

5270-osios GUID

Korupcijos prevencijos
audito gairės

INTOSAI gairės parengtos
Tarptautinės aukščiausiųjų audito
institucijų organizacijos (INTOSAI)
kaip INTOSAI profesinių nutarimų
sistemos dalis. Daugiau
informacijos galima rasti adresu
www.issai.org

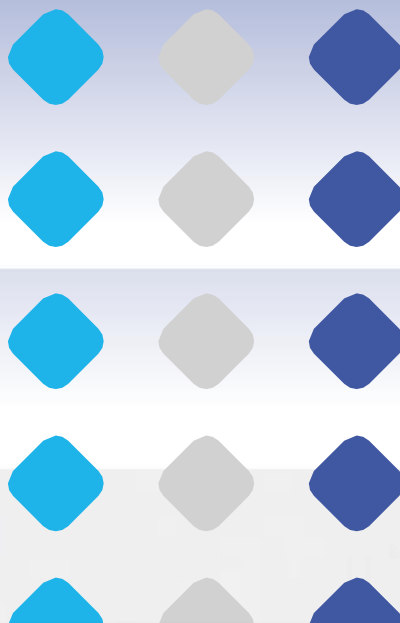


INTOSAI

Iki IFPP dokumentas – šis dokumentas buvo parengtas iki sukuriant INTOSAI profesinių nutarimų sistemą (IFPP) 2016 m., todėl formalia paskirtimi gali skirtis nuo naujausių INTOSAI audito gairių.



INTOSAI



INTOSAI 2019 m.

- 1) Patvirtintas 2016 m. kaip 5700-asis TAAIS „Korupcijos prevencijos audito valstybinėse institucijose gairės“.
- 2) Sukūrus INTOSAI profesinių nutarimų sistemą (IFPP), pervadintas 5270-osiomis GUID „Korupcijos prevencijos audito gairės“ ir 2019 m. atlikti redakciniai pakeitimai.



TURINYS

IŽANGA	5
1. KOVOS SU KORUPCIJA POREIKIS	7
1.1. Korupcijos sąvoka	7
1.2. Korupcijos priežastys	11
1.3. Išlaidos dėl korupcijos	13
1.4. AAI vaidmuo kovojant su korupcija	14
1.5. Įstatymai ir kiti teisės aktai	17
2. KORUPCIJOS PREVENCIJOS SISTEMOS KOMPONENTAI	18
2.1. Kovos su korupcija organizacinė kultūra	19
2.2. Tikslai (strategija)	20
2.3. Organizacinė atsakomybė už korupcijos prevenciją	21
2.4. Rizikos vertinimas ir rizikos analizė (rizikos valdymas)	22
2.5. Kovos su korupcija programa (korupcijos prevencijos moduliai)	26
2.5.1. Korupcijos prevencija	27
2.5.1.1. Tinkama standartų ir teisės aktų sistema	28
2.5.1.2. Etikos kodeksas	29
2.5.1.3. Tinkamas žmogiškųjų išteklių (ŽI) valdymas	31
Nuopelnais grindžiamas žmogiškųjų išteklių valdymas	31
Mokymas	31
Darbuotojų rotacija	32
2.5.1.4. Vidaus kontrolė	35
2.5.1.5. E-valdžios naudojimas	38
2.5.2. Korupcijos nustatymas	39
2.5.2.1. Pranešimo apie pažeidimus mechanizmas	39
2.5.2.2. Vidaus auditas	40
2.5.3. Reakcija į korupciją	41
2.6. Komunikacija – ataskaitų teikimas	44

2.6.1. Ataskaitų teikimas institucijoms už audituojamo subjekto ribų (AAI, parlamentui, generaliniam inspektoriui, prokurorams)	44
2.6.2. Informacijos rinkimas ir sklaida iš vidaus ir išorės šaltinių	45
2.6.3. Komunikacija	46
2.6.4. Rašytinis institucinės komunikacijos planas	46
2.6.5. Veiksminga vidaus komunikacija	47
2.6.6. Veiksminga išorės komunikacija	48
2.6.7. Ataskaitų rengimas	49
2.7. Stebėseną ir keitimą	50
2.7.1. Nuolatinės stebėsenos procesas	50
2.7.2. Įgytos patirties analizė	51
3. PAPILDOMI ASPEKTAI	53
3.1. Bendradarbiavimas su kitomis institucijomis, dalyvaujančiomis kovoje su korupcija	53
3.2. Aukščiausiųjų audito institucijų (AAI) bendradarbiavimas	53
3.3. Vyriausybės agentūros steigimas	54

Šios gairės skirtos padėti AAI auditoriams pagal turimus įgaliojimus pasirengti ir atlikti kovos su korupcija politikos ir procedūrų vyriausybinesse organizacijose auditą. Jose akcentuojama šių organizacijų kovos su korupcija politika, struktūros ir procesai, ir auditoriai jas gali naudoti kaip audito priemonę. Jas taip pat gali naudoti audituojami subjektai (pvz., ministerijos, valdžios institucijos ir kt.) kaip savo kovos su korupcija veiklos įgyvendinimo ir vykdymo gaires. Tos AAI, kurios neturi įgaliojimų atlikti veiklos auditų, gali naudotis šiomis gairėmis vidaus tikslais.

Gairėse daroma prielaida, kad skaitytojas išmano bendrąją ir specialiąją audito metodiką ir procedūras, taikomas šioje audito srityje, kaip nustatyta tarptautiniuose aukščiausiųjų audito institucijų standartuose TAAIS, TAS, audito vadovuose ir kituose atitinkamuose audito standartuose ir gairėse. Atsižvelgiant į tai, kad šiuo klausimu yra labai daug plačiai prieinamos informacijos, šios gairės nėra nei galutinės, nei išsamios, o veikia skirtos paaiškinti ir iliustruoti konkrečius aspektus ir pateikti praktinių sprendimų AAI auditoriams.

Gairės apima pagrindines kovos su korupcija struktūrų ir procedūrų sritis, kurias galima rasti vyriausybinesse organizacijose. Jose taip pat aprašomas kovos su korupcija struktūrų kūrimas, rizikos vertinimo metodai ir rizikos analizės bei stebėsenos procesai. Daugiausia dėmesio skiriama veiksmingos kovos su korupcija organizacijos moduliams, pavyzdžiui, pareigų atskyrimui, darbuotojų rotacijai, vidaus peržiūros vaidmeniui, žmogiškajam kapitalui, įskaitant darbuotojų informuotumo didinimą ir mokymą.

Šios gairės netaikomos sukčiavimo tyrimams, nors kai kurios AAI turi tyrimo padalinius.

Daugeliu atvejų AAI nevadovauja tyrimui, nes neturi pakankamai žinių ar išteklių tam atlikti. Tyrimo institucijos net gali prašyti, kad AAI nutrauktų auditą atitinkamoje srityje, kad nebūtų pakenkta tyrimo grupės išvadoms. Tačiau AAI taip pat gali būti paprašyta bendradarbiauti ir net dirbti kartu su tyrimo grupe. Atliekant sukčiavimo ir korupcijos tyrimą, aktyviai siekiama nustatyti apgaulės ir

paslėptų sumų atvejus, ir jis nebaigiamas, kol nesurenkama pakankamai problemos masto ir finansinio poveikio įrodymų.

Vienas pagrindinių klausimų, kuris jau daugelį metų žinomas viešojo valdymo srities mokslininkams ir specialistams, yra būtinybė užtikrinti institucinę pusiausvyrą (sandorio išlaidų teorija). Oficialios institucijos, pavyzdžiui, kovos su korupcija teisės srityje, negali būti veiksmingos, jei tuo pačiu metu nevyks pokyčiai neoficialiose institucijose, o piliečiai nebus įtikinami, kad reikia pokyčių siekiant veiksmingai kovoti su korupcija.

Gairių autoriai apžvelgia šią sąvoką pirmoje dalyje, kurioje pateikiama bendra informacija apie korupcijos reiškinių. Šios gairės yra ne tik tam tikra kovos su korupcija metodika, kurioje aptariami rizika grindžiami principai ir procedūros, bet ir skirta padėti skaitytojams suprasti kovos su korupcija svarbą. Todėl pirmoje gairių dalyje, skirtoje valstybės institucijų atstovams visame pasaulyje, autoriai nusprendė surinkti bendrą informaciją apie korupcijos reiškinių, jo priežastis ir pasekmes.

1.1. KORUPCIJOS SĄVOKA

Prieš aptariant, kaip sumažinti korupciją, verta paminėti, kodėl korupcijos klausimas yra labai svarbus viešajam valdymui ir kaip korupcija yra susijusi su viešuoju valdymu. Terminas „valdymas“ paprastai vartojamas siekiant apimti visus šalies, bendrovės ar kito ūkio subjekto valdymo aspektus. Geras valdymas yra būtina tvaraus visuomenės ir regionų vystymosi sąlyga. Tai reiškia tinkamą, skaidrą, atskaitingą, teisingą ir žmonių poreikius atitinkantį šalies išteklių ir viešųjų uždavinių viešąjį valdymą. Korupcijos sąvoka yra siauresnė už valdymo sąvoką, nes korupcija dažnai apibrėžiama kaip piktnaudžiavimas valdžios institucijos įgaliojimais arba pasitikėjimu siekiant asmeninės naudos. Šios dvi sąvokos yra glaudžiai susijusios: kai valdymas yra prastas, esama daugiau paskatų ir daugiau galimybių korupcijai. Taigi gero valdymo skatinimas padeda kovoti su korupcija. Tai taip pat prisideda prie pastangų tiesiogiai kovoti su korupcija, pavyzdžiui, didinant visuomenės informuotumą ir stiprinant kovos su korupcija teisės aktų vykdymo užtikrinimą. Taip pat yra atvirkštinis ryšys: korupcija kenkia valdymui, nes iškreipia politinius sprendimus ir jų įgyvendinimą¹.

Tarptautinio valiutos fondo veikla ir jo santykiai su valstybėmis narėmis visada buvo susiję su geru valdymu. Tačiau 1996 m. Valdytojų tarybos politikos formavimo komitetas suteikė aiškius papildomus įgaliojimus. Savo Deklaracijoje dėl partnerystės siekiant tvaraus pasaulinio augimo laikinasis komitetas, be kita ko, pabrėžė, kad svarbu „skatinti gerą valdymą visais jo aspektais, užtikrinant teisinę valstybę, gerinant viešojo sektoriaus veiksmingumą ir atskaitomybę ir kovojant su korupcija, nes tai yra esminiai sistemos, kurioje ekonomika gali klestėti, elementai²“.

¹ *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide*. International Monetary Fund, Washington D.C. 2005 Retrieved November 2, 2009.

² *Communique of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, Press Release Number 96/49, September 29, 1996, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Pasaulio bankas taip pat parengė pasaulinius valdymo rodiklius ir išvardijo šiuos šešis pagrindinius valdymo aspektus: atskaitomybė, politinis stabilumas ir smurto nebuvimas, vyriausybės veiksmingumas, reglamentavimo kokybė, teisinė valstybė ir korupcijos kontrolė³. Be to, Finansinių veiksmų darbo grupė (FATF), pripažindama, kad korupcija ir pinigų plovimas yra neatsiejamai susiję, parengė rekomendacijų vadovą, skirtą didinti informuotumą apie tai, kaip jos kovos su pinigų plovimu rekomendacijos gali būti naudojamos ir kovojant su korupcija⁴.

Nekyla abejonių, kad korupcija gali turėti didelį neigiamą poveikį ekonominės veiklos rezultatams. Korupcija gali sumažinti investicijas ir ekonomikos augimą. Ji taip pat nukreipia viešuosius išteklius privačiam pelnui gauti ir atitolina reikiamas viešąsias švietimo ir sveikatos sričių išlaidas. Dėl to mažėja veiklos ir priežiūros išlaidos, kartu didinamos viešosios investicijos ir gynybos išlaidos, kurios yra labai svarbu korupcijos aspektu. Mažindama mokesťines pajamas, korupcija gali komplikuoti makroekonominį valdymą ir, kadangi tai daroma regresiniu būdu, gali dar labiau padidinti pajamų nelygybę⁵.

Jungtinių Tautų kovos su korupcija konvencijoje nėra nė vienos korupcijos apibrėžties, tik išvardyti keli konkretūs jos tipai⁶. Tačiau yra keletas „darbinių apibrėžčių“. Pavyzdžiui, „Transparency International“ apibrėžia korupciją kaip „piktnaudžiavimą suteiktais įgaliojimais siekiant asmeninės naudos“⁷. Pasaulio banko grupės priimta darbinė korupcijos apibrėžtis labiau orientuota į viešąjį sektorių ir suformuluota taip: „Piktnaudžiavimas viešosiomis lėšomis ir (arba) pareigomis siekiant asmeninės ar politinės naudos“⁸.

Europos Tarybos priimtoje Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos korupcija apibrėžiama kaip „tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną“⁹.

Kalbant apie korupcijos paplitimą, ji gali būti skirstoma į individualizuotą korupciją, kurioje dalyvauja tam tikras skaičius žmonių, ir į kolektyvinę korupciją,

³ Prieiga per internetą: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

⁴ *Financial Action Task Force, Corruption: A Reference Guide and Information Note on the use of FATF recommendations to support the fight against corruption*, 2010.

⁵ *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2005 Retrieved November 2, 2009.

⁶ UNODC, 2004. *The United Nations Anti-Corruption Toolkit*, 3rd Edition. Prieiga internete: www.undoc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf, p. 10.

⁷ *Transparency International, Frequently asked questions about corruption*. Available at www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

⁸ Prieiga per internetą:

www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf.

⁹ Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos, Strasbūras, 1999 m. lapkričio 4 d., 2 str. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.197963>.

kuri apima ištisas interesų grupes ir dėl kurios atsiranda priklausomybė, kai donoras tampa gavėju, ir atvirkščiai. Taip pat galima išskirti valstybės ir visuomenės sritis, kuriose vyksta korupcija: privačiame sektoriuje, privatačio ir viešojo sektorių sąsajoje ir viešajame sektoriuje. Atsižvelgiant į veikiančiojo asmens dalyvavimą, suteikiant ar priimant korupcines privilegijas, galima išskirti pasyviąją ir aktyviąją korupciją. Pasyvioji korupcija – tai tyčinė veikla pareigūno, kuris tiesiogiai arba trečiųjų asmenų tarpininkavimu reikalauja kokios nors naudos sau arba kitam asmeniui arba priima tokios naudos pažadą už veiksmus arba susilaikymą nuo jų savo veikloje, arba atlieka savo funkcijas, pažeisdamas oficialias pareigas. Aktyvioji korupcija – tyčinis asmens veiksmas tiesiogiai arba per tarpininką, duodantis naudos arba pažadą pareigūnui. Toks elgesys gali būti susijęs su tarnybiniais veiksmais – veikimu ar neveikimu – pagal pareigūno kompetenciją, nepažeidžiant savo funkcijų ar pareigų arba jas pažeidžiant¹⁰.

Pagal Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos vietos valstybės pareigūnų aktyvus kyšininkavimas apibrėžiamas kaip tyčiniai bet kurio asmens veiksmai, kai jis tiesiogiai ar netiesiogiai žada, siūlo ar duoda bet kokį nepagrįstą atlygį bet kuriam tos šalies valstybės pareigūnui, skirtą jam pačiam arba bet kuriam kitam asmeniui už jo, kaip valstybės pareigūno, veikimą arba neveikimą. Vietos valstybės pareigūnų pasyvus kyšininkavimas apibrėžiamas kaip tyčiniai bet kurio jos valstybės pareigūno veiksmai, kai jis tiesiogiai arba netiesiogiai prašo arba gauna bet kokį nepagrįstą atlygį, skirtą sau pačiam ar bet kuriam kitam asmeniui, arba kai jis priima pasiūlymą ar pažadą dėl tokio atlygio už jo, kaip valstybės pareigūno, veikimą arba neveikimą¹¹.

Korupcijos sąvoka taip pat galėtų būti skirstoma į du tipus – stambiąją ir smulkiąją korupciją. Stambioji korupcija susijusi su didelėmis pinigų sumomis ir paprastai aukšto rango pareigūnais. Smulkioji korupcija – tai korupcija, susijusi su mažesnėmis sumomis ir paprastai žemesnes pareigas einančiais pareigūnais.

Be kitų pažeidimų, korupcija yra susijusi su nepotizmu arba favoritizmu, klientelizmu, kronizmu, patronažu, papirkimu, kyšininkavimu, turto prievartavimu, pasisavinimu, vagystėmis ir sukčiavimu. Nepotizmas apibrėžiamas kaip protegavimas, paremtas giminyste. Jis taip pat apibrėžiamas kaip favoritizmas, taikomas giminaičiams, neatsižvelgiant į jų nuopelnus. Favoritizmas reiškia, kad pirmenybė teikiama neoficialiais santykiais grindžiamoms lengvatoms arba specialaus požiūrio į asmenį ar grupę praktikai¹². Terminas „klientelizmas“

¹⁰ Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust: An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 132–136.

¹¹ Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos. Prieiga per internetą: <https://e.seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.197963>.

