjuje na ugovore koji ispunjavaju sledeće uslove: da je najmanje jedna ugovorna strana javni organ; da izvršenje ugovora uključuje: potrošnju sredstava od strane javnog organa i zapošljavanje radnika kod druge ugovorne strane, da je ugovor za izgradnju, izmenu, popravku ili rušenja javnih radova, izradu, sklapanje, rukovanje ili otpremu materijala, potrepština ili opreme ili pružanje ili nabavku usluga; i da je ugovor dodelio centralni organ članice Međunarodne organizacije rada za koju je konvencija na snazi.

Kriterijumi za izradu listi su sledeći, pri čemu su prva tri kriterijuma pozitivne reference, dok su ostali negativne:

1. Broj zaposlenih lica na neodređeno vreme;
2. Broj zaposlenih lica na određeno vreme;
3. Broj angažovanih lica po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
4. Učestalost težih povreda na radu;
5. Učestalost lakših povreda na radu ;
6. „Rad na crno“;
7. Dug privrednog subjekta.

Analizom i listama, koje je sproveda i utvrdila radna grupa koju je obrazovao ministar nadležan za poslove građevinarstva, obuhvaćeno je 540 subjekata, i to 539 privrednih subjekata i 1 naučna institucija, čija je pretežna delatnosti Izgradnja puteva i autoputeva, kao i njoj srodne, povezane delatnosti. Ustanovljeno je da od ukupnog broja subjekata, 327 je sa pozitivnim rezultatom (60%), dok je njih 213 (40%) sa negativnim rezultatom. Ukupan broj zaposlenih i angažovanih lica je 30.115, sa sledećom strukturom radnog angažovanja: 21.193 (70,4%) stalni radni odnos, 8.427 (28%) radni odnos na određeno vreme i 495 (1,6%) angažovanje po osnovu povremenih i privremenih poslova. Evidentirano je ukupno 54 težih povreda na radu, dok broj lakših povreda iznosi 70, a u 36 slučajeva otkriveno je angažovanje radnika „na crno“. Ukupan evidentirani poreski dug iznosi 8.107.805.358,83 dinara ili oko 67 milona evra, koji duguje 398 privrednih subjekata.

Što se tiče narednih aktivnosti na ovom polju, planirano je da, na svakih mesec i po dana, budu sačinjene i objavljene nove liste, kao i da Radna grupa prati listu do sredine 2015. godine, kada će Poreska uprava i Centralni registar socijalnog osiguranja imati zajednički softver, te da Radna grupa proširi listu kriterijuma na kvalitet izvedenih radova, postojanje odgovornosti za raskid ugovora. Takođe, planira se regulatorna inicijativa u dogovoru sa ministarstvom nadležnim za poslove finansija o izmeni Zakona o javnim nabavkama. Planirano je i uvođenje korektivnih kriterijuma za privredne subjekte čiji je osnivač Republika Srbija, pokrajina ili lokalna saomouprava, a koji primaju subvencije.

Jedna od regulatornih inicijativa za pripremu “belih” lista, kao pozitivnog podsticaja privrednom poslovanju, je i ona predviđena **Nacrtom zakona o inspekcijском nadzoru, koji je pripremljen u saradnji Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, USAID Projekta za bolje uslove poslovanja i resornih ministarstava**. Ovim nacrtom zakona je predviđeno da inspekcija može da na svojoj internet stranici objavi spisak nadziranih subjekata za koje, na osnovu

podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi, utvrdi da su ostvarili najveći stepen usklađenosti poslovanja i postupanja sa zakonom i drugim propisom.

Pored navedenih, mogu se čuti i **inicijative poslovnih asocijacija** za sačinjavanjem „belih“ i „crnih“ listi privrede, kao mera u cilju suzbijanja sive ekonomije.