¹² *The American Heritage New Dictionary of Cultural Literacy*, Third Edition. Houghton Mifflin Company, 2005. 10 Aug. 2009. Prieiga per internetą: <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>.

reiškia sudėtingą asmeninių ryšių grandinę tarp politinių globėjų ar vadovų ir jų individualių klientų ar sekėjų. Šie ryšiai yra grindžiami abipuse materialine nauda: globėjas aprūpina išlaikomus asmenis ir bendrininkus išskirtiniais ištekliais (pinigais, darbo vietomis) mainais į jų paramą ir bendradarbiavimą (balsus, dalyvavimą mitinguose). Globėjas turi neproporcingus įgaliojimus, todėl turi plačią veiksmų laisvę, kaip paskirstyti jo kontroliuojamą turtą¹³.

Iš esmės favoritizmas, nepotizmas ir klientelizmas yra susiję su piktnaudžiavimu įgaliojimais, nors kai kurios šalys nekriminalizuoja tokio elgesio (pavyzdžiui, JT konvencijos prieš korupciją 7 straipsnyje, skirtame valstybės pareigūnų atrankai pagal nuopelnus, net neužsimenama apie nepotizmą). Toks piktnaudžiavimas paprastai susijęs ne tik su tiesiogine asmenine nauda pareigūnui, bet ir su jo interesais, nesvarbu, ar tai būtų siejama su šeimos ryšiais, politine partija, gentimi ar religine grupe. Korumpuotas pareigūnas, kuris samdo giminaitį (nepotizmas), veikia mainais ne į kyšį, o į mažiau apčiuopiamą naudą, kurią duoda kitų su pareigūnu susijusių asmenų interesų gynimas. Neteisėtas pirmenybės teikimas asmenims arba jų diskriminacija gali būti grindžiami įvairiomis grupės savybėmis: rase, religija, geografiniais veiksniais, politinėmis ar kitokiomis pažiūromis, taip pat asmeniniais ar organizaciniais ryšiais, pavyzdžiui, draugyste ar bendra naryste klubuose ar asociacijose¹⁴.

Kronizmas yra šališkumas ilgalaikių draugų atžvilgiu, visų pirma paskiriant juos į autoritetingas pareigas, neatsižvelgiant į jų kvalifikaciją. Patronažas – tai parama, skatinimas, privilegija ar finansinė pagalba, kurią organizacija ar individualus asmuo teikia kitam. Kai kuriose šalyse šis terminas vartojamas politiniam patronažui, t. y. valstybės išteklių naudojimui siekiant atlyginti asmenims už jų paramą rinkimuose, apibūdinti. Nors kai kuriose šalyse patronažo sistemos yra teisėtos, šis terminas gali reikšti tam tikros rūšies korupciją ar favoritizmą, kai valdančioji partija atlygina grupuotėms, šeimoms, etninėms grupėms už paramą rinkimams, panaudodama neteisėtas dovanas, nesąžiningus paskyrimus į pareigas ar vyriausybinis užsakymus.

Papirkimas yra politinės korupcijos forma, kurią galima apibrėžti kaip nesąžiningą politiko valdžios naudojimą asmeninei naudai gauti. Daugumoje vyriausybinų sistemų galioja įstatymai, kuriais siekiama užkirsti kelią papirkimui, nors tai ne visada sustabdo politinę korupciją. Kyšininkavimas yra naudos suteikimas, siekiant daryti nelegalų poveikį veiksmui ar sprendimui. Jį gali inicijuoti pareigūnas, kuris prašo kyšio, arba asmuo, kuris pasiūlo jį sumokėti.

¹³ D. W. Brinkerhoff, A. A. Goldsmith, *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance, under Strategic Policy and Institutional Reform, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, p. 2.

¹⁴ *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., p. 28.

Kyšininkavimas tikriausiai yra labiausiai paplitusi korupcijos forma. Jo apibrėžtys ar aprašymai pateikiami keliuose tarptautiniuose dokumentuose, daugumos šalių vidaus įstatymuose ir akademinėse publikacijose. Paprastai šis terminas vartojamas apibūdinti atlygiui, valstybės pareigūno prievarta išgautam iš to daryti nelinkusio visuomenės nario, prieš piliečiui gaunant paslaugą, į kurią jis turi teisę. Tiesą sakant, toks sandoris yra laikomas ne kyšiu, kurį duoda korupcijos bendrininkas, o prievarta išgautu atlygiu iš to daryti neketinančio nukentėjusiojo¹⁵.

Kyšio teikiama nauda gali būti įvairių formų: grynieji pinigai, įmonės akcijos, viešai neatskleista informacija, seksualinis ar kiti palankumai, pramogos, darbas arba, tiesą sakant, paprasčiausias pažadas gauti naudos ateityje (pvz., darbas išėjus į pensiją).

Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos kyšininkavimas apibrėžtas, siejant jį su korupcijos reiškiniu, t. y. aktyvusis arba pasyvusis kyšininkavimas¹⁶.

Kovos su korupcija kontekste visi turto pasisavinimo, vagystės ir sukčiavimo atvejai yra susiję su asmenine vagyste, naudojantis tarnybine padėtimi. Turto pasisavinimo atveju turtą perima asmuo, kuriam jis patikėtas (pvz., administratorius). Sukčiavimas apima melagingos ar klaidinančios informacijos naudojimą, siekiant paskatinti turto savininką savanoriškai jo atsisakyti. Sąvoka „vagystė“ *per se* (pati savaime) gerokai peržengia bet kokios korupcijos apibrėžties ribas, tačiau terminas „pasisavinimas“ – iš esmės turto vagystė, vykdoma asmens, kuriam turtas buvo patikėtas – visuotinai laikomas patenkančiu į korupcijos apibrėžtį, nesvarbu, kur jis atsiranda, nes siejamas su patikėtinio pareigos pažeidimu¹⁷.

1.2. KORUPCIJOS PRIEŽASTYS

Iš korupcijos priežasčių paminėtini žmogiškosios prigimties trūkumai. Noras greitai praturtėti nesąžiningomis priemonėmis – reiškinys, būdingas bet kuriai visuomenei, nepriklausomai nuo politinės sistemos. Korupcinio elgesio toleravimas gali turėti ne tik kultūrinės, bet ir istorinės šaknis. Pavyzdžiui, jei šalis neturi valstybingumo, gali būti nepaisoma teisės normų, kurios laikomos

¹⁵ *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., p. 24.

¹⁶ Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos, Strasbūras, 1999 m. sausio 27 d., 2, 3, 7, 8 str. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.161366>.

¹⁷ *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, op.cit., p. 26.

okupacinės valdžios nustatytais taisyklėmis. Tai, savo ruožtu, gali reikšti, kad apskritai nepaisoma teisės normų ir – bendraja prasme – etikos standartų. Be to, kai kurios valstybių ekonominės politikos klaidos gali paskatinti korupciją. Pavyzdžiui, esant stygiaus ekonomikai, kai pasiūla ir paklausa neatitinka poreikių, noras gauti kai kurias vartojimo prekes gali sukelti korupcinį elgesį¹⁸.

Įvairiais tyrimais nustatytos trys bendros savybės („apgaulės trikampio“ modelis), kurios gali turėti įtakos korumpuoto ar nesąžiningo asmens elgesiui¹⁹:

- paskata ir (arba) spaudimas: poreikis, kurį korumpuotas asmuo bando patenkinti atlikdamas nesąžiningą veiksma;
- galimybė: korumpuoto asmens gebėjimas veikti nesąžiningai dėl savo pareigų;
- pagrindimas: korumpuoto asmens gebėjimas mintimis pagrįsti savo veiksmus.

Rinkos ekonomikoje korupcija gali būti skatinama galiojančia teisine ir organizacine tvarka, kuri gali riboti verslo laisvę, nustatant verslo sandorių apribojimus. Dėl šių apribojimų gali būti sudaromi slapti susitarimai, įvairios neformalios grupės, o tai gali daryti poveikį esamai visuomeninei sistemai²⁰.

Tokie susitarimai gali būti sudaromi įvairiose skirtingų kultūrų visuomenėse. Šiuo klausimu verta pažymėti, kad tam tikras veiksmas, kuris laikomas korumpuota praktika vienoje bendruomenėje, nebūtinai gali būti įtrauktas į tokią klasifikaciją kitoje bendruomenėje. Atlyginimas pareigūnui po to, kai jis atliko užduotį, vieniems gali būti korupcijos ženklas (sukuriamas „klimatas“, kad ateityje būtų sėkmingai išspręsti kiti klausimai), o kitiems – tik padėkos išraiška, priimtina tam tikroje kultūroje²¹.

Vertinant priežastis, dėl kurių korumpuota šalis duoda kyšius, galima išskirti šiuos veiksnius:

- galimybę naudotis riboto naudojimo prekėmis, pavyzdžiui, sutartimis, licencijomis, leidimais, nekilnojamuoju turtu patraukliuose miesto rajonuose;

¹⁸Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129–130.

¹⁹Dr. Donald Cressay; *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 197.

²⁰Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129–130.

²¹Ten pat.

- galimybę susipažinti su informacija, pavyzdžiui, dėl sutarties sąlygų, kiekių sąskaitos su kainomis, dėl sprendimus priimančių asmenų planuojamos veiklos;
- palankų tam tikrų klausimų sprendimą, kuris leidžia išvengti tam tikrų išlaidų arba jas sumažinti, neleidžiant kitiems subjektams gauti tam tikros naudos.²²

Atsižvelgiant į tai, kas buvo aptarta, galima teigti, kad korupcija vystosi tada, kai ribojama laisvė vykdyti verslą, sprendimų priėmimo srityje yra pernelyg didelė veiksmų laisvė, sprendimus priimančių asmenų atskaitingumas yra mažas arba jo visai nėra, neveiksminga kontrolės sistema, nepakankamas institucijų, naudojančių viešąsias lėšas arba nuosavybę, veiklos skaidrumas.²³

1.3. IŠLAIDOS DĖL KORUPCIJOS

Dėl korupcijos patiriama išlaidų. Tačiau korupcijos problema yra ta, kad, kitaip nei kitų nusikaltimų atveju, nukentėjusieji nuo korupcijos dažnai nei vietas, nei laiko požiūriu nėra tiesiogiai susiję su korumpuota veikla. Tačiau yra tam tikrų apskaičiavimų, susijusių su pasauliniais kyšininkavimo mastais. Nustatyta, kad vien korupcija ES ekonomikai kasmet kainuoja 120 mlrd. Eur – tik truputį mažiau nei metinis Europos Sąjungos biudžetas²⁴. Be to, kaip matyti iš tokių vertinimų, korupcija kelia kur kas didesnių ir žalingą poveikį turinčių problemų, o dvi iš trijų pasaulio šalių kenčia nuo korupcijos²⁵ padarinių visuomenei ir visai ekonomikai. Pavyzdžiui, pavogtos lėšos paprastai išvežamos iš šalies, todėl jų nebegalima naudoti kitiems gamybos ar persikirstymo tikslams. Be to, galimybė gauti kyšius daro įtaką vyriausybės pareigūnų motyvacijai ir neigiamą poveikį bendram valdymui, taigi ir viešųjų paslaugų kokybei ir prieinamumui. Kyšiai ir pasisavinimas yra tik du šios korupcijos aspektai. Į bendrą paveikslą reikėtų įtraukti ir nepiniginį bei piniginį favoritizmo ir nepotizmo poveikį, taip pat sukčiavimą (pvz., manipuliavimą informacija arba jos klastojimą).²⁶

Korupcija daro neigiamą poveikį našumui ir stabdo investicijas. Viena iš priežasčių yra ta, kad korupcijos poveikis yra panašus į investicijų mokestį. Įmonė, norinti

²² Ten pat.

²³ *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington D.C. 2000 (reproduced typescript), pp. XV–XVII.

²⁴ *Report from the Commission to the Council and the European Parliament*, EU Anti-Corruption Report, COM (2014) 38 Final.

²⁵ *Corruption Perceptions index 2015*; Transparency international.

²⁶ Citata iš publikacijos: F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption: Everyone Pays - And the Poor More than Others*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Division State and Democracy Supporting the Implementation of the UN Convention against Corruption, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Eschborn 2008, p. 2.

investuoti, turi įvertinti nenusipėjamas kyšininkavimo išlaidas, steigiant ir vykdant verslą.²⁷

Korupcija kenkia ir aplinkos kokybei, ir aplinkos politikos veiksmingumui. Iš tiesų tarša gali padidėti dėl mažiau veiksmingo aplinkos apsaugos reguliavimo, kurio galima išvengti duodant kyšius²⁸.

Korupcija gali pakenkti demokratijos sistemai. Visų pirma, daugelyje šalių pasiektas socialinis ir politinis sutarimas, kad privačiam turtui taikoma persikirstymo sistema, kuria užtikrinamas viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimas ir užkertamas kelias pernelyg didelei socialinei nelygybei, todėl pajamos apmokestinamos. Dėl kyšių mokesčių pareigūnams ar mokesčių vengimo korumpuota praktika kenkia valstybės galimybėms apmokestinti privatų turtą ir pajamas. Antra, dėl viešųjų išlaidų susitariama rengiant biudžetą, kurį paprastai tvirtina ir nustato parlamentas, centrinės audito institucijos, pilietinė visuomenė ir žiniasklaida. Tačiau, kaip jau minėta, korupcija iškreipia biudžetą išlaidų požiūriu, suteikiant didžiausias galimybes korupcijai pasireikšti, kenkia demokratiškai planuojamam išteklių naudojimui, teikiant pirmenybę siauriems interesams, o ne viešajam interesui. Galiausiai korupcija taip pat gali būti siekiama daryti tiesioginę įtaką politikos formavimui bei visuomenės taisyklėms ir reglamentams, taip kenkiant demokratiniam procesams ir valstybės teisėtumui²⁹.

1.4. AAI VAIDMUO KOVOJANT SU KORUPCIJA

Vienas svarbiausių AAI vaidmens kovojant su korupcija aspektų yra jos darbas stiprinant valstybės institucijas, kurios yra nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos elementai. Valstybės institucijos, neviršydamos teisės aktais joms nustatytų įgaliojimų, remia šią nacionalinę atsparumo korupcijai sistemą kaip ramsčiai, laikantys pastato stogą. Patikimas tokios sistemos valdymas grindžiamas sąžiningumu, skaidrumu ir atskaitomybe. Atsižvelgiant į tai, kad daug geriau užkirsti kelią korupcijai, nei ją nustatyti, AAI kova su korupcija turėtų būti daugialypė. Todėl ji apima (bet neapsiriboja): 1) korupcijos ir pažeidimų klausimų įtraukimą į AAI įprastą audito veiklą; 2) visuomenės informuotumo apie korupciją ir kitus pažeidimus didinimą, laiku viešai atskleidžiant AAI audito metu nustatytus faktus; 3) kovos su korupcija ir kitų rūšių pažeidimais tobulinimo metodus ir

²⁷ F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*, op.cit., pp. 5–6.

²⁸ H. Welsch, *Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis*. *Environment and Development Economics*, 2004, Vol. 9: 663-93 cited by F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*, op.cit., p. 7.

²⁹ Citata iš publikacijos: F. Boehm, J. Joerges, *Cost of Corruption*, op.cit., pp. 9–10.

priemonės; 4) galimybės informatoriams pranešti apie pažeidimus suteikimą; 5) bendradarbiavimą su kitomis institucijomis kovojant su korupcija³⁰.

AAI turėtų tinkamai analizuoti korupcijos reiškinius (jos atsiradimą, priežastis, sritis ir mechanizmus) kiekvieno audito metu, o atlikdama auditą turėtų stengtis nustatyti būdus, kaip sumažinti savivalę taikant taisykles ir reglamentus, supaprastinti administracines procedūras ir panaikinti nevienodas galimybes gauti informaciją. Kasdien analizuodama per auditą nustatytus pažeidimus ir teisės aktus, AAI turėtų stengtis nustatyti mechanizmus, kurie gali skatinti korupciją. Savo veikla AAI turėtų stengtis daryti įtaką dėl įstatymų ir kitų teisės aktų turinio, kad jie, savo ruožtu, neskatintų korupcijos. Jei AAI nustato, kad įstatymu ar kitu teisės aktu sukuriama padėtis, leidžianti arba skatinanti korupciją, ji turi teikti pasiūlymus dėl pakeitimų. Verta pažymėti, kad audito metu nustatytus pažeidimus, AAI turėtų rekomenduoti taisomąsias priemones, nors dauguma AAI neturi vykdomųjų įgaliojimų ir nepriima teisinių nuosprendžių.

Įgyvendindama šią išsamią kovos su korupcija ir kitų rūšių pažeidimais strategiją, AAI padeda stiprinti valstybės institucijų finansų valdymo sistemas, žinodama, kad nuolatinė atskaitomybė vyriausybėje sukurs prevencinę aplinką, kurioje nebus sudaromos palankios sąlygos korupcijai ir kitų rūšių pažeidimams. Stipri finansų valdymo sistema apima: tikslų ir išsamių finansinių ataskaitų teikimą laiku, įtraukiant AAI arba nepriklausomų auditorių audituotas finansines ataskaitas ir vidaus kontrolės bei atitikties įstatymams ir kitiems teisės aktams ataskaitas; patikimą vidaus kontrolės sistemą ir išlaidų apskaitos pajėgumus. Tvirta finansų valdymo sistema taip pat prisideda prie veiksmingo veiklos rezultatų vertinimo ir sudaro jo pagrindą. Tuo pat metu AAI turėtų įvertinti vidaus kontrolę (tai svarbi gynybos kryptis užkertant kelią pažeidimams) ir pateikti rekomendacijas, kaip sustiprinti bet kokius nustatytus trūkumus.³¹

AAI turėtų teikti didelę svarbą savo informaciniam vaidmeniui ir didinti visuomenės informuotumą apie korupciją ir kitus pažeidimus, laiku viešai atskleisdama savo auditų metu nustatytus faktus. Didesnis visuomenės informuotumas apie korupciją padeda skatinti atskaitomybę. Verta pažymėti, kad daugelyje šalių AAI turi tam tikrą informacijos rinkimo priemonių, skirtų kovoti su netinkamu elgesiu, ir gali pranešti apie korupciją viešajame sektoriuje. Kai kuriose šalyse AAI neturi policijos tarnybos ar prokuratūros įgaliojimų. Esant tinkamai pagrįstam įtarimui dėl nusikaltimo, AAI turėtų apie tai pranešti už tyrimus atsakingai institucijai (tais atvejais, kai to reikalaujama pagal baudžiamąją teisę).

³⁰Z. Dobrowolski, Corruption and Fraud Prevention [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 181–185.

³¹Ten pat.

Kai kuriais atvejais auditoriai gali atlikti svarbų vaidmenį baudžiamojo persekiojimo metu, būdami baudžiamojo persekiojimo liudytojais.³²

AAI rezultatyvumas ir efektyvumas pažeidimų nustatymo srityje yra jos strategijos rezultatas. Todėl AAI turėtų nuolat sistemingai dirbti, kad patobulintų pažeidimų nustatymo ir kovos su jais metodiką. Be to, AAI turėtų vis daugiau dėmesio skirti savo darbuotojų mokymui, žinodama, kad kovos su pažeidimais sėkmė priklauso ne tik nuo audito procedūrų ir priemonių, bet ir nuo darbuotojų, turinčių tinkamų įgūdžių, žinių ir gebėjimų nustatyti ir įvertinti galimus pažeidimus.³³

AAI turėtų skatinti asmeninį sąžiningumą, pasitelkdama ne tik savo personalą. Tai turėtų būti institucija, kuriai pranešėjai galėtų teikti informaciją apie įtariamus arba faktinius pažeidimus darbo vietoje. Daugelis AAI turi skundų registravimo sistemą. Dažnai naudojamų informavimo apie pažeidimus mechanizmų pavyzdžiai – karštosios telefono linijos ir interneto technologijos. Tačiau bet kokios informavimo apie pažeidimus sistemos veiksmingumas priklauso ne tik nuo to, ar toks technologinis sprendimas prieinamas piliečiams, bet ir nuo to, kaip sistema užtikrinamas pranešėjų anonimiškumas ir piliečių įsitikinimas, kad valdžios institucijos tinkamai naudoja viešajame gyvenime informaciją apie pažeidimus, kurią asmenys teikia valstybės institucijoms. Visa iš tokių asmenų per AAI skundų registravimo sistemą surinkta informacija turėtų būti perduodama saugiu ryšiu, o AAI turėtų apsaugoti visą pranešėjų ar kitų asmenų pateiktą informaciją nuo neteisėto atskleidimo.³⁴

Kovodamos su korupcija, AAI turėtų skatinti viešąsias organizacijas taikyti veiksmingas patikros prieš įdarbinimą procedūras. Tokiomis procedūromis turėtų būti tikrinama potencialių kandidatų į darbo rinką kvalifikacija, tinkamumas ir patirtis. Konkretūs metodai, kurie turėtų būti taikomi, be kita ko, yra išsilavinimo ir profesinės kvalifikacijos patvirtinimas, darbo patirties patikrinimas, kriminalinės praeities ir kredito istorijos patikrinimai. Tačiau tokie patikros prieš įdarbinimą metodai turi būti taikomi laikantis galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų. Pareiškėjų dirbti tikrinimas gali sumažinti tikimybę, kad neteisingu ar nesąžiningu elgesiu praeityje pasižymėjusiems asmenims bus suteiktas vaidmuo organizacijoje, todėl tai yra svarbi korupcijos prevencijos procedūra.³⁵

³² Ten pat.

³³ Ten pat.

³⁴ Ten pat.

³⁵ *Fraud risk management. A guide to good practice, Chartered Institute of Management Accountants, 2008, p. 35.*

1.5. ĮSTATYMAI IR KITI TEISĖS AKTAI

Įstatymai ir kiti teisės aktai, susiję su kova su korupcija, sukčiavimu, pinigų plovimu ir jų prevencija, turėtų būti kiekvienos šalies teisinės sistemos dalis. Atsižvelgiant į šalių ir AAI skaičių, atitinkami įstatymai ir kiti teisės aktai nebuvo įtraukti į šias gaires ir į juos nebuvo daroma nuoroda.

Kai kurios šalys atskirai parengė kovos su tarptautine korupcija iniciatyvas. Tačiau tik nuo 1990 m. antrosios pusės tarptautinė bendrija sukūrė teisinę sistemą, skirtą teisėsaugos užtikrinimui stiprinti bendradarbiaujant. Pagrindinės priemonės yra šios:

- Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją;
- Amerikos valstybių organizacijos (AVO) konvencija prieš korupciją, ICAC;
- Europos Tarybos civilinės ir baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos;
- Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) Kovos su kyšininkavimu konvencija;
- Afrikos Sąjungos konvencija dėl korupcijos prevencijos ir kovos su ja.

Reikia pažymėti, kad minėtose konvencijose, be kita ko, yra dauguma įvairiuose nacionaliniuose ir tarptautiniuose forumuose pateiktų rekomendacijų kovoti su tarpvalstybine korupcija, pavyzdžiui, savitarpio teisinė pagalba, bendri tyrimai, neteisėtai įgyto turto perdavimo prevencija ir nustatymas, tiesioginio turto išieškojimo priemonės ir keitimasis informacija.³⁶

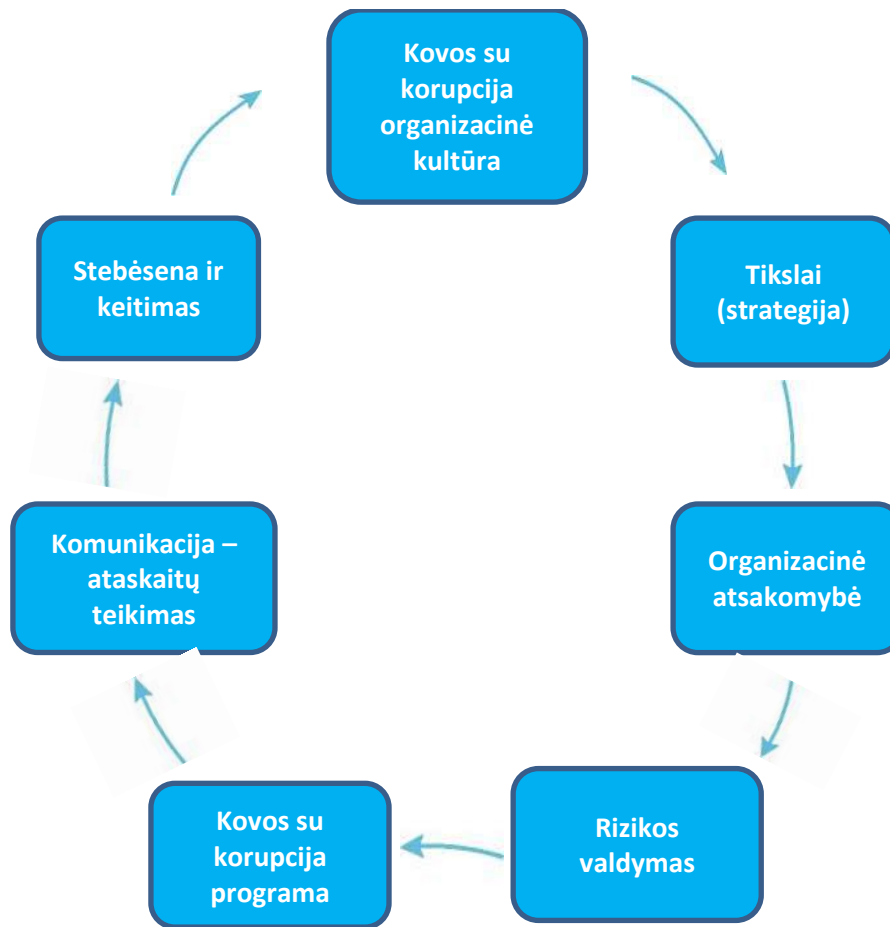
³⁶ *Statement of Cartagena de Indias „Transparency Against Corruption“.*

2

KORUPCIJOS PREVENCIJOS SISTEMOS KOMPONENTAI

Remiantis Pasaulio banko kovos su korupcija metodu ir Roberto Klitgaardo korupcijos modeliu, norint veiksmingai kovoti su korupcija, reikia panaikinti monopoliją, sumažinti veiksmų laisvę ir skatinti skaidrumą bei teisinę valstybę.

Nustatyti septyni pagrindiniai veiksmingos kovos su korupcija (ir jos prevencijos) komponentai: kovos su korupcija organizacinė kultūra, tikslai (strategija), organizacinė atsakomybė, rizikos valdymas, korupcijos prevencijos moduliai (kovos su korupcija programa), komunikavimas ir informavimas, stebėseną ir keitimas. Šis skyrius parengtas siekiant išsamiai paaikškinti jo svarbą ir poveikį mažinant korupciją ir užkertant jai kelią vyriausybinėse organizacijose, tačiau jame taip pat aptariamas AAI vaidmuo nustatant gaires, kaip AAI atliekamas auditas prisideda prie korupcijos prevencijos.

1 pav. Kovos su korupcija sistemos komponentai, Austrijos AAI

2.1. KOVOS SU KORUPCIJA ORGANIZACINĖ KULTŪRA

Reikėtų pažymėti, kad veiksmingos kovos su korupcija sistemos sukūrimas ir įgyvendinimas yra iššūkis kiekvienai institucijai ir reikalauja aktyvaus visų valstybės pareigūnų dalyvavimo ir profesinio sprendimo, kad tai būtų daugiau nei inertiškas veiksnių rinkinys, skirtas laikytis konkrečios politikos ir procedūrų.

Todėl norint, kad korupcijos prevencijos sistema būtų veiksminga, labai svarbi visų hierarchinių lygmenų vadovybės pavyzdinė elgsena. Nesant „tono iš viršaus“ ir visiško vadovybės įsipareigojimo laikytis visapusiško požiūrio į kovą su korupcija, prevencinės priemonės yra neveiksmingos.

Valdymo organai ir vyresnioji vadovybė naudojami savo kompetencija ir profesiniu sprendimu, kad įvertintų būtiną sąžiningumo kontrolės lygį. Vidurinėsios grandies vadovai ir administracijos darbuotojai, be kitų valstybės tarnautojų, kasdien naudojami savo patirtimi ir profesiniu sprendimu, kad galėtų pasirinkti, plėtoti ir įgyvendinti kovos su korupcija kontrolę savo atsakomybės srityse.

Taip pat ir auditoriai bei kitos įstaigos, atsakingos už institucinę kontrolę, taiko savo profesinius sprendimus, kad prižiūrėtų ir įvertintų kovos su korupcija sistemos efektyvumą ir rezultatyvumą. Galimi tokie siektinos kovos su korupcija organizacinės aplinkos rodikliai:

- 1) organizacija įrodo, kad yra įsipareigojusi laikytis sąžiningumo ir etinių vertybių;
- 2) subjekto vidaus kontrolės sistemą turėtų prižiūrėti priežiūros įstaiga;
- 3) vadovybė su valdybos priežiūra nustato struktūras, atskaitomybės linijas ir atitinkamus įgaliojimus bei pareigas siekiant tikslų;
- 4) atsižvelgdama į tikslus, organizacija įrodo, kad yra įsipareigojusi pritraukti ir išlaikyti kompetentingus asmenis;
- 5) organizacija numato asmeninę atsakomybę už vidaus kontrolės pareigų atlikimą siekiant tikslų.

2.2. TIKSLAI (STRATEGIJA)

Pirmasis svarbus sėkmingos kovos su korupcija elementas yra atitinkamų strateginių tikslų ar prioritetų nustatymas. Sukurti aplinką be korupcijos organizacijos viduje yra siektinas tikslas, tačiau jis ne visada realistiškas, nes kai kuriais atvejais korupcija gali būti tik apribota iki priimtino lygio, bet ne visiškai panaikinta.

Organizacijos vadovybė, remdamasi misijos formuluote arba vizija, turi apibrėžti ilgalaikius organizacinius tikslus arba prioritetus. Šie tikslai turi atitikti bendrą organizacijos strategiją ir teisinę bei biudžeto sistemas. Paprastai tokie tikslai yra susiję su organizacinio sąžiningumo, korupcijos prevencijos sistemų stiprinimu arba tokių sistemų rezultatyvumo ir efektyvumo gerinimu. Nustatant aiškius ir visapusiškus kovos su korupcija tikslus, pabrėžiamas vadovybės įsipareigojimas kovoti su korupcija organizacijoje.

Remiantis šiais tikslais ar prioritetais, reikia apibrėžti veiklos tikslus, pabrėžiant, koks poveikis turėtų būti pasiektas, įgyvendinant išsamią kovos su korupcija programą.

Šie tikslai turi būti nukreipti į korupcijos prevenciją, būti realistiški, tinkami, išmatuojami ir turėti nustatytus įgyvendinimo terminus.

2.3. ORGANIZACINĖ ATSAKOMYBĖ UŽ KORUPCIJOS PREVENCIJĄ

Kai kuriose šalyse pagal vidaus kontrolės standartus reikalaujama, kad vadovai, be kitų veiksmų, sukurtų organizacinę struktūrą programos tikslams pasiekti. Laikantis standartų reikalavimų, pagrindinė praktika – struktūroje paskirti subjektą, kuris prižiūrėtų šią veiklą. Be to, jei rizikos analizės ar kitų aplinkybių rezultatai pasiteisina, institucijoje turėtų būti aiškiai nustatyta organizacinė atsakomybė už korupcijos prevenciją. Institucijos viduje tai gali būti specialus kovos su korupcija padalinys arba aukšto rango kovos su korupcija pareigūnas. Tai gali būti organizuojama ir per išorės institucijas, kurios yra susipažinusios su korupcijos prevencijos programa ir jos veikimu, kovos su korupcija rizika ir kontrolės priemonėmis visoje programoje; turi apibrėžtas pareigas; yra nepriklausomos ir turi teisę tiesiogiai atsiskaityti organizacijos vadovui.

Korupcijos prevencijos padalinys ir (arba) asmuo paskiriamas atsižvelgiant į organizacijos tikslus ir dydį ir gali būti atsakingas už daugiau nei vieną organizaciją.

Šiam padaliniui (asmeniui) gali būti patikėtos toliau išvardytos užduotys, apimančios visas organizacines veiklas:

- palaikyti ryšius su organizacijos darbuotojais ir vadovybe, esant poreikiui, nesinaudojant oficialiais kanalais ir drauge su privačiais asmenimis (padalinys ir (arba) asmuo turi tiesioginę prieigą ir gali atsiskaityti aukščiausiajai vadovybei, pvz., organizacijos vadovui);
- būti žinių apie kovos su korupcija riziką kaupėju ir organizacijos vadovybės patarėju;
- nuolat informuoti darbuotojus (pvz., reguliariai rengiant seminarus, e. mokymosi priemones ir pristatymus);
- padėti rengti mokymus ir turėti galimybę dalyvauti visuose kovai su korupcija skirtuose mokymuose;
- valdyti rizikos vertinimo procesą;
- stebėti ir vertinti bet kokius korupcijos požymius;
- teikti pagalbą informuojant visuomenę apie sankcijas pagal viešojo administravimo ir baudžiamąją teisę (prevencinis poveikis), kartu gerbiant susijusių asmenų teisę į privatumą.

Jei padalinys (asmuo) sužino faktus, dėl kurių kyla pagrįstas įtarimas, kad buvo įvykdytas korupcinis nusikaltimas, apie tai nedelsiant informuojama organizacijos vadovybė ir pateikiamos rekomendacijos dėl galimybių:

- atlikti vidaus tyrimą;

- imtis priemonių skaidrumui didinti;
- informuoti teisėsaugos institucijas (organizacijos vadovybė imasi reikiamų veiksmų šiam klausimui spręsti);
- pranešti apie esamų korupcijos prevencijos sistemų trūkumus.

Padaliniui ir (arba) asmeniui nesuteikiami įgaliojimai taikyti drausmines priemones ir jis nevadovauja korupcijos bylų drausminių procedūrų tyrimams.

Organizacijos nedelsdamos ir išsamiai pateikia šiam padaliniui ir (arba) asmeniui visą informaciją, reikalingą jo pareigoms atlikti, ypač apie įtariamus korupcijos atvejus. Organizacijos užduotis – padėti korupcijos prevencijos padaliniui ir (arba) asmeniui atlikti savo pareigas (pvz., sukuriant specialius el. pašto adresus arba suteikiant atitinkamus išteklius).

Net ir pasibaigus kadencijai, jiems negalima atskleisti jokios informacijos apie darbuotojų asmenines aplinkybes. Tačiau jie gali teikti tokią informaciją organizacijos vadovybei arba personalo vadovybei, jei pagrįstai įtaria, kad buvo įvykdytas korupcijos nusikaltimas. Asmens duomenys tvarkomi laikantis personalo bylų tvarkymo principų.

Korupcijos prevencijos padalinys ir (arba) asmuo turi būti oficialiai paskirtas. Šis paskyrimas turi būti įrašytas į asmens pareigybės aprašymą. Jei korupcijos prevencijos padalinys ir (arba) asmuo turi būti atsakingas ir už organizacijos kovos su korupcija tvarkos įgyvendinimą, visų pirma už vadovavimą nepriklausomam organizaciniam padaliniui, atitinkama organizacija gali oficialiai paskirti padalinį ir (arba) asmenį atlikti šias pareigas.

Darbuotojai, atsakingi už personalo patikimumo patikrinimą, negali dirbti korupcijos prevencijos padaliniuose ir (arba) būti paskirti už ją atsakingais asmenimis.

Vykdydamas savo pareigas, padalinys ir (arba) asmuo turėtų bendradarbiauti su vidaus audito padalinio darbuotojais ir asmenimis, atsakingais už korupcijos prevencijos politikos įgyvendinimą.

2.4. RIZIKOS VERTINIMAS IR RIZIKOS ANALIZĖ (RIZIKOS VALDYMAS)

Visose vyriausybinese organizacijose reguliariai imamasi priemonių siekiant nustatyti veiklos sritis, kurios yra ypač pažeidžiamos korupcijos, ir kai tai pateisina

susidariusios aplinkybės. Šią užduotį gali atlikti išorės arba vidaus organizacija. Šiam tikslui turi būti apsvarstyta galimybė atlikti rizikos analizę.

Vyriausybinių organizacijų turi reguliariai ir *ad hoc* pagrindu, jei pasireiškia reali grėsmė, atlikti rizikos analizę, kad būtų galima nustatyti ir išanalizuoti korupcijai jautrius organizacinius elementus ar procesus. Organizacijos, kurios veiksmingai vertina riziką, stengiasi atsižvelgti į konkrečią riziką, su kuria susiduria organizacija arba programa, analizuoja galimą korupcijos tikimybę ir poveikį, galiausiai nustato rizikos prioritetus ir patvirtina šiuos sprendimus. Be to, rizikos vertinimas gali būti atliekamas siekiant nustatyti, koku mastu kontrolė gali būti nebeaktuali ar ekonomiškai neefektyvi. Nėra visuotinai priimtino rizikos vertinimo metodo, tačiau taikomi metodai paprastai apima tokius penkis veiksmus: 1) programai poveikį darančios rizikos nustatymą, 2) būdingų rizikų tikimybės ir poveikio vertinimą³⁷, 3) organizacijai priimtinos rizikos nustatymą (pvz., pasirengimą priimti tam tikro lygio korupcijos riziką, atsižvelgiant į atskirų programų aplinkybes ir kitus tikslus); 4) esamų kontrolės priemonių tinkamumo nagrinėjimą ir rizikos prioritetų nustatymą; 5) programos rizikos pobūdžio dokumentavimą (pvz., apibendrinant ir dokumentuojant pagrindinius ankstesnių etapų rezultatus ir išvadas).

Konkretūs rizikos vertinimo veiksmai gali apimti:

- atskirų organizacinių struktūrų, procesų ir procedūrų vertinimą atsižvelgiant į korupcijos riziką;
- audito įrašų vertinimą;
- remiantis tuo, galimos rizikos nustatymą (ypač dėl finansinio sukčiavimo, pvz., finansinėse ataskaitose);
- galimų finansinių nuostolių ir žalos reputacijai vertinimą;
- rizikos tikimybės ir jos pasekmių tikrinimą;
- vidaus kontrolės sistemų (pvz., saugumo sistemų) vertinimą.

Rizikos vertinimo rezultatai naudojami siekiant nustatyti bet kokius struktūrų, procedūrų ar darbuotojų paskyrimo pakeitimus, kad būtų pašalinti nustatyti trūkumai.

Nustatyti ir analizuoti veiklos sritis, kurios yra ypač pažeidžiamos korupcijos, yra pagrindinė užduotis, kurią turi atlikti vyriausybinių organizacijų.

Korupcijos pažeidžiamos veiklos sritys yra tos, kuriose (dėl darbuotojų, įpročių ar sprendimų):

³⁷ Atliekant analizę, taip pat būtų galima atsižvelgti į pačių rizikų pobūdį. Nors rizika gali turėti nedidelį poveikį arba mažai tikėtiną pasireiškimo galimybę, dėl savo pobūdžio gali būti svarbi organizacijai, todėl ji turėtų būti apsvarstyta ir numatytas atsakas.

- trečiosios šalys (asmenys, įmonės, asociacijos, bendrovės, kitos institucijos) gauna materialinę ar nematerialinę naudą arba yra apsaugomos nuo nepalankių sąlygų;
- trečiosios šalys gali suteikti darbuotojams lengvatų, kurių jie neturi teisės gauti pagal įstatymus ar kolektyvines derybų sutartis.

Be to, korupcija ypač pažeidžia veiklos sritis, susijusias su:

- dažnais išorės ryšiais, taip pat tikrinimo ir priežiūros veiklos vykdymu;
- didelių biudžetų valdymu;
- viešųjų pirkimų sutarčių sudarymu ar subsidijų skyrimu, įskaitant dotacijų ar kitokio finansavimo skyrimą;
- sąlygų nustatymu, koncesijų suteikimu, patvirtinimų, leidimų ir pan. suteikimu, mokesčių nustatymu ir rinkimu;
- sandorių ir operacijų tvarkymu naudojant vidaus informaciją, neskirtą trečiosioms šalims.

Tai taikytina tik tokiu atveju, jeigu:

- potencialus pranašumas turi didelę materialinę ir nematerialinę vertę trečiosioms šalims; arba
- dėl potencialaus pranašumo nebuvimo trečiosios šalys būtų baudžiamos, kiltų grėsmė jų verslui arba paveiktos institucijos egzistavimui.

Poreikį atlikti rizikos analizę tose veiklos srityse, kurios laikomos ypač pažeidžiamomis korupcijos, iš esmės reikėtų vertinti dažnai ir reguliariai, atsižvelgiant į svarbias aplinkybes (pvz., kartą nuo vienerių iki penkerių metų arba atlikus organizacinius ar procedūrinius pakeitimus, arba pakeitus skiriamų užduočių pobūdį). Siekdama nustatyti atskiras korupcijos pažeidžiamas sritis, vyriausybėnė organizacija turėtų atlikti šią dviejų etapų procedūrą:

- trumpai išnagrinėti pažeidžiamumą korupcijos atžvilgiu ir esamų apsaugos priemonių bei vidaus kontrolės priemonių veiksmingumą (pvz., nagrinėjant organizacines schemas);
- esant poreikiui, atlikti rizikos analizę: nustatyti veiklas, kurios yra ypač pažeidžiamos korupcijos, taip pat esamas apsaugos priemones ir vidaus kontrolę (pvz., naudojant klausimynus ir rengiant papildomus pokalbius).

Jei nustatoma, kad reikia imtis veiksmų, atlikus rizikos analizę turėtų būti rekomenduojama ir (arba) nurodoma imtis papildomų prevencinių priemonių, taip pat aptikimo ir taisomųjų priemonių.

Be pirmiau minėtų klausimų, organizacijos vadovybė, kovos su korupcija padalinys (asmuo) ir atskiri darbuotojai, atlikdami savęs vertinimą, taip pat AAI

auditoriai, atlikdami auditą dėl to, ar veikla yra pažeidžiama korupcijos atžvilgiu, gali užduoti tokius klausimus:

- Ar šiuo metu yra arba ar yra buvę korupcijos atvejų veiklos srityje?
- Ar trečiosios šalys bandė daryti įtaką darbuotojo sprendimams šioje srityje?
- Ar ši sritis susijusi su biudžeto lėšų arba išteklių valdymu?
- Ar ši sritis atsakinga už sutartis, subsidijas, finansavimą?
- Ar šioje veiklos srityje nustatomos sąlygos, suteikiamos dotacijos ar leidimai?
- Ar ši sritis susijusi su mokesčių taikymu?
- Ar kitose organizacijose yra buvę korupcijos atvejų panašiose veiklos srityse?
- Ar veiklos srityje vadovaujama konkrečiai apibrėžtais darbo procesais?
- Ar veiklos srities statusas susijęs su ypatingomis veiksmų galimybėmis ir įgaliojimais veikti savo nuožiūra?
- Ar sprendimų priėmimo įgaliojimų apimtis skiriasi priklausomai nuo sutarčių dydžio ar kitų kriterijų?
- Ar veiklos srityje priimamas lemiamas sprendimas dėl duomenų tvarkymo ir sprendimų priėmimo?
- Ar vykdoma tinkama administravimo ir užduočių vykdymo priežiūra?
- Ar asmeninis sąžiningumas yra vienintelė kliūtis korupcijai veiklos srityje pasireikšti?
- Kokie vidaus kontrolės mechanizmai taikomi?
- Ar sprendimų priėmimo procese numatyta dviguba kontrolė įtraukiant daugiau nei vieną atsakingą pareigūną?
- Ar kiti organizaciniai padaliniai taip pat turi patvirtinti sprendimus?
- Ar priimant sprendimus užtikrinamas skaidrumas, pvz., tikrinant operacijas, teikiant ataskaitas, aiškiai nustatant pareigas arba pateikiant tikslus ir išsamius dokumentus (protokolus, pastabas, ataskaitas), tinkamai tvarkant dokumentus?
- Ar reikalaujama, kad sprendimų priėmimo procesas būtų skaidrus, net jei nereikalingas vadovo ar kito organizacinio padalinio, turinčio teisę jame dalyvauti, sutikimas?
- Ar reikalaujama, kad būtų saugomas skaidrus rašytinis sprendimų priėmimo proceso protokolas, su kuriuo gali susipažinti audito institucija?

- Ar yra žinomų teisės aktų (pvz., Biudžeto įstatymo, Viešųjų pirkimų įstatymo) pažeidimų?
- Ar yra kokių nors AAI ar kitos priežiūros institucijos, pvz., nepriklausomo organizacinio padalinio, atsakingo už korupcijos prevencijos priežiūrą, pastabų?

Vyriausybės organizacijos ir AAI turėtų žinoti apie veiksmus, susijusius su didesniu pažeidžiamumu, pavyzdžiui, organizacijos sudėtingumą, organizacinius pokyčius ir (arba) jų dinamiką, valdymo stilių, darbo aplinką ir ankstesnius su sąžiningumo pažeidimais susijusius incidentus.³⁸

Taip pat būtų galima sukurti suderintų veiklos rodiklių sistemą, kad būtų galima įvertinti korupcijos lygį šalyje, remiantis skaidrumu, informacijos atskleidimu ir veiksmingomis ataskaitomis.

Valstybės institucijos galėtų periodiškai atlikti savęs vertinimus, kad nustatytų pažeidžiamumą.

Pavyzdžiui, IntoSAINT yra AAI naudojama priemonė, tačiau ją gali naudoti ir kitos viešosios organizacijos, kad įsivertintų savo pažeidžiamumą dėl galimų sąžiningumo pažeidimų.

IntoSAINT yra skirtas užkirsti kelią korupcijai ir pateikia vadovybės rekomendacijas, skirtas organizacijos sąžiningumui paremti. Tai yra „kokybinė priemonė“, kuri leidžia vartotojui parengti specialiai pritaikytą sąžiningumo politiką ir kartu didinti darbuotojų informuotumą apie sąžiningumą.

Pagrindiniai IntoSAINT principai yra savęs vertinimas, skirtas prevencijai ir bendram informuotumui apie sąžiningumą didinti, mokymasis mąstyti apie pažeidžiamumą ir riziką, konkrečios valdymo ataskaitos ir (arba) veiksmų planai.

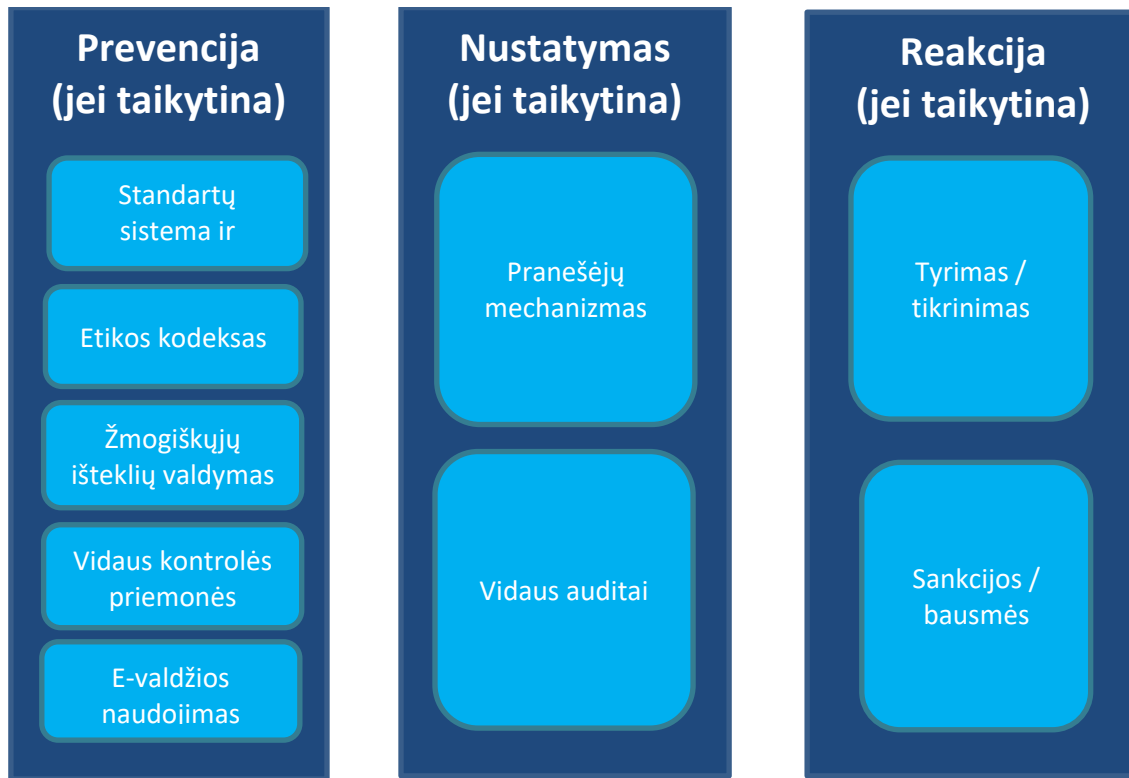
2.5. KOVOS SU KORUPCIJA PROGRAMA (KORUPCIJOS PREVENCIJOS MODULIAI)

Remdamasi subjekto rizikos vertinimo rezultatais, įskaitant jo rizikos pobūdį (jei buvo imtasi šio veiksmo), organizacija turėtų parengti ir patvirtinti kovos su korupcija strategiją, įskaitant konkrečių kontrolės tikslų nustatymą ir tinkamų priemonių bei konkrečios kontrolės veiklų rengimą ir įgyvendinimą siekiant užkirsti kelią korupcijai.

³⁸ *Handbook for Self-assessment Integrity IntoSAINT*, 2011. Nyderlandų AAI.

Išsami ir pagrįsta kovos su korupcija programa turi būti integruota į bendrą organizacinę struktūrą. Šioje programoje daugiausia dėmesio turi būti skiriama trimis elementams: prevencijai – nustatymui – reakcijai.

2 pav. Korupcijos prevencijos moduliai, Austrijos AAI



2.5.1. KORUPCIJOS PREVENCIJA

Pagrindinis vyriausybės tikslas – užkirsti kelią klaidoms ar pažeidimams organizacijoje dėl korupcijos ar kitokio nusižengimo.

Siekiant užkirsti kelią korupcijai, svarstyteni šie programos elementai:

- tinkama standartų ir teisės aktų sistema;
- etikos kodeksas;
- tinkamas žmogiškųjų išteklių valdymas;
- tinkama vidaus kontrolės sistema;
- elektroninės valdžios naudojimas.

2.5.1.1. TINKAMA STANDARTŲ IR TEISĖS AKTŲ SISTEMA

Per pastaruosius du dešimtmečius viešojo sektoriaus valdymas iš esmės pasikeitė. Nors išsivysčiusių ir besivystančių šalių problemos skiriasi, yra viena bendra tema – kaip sustiprinti viešojo valdymo atskaitomybę. Pagrindiniai suinteresuotieji subjektai, kaip antai visuomenė ir teisės aktų leidėjas, vis labiau domisi tuo, kaip skirstomos ir leidžiamos viešosios lėšos, taip pat kaip mažinti viešąsias išlaidas ribojant išlaidas, susijusias su moralinės žalos rizika (rizika, kad veiksmai turės įtakos kitoms šalims) ir neigiama atranka (padėtis, kai dėl informacijos asimetrijos nukenčia kitos šalys).

Šiuos klausimus bandoma spręsti rezultatais grindžiamu valdymu. Vyriausybės visame pasaulyje turėtų imtis papildomų veiksmų siekdamos užtikrinti, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos veiksmingai, o tai taip pat padės toliau kovoti su korupcija. Rezultatais grindžiamo valdymo taikymas pripažintas sėkminga reforma išsivysčiusiose šalyse, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, Naujojoje Zelandijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje.

2003 m. Jungtinių Tautų kovos su korupcija politikos vadove taip pat paminėta rezultatais grindžiamo valdymo svarba.³⁹ Siekdamos sukurti nuoseklią atskaitomybės sistemą, daugelis vyriausybių ir organizacijų patvirtino rezultatais grindžiamą valdymą, kuris dar vadinamas faktais grindžiamu valdymu ir veiklos rezultatų valdymu.

Vadovai, kurie veiksmingai valdo korupcijos ir kitas rizikas, parengia ir patvirtina strategijas, kuriose aprašomas vertinant organizacijos riziką nustatytas rizikos mažinimo metodas. Dokumentų, gairių, reglamentų ir kitų priemonių rinkinys yra esminis korupcijos prevencijos sistemų elementas. Šie dokumentai turi būti taikomi visose korupcijos pažeidžiamose organizacijos srityse, kurios geriausiai nustatomos atlikus rizikos analizę. Be to, tokiuose dokumentuose reikia pabrėžti organizacijos vertybes.

Tokių taisyklių temos galėtų būti:

- papildomas darbas;
- interesų konfliktas;
- dovanų ar kvietimų priėmimas;
- darbas su pranešėjais;
- riboto naudojimo informacijos tvarkymas;

³⁹ *United Nations Guide for Anti-corruption Policies.* Prieiga per internetą: www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf.

- užimtumas pasibaigus darbo santykiams.

Be to, esant atvirai vyriausybei, kai piliečiai turi teisę susipažinti su jos dokumentais ir vykdomais procesais, galima toliau vykdyti veiksmingą viešąją priežiūrą ir taip atgrasyti nuo korupcijos. Piliečių prašymai pateikti informaciją yra įtraukti į kai kurių šalių teisės aktus, priėmus Informacijos laisvės aktą ir jam įsigaliojus.

2.5.1.2. ETIKOS KODEKSAS

Kiekviena valstybės institucija turėtų turėti etikos kodeksą.

Etikos kodeksas – tai įprastinių principų rinkinys, įpareigojantis bet kurį asmenį – nuo vadovaujančio iki oficialaus lygmens – elgtis tinkamai, atsižvelgiant į suinteresuotųjų subjektų lūkesčius.⁴⁰

Etikos kodeksas yra moralinis vadovas, kurio turi laikytis visi organizacijos vadovai ir darbuotojai, kad būtų išlaikytas asmens ir organizacijos patikimumas. Etikos kodekse turėtų būti nustatyta bent:

- pagrindinės institucijos vertybės: sąžiningumas, nepriklausomumas, objektyvumas, nešališkumas, konfidencialumas ir kompetencija;
- įstaigos vadovybės ir darbuotojų pareiga laikytis pagrindinių vertybių.

Kiekviena valstybės institucija turėtų taikyti etikos kodeksą kaip neatsiejamą korupcijos prevencijos dalį.

Korupcijos prevencija galėtų būti veiksminga, jei visi vadovai ir darbuotojai tinkamai suprastų institucijos elgsenos kodeksą. Tai gali būti pasiekta reguliariai ir veiksmingai skleidžiant informaciją apie kodeksą visais organizacijos lygmenimis.

Paprastai naujas darbuotojas gauna susipažinti visą įmonės gairių rinkinį, įskaitant etikos kodeksą. Tačiau jeigu etikos kodekso esmė tinkamai nepaaiškinama, naujas darbuotojas negali jo iki galo suprasti ir tinkamai taikyti kasdienėje veikloje.

Kiekviena valstybės institucija turėtų nustatyti tinkamą savo etikos kodekso įgyvendinimo stebėsenos būdą.

Siekiant užtikrinti, kad etikos kodeksas būtų tinkamai naudojamas, ir nubausti už jo pažeidimus, turi būti steigiamas specialus padalinys arba komitetas, pvz., etikos komitetas.

⁴⁰ 130-asis TAAIS „Etikos kodeksas“.

Jei valstybės institucija ir (arba) AAI įsteigia komitetą, jo nariai turėtų būti aukščiausiosios vadovybės, teisės padalinio, vidaus auditoriaus padalinio ir nepriklausomos šalies atstovai.

Kiekviena valstybės institucija turėtų periodiškai peržiūrėti ir, jei reikia, koreguoti savo etikos kodeksą.

Etikos kodeksas yra griežto pobūdžio dokumentas, tačiau turėtų būti dinamiškas ir atitikti visus veiklos praktikos ir su ja susijusio reguliavimo pokyčius. Etikos kodeksas turėtų būti peržiūrimas dažnai ir reguliariai (pvz., kas penkerius metus) arba atsižvelgiant į svarbias aplinkybes, priklausančias nuo aukščiausiosios vadovybės kadencijos.

Yra keletas su etikos kodeksu susijusių klausimų, kuriuos turėtų užduoti auditorius, įskaitant:

- ar organizacija turi etikos kodeksą;
- kas nustatyta etikos kodekse;
- ar etikos kodekse nustatytos pagrindinės organizacijos vertybės, pvz., sąžiningumas, nepriklausomumas, objektyvumas, nešališkumas, konfidencialumas ir kompetencija;
- ar etikos kodekse nustatyti organizacijos vadovybės ir darbuotojų įsipareigojimai laikytis pagrindinių vertybių?

Organizacijos pagrindinės vertybės yra objektyvumas, sąžiningumas ir profesionalumas. Taigi etikos kodeksas nustato šiuos reikalavimus:

- laikytis profesinės priesaikos ir pasižadėjimo;
- elgtis neutraliai ir nešališkai;
- vengti bet kokio interesų konflikto;
- veikti ryžtingai, įgyvendinant principus, normas ir sprendimus;
- ryžtingai veikti, išreiškiant ir (arba) darant viską, kas reikalinga, remiantis savo prielaidomis ir įsitikinimais;
- veikti sąžiningai, laikantis konfidencialumo;
- vengti gauti nepelnytų privilegijų;
- vengti naudoti valstybinę konfidencialią informaciją, kuri galėtų būti atskleista dėl einamų pareigų ar vykdomų funkcijų, asmeniniais, grupės ar kitos šalies interesais;
- vengti atlikti veiksmus, peržengiančius einamų pareigų kompetencijos ir suteiktų įgaliojimų ribas.

2.5.1.3. TINKAMAS ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ (ŽI) VALDYMAS

Žmogiškųjų išteklių valdymas yra ne tik tinkama standartų ir taisyklių sistema, bet ir svarbus korupcijos prevencijos aspektas.

Atsižvelgiant į tai, reikėtų apsvarstyti šiuos aspektus:

- nuopelnais grindžiamą žmogiškųjų išteklių valdymą;
- mokymą;
- darbuotojų rotaciją.

» NUOPELNAIS GRINDŽIAMAS ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS

Nuopelnais grindžiamas žmogiškųjų išteklių valdymas yra pagrindinis kovos su korupcija elementas. Siekiant išvengti nederamos viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių valdymo procesų įtakos, atrankos ir skatinimo kriterijai bei procedūros turi būti teisingi, iš anksto apibrėžti ir aiškiai patvirtinti, kad būtų apribota veiksmų laisvė ir arbitražas. Siekiant užtikrinti veiksmingą žalos atlyginimą, taip pat turi būti įdiegtos skundų nagrinėjimo struktūros ir mechanizmai. Veiksmingai valdant žmogiškuosius išteklius, galima sumažinti galimą riziką ir kontrolės trūkumus, paskiriant kompetentingus darbuotojus procedūroms atlikti ir kontrolei įgyvendinti. Taip pat reikėtų mokėti tinkamą ir teisingą atlyginimą visiems valstybės tarnautojams, kad jie neįsitrauktų į korupciją.

Darbuotojai, dirbantys korupcijos ypač pažeidžiamose srityse, turi būti priimami į darbą ypač atidžiai. Kalbant apie vykdomąsias arba vadovaujamas pareigas, išankstinė skyrimo į jas, paaukštinimo ir pareigų perėmimo sąlyga turėtų būti reikalavimas išklausti kovos su korupcija mokymus.

» MOKYMAS

Kiekviena valstybės institucija turėtų parengti mokymo programą, pagal kurią rengiant mokymus būtų didinamas darbuotojų informuotumas apie korupcijos pavojų. Mokymo programa reikalinga tam, kad būtų kaip galima greičiau suvoktas korupcijos pavojus ir sustiprinta korupcijos prevencija. Mokymas turėtų būti kartojamas periodiškai ir orientuojamas į konkrečių pareigybių poreikius ir statusą. Naujai įdarbinti darbuotojai privalo dalyvauti specialiuose kovos su korupcija mokymuose, ir tai turi būti fiksuojama asmens byloje. Organizacija

turėtų stengtis užtikrinti, kad po mokymų darbuotojai aiškiai suprastų kodeksą ir jo principus.

» DARBUOTOJŲ ROTACIJA

Darbuotojų rotacija yra darbo planavimo metodas, pagal kurį per kelerius metus darbuotojai sistemingai skiriami į skirtingas pareigas ir departamentus. Tikslas – supažindinti darbuotojus su įvairia patirtimi ir sudaryti sąlygas įgyti įvairesnių įgūdžių, siekiant padidinti pasitenkinimą darbu ir išmokyti atlikti skirtingas darbo (kryžmines) funkcijas. Darbuotojų rotacija gali būti taikoma ne tik kaip mokymosi priemonė, bet ir kaip korupcijos prevencijos priemonė. Tačiau darbuotojų rotacijos poveikis yra tiek teigiamas, tiek neigiamas, ir į jį reikia tinkamai atsižvelgti priimant sprendimą taikyti šį metodą.

Teigiamas darbuotojų rotacijos poveikis

Darbuotojų rotacija yra sėkmingos darbo aplinkos aspektas, į kurį darbdaviai dažnai nekreipia dėmesio. Ji gali būti labai naudinga ir darbuotojams, ir darbdaviams tokiose srityse:

Darbuotojų žinių gilinimas. Darbas pagal rotacijos principą suteikia darbuotojams galimybę mokytis skirtingų darbo aspektų, išplėsti žinių spektrą ir įgyti patirties, kaip geriausiai atlikti savo darbą. Taigi jie turi galimybę įgyti reikiamų įgūdžių, kurie gali padėti jiems tobulėti organizacijoje. Tai taip pat gali pagerinti jų nusiteikimą dirbti ir darbo veiksmingumą. Be to, organizacijai gali būti naudinga turėti kelis darbuotojus, gerai išmanančius įvairias užduotis, nes vienam darbuotojui nusprendus išeiti iš darbo, kitas galėtų užimti jo vietą be pernelyg didelių pastangų.

Pagrindiniai darbuotojai. Darbdaviams dažnai sunku rasti darbuotojų į svarbiausias pareigybes arba darbuotojų, turinčių tam tikrų įgūdžių. Darbuotojų rotacija šią problemą išsprendžia, nes kaupiami darbuotojų įgūdžiai, kurie dažnai gali būti naudingi einant ne tik dabartines, bet ir kitas pareigas. Taigi organizacija gali veikti veiksmingiau ir todėl tapti našesnė ir pelningesnė.

Mažesnės sąnaudos. Atrodo, kad darbuotojų rotacija brangiai kainuoja, tačiau iš tikrųjų, įdarbinant visiškai naują asmenį, reikės jį papildomai mokyti.

Karjeros galimybės. Darbuotojų rotacija gali būti laikoma priemone darbuotojo karjerai plėtoti ir perkelti jį į kitas pareigas horizontaliai. Kad ir koks būtų perkėlimas, jį reikėtų suvokti kaip paaukštinimą arba kilimą karjeros laiptais į naujas pareigas, kurioms eiti reikės daugiau žinių, nes bus dirbama kitame departamente arba bus vykdoma kita veikla organizacijoje.

Mažinama korupcija. Veiklą, kuriai būdinga didelė korupcijos rizika, gali išmokti vykdyti ne tik keli darbuotojai, bet ir daugiau jų, todėl korupcijos rizika gali būti sumažinta, ypač kai ji derinama su darbuotojų rotacija paskirstant užduotis.

Neigiamas darbuotojų rotacijos poveikis

Galimas ir tam tikras neigiamas darbuotojų rotacijos poveikis. Kai kurioms pareigoms organizacijoje rotacija negali būti taikoma, nes jos reikalauja specialių žinių. Šios pareigos gali būti nesuderinamos su rotacijos principu dėl kompetencijas reguliuojančių taisyklių ir teisės aktų, taip pat dėl išlaidų, susijusių su darbuotojų mokymu. Kita problema, su kuria susiduria organizacijos, yra poreikis mokėti kompensacijas darbuotojams už bendradarbiavimą įgyvendinant darbuotojų rotaciją, nes dėl jos gali atsirasti darbo užmokesčio skirtumų. Pritaikius darbuotojų rotaciją gali sumažėti darbo jėgos, nes bus vykdomas skirtingų darbo funkcijų (kryžminis) mokymas; organizacijai gali neprireikti samdyti papildomų darbuotojų į atitinkamas pareigas ir gali būti, kad teks atleisti dabartinius darbuotojus, kurių jai nebereikės. Galiausiai darbuotojų rotacija gali lemti netinkamą elgseną, įskaitant korupciją, ypač jei darbuotojas nori išvengti tokios rotacijos.

Darbuotojų rotacija kaip kovos su korupcija priemonė

Sprendimą taikyti darbuotojų rotaciją reikia nuodugniai įvertinti, atsižvelgiant ne tik į teigiamus, bet ir į neigiamus aspektus, su kuriais organizacija gali susidurti. Dar svarbiau tai, kad organizacija taip pat turėtų įvertinti su šia užduotimi susijusią korupcijos riziką. Nors aukščiausioji vadovybė gali suprasti, kas yra korupcija, jos supratimas gali skirtis nuo skirtingų vykdomosios valdžios atstovų supratimo ir netgi labai skirtis, atsižvelgiant į tikrąjį korupcijos pobūdį. Siekiant patvirtinti darbuotojų rotacijos politiką, skirtą kovoti su korupcija organizacijoje, reikia atlikti išsamų korupcijos rizikos vertinimą, kad būtų nustatytos konkrečios galimybės, susijusios su konkrečiomis veiklomis. Tik tuomet gali būti sukurta vidaus kontrolės priemonių sistema, susijusi su darbuotojų rotacija, siekiant spręsti su šia specifine rizika susijusias problemas. Net ir tokiu atveju korupcija niekada negali būti visiškai panaikinta, tačiau šios priemonės gali suteikti pagrįstą patikinimą, kad bus sumažinta ne tik korupcijos, bet ir švaistymo ar apskritai netinkamo išteklių naudojimo atvejų.

Raudonos vėliavėlės yra ankstyvojo perspėjimo rodikliai, rodantys, kad korupcijos rizika tam tikroje srityje yra didesnė nei paprastai toleruotina arba per tam tikrą laikotarpį padidėjo. Svarbu nustatyti veiklą ir pareigas, kurioms ypač gresia pavojus dėl korupcijos. Reikėtų atsižvelgti į darbuotojų rotacijos poreikį, kai matoma tam tikra darbuotojų elgsena, įskaitant:

- darbuotojas palaiko labai glaudžius ryšius su tiekėjais ar klientais;
- darbuotojas akivaizdžiai dominuoja tam tikrame procese ir jį kontroliuoja;

- darbuotojas atsisako paaukštinimo;
- darbuotojas atsisako atostogų;
- darbuotojas dirba viršvalandžius be reikalo;
- mažėja produktyvumas ir didėja nepasitenkinimo darbu požymiai;
- atsiranda nuotaikos permainos ir didėja dirglumas;
- pradeda skolintis pinigus iš bendradarbių;
- pradeda perrašinėti duomenis, siekdamas tikslumo;
- be pagrįstos priežasties didėja turimos materialinės nuosavybės matomumas;
- akivaizdus pravaikštų padidėjimas;
- nepasitenkinimas dėl kontrolės;
- su darbu susijusios informacijos naikinimas.

Darbuotojų rotacijos įgyvendinimas

Darbuotojų rotacijos politika skirtinguose subjektuose yra nevienoda. Pavyzdžiui, vienoje INTOSAI valstybėje narėje federalinių institucijų regioninių departamentų vadovams ir jų pavaduotojams, atsakingiems už kontrolės ir priežiūros funkcijas, yra numatyta taikyti darbuotojų rotaciją. 2010 m. balandžio mėn. vyriausybė patvirtino priemones, kuriomis siekiama įgyvendinti valstybės tarnautojų rotacijos mechanizmą. Šios šalies federalinei valstybės tarnybai įstatymu pavesta taikyti darbuotojų rotaciją kaip kovos su korupcija priemonę. Regioninių departamentų vadovų ir jų pavaduotojų kadencija trunka nuo trejų iki penkerių metų. Visus sprendimus dėl darbuotojų rotacijos turi priimti prezidentas arba vyriausybė. Valstybės tarnautojų rotacija taip pat minima 2003 m. priimtoje Jungtinių Tautų konvencijoje prieš korupciją (UNCAC). Ši valstybė narė anksčiau yra ratifikavusi šią teisiškai privalomą tarptautinę kovos su korupcija priemonę, kurią pasirašiusios šalys įpareigojamos įgyvendinti įvairias kovos su korupcija priemones, turinčias įtakos jų valstybės teisės aktams, institucijoms ir praktikai.

Siekdamas užtikrinti, kad darbuotojų rotacija būtų pakankama ir veiksminga, auditorius turėtų imtis būtinų veiksmų, kad įsitikintų, jog yra patvirtinti kontrolės mechanizmai.

Yra nedaug klausimų, susijusių su darbuotojų rotacijos planavimu ir įgyvendinimu, kuriuos turėtų užduoti auditorius, įskaitant:

- ar subjektas turi patvirtintą darbuotojų rotacijos politiką;
- ar jos kūrimas grindžiamas rizikos analize;
- ar politika įgyvendinama; jei ne, tai kodėl;

- kas priima sprendimus dėl darbuotojų rotacijos;
- ar jis / ji turi įgaliojimus;
- kas atitinka darbuotojų rotacijos reikalavimus, kodėl;
- kokių veiksmų imtasi siekiant užtikrinti, kad šios politikos būtų laikomasi ateityje;
- ar ši politika peržiūrima ir, esant reikalui, koreguojama;
- kaip, kada ir kodėl rotacija bus įgyvendinama;
- kiek užtrunka pasirinkti tinkamą kandidatą;
- ar siūlomi tinkami žmonės?

2.5.1.4. VIDAUS KONTROLĖ

Vidaus kontrolė plačiąja prasme apibrėžiama kaip procesas, kuriam poveikį daro organizacijos direktorių valdyba, vadovybė ir kiti darbuotojai ir kuriuo siekiama suteikti pakankamą patikinimą, kad bus pasiekti šių kategorijų tikslai: veikla bus rezultatyvi ir efektyvi, finansinės ir nefinansinės ataskaitos bus patikimos, bus laikomasi galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų.

Vidaus kontrolė taip pat yra procesas, kuriuo siekiama užtikrinti finansinės atskaitomybės patikimumą, veiklos rezultatyvumą ir efektyvumą, galiojančių įstatymų laikymąsi, kad organizacijos turtas būtų apsaugotas nuo vagysčių ir neteisėto naudojimo, įsigijimo ar disponavimo⁴¹.

Be to, vidaus kontrolės priemonės apima mokymo programą, skirtą analizuoti ir rengti skirtingų administracinių lygmenų ataskaitas, kad vadovai galėtų vykdyti vidaus kontrolę įvairiose veiklos srityse, ypač didelėse organizacijose.

Vidaus kontrolės priemonių pavyzdžiai:

- pareigų atskyrimas;
- kelių akių principas;
- priežiūra;
- skaidrūs sprendimų priėmimo procesai;
- būtinybės žinoti principas;
- informacinių technologijų kontrolės veikla.

„Yra keletas veiksmingos korupcijos prevencijos priemonių, tačiau pačios svarbiausios institucijos ar organizacijos priemonių rinkinyje yra griežtos vidaus

⁴¹ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 2013.*

kontrolės priemonės“⁴². Šioje dalyje daugiausia dėmesio skiriama vidaus kontrolės vaidmeniui stiprinti korupcijos prevencijos srityje.

Toliau pateikti atvejų tyrimai rodo tam tikrus vidaus kontrolės trūkumus:

» 1-AS ATVEJO TYRIMAS

2010 m. viena iš federalinės vyriausybės ministerijų pateikė pasiūlymą dėl kelių tiesimo konkurso. Dieną prieš konkurso rezultatų paskelbimą rangovas iš nežinomos interneto pašto paskyros gavo el. laišką, kuriame buvo prašoma kyšio, sudarančio tam tikrą projekto vertės procentinę dalį. Taip būtų užtikrinta, jog rangovas laimės projektą. Rangovas neatsakė, o konkurso laimėtoju tapo kitas dalyvis.

Pradinis rangovo skundas buvo ištirtas dėl galimų įrodymų, o rezultatai perduoti ministerijai. Atlikus tyrimą paaiškėjo keletas papildomų veiksmų, kurie parodė, kad tai buvo ministerijos, kuri turėjo iškelti raudonas galimos korupcijos vėliavėles, darbuotojas, konkurso metu sukčiavęs. Galiausiai jis buvo teismo nuteistas už pažeidimą. Kaltininkas atliko įvairias funkcijas ministerijoje, ir taip atsitiko dėl to, kad nebuvo tinkamai nustatytos jo pareigos.

» 2-AS ATVEJO TYRIMAS

Pranešėjas vyriausiajam vykdomajam pareigūnui pateikė informaciją, kad du už jo praktinį seminarą atsakingi darbuotojai iš transporto rangovo gavo „dėkingumo mokestį“. Tyrimas atskleidė informaciją, iš kurios matyti, kad rangovas mokėjo dirbtuvių darbuotojams. Be to, buvo nustatyta, kad paslaugų teikėjas organizacijai pateikė pernelyg didelę sąskaitą, taip pat buvo aptikta daug kitų dviejų įtariamų darbuotojų sukčiavimo atvejų. Paaiškėjo, kad vienas iš dviejų susijusių asmenų buvo atsakingas už rangovo užsakymą, svarbių užsakymų, kuriuos turi pasirašyti už biudžetą atsakingi projektų vadovai, rengimą ir dažnai pasirašydavo sąskaitas faktūras. Tai rodo, kad šioje organizacijoje pareigos nebuvo tinkamai atskirtos.

» 3-IAS ATVEJO TYRIMAS

Organizacija dažnai gaudavo skundų dėl to, kad tiekėjas taiko per dideles kainas. Įtarus, kad paslaugų teikėjas, teikiantis paslaugas pagal sutartį, taiko per dideles

⁴² *Fraud prevention: Improving internal controls*, By Daniel Draz, M. S., CFE, March 2011. [www.csoononline.com](http://www.csoononline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls-). Prieiga per internetą: <http://www.csoononline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls->.

kainas, buvo atliktas tyrimas. Tyrimas buvo pradėtas atliekant informacijos apie dvigubus mokėjimus peržiūrą, o nustačius keletą pažeidimų, tyrimas buvo išplėstas. Nustatyta ir kitų neatitikimų, įskaitant tarpinius mokėjimus, kurie buvo atlikti be tinkamo pagrindimo, arba nebuvo baigtas su mokėjimu susijęs etapas. Taip pat rasta mokėjimų ir sąskaitų faktūrų, kurių nebuvo galima susieti su jokia konkrečiu darbu. Išnagrinėjus ryšius su paslaugų teikėju, nustatyta, kad prieš trejus metus staigiai padidėjo darbų apimtys. Buvo nustatyta, kad paslaugų teikėjui palankius konkurso dokumentus parengė jį rekomendavę asmenys. Šioje organizacijoje taip atsitiko dėl to, kad pareigos nebuvo tinkamai atskirtos.

Svarbus atspirties taškas korupcijos rizikai valdyti yra žinojimas, kur ieškoti korupcijos pažeidžiamų sričių ir kokių konkrečių ženklų ar raudonų vėliavėlių ieškoti. Tai nustačius, galima parengti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos politiką. Tokia politika turėtų apimti tikslų organizacijos rizikos pobūdį, taip pat mokymo ir informuotumo didinimo programas, orientuotas į rizikos taškus ir skatinančias veiksmingą pareigų atskyrimą bei tikslinius netikėtus auditus siekiant nustatyti korupcijos atvejus.

Toliau pateikti atvejų tyrimai rodo tam tikrus priežiūros kontrolės priemonių trūkumus.

» 1-AS ATVEJO TYRIMAS

Vyriausybės organizacijoje buvo pranešta, kad regioninės plėtros valdybos vykdomasis pareigūnas atliko korupcinius veiksmus. Jis neteisėtai gavo viešųjų lėšų ir jas panaudojo savo ir savo šeimos naudai.

Vyras buvo vidutinio rango valstybės tarnautojas, ilgai gaunantis nedidelę algą ir dirbantis kitoje vietoje nei jo organizacijos pagrindinė buveinė. Atskaitomybės ryšiai buvo dviprasmiški arba netinkamai suprantami ir taikomi atitinkamų vadovų. Jis atsiskaitydavo regioniniam biurui, tačiau *ad hoc* pagrindu, daugiausia telefonu, ir tai nebuvo tinkamai pažymima bylose. Dėl tokio priežiūros trūkumo jis galėjo naudotis didele veiksmų laisve.

Kitas atliekant tyrimą nustatytas rizikos veiksnys buvo akivaizdžiai nepakankamas vyresniosios vadovybės vadovavimas ir nepakankamas veiklos rezultatų valdymas. Buvo tikimasi, kad nuotoliniu būdu dirbantys pareigūnai rengs, kurs ir valdys savo darbo programą, minimaliai bendraudami su pagrindine buveine, esant menkai priežiūrai arba visai be jos.

Buvo rekomenduota, kad:

- mažiems, atokiems biurams būtų taikoma tinkama vadovavimo, veiklos valdymo, atskaitomybės ir ataskaitų teikimo kontrolė ir kad vidaus audito programose ypač daug dėmesio būtų skiriama jų valdymui ir išlaidoms;
- regioninių ir nuotolinių biurų darbuotojams būtų suteikta tinkama galimybė dalyvauti mokymuose, įskaitant mokymus etikos standartų ir elgesio kodeksų klausimais.

» 2-AS ATVEJO TYRIMAS

Jaunimo ir sporto ministerijai pavaldžiame mokymo institute su rangovu buvo pasirašyta viešųjų pirkimų sutartis dėl tam tikrų priemonių, skirtų konkrečioms mokymo institute vykdomoms programoms, tiekimo. Tačiau auditorius nustatė, kad tiekėjo sutartyse nurodytos kainos labai skyrėsi nuo tų pačių priemonių, kurias skirtingi tiekėjai tiekė tai pačiai institucijai, kainų. Šiuo atveju už įrankius, skaitmeninius fotoaparatus ir kitas prekes buvo nustatytos pernelyg didelės kainos.

Pagrindinė priežastis buvo ta, kad mokymo įstaigos vadovas nevykdė priežiūros. Vykdamas su sutartimis susijusią veiklą, būtina tinkama priežiūra. Nustatyta, jog siekiant užtikrinti, kad tiekėjai laikytųsi sutarties sąlygų dėl kainos, standartų ir tiekimo, labai svarbu stebėti, kaip vykdoma sutartis.

» 3-IAS ATVEJO TYRIMAS

Kovos su korupcija agentūra suėmė savivaldybės taryboje dirbantį inžinierių ir rangovą dėl įtarimų papirkimu, kurio suma – 47 100 JAV dolerių. Rangovas buvo suimtas dėl to, kad, kaip įtariama, pateikė melagingą informaciją, pateikdamas prašymą statyti atraminę sieną. Inžinierius buvo suimtas, nes buvo įtariama, kad jis bendrininkavo su rangovu. Nustatyta, kad rangovas pateikė reikalavimą dėl 88 100 JAV dolerių, nors atraminės sienos statybos išlaidos iš tikrųjų sudarė tik 41 000 JAV dolerių. Buvo atliekamas ikiteisminis tyrimas ir abu įtariamieji buvo nuteisti.

Atlikdami peržiūrą auditoriai nustatė, kad rangovas atliko pakeitimus be jokių pagrindžiančių dokumentų ir vadovų patvirtinimo. Auditoriai taip pat nustatė, kad nepakankama priežiūra ir mokymas yra vidaus kontrolės trūkumai.

2.5.1.5. E-VALDŽIOS NAUDOJIMAS

E-valdžia taip pat gali būti naudojama kaip konkreti kovos su korupcija priemonė, nes naudojant IT nuasmeninamas ir standartizuojamas paslaugų teikimas, reikalaujama, kad taisyklės ir procedūros būtų standartizuotos ir aiškiai

apibrėžtos, kad IT sistemos veiktų veiksmingai, ir sudaromos sąlygos stebėti sprendimus ir veiksmus. Visa tai atgraso nuo korupcijos.

2.5.2. KORUPCIJOS NUSTATYMAS

Vadovams pavesta nuolat stebėti vykdomą veiklą ir imtis skubių atsakomųjų veiksmų dėl visų nustatytų netvarkingų, neekonomiškų, nerezultatyvių ir neefektyvių veiksmų. Siekiant užtikrinti, kad vykdant kontrolę būtų pasiekti norimi rezultatai, labai svarbu atlikti stebėseną. Dažnai nustatoma, kad nesant būtino supratimo ir stebėsenos žmonėms yra lengviau nesilaikyti nusistovėjusios kontrolės praktikos. Paprastai nustačius silpnos vidaus kontrolės atvejus ir pranešus apie juos, vadovybė reaguoja į iškeltus klausimus ir imasi išankstinių taisomųjų veiksmų.

Galima būtų apsvarstyti šiuos korupcijos nustatymo priemonių pavyzdžius:

2.5.2.1. PRANEŠIMO APIE PAŽEIDIMUS MECHANIZMAS

Pranešimo apie pažeidimus mechanizmas yra oficiali institucijos komunikacijos priemonė, sukurta tam, kad valstybės pareigūnai ir bet kuri suinteresuotoji trečioji šalis galėtų pateikti informaciją apie galimus korupcinius veiksmus ar pažeidimus, kurie įvyko praeityje arba vyksta šiuo metu.

Šį mechanizmą gali sudaryti pašto dėžutės, telefono linijos, el. laiškai arba interneto svetainės, skirtos pirmiau minėtiems denonsavimams priimti.

Pranešimo apie pažeidimus mechanizmai yra pagrindinė priemonė siekiant užkirsti kelią korupciniams veiksams, sąžiningumo pažeidimams ir netinkamam elgesiui, juos nustatyti ir nuo jų atgrasyti.

Specializuoti tyrimai parodė, kad pranešimo apie pažeidimus mechanizmai paprastai yra veiksmingiausias būdas atskleisti korupcinius veiksmus, sukčiavimą ir kitą neteisėtą elgesį, gerokai pranokstantis kitas korupcijos kontrolės priemones, pavyzdžiui, išorės ir vidaus auditus ir valdymo patikrinimus.

Šie mechanizmai taip pat yra svarbūs atgrasomieji elementai, nes jais perduodama žinia, kad apie veiksmus, prieštaraujančius sąžiningumo politikai, galima lengvai pranešti ir į juos atsižvelgti.

Be to, kai toks mechanizmas yra tinkamai pritaikytas prie įstaigos poreikių ir įgyvendinamas, dėl ankstyvo nustatymo labai sumažėja faktinės korupcijos atvejų ir nuostolių, kuriuos įstaiga patiria, suma.

Siekiant tinkamai įgyvendinti pranešimo apie pažeidimus mechanizmą, be kita ko, reikia, kad apie politiką būtų tinkamai komunikuojama institucijos viduje visais

lygmenimis ir su suinteresuotosiomis trečiosiomis šalimis. Ši politika taip pat turėtų užtikrinti, kad pranešėjai galėtų anonimiškai, konfidencialiai ir be pasekmių informuoti apie pažeidimus.

Į mechanizmą turi būti įtraukta atsekamumo sistema, kurioje būtų registruojami pranešimai, ir užtikrinama, kad į pranešimus būtų tinkamai reaguojama. Institucijos kovos su korupcija padalinys arba jo atitikmuo turėtų prižiūrėti, ar veiksmingai laikomasi mechanizmo.

Vyresnioji vadovybė turi periodiškai skatinti, kad apie bet kokią įtartiną veiklą būtų laiku pranešama, ir pabrėžti pranešėjų anonimiškumą ir atsakomųjų veiksmų prieš juos nebuvimą.

Vidaus auditorių institutas nustato pasaulinės profesinės praktikos sistemą, į kurią taip pat gali atsižvelgti korupcijos prevencijos sistemą vertinantys auditoriai.⁴³

2.5.2.2. VIDAUS AUDITAS

Vidaus auditas yra svarbi korupcijos nustatymo priemonė ir paprastai gali būti skirstomas į:

- a) administracinį (veiklos) auditą, kurį sudaro:
 - administracinės veiklos ir valdymo rezultatų vertinimas ir testavimas;
 - subjekto procesų vertinimas ir tikrinimas;
 - žmogiškųjų ir materialinių išteklių naudojimo efektyvumo vertinimas ir tobulinimo rekomendacijų parengimas;
- b) finansinį auditą, kuriuo siekiama nustatyti, ar subjekto finansinė informacija pateikiama pagal galiojančią finansinės atskaitomybės ir reguliavimo sistemą⁴⁴, įskaitant:
 - apskaitos įrašų sekimą atliekant dokumentų ir aritmetinius testus;
 - sistemų, reglamentų ir visuotinai priimtų apskaitos principų vientisumo ir suderinamumo užtikrinimą;
 - turto apsaugos nuo pasisavinimo, sukčiavimo ir piktnaudžiavimo priemonių užtikrinimą;
 - vidaus kontrolės priemonių stiprumo, patikimumo ir veiksmingumo testavimą ir vertinimą.

⁴³Prieiga per internetą: <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>.

⁴⁴ 200-asis TAAIS „Finansinio audito principai“.

AAI auditoriai turėtų užduoti bent šiuos klausimus apie vidaus auditą, įskaitant, ar vidaus auditoriai:

- sąžiningai, stropiai ir atsakingai atlieka savo pareigas;
- stebi, kaip laikomasi finansų srities įstatymų, ir tikisi taip nustatyti pažeidimus;
- gerbia ir palaiko savo institucijos teisinius ir etinius tikslus;
- dalyvauja veikloje, kuri gali pakenkti jų sprendimų nešališkumui;
- priima materialines paskatas, kurios galėtų pakenkti jų profesiniam sprendimui;
- atskleidžia visus darbo metu nustatytus reikšmingus faktus;
- užtikrina darbo metu gautos informacijos apsaugą pagal konfidencialumo principą;
- atlieka savo pareigas kruopščiai ir stropiai pagal profesijos standartus;
- nuosekliai didina ir plėtoja savo pareigų vykdymo rezultatyvumą ir efektyvumą?

2.5.3. REAKCIJA Į KORUPCIJĄ

Kiekviena organizacija turėtų užtikrinti tinkamą vadovybės atsaką ir reakciją į korupcinį ar nesąžiningą elgesį. Tai apima priemones, nustatytas pagal baudžiamąją teisę, drausminę teisę, darbo teisę arba privatinę teisę. Korupcijos atvejai turėtų būti analizuojami ir prireikus jie turėtų tapti korupcijos prevencijos priemonių peržiūros priežastimi.

Reakcija į korupciją – tai veiksmų planas, parengtas nustačius įtariamą korupcinį elgesį arba apie jį pranešus. Šio plano tikslas – apibrėžti atsakomybę už tokius veiksmus kaip:

- korupcijos bylų tyrimas ir atitinkami veiksmai;
- įrodymų užtikrinimas drausminėje ir (arba) baudžiamojoje byloje;
- tolesnių nuostolių prevencija;
- nuostolių atlyginimas;
- ryšių palaikymo su atitinkamomis teisėsaugos organizacijomis būdų nustatymas;
- vidaus kontrolės priemonių peržiūra po korupcijos bylos;
- pranešimų apie korupciją teikimo tvarka.

Pranešus apie įtariamą korupcijos atvejį arba jį nustačius, reikėtų įvertinti padėtį. Reikėtų atsižvelgti į šiuos veiksnius:

- įtariamos korupcijos nustatymo šaltinį;
- pradinės gautos informacijos autentiškumą;
- tiesioginės vadovybės atliktą pirminį atitinkamų aplinkybių įvertinimą.

Vertinimo tikslas – sudaryti sąlygas, kurios padėtų apsispręsti, kokie veiksmai būtų tinkamiausi. Tai galėtų būti:

- reikia ar nereikia apie tai pranešti atitinkamoms teisėsaugos organizacijoms;
- reikia ar nereikia apie tai pranešti valstybinei audito institucijai ar kuriai nors kitai išorės organizacijai;
- reikia ar nereikia oficialaus vidaus tyrimo;
- kas turėtų atlikti vidaus tyrimą;
- reikia ar nereikia imtis veiksmų, siekiant apsaugoti organizacijos turtą, išteklius ar informaciją.

Apie įtariamą korupciją turėtų būti pranešama atitinkamoms teisėsaugos organizacijoms, jei yra tikimybė, kad buvo įvykdyta nusikalstama veika. Jei įtariama korupcinė ar korupcine laikoma apgaulinga veikla ir apie ją pranešama atitinkamoms teisėsaugos organizacijoms, organizacijos darbuotojai neturėtų apklausti su tuo susijusių darbuotojų ar trečiųjų šalių, nes tai gali pakenkti būsimiems tyrimams ir vėlesniam atitinkamų teisėsaugos organizacijų baudžiamajam persekiojimui.

Tyrimuose gali dalyvauti pačios organizacijos darbuotojai, pavyzdžiui, vidaus auditoriai ar finansų vadovai, arba išorės šalys, turinčios reikiamų įgūdžių ir specialiai pakviestos padėti atlikti tyrimą.

Sprendimas priklausys nuo aplinkybių ir reikiamų ekspertinių žinių. Bet kuriuo atveju pasirinktas asmuo turi turėti reikiamą kvalifikaciją ir patirties atlikti tyrimą. Kai kuriais atvejais gali prireikti imtis veiksmų turtui ir informacijai apsaugoti. Veiksmai, kurių būtų galima imtis:

- nurodyti žmogiškųjų išteklių vadovui atstatydinti įtariamą (-us) darbuotoją (-us) arba sustabdyti jo (jų) darbą, kol bus gauti tyrimo rezultatai;
- užtikrinti įtariamojo darbo vietos ir dokumentų saugumą ir jų neprieinamumą įtariamajam ir kitiems neįgalotiems darbuotojams;
- nurodyti Informacinių technologijų skyriaus vadovui užtikrinti, kad asmeniniuose, nešiojamuosiuose kompiuteriuose ar organizacijos tinkle esanti informacija, susijusi su korupcija, nebūtų prieinama, sunaikinta ar sugadinta;

- įtarus išorės rangovą / tiekėją / konsultantą, nurodyti finansų vadovui nedelsiant sustabdyti visus būsimus mokėjimus;
- fiziškai apsaugoti grynuosius pinigus, turtą ar kitą medžiagą, kurie gali būti pasisavinti.

Atliekant tyrimą reikėtų kiek įmanoma tiksliau įvertinti realią bet kokios žalos sumą. Visais atvejais turėtų būti reikalaujama atlyginti nuostolius, patirtus dėl bet kokios korumpuotos, apgaulingos ar neetiškos veiklos. Dėl to reikėtų atlikti kaštų ir naudos vertinimą. Tais atvejais, kai nuostoliai yra dideli, reikėtų gauti teisinę konsultaciją dėl galimybės įšaldyti įtariamojo turtą per teismą, kol bus baigtas tyrimas. Teisinės konsultacijos dėl galimybės susigrąžinti prarastą turtą taip pat gali būti teikiamos civilinių bylų teisme, jeigu atitinkamas asmuo atsisako atlyginti nuostolius.

Svarbus korupcijos tyrimo rezultatas yra kontrolės trūkumų, leidusių atsirasti korupcijai, nustatymas. Kiekvienu atveju, kai nustatoma korumpuota veikla, turėtų būti atliekama peržiūra, siekiant įvertinti organizacijos vidaus kontrolės priemonių tinkamumą ir nustatyti, kokių veiksmų reikia imtis.

Nepriklausomai nuo to, ar tyrimai yra vidaus, ar išorės, jie visi turėtų būti tinkamai registruojami. Tai apima patį tyrimą ir visas su juo susijusias drausmines procedūras bei vidaus kontrolės tvarkos pakeitimus.

Baigus tyrimą, apie rezultatus turėtų būti pranešama valdybai arba audito komitetui ir vidaus audito skyriaus vadovui. Taip pat gali būti pateikta metinė ataskaita apie korupciją, kurioje išsamiai nurodoma:

- visi su organizacija susiję korupcijos atvejai, apie kuriuos pranešta;
- vidaus korupcijos tyrimų rezultatai;
- korupcijos atvejų, perduotų tirti išorės organizacijoms, būklė;
- užbaigto baudžiamojo persekiojimo ar administracinių veiksmų rezultatai;
- vidaus kontrolės pakeitimai, padaryti po bet kokios korupcijos pasireiškimo.

2.6. KOMUNIKACIJA – ATASKAITŲ TEIKIMAS

2.6.1. ATASKAITŲ TEIKIMAS INSTITUCIJOMS UŽ AUDITUOJAMO SUBJEKTO RIBŲ (AAI, PARLAMENTUI, GENERALINIAM INSPEKTORIUI, PROKURORAMS)

Kad institucija galėtų laikytis savo įsipareigojimų korupcijos prevencijos srityje ir vykdyti savo veiklą taip, kad pasiektų užsibrėžtus tikslus ir įgyvendintų uždavinius, veikdama veiksmingai ir skaidriai, jai yra būtina informacija.

Be to, kai komunikacija vyksta viduje ir išorėje, valstybės pareigūnams suteikiama reikiamos informacijos, kad jie galėtų kasdien vykdyti kovos su korupcija veiklą, ir tai leidžia jiems suprasti, kokia yra jų asmeninė atsakomybė už tai, kad būtų pasiekti institucinio sąžiningumo tikslai ir įgyvendinti uždaviniai, vykdomi teisiniai įsipareigojimai, vengiama netinkamo išteklių naudojimo ar jų švaistymo.

3 pav. Vidaus ir išorės komunikacijos srautai. Meksiko AAI.



2.6.2. INFORMACIJOS RINKIMAS IR SKLAIDA IŠ VIDAUS IR IŠORĖS ŠALTINIŲ

Informacija, gaunama iš vidaus ir išorės skyrių, turi būti renkama ir analizuojama nuolat, institucijoms vykdant savo pareigas ir priimant sprendimus dėl bendro institucijos veikimo ir konkrečios kiekvienos srities veiklos.

Labai svarbu, kad institucija viso šio proceso metu įdiegtų tinkamus mechanizmus, skirtus nustatyti ir organizacinėje struktūroje perduoti informaciją, susijusią su sąžiningumo apsauga.

Kovos su korupcija padalinys arba jo institucinis atitinkmuo turi užtikrinti, kad vidaus lygmeniu parengta reikiama informacija laiku pasiektų vyresniąją vadovybę ir įstaigos vadovą.

Šis padalinys taip pat turėtų stebėti bet kokią išorės informaciją, kuri gali būti svarbi įstaigai siekiant įgyvendinti sąžiningumo tikslus ir uždavinius, ir dalytis šia informacija su vyresniąja vadovybe ir įstaigos vadovu. Tokią informaciją galėtų sudaryti audito pastebėjimai, teisiniai pokyčiai, turintys įtakos įstaigos veiklai, arba naujų su subjektu susijusių gairių, valdymo taisyklių ar bendrųjų programų paskelbimas.

Institucija turės daugiau galimybių rezultatyviai ir efektyviai atlikti su sąžiningumu susijusias užduotis ir pareigas, jeigu veiks veiksmingai, nustatydamą, rinkdamą ir teikdamą reikiamą informaciją atitinkamiems valstybės pareigūnams tinkamu būdu ir reikiamu laiku.

Viduriniojo lygio vadovybė turėtų gauti analitinę informaciją, padedančią nustatyti konkrečius veiksmus, kurių reikia imtis, kad būtų skatinamas sąžiningumas ir išvengta korupcijos jų atsakomybės srityse. Šios informacijos išsamumas priklausys nuo valdymo lygmens.

Pateikta informacija turi būti aiški, paprasta, apibendrinta ir paranki, kad būtų galima veiksmingai ir greitai reaguoti į korupcijos pažeidžiamus įvykius, veiklas ir operacijas.

Apibendrinant reikėtų pasakyti, kad visi valstybės pareigūnai, priklausomai nuo jų valdymo lygmens ir atsakomybės už institucinį sąžiningumą laipsnio, turi gauti informaciją, kuri padėtų jiems nustatyti, ar įgyvendinami kovos su korupcija strateginiai tikslai, ar laikomasi metinių plėtros planų šia tema ir ar pasiekiami instituciniai skaidrumo, teisėtumo ir atskaitomybės tikslai.

2.6.3. KOMUNIKACIJA

Komunikacija yra nuolatinis informacijos teikimo, gavimo ir keitimosi ja procesas, kurį institucija vykdo taip užtikrindama svarbios informacijos rinkimą ir sklaidą, kuris apsaugo ją nuo korupcijos ir padeda užtikrinti jos vientisumą. Vidaus komunikacija yra informacijos perdavimo ir sklaidos institucijos viduje priemonė.

Tokia informacija leidžia valstybės tarnautojams iš institucijos vadovo ir vyresniosios vadovybės gauti aiškią žinią, kad reikėtų rimtai žiūrėti į atsakomybę už kovą su korupcija, vidaus kontrolę ir sąžiningumo didinimą.

Išorės komunikacija vyksta dviem kryptimis: viena vertus, komunikavimo priemonėmis institucija gauna išorės informaciją, susijusią su jos vertybėmis ir principais, kita vertus, ji yra kanalas, kuriuo institucija perduoda informaciją išorės šalims, atsižvelgdama į savo poreikius, lūkesčius ir institucinio sąžiningumo kriterijus.

Tokiu būdu palaikydama ryšius su kitomis valstybės institucijomis, paslaugų teikėjais, žiniasklaida, piliečiais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais, institucija gali rinkti ir teikti informaciją, kad galėtų parengti ir geriau spręsti su misija, tikslais, uždaviniais ir sąžiningumo rizika, su kuria ji susiduria, susijusius klausimus.

Nors institucijoms yra prieinama daugybė įvairių komunikacijos būdų ir priemonių, kiekviena organizacija turėtų nustatyti tokius, kurie būtų tinkamiausi jai, atsižvelgiant į įgaliojimus ir pareigas.

2.6.4. RAŠYTINIS INSTITUCINĖS KOMUNIKACIJOS PLANAS

Institucijų komunikacijos metodai, be kita ko, gali būti vadovai, gairės, direktyvos, politika, procedūros, ataskaitos, atmintinės, statistinės ataskaitos, pranešimai, skelbimų lentos, interneto svetainės, intranetas, įrašyti pranešimai ir vaizdo įrašai, el. paštas ir kalbos.

Šie metodai turėtų užtikrinti informacijos vientisumą, patikimumą, išsamumą, tikslumą ir tinkamumą. Nepatikimos ar klaidingos informacijos skleidimas turi įtakos institucijos įvaizdžiui ir didina korupcijos tikimybę.

Todėl institucijos turi kurti, administruoti ir išbandyti savo informacines sistemas ir įgyvendinti nuolatinio tobulinimo planą, kad būtų užtikrintas jų teikiamos informacijos veiksmingumas ir patikimumas.

Informacijos ir komunikacijos sistemų veikimas turi būti grindžiamas planu, kurio tikslai ir uždaviniai yra susiję su institucijos strateginiu planu, kad būtų sukurti mechanizmai būsimiems informacijos poreikiams nustatyti.

Be to, valdydama informaciją, institucija turėtų kontroliuoti, analizuoti, vertinti ir tobulinti savo technologinę infrastruktūrą, kad padidintų vartotojų reagavimo galimybes.

Institucijos vadovas ir vyresnioji vadovybė, taikydami tinkamus mechanizmus, turi periodiškai prižiūrėti parengtos ir perduodamos informacijos kokybę pagal informacinių sistemų nuolatinio tobulinimo plano reikalavimus. Atliekant šiuos veiksmus, turėtų būti atsižvelgiama į duomenų turinio preciziškumą ir tikslumą, taip pat duomenų aktualumą ir prieinamumą.

Reikėtų pažymėti, kad informaciją, kurią institucijos perduoda išorės šalims, paprastai reglamentuoja teisinės prievolės, siejamos su skaidrumu, atskaitomybe ir informacijos prieinamumu. Todėl valdžios institucijų surinkti duomenys yra vieši, jie turi būti prieinami interesantams, valstybės pareigūnai neturi išimtinių teisių į juos.

Kiekviena institucija turi išanalizuoti savo įsipareigojimus dėl prieigos prie informacijos ir sukurti komunikacijos mechanizmus, kuriuos ji naudos duomenims skleisti ir teikti pagal galiojančias teisines nuostatas.

2.6.5. VEIKSMINGA VIDAUS KOMUNIKACIJA

Veiksminga vidaus komunikacija yra pagrindinis elementas siekiant užtikrinti, kad sąžiningumo taisyklės ir nurodymai būtų taikomi laiku ir tinkamai, nes būtina skleisti pirmiau minėtą institucijos vadovo žinią apie atsakomybės už kovą su korupcija rimtumą. Todėl valdžios institucijos turi sukurti mechanizmus, kurie palengvintų vertikalių, horizontalių ir skersinį informacijos srautą subjekto viduje, kad būtų skatinamas dinamiškas, paprastas ir greitas skirtingus įgaliojimus turinčių grandžių bendravimas.

Valstybės pareigūnai turi būti aiškiai informuojami apie konkrečias užduotis įgyvendinant oficialius mechanizmus, kad galėtų žinoti savo pareigas, susijusias su sąžiningumo užtikrinimu, ir kaip jų darbas yra susijęs su kitais valstybės tarnautojais ir trečiosiomis šalimis. Tai padeda užkirsti kelią galimai korupcinei veiklai ir nuo jos atgrasyti.

Be to, bendravimas sąžiningumo klausimais turėtų padėti valstybės pareigūnams sužinoti, kad nustatę, jog esamos kontrolės vykdymas neužtikrinamas, jie ne tik analizuoja ir registruoja incidentą, bet ir nurodo jo priežastis, kad būtų galima pašalinti struktūrinius kovos su korupcija kontrolės priemonių trūkumus.

Yra atvejų, kai tam tikri institucijų padaliniai laikinai arba periodiškai yra įkurdinami atokiose geografinėse vietovėse. Tokiu atveju subjektas turi dėti ypač daug pastangų, kad užtikrintų nuolatinį ryšį tarp vyresniosios vadovybės ir visų vykdomųjų vadovų bei regioninių programų.

Tokia sąveika turėtų sukurti sinergiją, kuri padėtų užtikrinti, kad visi valstybės pareigūnai, nepriklausomai nuo jų vietos, dirbtų siekdami tų pačių tikslų ir uždavinių ir kad kiekvienoje srityje būtų žinomi vieni kitų sąžiningumo rodikliai ir kovos su korupcija nurodymai.

Institucija turi nustatyti tinkamus mechanizmus, kad pareigūnai galėtų perduoti aktualią ir tinkamą informaciją apie sąžiningumą aukštesniems hierarchijos lygmenims, nepriklausomai nuo jų tiesioginio vadovo. Savo ruožtu, įstaigos vadovas ir vyresnioji vadovybė turi parodyti tikrąją valią juos išklaudyti.

Siekiant šio tikslo įprasta diegti interneto svetaines, naudoti el. laiškus, telefono linijas ar pašto dėžutes. Visi gautos informacijos atvejai turi būti registruojami ir tinkamai bei greitai tiriama pagal aiškiai apibrėžtus įgaliojimų lygmenis.

Kaip jau buvo minėta, darbuotojai turi būti tikri, kad nebus imtasi jokių atsakomųjų veiksmų siekiant informuoti apie galimus korupcinius veiksmus ar sąžiningumo politikos pažeidimus. Priešingu atveju bus labai sumažintas informavimo apie pažeidimus mechanizmo veiksmingumas.

Be pranešimų apie pažeidimus kanalų, institucijos kuria mechanizmus, leidžiančius valstybės pareigūnams ir trečiosioms suinteresuotosioms šalims teikti siūlymus, kaip tobulinti subjekto veiklą, pavyzdžiui, naudojant pašto dėžutes, el. laiškus ar specialiąsias telefono linijas.

Galiausiai etikos ir elgsenos kodeksai atlieka svarbų vaidmenį kaip vidaus komunikacijos metodai, kuriais skleidžiamos žinios apie priimtą ir nepriimtą elgesį, taip pat apie netinkamo elgesio pasekmes.

2.6.6. VEIKSMINGA IŠORĖS KOMUNIKACIJA

Siekiant sumažinti galimą išorės šalių korupciją, svarbu, kad subjektai veiksmingai palaikytų ryšius su visais kitais subjektais, kurie gali turėti įtakos jų veiklos, programų, projektų, operacijų ir kitos institucinės veiklos sąžiningumui.

Todėl institucijos turi įdiegti oficialius ryšių kanalus su kitais viešaisiais subjektais, paslaugų teikėjais, rangovais, konsultantais, piliečiais ir kitomis interesų grupėmis, kurie galėtų prisidėti prie institucijos atliekamų funkcijų, siūlomų produktų ir paslaugų kokybės ir struktūros, atsižvelgiant į jos įgaliojimus ir atsakomybę.

Platesnis socialinių tinklų naudojimas ir technologinė plėtra prisideda prie tokios praktikos įgyvendinimo. Nepriklausomai nuo to, koku būdu informacija gaunama iš išorės šaltinių, ji turėtų būti tvarkoma ir įforminama dokumentais ir nuolat stebima taip, kad būtų užtikrintas jos veiksmingumas ir efektyvumas.

Taip pat institucija turėtų užtikrinti, kad kiekviena išorės šalis, su kuria ji bendrauja, būtų informuota apie etikos taisykles, reglamentuojančias subjekto veiksmus, ir kad ji perduotų žinią, jog bus nustatyti netinkami veiksmai, pavyzdžiui, netikslių sąskaitų pateikimas arba bandymas duoti kyšį valstybės tarnautojui, ir už juos bus baudžiama.

Įvairių subjektų komunikacijos valdymo infrastruktūra skiriasi pobūdžiu, dydžiu ir įgaliojimais. Tačiau kiekviena valstybės institucija turėtų užtikrinti, kad jos komunikacija atitiktų geriausią praktiką, taikydama aiškią politiką ir programas, kurios būtų tinkamos kaštų ir naudos vertinimo aspektu.

2.6.7. ATASKAITŲ RENGIMAS

Komunikacijos veikla apima tinkamos kokybės, turinio ir apimties institucinių ataskaitų (pvz., biudžeto, finansinių, veiklos ir programavimo), kurios rengiamos prižiūrint institucijos vadovui, vyresniajai vadovybei ir visiems už tai atsakingiems darbuotojams, rengimą.

Kad ataskaitos atitiktų institucijos vertybes, įstaigos vadovas ir vyresnioji vadovybė turi nustatyti tinkamus mechanizmus, kuriais vadovaujantis būtų įtraukti pagrindiniai principai, pavyzdžiui, duomenų patikimumas, siekiant išvengti galimybės pateikti netikslūs duomenis ir teikti prastos kokybės ataskaitas (pavyzdžiui, tokias, kurių apimtis yra nepakankama arba pateikimas pernelyg sudėtingas).

Be to, ataskaitose neturėtų būti pervertinami ar nepakankamai įvertinami įvykiai ir skaičiai, kurie turi įtakos žinioms apie subjekto padėtį. Taigi institucija turi oficialiai nustatyti ir patvirtinti ataskaitų teikimo politiką, kurioje turi būti numatytos konkrečios procedūros, atliekamos kiekviename iš skirtingų etapų: informacijos rinkimo, duomenų tikrinimo, informacijos tinkamumo ir vientisumo testavimo, kompetentingų institucijų atliekamo galutinio patvirtinimo ir galutinio dokumento paskelbimo.

Kadangi ataskaitoms rengti turi būti taikomi logiški ir tinkami mechanizmai, institucijos vadovas ir vyresnioji vadovybė savo atsakomybės srityje turi atskleisti visus duomenis apie išteklių panaudojimą, biudžetą ir finansines ataskaitas, kurių reikia norint tinkamai suprasti subjekto padėtį. Vykdydamas šią veiklą, subjektas didina skaidrumą ir atskaitomybę pagal atitinkamas teisės normas.

Atsižvelgiant į tai, kad svarbu teikti ataskaitas, tiksliai atspindinčias institucinių veiklų būklę ir pažangą siekiant tikslų, labai svarbu, kad įstaigos vadovas ir vyresnioji vadovybė tinkamai ir aiškiai nustatytų vidaus atsakomybę. Tokiu būdu informavimo ir įgaliojimų suteikimo procedūros gali būti veiksmingai paskirstytos valstybės tarnautojams pagal atitinkamus atsakomybės lygmenis.

Be to, ataskaitų teikimo politikoje turi būti nustatyta, kad informacija yra prieinama vyresniajai vadovybei; joje turi būti nurodyti informacijos reikalavimai, kad būtų galima tinkamai atlikti užduotis, ir turi būti tiksliai apibrėžtas pareigų atlikimo lygmuo.

Darbuotojai, dalyvaujantys rengiant ir skelbiant ataskaitas, turėtų aiškiai suprasti ataskaitos rengimo procesą, įskaitant pareigų perdavimą ir peržiūros lygius, kad būtų išvengta bet kokio pastangų dubliavimo, prieštaringų nurodymų ir painiavos tarp institucijos narių.

Rengiant ataskaitas paprastai kyla rizika dėl vykdomosios ir valdymo veiklos atskyrimo. Tačiau ataskaitų teikimo politikoje turėtų būti nustatyta tokia santykių struktūra, kuri skatintų veiksmingą vyresniosios, vidurinėsios grandies ir vykdomosios vadovybės bendravimą.

2.7. STEBĖSENA IR KEITIMAS

2.7.1. NUOLATINĖS STEBĖSENOS PROCESAS

Net jei korupcijos prevencijos sistema yra tinkama ir nėra rimtų korupcijos ar nesąžiningumo atvejų, subjektai turi išlikti budrūs ir vykdyti nuolatinę stebėsenos veiklą.

Organizacijos vadovas ir vyresnioji vadovybė turi parengti strategiją, kuria būtų užtikrinama, kad būtų vykdomas nuolatinis veiksmingas stebėsenos procesas ir kad nustačius trūkumų būtų galima atlikti nepriklausomus vertinimus. Veiksminga stebėseną turėtų būti orientuota į rezultatų ir pažangos, padarytos siekiant tikslų, vertinimą, o ne vien tik į rezultatų ir pažangos, įgyvendinant kontrolės veiklą, peržiūrą.

Yra įvairių rūšių vertinimų, kuriuos subjektas gali atlikti, atsižvelgdamas į specifinius aspektus, pavyzdžiui, programos kūrimą, įgyvendinimą ir poveikį.

Kūrimo vertinimas padeda nustatyti korupcijos prevencijos sistemos gyvybingumą ir įvertinti sėkmės galimybes. Jis atliekamas prieš įgyvendinant kontrolės priemones ir apima vertinimo metodų analizę priklausomai nuo konkrečios spręstinios problemos ir subjekto turimų išteklių.

Įgyvendinimo vertinimas yra svarbus siekiant nustatyti, ar programa įgyvendinama geriausiu įmanomu būdu. Šis vertinimas atliekamas nustačius kovos su korupcija kontrolės priemones, o jo esmė – patikrinti, ar valstybės tarnautojai imasi tinkamų veiksmų.

Poveikio vertinimo tikslas – įvertinti sistemos poveikį, susijusį su jos kokybe ir taikymo sritimi. Šis vertinimas atliekamas įgyvendinus programą ir jį atliekant tikrinama, ar konkreti padėtis tuo laikotarpiu, kai programa buvo taikoma, pagerėjo, palyginti su padėtimi tuo laikotarpiu, kai programa nebuvo taikoma.

Nepriklausoma periodinė peržiūra yra susijusi su konkrečiomis vidaus kontrolės sistemos dalimis.

Siekdama nustatyti nepriklausomų vertinimų apimtį ir dažnį, institucija turi atsižvelgti į korupcijos rizikos vertinimo rezultatus. Šis vertinimas paprastai atliekamas subjekto viduje ir padeda nustatyti pažeidžiamas institucijos sritis.

Institucija taip pat turėtų atlikti nepriklausomus vertinimus tuomet, kai keičiami jos strateginiai planai, kai padidėja ar sumažėja darbuotojų ar institucinių gebėjimų arba kai labai pasikeičia su viešųjų išteklių naudojimu susijusios informacinės sistemos.

Net jei veikla, susijusi su viešaisiais ištekliais, iš esmės nesikeičia, tikslinga dažnai atlikti nepriklausomus šios veiklos ir bet kokios kitos veiklos, kuri gali būti pažeidžiama korupcijos, vertinimus.

Be to, nuolatinės stebėsenos ir nepriklausomų vertinimų strategija turi būti aiškiai patvirtinta ir apie ją turi būti pranešta institucijų darbuotojams. Institucija turi užtikrinti, kad šią priežiūros veiklą vykdytų tinkamą profesinę ir etinę kompetenciją turintys darbuotojai.

Vertinimo išvados ir rezultatai turi būti prieinami atitinkamiems valstybės tarnautojams, kad jie galėtų pagerinti savo darbo rezultatus ir prisidėti prie sąžiningumo apsaugos.

2.7.2. ĮGYTOS PATIRTIES ANALIZĖ

Stebėsenos ir vertinimo rezultatai turėtų būti naudojami korupcijos rizikos valdymo veiklos planavimui ir įgyvendinimui gerinti. Korupcijos prevencijos sistemos įgyvendinimas nepanaikina korupcijos bylų ir atvejų. Kadangi nėra viena sistema nėra tobula, kartais kontrolės galima išvengti ir laiku nenustatyti struktūrinių trūkumų.

Todėl vykdant programos stebėseną, turi būti išsamiai išanalizuoti jau įvykdyti korupciniai veiksmai ir rezultatai panaudoti sistemai tobulinti.

Institucijos vadovas ir vyresnioji vadovybė, koordinuodami veiksmus su kovos su korupcija departamentu ir vidaus auditoriais, turi bendradarbiauti, kad būtų atsižvelgta į konkrečius klausimus ir įgytą patirtį. Iš šių pranešimų gaudamas dinamišką grįžtamąją informaciją, subjektas gali nustatyti struktūrines

problemas, dėl kurių korupcija tampa įmanoma, ir taip pagerinti institucinio sąžiningumo programą, patvirtinti geresnes priemones ir užkirsti kelią šių problemų pasikartojimui ateityje.

Pavyzdžiui, reikėtų užduoti toliau pateiktus klausimus, siekiant, kad atsakymai į juos prisidėtų prie kovos su korupcija pastangų ir padėtų rezultatyviau, efektyviau ir ekonomiškiau sutelkti institucinius išteklius: ⁴⁵

- Kaip buvo padarytas korupcinis ar nesąžiningumo veiksmas?
- Kokios kontrolės priemonės nedavė teigiamų rezultatų? Kodėl?
- Kokių kontrolės priemonių buvo išvengta? Kas jų išvengė?
- Kodėl pažeidimas nebuvo nustatytas anksčiau?
- Kokių rodiklių (raudonųjų vėliavėlių) nepastebėjo valdymo organai, institucijos vadovas, vyresnioji vadovybė ir kontrolės padaliniai? Kodėl?
- Kaip ateityje būtų galima užkirsti kelią neteisėtiems veiksams arba kaip juos būtų galima lengvai nustatyti?
- Kokios kontrolės priemonės turi būti reformuotos?
- Kokie sąžiningumo užtikrinimo procesai turi būti patobulinti?
- Kokio pobūdžio papildomas mokymas reikalingas?

⁴⁵ *The Institute of Internal Auditors, Practice Guide „Internal Auditing and Fraud“.*

3.1. BENDRADARBIAVIMAS SU KITOMIS INSTITUCIJOMIS, DALYVAUJANČIOMIS KOVOJE SU KORUPCIJA

Kovojant su korupcija reikia įsteigti institucijas, turinčias konkrečių gebėjimų atlikti korupcijos prevencijos ir kovos su ja veiksmus⁴⁶. Todėl kovoje su korupcija dalyvaujančių institucijų, pavyzdžiui, AAI, organizacijų ar komisijų, kurios, be kitų subjektų, vykdo korupcijos prevenciją, bendradarbiavimas yra labai svarbus⁴⁷. Šiuo požiūriu svarbu, kad tokios organizacijos stiprintų tarpusavio bendradarbiavimą, kad būtų pasiekta geresnių rezultatų.

3.2. AUKŠČIAUSIŲJŲ AUDITO INSTITUCIJŲ (AAI) BENDRADARBIAVIMAS

Kadangi korupcija yra paplitęs reiškinys įvairiose visuomenėse, neatsižvelgiant į jų valdymo formą, kovai su korupcija reikia visapusiško kiekvienos šalies institucijų įsipareigojimo, kad būtų sukurta viešosios etikos kultūra, aktyviai dalyvaujant visiems piliečiams.

Šiuo požiūriu AAI atlieka svarbų vaidmenį kovojant su korupcija. Šioms pareigoms atlikti gali būti naudingas keitimasis žiniomis ir patirtimi, kaip nurodyta 1-ajame INTOSAI-P *Limos deklaracijoje*⁴⁸. Remdamosi korupcijos prevencijos, nustatymo

⁴⁶ Žr. Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją.

⁴⁷ Jungtinių tautų konvencijos prieš korupciją 38 straipsnyje teigiama: „Kiekviena valstybė, šios Konvencijos Šalis, imasi būtinų priemonių, kad pagal savo nacionalinę teisę paskatintų valstybės institucijų bei valstybės pareigūnų ir už baudžiamųjų nusikaltimų tyrimą bei baudžiamąjį persekiojimą atsakingų institucijų bendradarbiavimą.“

⁴⁸ Limos deklaracija, 15 str.

ir sankcijų taikymo patirtimi ir atsižvelgdamos į savo atitinkamą teisinę sistemą, AAI gali parengti bendrus kovos su korupcija metodus, keistis gerąja patirtimi ir vykdyti bendras priemones.⁴⁹

Šiuo tikslu kiekviena AAI gali, pavyzdžiui, pasirašyti bendradarbiavimo susitarimus, kad nustatytų korupcinius veiksmus vykdant tarptautinius viešuosius pirkimus arba keičiantis informacija. Be to, kai tai leidžiama pagal teisinę sistemą, AAI gali vykdyti bendras priemones, pavyzdžiui, atlikti bendrus auditus tais klausimais.⁵⁰

3.3. VYRIAUSYBĖS AGENTŪROS STEIGIMAS

Taip pat būtų galima įsteigti vyriausybės agentūrą, kuri skatintų gerą valdymą ir kovą su korupcija bei nagrinėtų įtariamus korupcijos atvejus. Ji taip pat galėtų būti atsakinga už verslo sektoriaus ir finansų įstaigų mokymą skaidrumo, sąžiningumo ir kitų gero valdymo principų klausimais, palaikyti ryšius su tarptautinėmis institucijomis tarptautinės korupcijos atvejais.

⁴⁹ Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją 43 straipsnyje teigiama, kad tam tikrais atvejais ir kai tai atitinka jų nacionalinės teisės sistemą, valstybės, šios Konvencijos Šalys, svarsto galimybę teikti viena kitai pagalbą atliekant tyrimą ir nagrinėjant civilines ir administracines su korupcija susijusias bylas.

⁵⁰ 2011 m. sausio mėn. Čekijos aukščiausioji audito institucija (Čekijos AAI – NKU) ir Vokietijos *Bundesrechnungshof* (Vokietijos AAI – BRH) susitarė atlikti paralelinius auditus tiek statybos sutarčių sudarymo visoje ES, tiek korupcijos prevencijos srityje. Atliekant auditą daugiausia dėmesio skirta į nacionalinę teisę perkeltos ES viešųjų pirkimų teisės taikymui ir korupcijos prevencijai sudarant pastatų statybos, kelių tiesimo ir (arba) transporto sutartis. Auditas taip pat apėmė sutarčių sudarymą neviršijant ES nustatytų ribų, siekiant užkirsti kelią korupcijai.

Daugiau informacijos žr. http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf.