

GUID 5270

Упатство за ревизија на превенција од корупција

INTOSAI упатствата се издадени од Меѓународната организација на врховни ревизорски институции, INTOSAI, како дел од INTOSAI рамката на професионални објави.

За повеќе инфо посетете ја
www.issai.org



Документ пред IFPP - овој документ е развиен пред создавањето на INTOSAI рамката на професионални објави (IFPP) во 2016 година. Затоа може да се разликува во формална намена од повеќе неодамнешни INTOSAI упатства за ревизија.

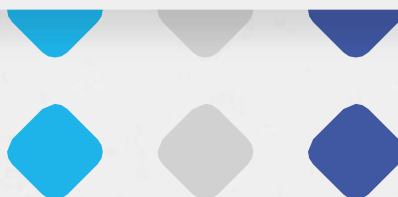


INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) Одобрен во 2016 година како ISSAI 5700 - Упатство за ревизија на спречување на корупција во владини агенции
- 2) Со воспоставувањето на Рамката за професионални објави на INTOSAI (IFPP), тој беше наново нумериран и преименуван во GUID 5270 Упатство за ревизија на превенција од корупција со уредувачки измени во 2019 година.



СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
1. ПОТРЕБА ОД БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	7
1.1 Концептот на корупцијата	7
1.2. Причини за корупција	12
1.3 Вредност на корупцијата	13
1.4 Улогата на ВРИ во борбата против корупцијата	15
1.5 Закони и регулативи	17
2. КОМПОНЕНТИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	19
2.1 Анти- корупциска организациска култура	20
2.2 Цели/стратегија	21
2.3 Организациска одговорност за превенција од корупција	22
2.4 Проценка на ризик и анализа на ризици (управување со ризици)	24
2.5 Програма за борба против корупцијата (модули за спречување на корупција)	29
2.5.1 Превенција/спречување на корупција	30
2.5.1.1 Соодветна рамка на стандарди и прописи	30
2.5.1.2 Кодекс на етика	32
2.5.1.3 Соодветно управување со човечки ресурси (ЧР)	34
Управување со човечки ресурси засновано на резултати	34
Обука	35
Ротација на работно место	35
2.5.1.4 Внатрешна контрола	39
2.5.1.5 Употреба на е-влада	43
2.5.2 Откривање на корупција	43

2.5.2.1	Механизам на свиркање	44
2.5.2.2	Внатрешна ревизија	45
2.5.3	Одговор на корупција	46
2.6	Комуникација - известување	49
2.6.1	Ивестување кон институциите надвор од субјектот предмет на ревизија)	49
2.6.2	Собирање и распространување на информации од надворешни и внатрешни избори	50
2.6.3	Комуникација	51
2.6.4	Пишан план и институционална комуникација	52
2.6.5	Ефикасна внатрешна комуникација	53
2.6.6	Ефикасна надворешна комуникација	55
2.6.7	Издавање извештај	56
2.7	Следење и менување	57
2.7.1	Процес на постојано следење	57
2.7.2	Анализа на научени лекции	59
3.	ДОПОЛНИТЕЛНИ АСПЕКТИ	61
3.1	Соработка со други институции кои се вклучени во борбата против корупцијата	61
3.2	Соработка помеѓу врховните ревизорски институции (ВРИ)	61
3.3	Назначување на владина агенција	62

Ова упатство е дизајнирано со цел да им помогне на државните ревизори при подготовка и спроведување на ревизии, наменети за борба против корупцијата како и ревизии на процедурите кај институциите на извршната власт, во рамки на опфатот на нивниот мандат. Упатството ги нагласува политиките за борба против корупција, структурите и процесите во овие институции и истото може да се користи како ревизорска алатка од страна на ревизорите. Секако, истото може да се користи и од страна на субјектите кои се предмет на ревизија (како што се сектори на влада, владини институции и др.) како водич за примена и спроведување на нивните институционални активности во борбата против корупција. Оние ВПИ кои немаат мандат да вршат ревизија на успешност, ова упатство можат да го употребат за интерни цели.

Упатството претпоставува дека читателот е свесен за општата и специфичната ревизорска методологија како и за постапките кои се применливи во оваа област за ревизија и како што се поставени во International Standards of Supreme Audit Institutions ISSAIs, ISAs, прирачниците за ревизија, како и во други релевантни ревизорски стандарди и упатства. Врз основа на огромниот број на информации кои се широко достапни за предметот корупција, ова упатство не е наменето да биде конечно или исцрпено, туку наменето е повеќе да ги објасни и прикаже значајните карактеристики како и да претстави практични решенија за државните ревизори.

Упатството ги покрива клучните области на структурите за борба против корупцијата како и постапките кои можат да се најдат кај владините институции. Упатството секако го опишува и воспоставувањето на структурите за борба против корупција, пристапите за проценка на ризици и анализи на ризици, како и процесите на мониторинг. Главниот акцент е ставен врз модулите за ефикасна организација во борбата против корупцијата, како што се разграничување на должности, ротирање на задачите, улогата на интерните прегледувања, човечкиот капитал, вклучително и подигање на свеста и обучување на вработените.

Ова упатство не ги покрива истрагите за измами иако некои ВРИ имаат истражни единици. Во повеќето случаи ВРИ не вршат истраги од причини што не поседуваат соодветни познавања или ресурси за истите. Истражните органи можат да побараат од ВРИ да го запре извршувањето на ревизија во областа која е засегната со истрага за да не се загрозат наодите од истражителската екипа. Секако од ВРИ може да биде побарано да соработува дури и да работи рамо до рамо со истражителската екипа. Истрагите за измами и корупција активно бараат случаи на измама и на скриени бројки и не се заклучуваат пред да бидат прибрани доволно достаточни докази за обемот и финансиското влијание на проблемот.

Еден од клучните проблеми кој долго години е познат помеѓу научниците и практичарите во јавното управување е потребата од осигурување на институционална рамнотежа (теорија на цена на трансакции). Не постои можност од ефикасна примена на формални институции како што е законот за борба против корупција, без постојани тековни промени на неформалните практики, како и убедување на граѓаните за потребата од промени со цел ефикасна борба против корупцијата.

Авторите на упатството го покриваат овој концепт во првиот дел од упатството, а кој обезбедува општи информации за феноменот на корупцијата. Упатството не е само вид на методологија за борба против корупцијата каде се дискутираат принципите и постапките кои се засновани врз ризици, но секако е наменет да им помогне на читателите да ја разберат важноста на борбата против корупцијата. Затоа во првиот дел на упатството кој е насочен кон претставниците на јавните институции насекаде низ светот, авторите одлучија да соберат општи информации за феноменот на корупцијата, нејзините причини и последици.

1

ПОТРЕБАТА ОД БОРБА СО КОРУПЦИЈАТА

1.1 КОНЦЕПТОТ НА КОРУПЦИЈАТА

Пред да се дискутира за тоа како да се намали корупцијата, вредно е да се спомене зошто проблемот со корупцијата е од суштинско значење за раководење со јавниот сектор и како корупцијата е поврзана со управување на јавниот сектор. Изразот управување се употребува општо за да ги опфати сите аспекти на начинот на кој државата, корпорацијата или друг правен субјект се управуваат. Доброто управување претставува предуслов за одржлив развој на општествата и регионите. Ова значи, компетентно раководење со јавните и државни ресурси и со јавните задачи на начин кој е исправен, транспарентен, отчетен, правичен и реагира на потребите на граѓаните. Корупцијата е потесен концепт отколку што е управувањето бидејќи често е дефинирана како злоупотреба на јавните овластувања или доверба за лични користи. Овие два концепти се тесно поврзани, онаму каде постои слабо управување, таму има поголеми мотиви и поголем простор за корупција. Така, промовирањето на доброто управување помага во борбата против корупција. Исто така, подиректно ги надополнува напорите кои се насочени кон корупцијата, како што е подигнување на јавната свест и зајакнување на спроведувањето на антикорупциското законодавство. Постои и обратна поврзаност: корупцијата го поткопува управувањето до степен до кој таа ги нарушува одлуките за политиките и нивната примена.¹

Активностите и односите на ММФ со земјите членки од секогаш биле засегнати со доброто управување. Но, во 1996 година Комитетот за градење на политики и неговиот Одбор на гувернери додадоа јасен мандат. Во нивната Декларација за партнерство за одржлив глобален раст, привременниот комитет ја нагласи покрај

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. Пристап на ММФ за промовирање на доброто управување и борба против корупција – Упатство, Меѓународен монетарен фонд, Вашингтон, 2005. Преземено, ноември 2009.

другите работи, важноста на „промовирање на доброто управување во сите негови аспекти вклучувајќи и осигурување на владеење на правото, подобрување на ефикасноста и отчетноста на јавниот сектор и справување со корупцијата, како неопходни елементи од рамката во која економиите можат да напредуваат”².

Светската Банка, исто така подготви Индикатори за управување во светски рамки и наведе шест клучни димензии како што следат: отчетност, политичка стабилност, недостаток на насилство, ефикасност на владата, квалитет на регулативата, владеење на правото и контрола врз корупцијата³. Како дополнување, Работната група за финансиска акција, препознавајќи суштинска поврзаност помеѓу корупцијата и перењето на пари, развија упатство за употреба, за да ја подигнат свеста за тоа како нејзините препораки за борба против перењето пари, исто така можат да бидат употребени и во борбата против корупција⁴.

Нема никакво сомневање дека корупцијата може да има огромно негативно влијание врз економските резултати. Корупцијата може да го намали инвестирањето и економскиот раст. Таа исто така ги пренасочува јавните ресурси во лични добивки и ги оддалечува од потребните јавни трошења за образование и здравство. Таа тежнее да ги набие трошоците за работење и одржување, истовремено јакнејќи ги трошоците за јавни инвестиции и трошоците за одбрана, а кои се високо подложни на корупција. Преку намалување на даночните приходи, корупцијата може да го комплицира макроекономскиот менаџмент и бидејќи има тенденција да го прави тоа на регресивен начин, може да ја потенцира нееднаквоста во приходите.⁵

Конвенцијата на ООН против корупцијата не содржи една единствена дефиниција на корупцијата, туку најмалку неколку специфични видови⁶. На пример, Transparency International ја дефинира корупцијата како „злоупотреба на доверената моќ за лична корист”⁷. Работната дефиниција на корупцијата која е прифатена од групата Светска банка, повеќе е ориентирана кон јавниот сектор и се чита како што следи: „злоупотреба на јавните фондови и/или функција за лична или политичка корист”⁸.

² Communiqué 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. - 2 Комунике на Привремениот комитет на Одборот на гувернери на Меѓународниот монетарен фонд, Соопштение за јавноста број 96/49, 29 септември 1996 година, Меѓународен монетарен фонд, Вашингтон

³ Врска: <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. Available at 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 Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>

Конвенцијата на Советот на Европа за Граѓанско право за корупцијата, ја дефинира корупцијата како барање, нудење, давање или прифаќање, директно или индиректно, мито или било каква друга непотребна предност или перспектива за тоа, а која го нарушува правилното извршување на секоја должност или однесување кое се бара од примателот на митото, непотребната предност или перспективата за таква предност.⁹

Во однос на тоа колку е широко распространета, корупцијата може да се подели на индивидуализирана корупција - вклучувајќи одреден број луѓе и колективна корупција - проширувајќи се на цели интересни групи, што доведува до зависности во кои давателот станува примател и обратно. Исто така, може да се повлече разликата според сферите на државата и општеството во кои се јавува корупција: во приватниот сектор, на допирната точка помеѓу приватниот и јавниот сектор и во јавниот сектор. Со усвојување на пристапот „централен актер“ наспроти давање и прифаќање на коруптивни предности, може да се разликува пасивна и активна корупција. Пасивната корупција вклучува намерно дејствие на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или добива предности од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување за таква предност, да дејствува или да се воздржи од дејствување во согласност со неговата должност, или при вршење на неговите функции со кршење на неговите службени должности. Активната корупција вклучува намерно дејствување на оној кој ветува или дава, директно или преку посредник, предност од каков било вид, на службено лице, за себе или за трето лице, со цел тоа лице да дејствува или да се воздржи од постапување во согласност со својата должност или во вршењето на неговите функции со кршење на службените должности.¹⁰

Според Конвенцијата за кривично право за корупција од страна на Советот на Европа, активното мито на домашните јавни службеници се дефинира како дело сторено намерно со ветување, нудење или давање од кое било лице, директно или индиректно, за каква било непотребна предност на кој било од нејзините јавни службеници, за себе или за кој било друг, за тој или таа да дејствуваат или да се воздржат од дејствување во вршењето на неговите или нејзините функции. Пасивното мито на домашните јавни службеници се дефинира како дело сторено намерно, со барање или примање од кој било нејзин јавен службеник, директно или индиректно, за каква било непотребна предност, за себе или за кој било друг, или прифаќање на понуда или ветување за таква предност, за да дејствува или да се воздржува од дејствување во вршењето на неговите или нејзините функции.¹¹

⁹ See Article 2, Civil Law Convention on Corruption, done at Strasbourg on 4 November 1999, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>

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 Criminal Law Convention on Corruption, see: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

Концептот на корупција, исто така може да се повика на два вида, голема и ситна корупција. Големата корупција вклучува значајна сума на пари и вообичаено јавни службеници на високи позиции - функционери. Ситната корупција претставува корупција која вклучува помали суми и вообичаено повеќе помлади службеници.

Меѓу другите видови на лошо работење, корупцијата е поврзана со непотизам или фаворизирање, клиентелизам, кронизам, покровителство, добивка, мито, изнуда, проневера, кражба и измама. Непотизмот се дефинира како обезбедување на услуги засновани на сродство. Исто така, се дефинира како фаворизирање одобрено на роднините, без оглед на заслугата. Фаворизирање значи давање услуга заснована врз неформални односи или практика на давање посебен третман на личност или група¹². Терминот клиентелизам се однесува на комплексен синџир на лични врски помеѓу политички покровители или газди и нивните индивидуални клиенти или следбеници. Овие врски се засноваат врз взаемна материјална предност: патронот обезбедува исклучителни ресурси (пари, работни места) на оние кои зависат и се соучесници, во замена за нивната поддршка и соработка (гласови, присуство на митинзи). Покровителот има неограничена моќ и на тој начин ужива слобода за тоа како да ги распредели средствата под негова контрола¹³.

По дефиниција, фаворизирањето, непотизмот и клиентелизмот вклучуваат злоупотреба на дискрецијата, иако голем број земји не го криминализираат однесувањето (на пример, членот 7 од *Конвенцијата на ООН за борба против корупција* го покрива изборот на заслуги, без дури и да се спомене непотизам). Ваквите злоупотреби обично вклучуваат не само директна лична корист за службено лице, туку исто така ги промовираат интересите на оние кои се поврзани со службеното лице, било да е тоа преку семејни врски, политичка партија, или религиозна група. Корумпиран службеник кој ангажира роднина (непотизам) дејствува во замена, не поради мито, туку од помалку опиплива корист, поради предност од интересите на другите поврзани со службеното лице. Незаконското фаворизирање - или дискриминација на - поединците може да се заснова на широк спектар на карактеристики на групата: раса, религија, географски фактори, политичка или друга припадност, како и лични или организациски односи, како што се пријателство или заедничко членство во клубови или здруженија.¹⁴

Кронизам е прикажување на пристрасност кон долгогодишните пријатели, особено со нивно назначување на функции на власт, без оглед на нивните

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

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.

квалификации. Покровителство е поддршка, охрабрување, привилегија или финансиска помош што една организација или поединец му ја дава на друг. Во некои земји, терминот се користи за да се опише политичко покровителство, што е употреба на државни ресурси за наградување на поединците за нивната изборна поддршка. Иако во некои земји системите за покровителство се легални, терминот може да се однесува на вид на корупција или фаворизирање, во кој партија што е на власт наградува групи, семејства, етникуми, за нивната изборна поддршка користејќи нелегални подароци или состаноци како награда за измами или договори со владата.

Поткупот е форма на политичка корупција што може да се дефинира како бескрупулозна употреба на авторитетот на политичарот за лична корист. Повеќето владини системи имаат закони за спречување на поткуп, иако тоа не секогаш ја запира политичката корупција. Поткупот е чин на присвојување на придобивка со цел неправилно да се влијание врз дејствие или одлука. Може да биде инициран од службено лице кое бара мито или од лице кое нуди да плати. Поткупот е веројатно најчестата форма на корупција. Дефинициите или описите се појавуваат во неколку меѓународни инструменти, во домашните закони на повеќето земји, како и во академските публикации. Обично, се користи за да се опише исплата извлечена од јавен службеник од неволен член на јавноста, пред граѓанинот да може да ја добие услугата на која има право. Строго кажано, таквата трансакција не е „мито“ кое го дава соучесник во корупција, туку „изнудување на исплата“ од неволната жртва.¹⁵

„Бенефитот“ награден од „митото“ може да има различни форми: готовина, акции на компанијата, внатрешни информации, сексуални или други услуги, забава, вработување или секако само ветување за корист во иднина (како на пример работа до пензија).

Конвенцијата за кривично право за корупција од страна на Советот на Европа дефинира мито поврзано со феноменот на корупција, имено: активен или пасивен мито.¹⁶

Во контекст на корупција, проневера, кражба и измама, сите вклучуваат кражба од страна на поединец што ја искористува својата работна позиција. Во случај на проневера, имотот го зема некој на кого му е доверен (на пример, платен службеник). Измамата вклучува употреба на лажни или погрешни информации за да се натера сопственикот на имотот доброволно да се подели од него. „Кражбата“, сама по себе, оди далеку зад опсегот на секоја дефиниција за корупција. Како и да е, „проневера“ - во суштина кражба на имот од некој на кого му е доверено

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

¹⁶ The Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 27 January 1999, Articles: 2, 3, 7, 8 of the Convention.

глобално се смета дека спаѓа во дефиниции за корупција, каде и да се случи, носејќи со себе, како што и прави, повреда на доверба во должноста.¹⁷

1.2. ПРИЧИНИ ЗА КОРУПЦИЈА

Недостатоците на човечката природа се споменуваат меѓу причините за корупција. Тежнењето за брзо збогатување со нечесни средства го прави упорен овој феномен во секое општество, без оглед на политичкиот систем. Толеранцијата за коруптивно однесување не само што може да има културна, туку и историска позадина. На пример, отсуството на сопствена национална држава може да генерира непочитување на правните норми, сфатени како правила наметнати од окупаторската моќ. Ова, пак за возврат, може да се претвори во генерализирано непочитување на законските норми и - пошироко - на етичките стандарди. Покрај тоа, некои грешки во државните економски политики можат да ја забрзаат корупцијата. На пример, во услови на недоволна економија, со неусогласена понуда и побарувачка, желбата да се добијат некои производи за широка потрошувачка може да генерира коруптивно однесување.¹⁸

Неколку студии идентификуваа три заеднички карактеристики (модел на триаголник на измама) кои можат да имаат влијание врз однесувањето на корумпирана или измамничка личност¹⁹:

- Поттик/притисоци: Потребата што корумпираната личност се обидува да ја задоволи со нечесно дело.
- Можност: Способноста на корумпираното лице да постапува нечесно заради неговата позиција.
- Рационализација: Способноста на корумпираната личност да го оправда делото во неговиот/нејзиниот ум.

Во пазарната економија, корупцијата може да биде охрабрена од постојниот правен и организациски режим што може да ја ограничи слободата на деловното работење со воведување на ограничувања на деловните трансакции. Овие ограничувања може да доведат до тајни договори, разни неформални групи, кои можат да влијаат врз постојниот општествен систем²⁰. Вакви договори можат да се појават во различни општества со различни култури. Вредно е да се напомене во овој момент дека акт кој се смета за коруптивна практика во една заедница, не мора нужно да се вклопи во

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

¹⁸ 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. 129-130.

¹⁹ Dr. Donald Cressay; Criminal Organization: Its Elementary Forms, 1972

²⁰ Z. Dobrowolski, Trust, Corruption and Fraud [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, Creating Public Trust. An

таквата класификација усвоена во друга заедница. Бесплатна понуда на службено лице откако тој или таа завршила задача може - за некои - да биде знак на корупција (воспоставување „клима“ за успешно завршување на други работи во иднина), а за други - само израз на благодарност кое е прифатливо во таа култура.²¹

При разгледување на причините поради кои страната која корумпира, плаќа мито, може да се разликуваат следниве фактори:

- пристап до ограничени добра, на пример договори, лиценци, дозволи, недвижен имот во атрактивни градски области,
- пристап до информации, на пример за договорни услови, за предлог-количина со цени, за активностите планирани од оние кои носат одлуки,
- повластен третман за одредено прашање што овозможува избегнување или кратање на некои трошоци, лишување на други субјекти од некоја корист.²²

Во светло на тоа што беше досега дискутирано, корупцијата се развива кога слободата за деловно работење е ограничена, кога постои преголема дискреција во донесувањето одлуки, кога одговорноста на носителите на одлуки е мала или воопшто ја нема, кога има систем на контрола кој е неефикасен, кога постои недостаток на транспарентност во активностите на институциите кои користат јавни средства или имот.²³

1.3 ВРЕДНОСТ НА КОРУПЦИЈАТА

Корупцијата генерира трошоци. Сепак, проблемот со корупцијата е тој што за разлика од другите злосторства, оние кои се жртви на корупција честопати не се директно поврзани, ниту со место ниту со време со коруптивните активности. Сепак постојат некои проценки за целокупното мито платено ширум светот. Само корупцијата се проценува дека ја чини економијата на ЕУ 120 милијарди евра на годишно ниво, нешто помалку од годишниот буџет на Европската унија²⁴. Покрај тоа, корупцијата има по далекусежни и штетни сериозни проблеми и двајца од тројца во светот страдаат од коруптивни²⁵ последици врз општеството и еконо-

Organisational Perspective, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130

²¹ Ibidem

²² Ibidem

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.

мијата како целина, што е очигледно врз основа на ваквите проценки. На пример, ограбените пари обично ја напуштаат земјата и затоа таму веќе не се достапни за други продуктивни или цели за нивна редистрибуција. Исто така, можноста за изнудување мито пристрасно ги поттикнува владините службеници и има штетни ефекти врз целокупното управување, а со тоа и врз квалитетот и достапноста на јавните услуги. Митото и проневерата се само два аспекти на оваа корупција. Непаричните и паричните ефекти на фаворизирање и непотизам, како и на измамата (на пр. манипулација или фалсификување на информации) треба да се додадат кон сликата.²⁶

Корупцијата негативно влијае врз продуктивноста и ги спречува инвестициите. Една од причините за ова е затоа што ефектите на корупцијата се споредливи со данокот на инвестициите. Фирма што сака да инвестира мора да ги земе предвид непредвидливите трошоци за мито за основање и работење на деловна активност.²⁷

Квалитетот на животната средина исто така страда од корупција, а корупцијата ја поткопува ефективностa на политиките за животна средина. Секако загадувањето може да се зголеми како резултат на помалку ефикасната регулатива за животната средина, што може да се заобиколи преку давање на мито.²⁸

Корупцијата може да го поткопа системот на демократија. Како прво во повеќето земји е утврден социјален и политички консензус дека приватното богатство е предмет на ре дистрибутивен систем за да се гарантира обезбедување на јавни добра и услуги и да се спречи прекумерна социјална нееднаквост, затоа приходот се оданочува. Преку мито на даночните службеници или преку затајување на данок, коруптивните практики ја поткопуваат способноста на државата да го оданочува приватното богатство и приходите. Второ, јавните расходи се договараат во буџетот, кој вообичаено се одобрува и утврдува од парламентот, врховната ревизорска институција и од граѓанското општество и медиумите. Но, како што веќе споменавме, корупцијата го искривува буџетот наспроти расходите кои нудат најголеми можности за корупција, поткопувајќи ја демократски посакуваната употреба на ресурсите и фаворизирајќи ги тесните интереси пред јавниот интерес. Конечно, корупцијата може, исто така да бара директно да влијае врз креирањето на политики и правилата и прописите на општеството, со што се поткопуваат демократските процеси, како и легитимноста на државата.²⁹

²⁶ Quote from the publication: 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.

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 Quote from the publication: F. Boehm, J. Joerges, Cost of Corruption., op.cit., pp. 9-10.

1.4 УЛОГАТА НА ВРИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈА

Еден од најважните аспекти на улогата на ВРИ во борбата против корупцијата е работата што ја врши во зајакнувањето на јавните институции, кои се елементи на националниот систем на интегритет. Јавната институција, во рамките на своите законски овластувања го поддржува овој национален систем на интегритет како столбови што го поддржуваат покривот на зградата. Здравото управување во еден таков систем се заснова врз интегритет, транспарентност и отчетност. Имајќи предвид дека е многу подобро да се спречи отколку да се открие корупција, борбата на ВРИ против корупцијата треба да биде повеќеслојна. Таа вклучува, но не е ограничена на: (1) вклучување на корупција и лошо работење во редовната ревизорска работа на ВРИ; (2) нагласување на јавната свест за корупција и други неправилности преку навремено и јавно објавување на наодите од ревизијата на ВРИ; (3) подобрување на методите и алатките за борба против корупцијата и другите видови на лошо работење; (4) обезбедување на средства за укажувачи (свиркачи) за пријавување случаи на незаконитости; и (5) соработка со други институции во борбата против корупцијата.³⁰

ВРИ треба да го анализира феноменот на корупција (нејзиното појавување, причини, области и механизми) како што е соодветно за време на секоја ревизија, и преку своите ревизии ВРИ треба да се обиде да идентификува начини за намалување на самоволието при примена на правила и прописи, да ги поедностави административните процедури и да го елиминира нееднаквиот пристап до информации. Преку секојдневна анализа на ВРИ за неправилностите идентификувани за време на ревизиите и анализите на законодавството, ВРИ треба да се обиде да ги идентификува механизмите што можат да придонесат кон корупција. Преку својата работа, ВРИ треба да се обиде да влијае врз законите и регулативите, така што тие самите да не ја поттикнуваат корупцијата. Доколку ВРИ донесе одлука дека закон или регулатива создава ситуација што дозволува или поттикнува корупција, тој дава предлози за промена. Вреди да се напомене дека кога ќе се утврдат неправилности при ревизијата, ВРИ треба да препорача корективни мерки, иако повеќето ВРИ немаат извршни овластувања и не донесуваат правни пресуди.

Спроведувајќи ја оваа сеопфатна стратегија насочена кон борба против корупцијата и другите видови на нечесно работење, ВРИ помага да се зајакнат системите за финансиско управување на јавните институции, знаејќи дека постојаната отчетност во рамките на владата ќе создаде превентивно опкружување кое не ја фаворизира корупцијата и другите видови на погрешно по-

³⁰ Z. 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.

стапување. Силен систем за управување со финансиите го вклучува следново: точно, целосно и навремено финансиско известување, вклучување на финансиските извештаи ревидирани од ВРИ или независни ревизори и извештаи за внатрешни контроли и усогласеност со законите и прописите; сигурен систем на внатрешни контроли; и можности за сметководство на трошоци. Силен систем за финансиско управување исто така придонесува и обезбедува основи за ефективно мерење на резултатите. Истовремено, ВРИ треба да ги процени внатрешните контроли (важна линија на одбрана за спречување на лошото работење) и дава препораки за зајакнување на било кои идентификувани слабости.³¹

ВРИ треба да и придаде големо значење на својата информативна улога и да ја зајакне јавната свест за корупција и други незаконитости преку навремено и јавно објавување на наодите од ревизијата. Зголемената јавна свест за корупција помага да се поттикне одговорноста. Вреди да се напомене дека, сепак, во многу земји ВРИ имаат одредени алатки за собирање на информации за борба против незаконитости и можат да известуваат за корупција во јавниот сектор. Во некои земји, ВРИ немаат надлежности на полициска агенција или обвинителство. Во случај на основано сомневање за кривично дело или какво било дело, ВРИ треба да го известат органот повикан да испитува кривични дела и прекршоци (во случаи предвидени со Кривичниот закон). Во некои случаи, ревизорите можат да играат важна улога за време на кривичните гонења со тоа што се сведоци на обвинителството.³²

Ефективноста и ефикасноста на ВРИ во областа на откривање на незаконско постапување е резултат на нејзината стратегија. Затоа ВРИ треба постојано на систематски начин да работи за да ја подобри својата методологија за идентификување и борба против неправилностите. ВРИ, исто така, треба сè повеќе да го насочува својот фокус кон обука на своите вработени, знаејќи дека успехот во борбата против незаконитостите не зависи само од нејзините ревизорски процедури и алатки, туку и од тоа да има вработени со соодветни вештини, знаења и способности за идентификување и проценка потенцијални неправилности.³³

ВРИ треба да создаде посветеност кон индивидуалниот интегритет, не само преку сопствените вработени. Дополнително, таа треба да биде институција во која свиркачите можат да дадат информации за сомневање или реална незаконитост на работното место. Многу ВРИ имаат систем за прибирање на жалби. Телефонските жешки линии и Интернет технологијата се примери на најчесто користени механизми на свиркање.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

Ефикасноста на кој било систем на свиркање, сепак не зависи само од достапноста на ваквото решение за граѓаните, туку и од тоа како системот обезбедува анонимност на свиркачите и верувањето на граѓаните дека информациите за неправилностите во јавниот живот, обезбедени од поединците до властите на државата се правилно користени од властите. Сите информации собрани од такви лица од системот на жалби на ВРИ треба да се пренесат преку безбедна врска, а ВРИ треба да ги заштити сите информации обезбедени од свиркачи или други од неовластено откривање.³⁴

Во нивните напори за борба против корупцијата, ВРИ треба да ги охрабрат јавните организации да воведат ефективни процедури за проверка пред вработувањето. Ваквите постапки треба да ги потврдат квалификациите, соодветноста и искуството на потенцијалните кандидати за вработување. Специфичните техники што треба да се користат вклучуваат потврда на образовни и професионални квалификации, проверка на работното искуство, пребарувања во криминалната историја и проверки на кредитната историја. Сепак, ваквите техники за скрининг пред вработувањето, мора да се спроведат во согласност со соодветните закони и регулативи. Скринингот на кандидатите може да ја намали веројатноста лицата со историја на нечесно или измамничко однесување да им се додели улога во организацијата и затоа постапката за спречување на корупција е важна.³⁵

1.5 ЗАКОНИ И РЕГУЛАТИВИ

Законите и регулативите во врска со спречување и борба против корупција, измама и перење пари, треба да бидат дел од правниот систем на секоја земја. Со оглед на бројот на земји и ВРИ, релевантните закони и регулативи, ова упатство не ги вклучува или не упатува на нив.

Некои земји самостојно имаат развиено иницијативи за борба против меѓународната корупција. Меѓутоа, почнувајќи од втората половина на 90-тите години, меѓународната заедница воспостави правна рамка за зајакнување на спроведувањето преку соработка. Главните инструменти се следниве:

- Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата.
- Интер-американската конвенција против корупција, ICAC, на Организацијата на американски држави, OAS.

³⁴ Ibidem.

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

- Конвенции за граѓанско и кривично право за корупција од Советот на Европа.
- Конвенцијата за меѓународно спречување на митото, на Организацијата за соработка и економски развој, OECD.
- Конвенција на Африканската унија за спречување и борба против корупцијата.

Треба да се истакне дека споменатите конвенции меѓу другите ги содржат повеќето од препораките дадени на разни национални и меѓународни форуми за борба против транснационалната корупција, како што се заемна правна помош, заеднички истраги, спречување и откривање на трансфери на незаконски стекнати средства, мерки за директно враќање на средствата и размена на информации.³⁶

³⁶ Statement of Cartagena de Indias “Transparency Against Corruption”.

2

КОМПОНЕНТИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА НА КОРУПЦИЈА

Според пристапот на Светска банка за борба против корупцијата, како и според моделот за корупција на Robert Klitgaard, ефикасната борба против корупција бара елиминирање на монополот, намалување на дискреционите права и промовирање на транспарентноста и владеење на правото.

Идентификувани се седум клучни компоненти за ефикасна борба против корупцијата (како и за превенција од корупција):

Организациска култура против корупција, Цели/Стратегија, Организациска одговорност, Управување со ризик, Начини за превенција од корупција (програма против корупција), Комуникација и информација и Мониторинг и Измена. Главата е подготвена за да обезбеди сеопфатно објаснување на нивната релевантност и влијание да ја намалат и превенираат корупцијата кај владините организации, но исто така ја покрива и улогата на ВРИ, воспоставувајќи водич за тоа како државната ревизија придонесува кон превенција на корупцијата.



Слика 1: Компоненти на системите за превенција на корупција, ВРИ на Австрија

2.1 АНТИ КОРУПЦИСКА ОРГАНИЗАЦИСКА КУЛТУРА

Треба да се нагласи дека дизајнот и примената на ефикасен систем за превенција на корупцијата, претставува предизвик за секоја една институција и бара активно учество и професионално расудување на сите јавни функционери, така што тоа претставува повеќе од пакет чекори по инерција, наменети да бидат во согласност со специфичните политики и процедури.

Во овој контекст, функцијата на менаџментот на сите нивоа на хиерархија како пример е неопходна за еден ефикасен систем за превенција на корупцијата.

Без „тонот од врвот“ и целосната посветеност на раководството за сеопфатен пристап во борбата против корупцијата, превентивни мерки се неефикасни.

Управувачките тела и високото раководство ја користат својата експертиза и професионална проценка за да го проценат потребниот степен на контрола над интегритетот. Менаџментот и административниот персонал на средно ниво, меѓу другите јавни службеници, ја користат својата експертиза и својата професионална проценка на дневна основа за да изберат, развиваат и применат антикорупциски контроли во нивните области на одговорност.

Исто така, ревизорите и другите тела надлежни за институционална контрола ја применуваат својата професионална проценка за да ја надгледуваат и проценуваат ефективноста и ефикасноста на системот за борба против корупцијата. Можни индикатори за посакувана организациска клима за борба против корупција можат да бидат:

- 1) Организацијата демонстрира посветеност кон интегритетот и етичките вредности;
- 2) Телото за надзор треба да го надгледува системот за внатрешна контрола на субјектот;
- 3) Менаџментот воспоставува, со надзор на одборот, структури, линии за известување и соодветни овластувања и одговорности во извршувањето на целите;
- 4) Организацијата демонстрира посветеност за да привлече, да ги развие и задржи компетентните лица во согласност со целите.
- 5) Организацијата ги држи поединците одговорни за нивните одговорности за внатрешна контрола при извршувањето на целите.

2.2 ЦЕЛИ / СТРАТЕГИЈА

Првиот клучен елемент за успешна борба против корупцијата е воспоставување на поврзани стратешки цели или приоритети. Да се создаде средина без корупција во рамките на една организација е пожелна цел, но не секогаш може да биде реална цел, бидејќи во некои случаи корупцијата може да се ограничи само на прифатливо ниво, но не и целосно да се изгасне.

Потекнувајќи од изјавата за мисија или визија, раководството на организацијата треба да ги дефинира долгорочните организациски цели или приоритети. Овие цели треба да бидат во согласност

со целокупната стратегија на организацијата и мора да одговараат на законската и буџетската рамка. Вообичаено, ваквите цели се занимаваат со подобрување на организацискиот интегритет, зајакнување на системите за спречување на корупција или подобрување на ефикасноста и ефективноста на ваквите системи. Дефинираните и сеопфатни цели за борба против корупција ја подвлекуваат посветеноста на раководството во напорот да се спречи корупцијата во рамките на една организација.

Врз основа на овие цели или приоритети, треба да се дефинираат оперативните цели кои подвлекуваат кое влијание треба да се постигне со спроведување на сеопфатна програма за борба против корупција.

Овие цели треба да бидат насочени кон спречување на корупцијата, да се реални, соодветни, временски поставени и мерливи.

2.3 ОРГАНИЗАЦИСКА ОДГОВОРНОСТ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА ОД КОРУПЦИЈА

Во некои земји, стандардите за внатрешна контрола бараат од менаџерите да воспостават организациска структура, покрај другите активности, за да ги постигнат целите на програмата. Во овој контекст, водечка практика е да се назначи субјект во структурата, за да ги дизајнира и надгледува овие активности. Понатаму, ако резултатите од анализата на ризик или други околности наложуваат, треба јасно да се додели организациска одговорност за спречување на корупција во институцијата. Ова може да биде организирано во рамките на институцијата, како специфична единица за борба против корупција, како висок службеник за борба против корупција или надворешно од други институции. Тие ќе ја разберат програмата и нејзиното работење, како и антикорупциските ризици и контроли во текот на програмата; имаат дефинирани одговорности; и да бидат независни и да имаат право да известуваат директно на раководителот на организацијата.

Единицата/лицето за спречување на корупција, се формира врз основа на задачите и големината на организацијата и може да биде одговорна за повеќе од една организација.

Оваа единица/лице може да биде задолжена за следниве задачи кои ги покриваат организациските активности во целост:

- да служи како контакт за вработените во организацијата и раководството, доколку е потребно, без да се потпре врз официјалните канали, заедно со поединци (единицата/лицето ќе има директен пристап и може да известува до највисоко ниво на управување (на пр.

Раководител на организација);

- да биде складиште на знаење за антикорупциски ризици и да го советува раководството на организацијата;
- да ги држи вработените информирани (на пример, со алатки за семинари, алатки за е-учење и презентации на редовна основа);
- помагање со обуки и пристап до сите обуки за борба против корупцијата;
- управување со процесот на проценка на ризик
- следење и проценка на какви било индикации за корупција;
- помагање јавноста да се држи информирана за казните според законот за јавни служби и кривичниот законик (превентивен ефект) со почитување на правата на приватност на оние кои се засегнати.

Доколку единицата/лицето стане свесна за фактите што доведуваат до разумно сомневање дека е сторено коруптивно дело, раководството на организацијата треба веднаш да се информира и да се дадат препораки за:

- спроведување на внатрешно испитување,
- преземање на мерки за подобрување на транспарентноста
- информирање на органите за спроведување на законот (раководството на организацијата ќе ги преземе неопходните чекори за справување со оваа работа) и
- пријавување на недостатоци во постојните системи за спречување на корупција.

На единицата/лицето нема да му биде доделено никакво овластување за спроведување на дисциплински мерки и нема да води истраги во дисциплинска постапка за случаи на корупција.

Организациите ќе и ги обезбедат на оваа единица/лице навремено и сеопфатно сите информации потребни за извршување на нивните должности, особено во врска со случаи за сомневање за корупција. Организацијата има задача да ја поддржи единицата/лицето за спречување на корупција при извршувањето на нивните должности (на пр. со поставување специјални адреси на е-пошта или обезбедување соодветни ресурси).

Дури и по завршувањето на мандатот, тие нема да откриваат какви било информации што ги стекнале за личните околности на вработените. Меѓутоа, тие можат да обезбедат такви информации на раководството на организацијата или

управувањето со вработените доколку имаат основано сомневање дека е сторено кривично дело за корупција. Со личните податоци треба да се постапува во согласност со принципите на управување со досиејата на вработените.

Единицата/лицето за спречување на корупција треба да биде официјално назначено. Ова назначување треба да биде објавено во областа на одговорноста на лицето. Доколку единицата/лицето за спречување на корупција треба да биде одговорно и за спроведување на антикорупциската директива на организацијата, особено за раководење со независната организациска единица, релевантната организација може формално да ја назначи единицата/лицето за нејзино службено лице.

Лицата од вработените кои се одговорни за извршување на сигурносни проверки на вработените, не можат да работат како единица/лице за спречување на корупцијата.

Извршувајќи ги своите должности, единицата/лицето треба да работи со вработените во единицата за внатрешна ревизија и со оние кои се одговорни за спроведување на политиките за спречување на корупција.

2.4 ПРОЦЕНКА НА РИЗИК И АНАЛИЗА НА РИЗИЦИ (УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ)

Во сите владини организации, во редовни интервали, се спроведуваат мерки заради идентификување на области на активности, особено ранливи на корупција и како што се оправдани од околностите. Оваа задача може да ја изврши или надворешна или внатрешна организација. Користењето на анализи на ризици се разгледува за оваа намена.

Анализата на ризици треба да се спроведува од страна на владините организации на редовна основа и на ad hoc основа, доколку реалните закани се материјализираат за да се идентификуваат и анализираат организациските елементи или процеси што се ранливи на корупција. Организациите кои ефикасно ги проценуваат ризиците, се обидуваат да ги земат предвид специфичните ризици со кои се соочува организацијата или програмата; ги анализираат потенцијалната веројатност и влијанието на корупцијата; и на крај на ризиците им се дава приоритет и овие одлуки се документираат. Како дополнување, процесот на проценка на ризик може да се искористи за да се утврди степенот до кој контролите веќе не можат да бидат релевантни или ефективни. Не постои универзално прифатен пристап за проценка на ризикот;

сепак, тие генерално ги вклучуваат следниве пет активности: (1) идентификување на ризиците кои влијаат врз програмата, (2) проценка на веројатноста и влијанието на инхерентните ризици³⁸, (3) утврдување на толеранцијата на ризик на организацијата (пр. подготвеност да прифати одредено ниво на ризик од корупција заснована врз околностите на одделните програми и други цели); (4) испитување на соодветноста на постојните контроли и приоритет на ризиците; и (5) документирање на профилот на ризик на програмата (на пример, сумирање и документирање на клучните наоди и заклучоци од претходните чекори).

Специфични чекори што може да ги сочинуваат оценките на ризик вклучуваат:

- проценка на посебните организациска структура, процеси и процедури, во однос на ризикот од корупција;
- евалуација на ревизорските записи;
- врз основа на ова, идентификување на потенцијални ризици (особено за финансиска измама, на пример, во финансиски извештаи);
- проценка на потенцијалните финансиски загуби и штета врз угледот;
- проверка на веројатноста за ризици и нивните последици;
- евалуација на системите за внатрешна контрола (на пр. системи за безбедност).

Резултатите од проценката на ризикот се користат за да се утврдат какви било промени во структурите, процедурите или назначувањето на вработени, со цел да се отстранат идентификуваните недостатоци.

Идентификувањето и анализата на областите на активности кои се особено ранливи на корупција претставува главна задача што владините организации треба да ја извршуваат.

Област на активност подложна на корупција е онаа во која се јавува следново (по вработени, обичајно или по одлука):

- трети страни (поединци, деловни активности, здруженија, компании, други институции) добиваат материјални или нематеријални предности или се заштитени од неповолности и
- трети лица се во можност да им обезбедат предности на вработените, за кои не се им следува правото со закон или колективни договори.

³⁸ Ова исто така може да вклучува разгледување на природата на самите ризици во анализата. И покрај тоа што ризикот може да има мало влијание или веројатност за појава, по својата природа може да биде значаен за организацијата и треба да се разгледа и да се утврди одговор.

Понатаму, област на активност поврзана со кое било од следново е особено ранлива на корупција:

- чести надворешни контакти - исто така во текот на активностите на проверка и надзор;
- управување со големи буџети;
- доделување на договори за јавни набавки или субвенции, вклучително и доделување на грантови или друго финансирање;
- наметнување услови, доделување на концесии, одобренија, дозволи и слично, поставување и наплата на такси;
- обработка на трансакции и операции со употреба на внатрешни информации кои не се наменети за трети страни.

Ова се применува само ако:

- потенцијалната предност има значителна материјална или нематеријална вредност за трети лица или
- потенцијалната неповолност на трети страни би резултирала со казна, би била закана за нивниот бизнис или би влијаела врз постоењето на погодената институција.

Потребата од анализа на ризици во областите на активност што се сметаат за особено ранливи на корупција, во принцип треба да се проценува на честа и редовна основа, кое се бара од значајни околности (на пр. секоја една до пет години или по организациски или процедурални промени или промени во природата на доделените задачи). Со цел да се идентификуваат одделни области подложни на корупција, следната постапка во два чекори се очекува да се спроведе од владина организација:

- кратко испитување на ранливоста кон корупција и ефективноста на постојните заштитни мерки и внатрешните контроли (на пример, со испитување на организациските графикони).
- доколку е потребна анализа на ризик: да се идентификуваат операции што се особено ранливи на корупција, како и постојните заштитни мерки и внатрешните контроли (на пр. со помош на прашалници и дополнителни интервјуа).

Доколку се утврди потреба за акција, анализата на ризици треба да заврши со препорака и/или нарачување на дополнителни превентивни мерки, како и детективни и корективни мерки.

Покрај точките наведени погоре, следниве прашања можат да бидат поставени од раководството на организацијата, единицата за борба против корупција/лице и индивидуалните вработени преку самооценување, како и од ревизорите на ВРИ при ревизијата дали некоја активност е подложна на корупција:

- Дали има или имало случаи на корупција во областа на активност?
- Дали трети страни се обиделе да влијаат врз одлуките на вработен во оваа област?
- Дали областа управува со буџетски средства или ресурси?
- Дали областа е одговорна за договори, субвенции, финансирање?
- Дали областа наметнува услови, доделува концесии или овластувања?
- Дали во областа се наплатуваат такси?
- Дали имало познати случаи на корупција во споредливи области на активност во други организации?
- Дали областа на активност ги следи специфично дефинираните процеси на работа?
- Дали позицијата е поврзана со посебен обем на дејствување и дискрециони овластувања?
- Дали опсегот на овластување за донесување одлуки варира во зависност од големината на договорите или други критериуми?
- Дали областа на активност има последен збор во врска со обработката и донесувањето одлуки?
- Дали постои соодветен надзор над администрирањето и задачите?
- Дали личниот интегритет е единствената пречка за корупција во областа на активност?
- Кои внатрешни механизми за контрола се воспоставени?
- Дали процесот на донесување одлуки обезбедува двојна контрола со вклучување на повеќе одговорни службени лица?
- Дали и другите организациони единици треба да ги одобруваат одлуките?
- Дали донесувањето одлуки обезбедува транспарентност, на пр. со алатки за проверка на операциите, известување, експлицитно назначување на одговорности или обезбедување на точна и целосна документација (записници, белешки, извештаи, правилно водење на евиденција)?
- Дали процесот на донесување одлуки бара да биде транспарентен, дури и ако не е потребна согласност од претпоставен или од друга

организациска единица со право да учествува?

- Дали постои барање да се води транспарентен, писмен запис за процесот на донесување одлуки, што може да го следи органот за ревизија?
- Дали има познати прекршувања на прописите (на пр. Закон за буџет, закон за јавни набавки)?
- Дали има поплаки од ВРИ или друг надзорен орган, на пр. независната организациска единица за надгледување на превенцијата од корупција?

Владините организации, како и ВРИ треба да бидат свесни за факторите поврзани со зголемената ранливост, како што се комплексноста, организациските промени/динамика, стилот на управување, работната средина и претходните инциденти по интегритетот.³⁹

Исто така, може да се воспостави систем на усогласени индикатори за успешност за да се измери нивото на корупција во земјата, засновани врз транспарентноста, обелоденувањето и ефективното известување.

Јавните институции може периодично да вршат самооценување за да ги идентификуваат ранливите страни.

IntoSAINT, на пример е алатка што ја користат ВРИ, но исто така може да ја користат и други јавни организации за самооценување на нивната ранливост во однос на потенцијалното кршење на интегритетот.

IntoSAINT е насочена кон спречување на корупција и доведува до препораки на раководството за поддршка на интегритетот на организацијата. Тоа е „квалитативна алатка“ што му овозможува на корисникот да дизајнира скроена политика за интегритет и истовремено ја зголемува свеста за интегритетот на вработените.

Основните принципи на IntoSAINT се самооценување, насочено кон превенција, подигање на свесноста за општиот интегритет, учење да се размислува во смисла на ранливост и ризик и конкретни извештаи за управување/акциони планови.

³⁹ Handbook for Self - assesment Integrity IntoSAINT, 2011. SAI of the Netherlands.

2.5 ПРОГРАМА ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈА (МОДУЛИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА)

Врз основа на резултатите од проценката на ризикот на субјектот, вклучително и неговиот профил на ризик (доколку е направен овој чекор), организацијата треба да развие и документа стратегија за борба против корупцијата; вклучувајќи идентификување на специфични контролни цели и развој и спроведување на соодветни мерки и специфични контролни активности за спречување на корупција.

Сеопфатна и разумна програма за борба против корупција треба да биде интегрирана во целокупната организациска структура. Оваа програма мора да се фокусира на три елементи: Превенција - Откривање - Реакција.



Слика 2: Модули на спречување на корупција, ВРИ на Австрија

2.5.1 ПРЕВЕНЦИЈА/СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА

Примарна цел на владата е да спречи појава на грешки или неправилности во една организација поради корупција или други незаконитости.

За спречување на корупцијата треба да се земат предвид следниве елементи на програмата:

- Соодветна рамка на стандарди и прописи
- Кодекс на етика
- Соодветно управување со човечки ресурси
- Соодветен систем за внатрешна контрола
- Користење на е-влада

2.5.1.1 СООДВЕТНА РАМКА НА СТАНДАРДИ И ПРОПИСИ

Во изминатите две децении има радикални промени во управувањето со јавниот сектор. Иако проблемите меѓу развиените и земјите во развој се различни, една заедничка тема е како да се зајакне одговорноста на јавното управување. Клучните засегнати страни како што се јавноста и законодавниот дом сè повеќе се интересираат за тоа како се распределуваат и трошат јавните средства, како и за тоа како да се намалат јавните трошоци преку ограничување на трошоците поврзани со морална опасност (ризик дека присуството на дејствие ќе влијае на другите страни) и неповолен избор (ситуација кога асиметричните информации резултираат со штета врз другите страни).

Управувањето базирано врз резултати се обидува да ги реши овие проблеми. Владите ширум светот треба да преземат дополнителни чекори за да осигурат дека јавните услуги се вршат на ефективен начин, што исто така ќе помогне во понатамошните напори за борба против корупцијата. Управувањето базирано врз резултати е признаено како успешна реформа во развиените земји како што се Соединетите Држави, Нов Зеланд, Шведска и Велика Британија.

Во Водичот на Обединетите нации за антикорупциски политики од 2003 година, Обединетите нации исто така ја спомнуваат важноста на управувањето базирано врз резултати.⁴⁰ Со цел да се обезбеди кохерентна рамка за отчетност, многу влади и организации усвоија управување базирано врз резултати, исто така познато како управување засновано врз факти и управување со резултати.

Менаџерите кои ефикасно управуваат со корупција и со други ризици, развиваат и документираат стратегии кои го опишуваат пристапот на организацијата за решавање на ризиците идентификувани во нејзината проценка на ризик. Збир на документи, упатства, регулативи и други алатки се суштински елемент на системите за спречување на корупција. Опсегот на овие документи треба да ги покрие сите ранливи области на корупција во организација што идеално се идентификува како резултат на анализа на ризици. Дополнително, во ваквите документи треба да се нагласат вредностите на една организација.

Теми за такви регулативи може да бидат:

- дополнително вработување/ангажман
- Конфликт на интереси
- Прифаќање подароци или покани
- Справување со свиркачи
- Справување со ограничени информации
- мобилност на вработени помеѓу јавниот и приватниот сектор (заради превенција од судир на интереси).

Како дополнување, прашањето за отворена влада, каде што граѓаните имаат право да пристапат до документите и постапките на владата, овозможува понатамошен ефективен јавен надзор и со тоа се спречува корупцијата. Барањата за информации од страна на граѓаните се вметнати во законодавството во голем број земји, преку донесување и стапување во сила на Законот за слобода на информации.

⁴⁰ United Nations Guide for Anti-corruption Policies. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

2.5.1.2 КОДЕКС НА ЕТИКА

Секоја јавна институција треба да биде опремена со кодекс на етика.

Кодексот на етика е збир на конвенционални принципи кои го обврзуваат секое лице, од раководно до официјално ниво, правилно да се однесува во согласност со очекувањата на засегнатите страни.⁴¹

Кодексот на етика е морален водич што треба да го почитуваат сите, од раководството и вработените во една организација за да се одржи индивидуалниот и организацискиот кредибилитет. Кодексот на етика, најмалку треба да ги утврди:

- Основните вредности на институцијата, опфаќајќи ги интегритетот, независноста, објективноста, непристрасноста, доверливоста и компетентноста.
- Обврската на раководството на институцијата и вработените, да ги исполнуваат основните вредности.

Секоја јавна институција треба да го распространува етичкиот кодекс како интегриран дел од спречувањето на корупцијата.

Ефективна превенција од корупција може да се постигне доколку сите, раководството и вработените го разберат правилно кодексот на однесување на институцијата. Доброто разбирање на кодексот на етика на институцијата може да се постигне преку редовно и ефективно распространување на кодексот до секое ниво на организацијата.

Обично, ново вработениот е опремен со комплетен пакет упатства за компанијата вклучувајќи го и етичкиот кодекс. Сепак, без какво било соодветно објаснување за суштината на кодексот на етика, ново вработениот не би добил сеопфатно разбирање и тој/таа може да не го практикуваат правилно во секојдневниот бизнис.

Секоја јавна институција треба да воспостави соодветен начин за следење на спроведувањето на нејзиниот кодекс на етика.

Се воспоставува специфична единица или комитет за да се обезбеди правилна примена на кодексот на етика и да се изрече казна при кршење на кодексот на етикас, на пр. Етички комитет.

⁴¹ ISSAI 130 Code of Ethics

Доколку јавна институција и/или ВРИ формираат комитет, неговите членови треба да се состојат од претставници на највисокото раководство, правниот оддел, одделот за внатрешна ревизија и независна страна.

Секоја јавна институција треба периодично да го прегледува својот кодекс на етика.

Кодексот на етика е строг по природа, но треба да биде динамичен и да следи какви било промени во деловната практика и соодветните регулативи. Кодексот на етика треба да се прегледува на честа и редовна основа (на пример, на секои пет години) или како што се бара поради значајни околности, во зависност од мандатот на вршење на топ менаџментот.

Постојат неколку прашања во врска со кодексот на етика што ревизорот треба да ги постави, вклучително:

- Дали организацијата има кодекс на етика?
- Што е предвидено во кодексот на етика?
- Дали кодексот на етика ги утврдува основните вредности на една организација, како што се интегритетот, независноста, објективноста, непристрасноста, доверливоста и компетентноста?
- Дали кодексот на етика ги утврдува обврските на раководството и персоналот на организацијата заради исполнување на основните вредности?

Примери за основни вредности во една организација се објективноста, интегритетот и професионалноста. Така, кодексот на етика го рефлектира следново:

- почитување на професионална заклетва и завет
- неутрално и непристрасно дејствување
- избегнување на каков било судир на интереси
- цврсто постапување при спроведување на принципите, нормите и одлуките
- цврсто постапување при изразување и/или спроведување на сè што е потребно врз основа на нивното разгледување и убедување
- постапување со добра волја преку одржување на доверливост
- избегнување на примање на непотребни предности
- избегнување на употреба на државни доверливи информации што се обелоденуваат поради нивните позиции или функции за лични, групни или други партиски интереси

- избегнување на извршување на активности надвор од нивниот делокруг на должности и овластувања

2.5.1.3 СООДВЕТНО УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ (ЧР)

Покрај соодветната рамка на стандарди и регулативи, управувањето со човечки ресурси е важен аспект во спречувањето на корупцијата.

Во овој контекст, треба да се земат предвид следниве елементи:

- Управување со човечки ресурси засновано врз резултати
- Обука
- Ротација на работно место

» УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ЗАСНОВАНО ВРЗ РЕЗУЛТАТИ

Управувањето со човечки ресурси засновано врз резултати претставува клучниот елемент во борбата против корупција. За да се спречи непотребното влијание на процесите на управување со човечки ресурси во јавниот сектор, критериумите и постапките за избор и промоција треба да бидат фер, претходно дефинирани и јасно документирани, така што маргината на дискреција и своеволие е ограничена. Исто така, треба да се воспостават структури за жалби и да се воспостават механизми за да се обезбеди ефективна корекција. Ефективното управување со човечките ресурси може да ги намали потенцијалните ризици и контролните слабости преку назначување на компетентен персонал кој ќе ги примени процедурите и контролите. Ова вклучува и исплата на соодветна и фер награда на сите државни службеници, така што тие нема да можат да бидат вклучени во корупција.

Персоналот во областите кои се особено ранливи на корупција мора да биде регрутиран со посебна внимателност. За извршните или раководни позиции, потребата за завршување на обуки за борба против корупција треба да биде предуслов за назначување, унапредување и наследување.

» ОБУКА

Секоја јавна институција треба да организира програма за обука за да ја зголеми свеста на вработените за опасноста од корупција. Програмата за обука е потребна за да се забрза разбирањето на опасноста од корупција, со што ќе се зголемат напорите за спречување на корупцијата. Обуката треба периодично да се повторува и треба да ја покрива потребата и рангот на специфичната позиција. Ново ангажираниот персонал треба да помине специфична обука за борба против корупцијата што ќе биде документирана во личното досие. Треба да се направат напори од страна на организацијата за да се обезбеди јасно разбирање на кодексот и постигнување на неговите принципи од страна на персоналот по обуката.

» РОТАЦИЈА НА РАБОТНО МЕСТО

Ротацијата на работното место е техника за дизајнирање на работа што систематски ги распоредува вработените на различни работни места и оддели во период од неколку години. Целта е да се изложат вработените на различни искуства и пошироката разновидност на вештини за да го подобрат задоволството од работата и да меѓусебно да се обучат. Покрај тоа што претставува механизам за учење, ротацијата на работното место може да се користи и како алатка за спречување на корупција. Сепак, постојат и позитивни и негативни ефекти вклучени во ротацијата на работното место, кои треба да се земат предвид при донесување на одлука за користење на оваа техника.

Позитивен ефект на ротација на работното место

Ротацијата на работното место е аспект на успешно работно опкружување што работодавците често го игнорираат. Ротацијата на работното место може да обезбеди огромни придобивки и за вработените и за работодавците, вклучително и во следната област:

Зголемување на знаењето на вработените: Ротирачките работни места им овозможуваат на вработените да научат различни аспекти на работата, да стекнат поширок спектар од нивните студии и да искушат како најдобро да ги извршуваат своите работи. Оттука, тие имаат можност да ги научат потребните вештини што можат да им помогнат да напредуваат во рамките на организацијата. Ова исто така може да го зајакне нивниот морал и лична ефикасност. Освен тоа, да се имаат неколку вработени кои имаат познавања од различни задачи, може да биде од корист доколку еден вработен одлучи да си замине, другиот може да го заземе своето место без да се потребни премногу напори.

Клучен персонал: Работодавачите често имаат потешкотии во обидот да се вработуваат лица на клучни позиции или вештини кои се тешко да се најдат. Ротацијата на работното место го решава ова нудејќи внатрешен сет на вештини на вработените кои честопати можат да бидат корисни и на други позиции, покрај моменталните. Оттука, организацијата може да работи поефикасно, и како резултат, да стане попродуктивна и попрофитабилна.

Заштеда на трошоците: Се чини дека ротацијата на работното место е скапа, но во реалноста за вработување на некој што е потполно нов на некоја позиција, ќе треба дополнителна обука.

Развој на кариера: На ротацијата на работното место може да се гледа како на средство за развој на кариерата на вработениот и за негово поместување странично. Без оглед на поместувањето, тоа може да се советува како унапредување или напредување по патот на кариерата до нова позиција, што бара дополнително знаење во различни оддели или активности на организацијата.

Минимизирање на корупцијата: Наместо неколку вработени да преземаат активности кои имаат висок ризик од корупција, повеќе вработени можат да бидат обучени да ги преземаат и тие активности со што ризикот од корупција може да се намали, особено кога се комбинираат со распределување на задачи за ротација на работното место.

Негативни ефекти од ротација на работното место:

Постојат некои негативни атрибути поврзани со ротација на работното место. Некои позиции во рамките на една организација може да не бидат подобни за ротација поради потребата од специјална експертиза. Овие позиции може да не одговараат на профилот на можностите за ротација, поради правилата и прописите за компетентност, како и трошоците вклучени за обука на работниците. Друг проблем со кој се соочуваат организациите е можноста да се надомести персоналот за соработка со примена на ротација на работни места, бидејќи тоа може да доведе до нееднаквост во платите. Користењето на ротацијата на работното место може да има ефект на намалување на работната сила поради вклучената вкрстена обука; една организација можеби нема потреба да ангажира дополнителен персонал за покривање на работните места и може да ги отпушти сегашните вработени кои повеќе не се сметаат за неопходни. Конечно, ротацијата на работата може да доведе до неправилно однесување, вклучително и корупција, особено ако вработен сака да избегне таква ротација.

Ротација на работното место како алатка за борба против корупцијата:

Одлуката за искористување на ротацијата на работното место треба темелно да се процени врз основа не само на позитивните, туку и на негативните аспекти со кои може да се соочи организацијата. Уште поважно, организацијата, исто така треба да го процени ризикот од корупција поврзана со задачата. Иако највисокото раководство може да има претстава за тоа што е корупција, сликата може да се разликува од извршител до извршител и може навистина широко да се разликува во однос на вистинската природа на корупцијата. Со цел да се донесе политика за ротација на работното место за борба против корупцијата во организацијата, потребна е целосна проценка на ризикот од корупција за да се идентификуваат специфичните можности врз основа на дадениот сет на операции. Само тогаш може да се дизајнира систем на внатрешни контроли поврзани со ротација на работните места за да се решат тие специфични ризици. Дури и тогаш, корупцијата никогаш не може вистински да се елиминира, но може да обезбеди разумно уверување дека не само примерите на корупција, туку и трошењето и општата злоупотреба на ресурсите може да се намалат.

Црвените знамиња се индикатори за рано предупредување дека ризикот од корупција во одредена област е или поголем отколку што е нормално толерантен, или се зголемил за одреден временски период. Важно е идентификувањето на активности и на работни места кои се особено изложени на ризик во врска со корупцијата. Потребата од ротација на работното место треба да се разгледа кога се забележува одредено однесување на вработените, вклучувајќи го следново:

- Вработениот одржува многу блиски односи со продавачи или клиенти
- Вработениот доминира во пристапот и контролира одреден процес
- Вработениот одбива унапредување
- Вработениот одбива да земе време за одмор
- Вработениот непотребно работи прекувремено
- Се намалува продуктивноста и се зголемуваат знаците на незадоволство на работа
- Се менува расположението и се зголемува раздразливоста
- Се позајмуваат пари од соработниците
- Евиденцијата за уредност се препишува
- Нагло зголемување на видливоста на материјалните добра, без разумна причина
- Очигледно зголемување на отсуството од работа
- Надзорот не е пожелен
- Уништување на информации поврзани со работата

Спроведување на ротација на работни места:

Политиката на ротација на работните места варира помеѓу субјектите. На пример, во една земја - членка на INTOSAI, раководителите на регионалните оддели на федералните тела и нивните заменици, одговорни за контролните и надзорните функции, ќе бидат предмет на ротација на работното место. Во април 2010 година, владата усвои мерки насочени кон спроведување механизам за ротација на работните места за јавните службеници. Потребата од ротација на работното место како антикорупциска мерка, исто така се бара со закон поврзано со федералниот јавен сервис во оваа земја. Мандатот на службата за раководителите на регионалните оддели и нивните заменици ќе трае од три до пет години. Сите одлуки за нивната ротација на работните места ќе бидат донесени од претседателот или владата. Ротацијата на работните места за јавните службеници се споменува и во Конвенцијата на Обединетите нации против корупција (UNCAC) донесена во 2003 година. Оваа земја - членка претходно го ратификуваше овој законски обврзувачки меѓународен инструмент за борба против корупција, кој ги обврзува потписниците да спроведат низа антикорупциски мерки кои влијаат врз законодавството, институциите и практиките на нивната држава.

За да се осигури дека ротацијата на работното место е доволна и ефективна, ревизорот треба да преземе неопходни чекори за да утврди постоење на контролни механизми.

Постојат неколку прашања во врска со планирањето и спроведувањето на ротацијата на работното место што треба да ги постави ревизорот, вклучително и:

- Дали субјектот има каква било политика во врска со ротацијата на работното место?
- Дали неговиот дизајн се заснова врз анализа на ризик?
- Дали политиката се спроведува? Ако не, зошто?
- Кој донесува одлуки во врска со ротацијата на работното место?
- Дали тој/таа има овластување?
- Кој ги исполнува условите за ротација на работното место? Зошто?
- Какво дејствие е преземено за да се осигура дека ќе се придржува политиката во иднина?
- Дали политиката се прегледува?
- Како, кога и зошто треба да се изврши ротација?

- Колку време е потребно за да се избере вистинскиот кандидат?
- Дали се известени вистинските луѓе?

2.5.1.4 ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА

Внатрешната контрола е општо дефинирана како процес, под влијание на бордот на директори на организацијата, раководството и другиот персонал, дизајниран да обезбеди разумно уверување во однос на постигнувањето на целите во следните категории: ефективност и ефикасност на работењето, сигурност на финансиските и нефинансиските известување и усогласеност со важечките закони и регулативи.

Внатрешната контрола е исто така процес дизајниран за да обезбеди сигурно финансиско известување, ефективно и ефикасно работење и усогласеност со важечките закони со цел да се заштитат средствата на организацијата од кражба и неовластено користење, стекнување или отстранување.⁴²

Покрај тоа, внатрешните контроли вклучуваат програма за обука за анализирање и подготовка на извештаи за различни административни нивоа, што им овозможуваат на извршните директори да спроведат внатрешна контрола во разни активности, особено во големи организации.

Примери за внатрешни контроли се:

- поделба на должностите
- Принцип на повеќе очи (заб.на прев. понекогаш се среќава и како „правило на двајца“)
- надзор
- Процеси на транспарентно донесување на одлуки
- потреба од познавање на принципот
- Активности за контрола на информациска технологијата

“Постојат неколку клуча за ефективна превенција од корупција, но некои од најважните алатки во институцијата или организацијата се силни внатрешни контроли⁴³. Фокусот на овој дел е насочен кон зајакнување на улогата на внатрешната контрола во спречувањето на корупцијата.

⁴² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 2013.

⁴³ Fraud prevention: Improving internal controls, By Daniel Draz, M.S., CFE, March 2011. <http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls->

Следните студии на случај илустрираат некои слабости во внатрешните контроли:

» СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 1

Во 2010 година, изведувач понудува тендер за изградба на автопат од страна на Министерството на федералната влада. На ден пред објавувањето на резултатот од тендерот, изведувачот добил е-пошта испратена од непозната веб-сметка со која се бара мито во износ од процент од вредноста на проектот за да се гарантира дека изведувачот ќе го добие проектот. Изведувачот не одговора и тендерот беше доделен на друга страна.

Првичната жалба на изведувачот беше истражена за тоа какви докази може да се добијат и резултатите беа доставени до Министерството. Како резултат на истрагата, откриени се бројни фактори што придонесуваат, во она што се покажа како наместен тендер од страна на вработен во Министерството, кој на крајот беше осуден за прекршок од страна на судот, што би ги подигнало црвените знамиња за потенцијална корупција. Сторителот бил одговорен за голем број функции во министерството и тоа се должело на недостаток на разграничување на должностите.

» СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 2

Информациите беа обезбедени од свиркач, до Главниот извршен директор, дека двајца вработени одговорни за работилницата, добиваат мито од изведувачот за транспорт. Истрагата откри информација што укажува на тоа дека плаќањата се направени од изведувачот кон вработените во работилницата. Покрај тоа, утврдено е дека изведувачот и натплаќал на организацијата и биле откриени бројни други сомневања од измами извршени врз организацијата од страна на двајцата вработени. Откриено е дека едно од двете инволвирани лица е одговорно за нарачување на работата од изведувачот, подготвувајќи материјални нарачки што треба да ги потпишат раководителите на проектот задолжени за буџетот и честопати потпишани на фактурите. Ова покажува дека немало разграничување на должностите во оваа организација.

» СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 3

Организација често добивала поплаки од страна на снабдувач за прескапите цени. Извршена е истрага за сомневање за натплаќање од добавувач кој обезбедува услуги според договорот. Истрагата започна како преглед на податоци за дупли плаќања и кога голем број на настани беа откриени, истрагата беше проширена. Откриени се понатамошни аномалии, вклучувајќи плаќања за напредок на работата, обработени без соодветни оправдувања или пресвртница поврзана со плаќање кое не е достигнато. Пронајдени се и плаќања или фактури кои не можат да бидат поврзани со некоја посебна работа. Прегледувањето на односот со продавачот посочи нагло зголемување на обемот на работа, три години пред тоа. Откриено е дека тендерските документи биле напишани за да го фаворизираат продавачот од страна на поединци кои го препорачале продавачот. Ова се случи во оваа организација поради никакво разграничување на должностите.

Да се знае каде да се бараат области ранливи на корупција и кои специфични знаци или црвени знамиња треба да се бараат е важна почетна точка за управување со ризиците од корупција. Откако тие ќе бидат идентификувани, може да се развијат и спроведат политики за спречување на корупцијата. Таквите политики треба да одговараат на точниот профил на ризик за една организација, како и да обезбедат програми за обука и свесност кои се насочени кон точките на ризик, да поттикнуваат ефективно разграничување на должностите и да вклучуваат насочени ненадејни ревизии за откривање на коруптивни акти.

Следните студии на случаи ги илустрираат некои од знаците на слабости во надзорните контроли:

» СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 1

Во една владина организација беше известно дека извршен службеник на одборот за регионален развој се впуштил во коруптивно однесување. Тој незаконски имал добиено јавни средства и ги користел во сопствена и во корист на неговото семејство.

Човекот беше јавен службеник од висок ранг и долго стоеше на скромната плата, а работеше на локација далеку од седиштето на неговата организација. Линиите за известување беа двосмислени или не беа соодветно разбрани или применети. Овој недостаток на надзор значеше дека тој е во состојба да спроведе високо ниво на дискреција.

Друг фактор на ризик, идентификуван во истрагата беше очигледниот недостаток на насока од страна на високото раководство и недостаток на управување со резултатите. Од службениците на далечина се очекуваше да ја дефинираат, креираат и управуваат сопствената програма за работа, со минимално повикување на главното седиште и со мал или без надзор.

Беше препорачано:

- да се постават соодветни контроли за управување, управување со перформанси, отчетност и известување за мали далечни канцеларии и програмите за внатрешна ревизија да посветат особено внимание на управувањето со нивните програми и трошоци и
- да се обезбеди соодветен пристап на вработените во регионалните и оддалечените канцеларии за да вклучат обука, вклучително и обука за етички стандарди и кодекси на однесување.

» СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 2

Во институт за обука под Министерството за млади и спорт, беше склучен договор за набавка со изведувач за снабдување на одредени алатки за специфичните програми, спроведени во институтот за обука. Сепак, ревизорот откри дека има значителни разлики во цената цитирана во договорите на добавувачот споредени со цените на истите алатки што ги снабдуваа различни добавувачи на истата институција. Во овој случај, беа наплаќани прекумерни цени за алатки, дигитални фотоапарати и други предмети.

Основната причина беше припишана на отсуството на надзор од раководителот на институтот за обука. Соодветен надзор е неопходен во работењето како што се оние надзори поврзани со договорите. Откриено е дека следењето на работењето на договорот е клучот за да се осигури дека добавувачите ги исполнуваат условите на договорот за цената, стандардите и испораката.

» СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 3

Агенцијата за борба против корупција уапси инженер со општинскиот совет и со изведувачот, за наводен поткуп вклучувајќи 47.100 САД долари. Изведувачот беше уапсен за наводно обезбедување на лажни информации кога го изнел

своето барање за изградба на потпорен ѕид. Инженерот беше уапсен бидејќи се тврдеше дека го охрабрувал изведувачот. Откриено е дека изведувачот поднел барање за 88.100 САД долари како трошок за изградба на потпорниот ѕид, а всушност цената била само 41.000 САД долари. Двајцата беа под истрага и беа обвинети пред судот.

Ревизорите за време на извршениот преглед откриле дека изведувачот дозволил измени без да се спроведе надзор, без никаква документарна поддршка и верификација од претпоставените. Ревизорите исто така ги идентификуваа надзорот, како и недостатокот на обука, како слабости на внатрешната контрола.

2.5.1.5 УПОТРЕБА НА Е-ВЛАДА

Е-владата исто така може да се користи како специфична мерка за корупција, бидејќи употребата на ИТ го обезличува и стандардизира обезбедувањето на услуги, бара тие правила и процедури да се стандардизираат и да бидат експлицитни за ефикасно функционирање на ИТ системите и го прави возможно следењето на одлуки и активности. Сите овие служат како пречка за корупцијата.

2.5.2 ОТКРИВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА

Менаџерите ја имаат задача постојано да ги следат нивните операции и да преземат навремени, одговорни мерки за сите наоди од работење кое не е редовно, не е економично, не е ефикасно и не е ефективно. Следењето на операциите е многу важно за да се осигура дека контролите ги постигнуваат посакуваните резултати. Често се открива дека без потребното разбирање и следење на луѓето им е поудобно да не ги следат утврдените практики на контрола. Во некои случаи, се идентификуваат и пријавуваат случаи на слаба внатрешна контрола, раководството реагира на покренатите точки и вообичаено се преземаат рани корективни активности.

Може да се разгледаат следниве примери на инструменти за откривање на корупција:

2.5.2.1 МЕХАНИЗАМ НА СВИРКАЊЕ

Механизмот на свиркање е формално средство за комуникација воспоставено од институцијата, така што јавните службеници и која било заинтересирана трета страна можат да обезбедат информации за можни коруптивни дејствија или престапи што се случиле во минатото или се случуваат во моментот.

Овој механизам може да се состои од сандачиња, телефонски линии, е-пошта или веб-страници, дизајнирани за да ги примаат горенаведените пријави.

Механизмите за свиркање се основно средство за превенција, откривање и спречување на коруптивни активности, нарушувања на интегритетот и несоодветно однесување.

Специјализирани студии посочуваат дека механизмите за свиркање, традиционално биле најефикасниот начин за откривање коруптивни активности, измами и други нерегуларни однесувања, надминувајќи ги далеку другите контроли на корупцијата, како што се надворешните и внатрешните ревизии и одобрувањата од раководството.

Овие механизми се исто така важни елементи на одвраќање, бидејќи ја пренесуваат пораката дека активностите што се спротивставуваат на политиката на интегритет, може лесно да се пријават и да се води грижа за нив.

Исто така, кога ваквиот механизам соодветно е прилагоден на потребите на институцијата и се спроведува, тој значително го намалува количеството на реална корупција што се случува и износот на загубите со кои се соочува институцијата поради рано откривање.

Правилното спроведување на механизмот на свиркање бара меѓу другото, правилата да бидат соодветно соопштени во рамките на институцијата на секое ниво и со заинтересираните трети страни. Политиката, исто така, треба да гарантира дека свиркачите можат да информираат за неправилности на анонимен начин, доверлив начин и без последици.

Механизмот мора да вклучува систем за следење кој ги евидентира извештаите и кој обезбедува соодветно следење на извештаите. Антикорупциската единица на институцијата или нејзин еквивалент, треба да ја надгледува ефективноста на усогласеноста со механизмот.

Високото раководство мора периодично да промовира дека секоја сомнителна активност е навремено пријавена и да ја нагласи анонимноста на укажувачите и недостатокот на репресалии за нив.

Институтот за внатрешни ревизори обезбедува рамка на светски професионални практики, што исто така може да бидат земени во предвид од страна на ревизорите кои го оценуваат системот за превенција на корупција.⁴⁴

2.5.2.2 ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА

Внатрешната ревизија е важна алатка за откривање на коруптивни практики и обично може да се подели на:

- a) Административна (оперативна) ревизија што вклучува:
 - проценка и тестирање на административните активности и резултатите од управувањето;
 - проценка и испитување на процесите на субјектот и
 - проценка на ефикасноста на искористување на човечките и материјалните ресурси и развој на препораки за подобрување.
- b) Финансиската ревизија се фокусира на утврдување дали финансиските информации на ентитетот се презентирани во согласност со применливото финансиско известување и регулаторната рамка⁴⁵, вклучително:
 - следење на сметководствените записи преку извршување на документарни и аритметички тестови;
 - утврдување на интегритетот и компатибилноста на системите, регулативите и општо прифатените сметководствени принципи;
 - обезбедување присуство на заштитни мерки за средствата од проневера, измама и злоупотреба и
 - тестирање и проценка на силата, сигурноста и ефикасноста на внатрешните контроли.

⁴⁴ <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>

⁴⁵ ISSAI 200 Financial Audit Principles.

Од ревизорите на ВРИ се очекува да ги постават најмалку следниве прашања во врска со внатрешните ревизии, вклучително и дали внатрешните ревизори:

- ги извршуваат своите должности чесно, вредно и одговорно?
- ја набљудуваат примената на финансиските закони и очекуваат да откријат неправилности со тоа?
- да ги почитуваат и промовираат правните и етичките цели на нивната институција?
- да учествуваат во какви било активности што можат да ги поткопаат нивните непристрасни проценки?
- да прифаќаат какви било активности што можат да го нарушат нивното професионално расудување?
- ги откриваат сите материјални наоди откриени во текот на нивната работа?
- ги заштитуваат информациите добиени во текот на нивната работа, според принципот на доверливост?
- ги извршуваат своите должности со должно внимание и внимателност, во согласност со стандардите на професијата?
- постојано ја подобруваат и развиваат нивната ефикасност и ефективност при извршувањето на нивните должности?

2.5.3 ОДГОВОР НА КОРУПЦИЈА

Секоја организација треба да осигури дека корумпираното или измамничко неприфатливо однесување е предмет на соодветен одговор или реакција од страна на раководството. Ова вклучува мерки утврдени со кривично право, дисциплинско право, трудово право или приватно право. Случаите за корупција треба да се анализираат и онаму каде е потребно, треба да бидат причина за повторно прегледување на мерките за спречување на корупција.

Одговорот на корупција се однесува на план за акција што е воспоставен кога е откриено или пријавено сомнение за коруптивно однесување. Целта на овој план е да ги дефинира одговорностите за активностите, како што се:

- Испитување на случаи на корупција и преземање соодветни активности,
- Обезбедување докази за дисциплинска и/или кривична постапка,
- Спречување на понатамошна загуба,

- Поврат на загубите,
- Воспоставување линии за комуникација со релевантните организации за спроведување на законот,
- Преглед на внатрешни контроли според случај на корупција и
- Аранжмани за пријавување на корупција.

Еднаш откако е пријавен или идентификуван случај на сомневање за корупција, треба да се направи проценка на ситуацијата. Треба да се земат предвид следниве фактори:

- Изворот на откривање на сомневање во можна корупција,
- Автентичноста на првично добиените информации; и
- Првична проценка на линискотот раководство за околностите кои се вклучени.

Целта на проценката е да дозволи да се донесе одлука за соодветно дејствие што треба да се преземе. Ова може да вклучува:

- Без разлика дали е значајно или не, ова прашање треба да биде пријавено до релевантните организации за спроведување на законот,
- Без разлика дали е значајно или не, прашањето бара да се извести Државната ревизорска институција или која било друга надворешна организација,
- Без разлика дали е потребна или не, се бара формална внатрешна истрага,
- Кој треба да ја спроведе внатрешна истрага,
- Без разлика дали треба или не, да се преземат активности за обезбедување на средствата, ресурсите или информациите на организацијата.

Корупција која е сомнителна треба да биде пријавена кај релевантните организации за спроведување на законот, онаму каде што постои веројатност дека се случила криминална активност. Доколку се смета дека сомнителната активност за корупција или за измама е од ваква природа и прашањето е пријавено до релевантните организации за спроведување на законот, персоналот на организацијата не смее да направи обид да го испита вработениот (и) или трети лица кои се вклучени бидејќи тоа може да ги прејудицира идните истраги и последователни гонења на релевантните организации за спроведување на законот.

Истрагите може да вклучуваат луѓе од самата организација, како што се внатрешни ревизори или финансиски менаџери, или може да вклучуваат надворешни страни кои имаат посебни вештини и се ангажирани специјално за да и помогнат на истрагата.

Одлуката ќе зависи од околностите и потребната релевантна експертиза. Во секој случај, избраното лице мора да има соодветни квалификации и искуство за да спроведе истрага. Во некои случаи може да биде потребно да се преземат активности за обезбедување на средствата и зачувување на информациите. Таквите активности може да вклучуваат:

- Упатување на раководителот на човечки ресурси да го отстрани или да го суспендира од работа осомничениот вработен (и) во очекување на резултатот од каква било истрага,
- Обезбедување на работната станица и документацијата на осомничениот и нивна достапност за осомничениот и сите други неовластени вработени,
- Упатување на раководителот на информатичка технологија да осигура дека не може да се пристапи, уништи или оштети информацијата содржана на компјутери, лаптопи или на мрежата на организацијата, поврзани со корупцијата,
- Ако надворешен изведувач/снабдувач/консултант е сомнителен, се упатува раководителот на финансии веднаш да ги суспендира сите доспеани исплати и
- се врши физичко обезбедување на пари, средства или друг материјал што може да биде изложен на ризик.

Како дел од испитувањето, вистинскиот износ на каква било загуба ќе се измери до степен до кој е можно. Во сите случаи треба да се бара враќање на загубите предизвикани од каква било коруптивна, измамничка или неетичка активност. Ова вклучува проценка на трошоците наспроти придобивките. Кога загубата е значителна, треба да се обезбедат правни совети за можноста за замрзнување на имотот на осомничениот преку судот, во очекување на заклучок од истрагата. Исто така, може да се добијат правни совети во врска со изгледите за враќање на загубите преку граѓански суд, доколку засегнатото лице одбие да изврши плаќање.

Критичниот исход од истрагата за корупција е идентификување на неуспесите на контролите кои овозможиле појава на корупција. Во секој случај каде што е откриена коруптивна активност, треба да се изврши преглед за да се процени соодветноста на внатрешните контроли на организацијата и да се утврди какво

дејствие треба да се преземе.

Без оглед дали истрагата е внатрешна или надворешна, треба да се водат соодветни записи за сите истраги. Ова вклучува за самата истрага и какви било последователни дисциплински постапки и промени во аранжманите за внатрешна контрола.

Откако ќе заврши истрагата, резултатите треба да бидат пријавени до Одборот на директори или Одборот за ревизија и раководителот на внатрешната ревизија. Може да се презентира и годишен извештај за корупција, во кој се наведени следни детали:

- Сите случаи на корупција пријавени против организацијата,
- Исполот од внатрешните истраги за корупција,
- Статусот на случаи на корупција кои се однесуваат на надворешни организации за истрага,
- Резултатите од сите завршени гонења или административни активности, и
- Измените на внатрешната контрола, направени после каква било корупција.

2.6 КОМУНИКАЦИЈА - ИЗВЕСТУВАЊЕ

2.6.1 ИЗВЕСТУВАЊЕ КОН ИНСТИТУЦИИТЕ НАДВОР ОД СУБЈЕКТОТ КОЈ Е ПРЕДМЕТ НА РЕВИЗИЈА (ВРИ, ПАРЛАМЕНТ, ГРУПИ ОД ИНТЕРЕС, ОБВИНИТЕЛСТВО)

Информациите се неопходни за институцијата да ги извршува своите одговорности за спречување на корупција и да ги извршува своите активности на начин што придонесува за исполнување на посакуваните резултати и целите и во рамки на ефективно и транспарентно опкружување.

Исто така, кога комуникацијата тече внатрешно и надворешно, на јавните службеници им се даваат потребните информации за извршување на активности за борба против корупција на дневна основа и им овозможува да ги разберат индивидуалните удели на одговорност за постигнување на посакуваните резултати и целите на институционалниот интегритет, исполнувањето на законските обврски и избегнување на злоупотреба или трошење на ресурси.



Слика 3: Текови на надворешна и внатрешна комуникација, ВРИ на Мексико

2.6.2 СОБИРАЊЕ И РАСПРОСТРАНУВАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ВНАТРЕШНИ И НАДВОРЕШНИ ИЗВОРИ

Информациите што доаѓаат од внатрешни и надворешни единици постојано се собираат и се анализираат, додека институциите ги извршуваат своите должности и донесуваат одлуки во врска со општото функционирање на институцијата и специфичните активности на секоја област.

Од суштинско значење е институцијата да применува соодветни механизми во текот на овој процес, за да идентификува и комуницира во рамките на организациската структура со информации релевантни за заштитата на интегритетот.

Единицата за борба против корупција или нејзиниот институционален еквивалент, мора да уверат дека релевантните и применливи информации, произведени внатрешно, навремено стигнуваат до високиот менаџмент и раководителот на институцијата.

Како придружна карактеристика, оваа единица исто така треба да следи за какви било надворешни информации, а кои можат да бидат релевантни за институцијата која ги исполнува нејзините посакувани резултати и цели на интегритет и да ги сподели овие информации со високото раководство и раководителот на институцијата. Таквите информации можат да вклучуваат: наоди од ревизијата, законски измени што влијаат врз работењето на институцијата или издавање на нови упатства, правила за работа или општи програми поврзани со субјектот.

Институцијата ќе има подобри шанси да биде ефективна и ефикасна во однос на нејзините задачи и одговорности во однос на интегритетот, доколку е ефикасна во идентификувањето, собирањето и доставувањето на релевантни информации до соодветните јавни службеници, на правилен начин и во вистинско време.

Што се однесува до раководството на средно ниво, тие треба да добијат аналитички информации кои ќе им помогнат да идентификуваат конкретни активности што треба да се извршат, со цел да го промовираат интегритетот и да ја избегнат корупција во нивните области на одговорност. Степенот на деталност на оваа информација ќе зависи од нивото на директивата.

Презентираните информации треба да бидат јасни, едноставни, синтетизирани и треба да бидат при рака за ефективно следење на ранливите настани, активности и операции што ги подобруваат брзите одговори.

Сумирано, сите јавни службеници, според нивното ниво на овластување и нивниот степен на одговорност наспроти институционалниот интегритет, мора да примаат информации што им помагаат да утврдат дали се исполнети стратешките цели за борба против корупција, дали годишните планови за развој на одредена тема се следат и дали се постигнати институционалните цели за транспарентност, законитост и отчетност.

2.6.3 КОМУНИКАЦИЈА

Комуницирањето е континуиран процес на обезбедување, разменување и добивање на информации кои институцијата ги спроведува, за да го поддржи собирањето и ширењето на релевантни информации, што ја штити од корупција и помага да се заштити нејзиниот интегритет.

Внатрешната комуникација е средство за пренесување и ширење на информации низ целата институција.

Таквите информации им овозможуваат на јавните службеници да добијат од раководителот на институцијата и високиот менаџмент јасна порака во која се наведува дека борбата против корупцијата, внатрешната контрола и одговорностите за зајакнување на интегритетот, треба да се сфатат сериозно.

Надворешната комуникација оди во двете насоки: од една страна им обезбедува на институциите надворешни информации поврзани со нејзините вредности и принципи и во исто време, тоа е канал преку кој субјектот доставува информации до надворешни страни, како одговор на сопствените потреби, очекувања и критериуми за институционален интегритет.

На овој начин, комуникацијата со други јавни институции, даватели на услуги, медиуми, граѓанство и други засегнати страни и овозможува на институцијата да собере и да испорача информации за да ја развие и за подобро да ја реши мисијата, посакуваните резултати, целите и ризиците по интегритетот со кои институцијата се соочува.

Иако постојат повеќе начини и средства кои се на располагање на институциите, секоја организација треба да ги воспостави оние кои се најпогодни според нејзиниот мандат и должности.

2.6.4 ПИШАН ПЛАН И ИНСТИТУЦИОНАЛНА КОМУНИКАЦИЈА

Методите за комуникација во рамки на институциите, меѓу другите, вклучуваат прирачници, упатства, директиви, политики, процедури, извештаи, белешки, статистички извештаи, известувања, информативни табли, веб-страници, интранет, снимени пораки и видеа, е-пошта и говори.

Овие методи треба да обезбедат квалитет на информациите во смисла на интегритетот, веродостојноста, комплетноста, прецизноста и соодветноста; објавувањето на несигурни или погрешни информации влијае врз имиџот на институцијата и ја зголемува можноста за материјализирање на корупцијата.

Оттука, институциите треба да развиваат, администрираат и да ги тестираат своите информационални системи и да го следат планот за континуирано подобрување за да ја гарантираат ефективноста и веродостојноста на информациите што ги пренесуваат.

Работата на информациските и комуникациските системи треба да се заснова врз план чии посакувани резултати и цели се поврзани со стартешкиот план на институцијата, обезбедувајќи постоење на механизми за да се идентификуваат претстојните потреби за информации.

Исто така, како дел од процесот на управување со информации, институцијата треба да ја контролира, анализира, проценува и подобрува нивната технолошка инфраструктура, со цел да ја зголеми нивната способност за одговор кон корисниците.

Раководителот на институцијата и високиот менаџмент треба периодично да ги надгледуваат со соодветни механизми, квалитетот на произведените и пренесените информации во согласност со директивите содржани во планот за континуирано подобрување на информациските системи. Овие активности треба да ги земат предвид факторите како што се прецизноста и точноста на содржината, како и релевантноста и достапноста на податоците.

Треба да се истакне дека информациите што институциите ги пренесуваат кон надворешните страни, обично се регулираат со законски обврски во однос на транспарентноста, отчетноста и пристапот до информации. Така, податоците собрани од владините институции се јавни; јавните службеници не поседуваат права на ексклузивитет над нив и тие мора да им бидат достапни на барателите.

Секоја институција треба да ги анализира своите обврски за пристап до информации и да ги воспостави механизмите за комуникација што ќе ги користи за ширење и доставување на податоци во согласност со важечките законски одредби.

2.6.5 ЕФИКАСНА ВНАТРЕШНА КОМУНИКАЦИЈА

Ефикасната внатрешна комуникација претставува централен елемент за осигурување дека правилата и директивите за интегритет се применуваат навремено и соодветно, затоа што е неопходно да се шири горенаведената порака на раководителот на институцијата за сериозноста на одговорностите за борба против корупцијата. Затоа, владините институции мораат да воспостават механизми што го олеснуваат вертикалниот, хоризонталниот и попречниот проток на информации во ентитетот, за да се промовира динамична, едноставна и брза комуникација помеѓу различните линии на овластувања.

Јавните службеници мора да бидат јасно информирани за нивните специфични задачи преку формални механизми за да ги идентификуваат своите одговорности во врска со заштитата на интегритетот и начинот на кој нивната работа е меѓусебно поврзана со онаа на другите јавни службеници и трети лица. Ова помага да се спречат и одвратат можните коруптивни активности.

Понатаму, комуникацијата за прашањата на интегритетот, треба да вклучува известување на јавните службеници дека, доколку откријат недостаток на спроведување на постоечка контрола, не само што треба да го анализираат и регистрираат инцидентот, туку и основните причини што довеле до него, со цел да бидат во можност да ги поправат структурните слабости на контролите против корупцијата.

Постојат случаи во кои некои области на институцијата се привремено или периодично лоцирани на далечни географски места. Доколку е така, субјектот мора да направи посебни напори за да обезбеди соодветна постојана комуникација помеѓу високиот менаџмент и сите оперативни директори и дека регионалните програми се правилно воспоставени.

Таквата интеракција треба да создаде синергија што ќе придонесе кон осигурување дека сите јавни службеници, без оглед на местото каде што се наоѓаат, работат кон истите посакувани резултати и цели и дека секоја област е свесна за индикаторите за интегритет и директивите за борба против корупцијата.

Институцијата мора да воспостави соодветни механизми за службените лица да комуницираат со релевантни и применливи информации за интегритет до повисоките хиерархиски нивоа, без да зависат од нивниот директен претпоставен. За возврат, раководителот на институцијата и високиот менаџмент мора да покажат вистинска волја да слушнат.

Вообичаена практика за постигнување на оваа цел е воведување на веб-страници или е-пошта, телефони или поштенско сандаче. Сите примени случаи треба да бидат регистрирани и соодветно и навремено следени под јасно дефинирани линии на овластувања.

Како што споменавме погоре, вработените мора да бидат сигурни дека нема да бидат под репресија заради информирање за можни коруптивни дела или повреди на политиката за интегритет. Во спротивно, ефективноста на механизмот за свиркање ќе биде сериозно намалена.

Како дополнителна активност на каналите за комуникација со нерегуларностите, институциите дизајнираат механизми за да им дозволат на јавните службеници и третите заинтересирани страни да предложат подобрувања во работењето на

ентитетот, како што се поштенски сандачиња, е-пошта или телефонски линии. Конечно, кодексот на етика и етичкото однесување играат важна улога како методи на внатрешна комуникација кои го распространуваат знаењето за однесувањата кои се прифатливи и оние кои не се, како и за последиците од несоодветното однесување.

2.6.6 ЕФИКАСНА НАДВОРЕШНА КОМУНИКАЦИЈА

Со цел да се ублажи можната корупција од надворешни страни, важно е субјектите да воспостават ефикасна комуникација со сите субјекти кои може да имаат влијание врз интегритетот на нејзините активности, програми, проекти, операции и други институционални активности.

Затоа, институциите мора да применат формални канали за комуникација со други јавни субјекти, даватели на услуги, изведувачи, консултанти, граѓани и други групи на интерес кои можат да придонесат за квалитетот и дизајнот на функциите, производите и услугите што ги нуди институцијата, во согласност со нејзиниот мандат и одговорности.

Проширената употреба на социјални мрежи и технолошкиот развој, придонесуваат кон примена на вакви практики. Без оглед на средствата со кои се добиваат информации од надворешни извори, тие треба формално да бидат обработени и документирани и мора постојано да се следат на начин кој ќе ја осигура нивната ефикасност.

Исто така, важно е институцијата да гарантира дека секоја надворешна страна со која комуницира е информирана за етичките правила што ги регулираат постапките на субјектот и дека ја пренесува пораката дека неправилни активности, меѓу другото, како што се поднесување неточни сметки или обид за мито на јавен службеник, ќе бидат откриени и санкционирани.

Инфраструктурата што се справува со комуникациите, варира помеѓу субјектите според нивната природа, големина и мандат. Сепак, секоја јавна институција треба да осигури дека нејзините комуникации се во согласност со најдобрите практики преку јасни политики и програми што се соодветни во смисла на проценките на трошоците и придобивките.

2.6.7 ИЗДАВАЊЕ НА ИЗВЕШТАЈ

Комуникациските активности вклучуваат издавање институционални извештаи (како што се буџетски, финансиски, оперативни и програмски извештаи) со соодветен квалитет, содржина и обем и кои се составуваат под надзор на раководителот на институцијата, високиот менаџмент и секој вработен назначен со оваа одговорност.

Со цел извештаите да ги поддржуваат вредностите на институцијата, раководителот на институцијата и високиот менаџмент, мора да воспостават соодветни механизми со кои ќе се вклучат клучните принципи, како што се веродостојноста на податоците, со цел да се елиминира можноста за презентирање на неточни податоци и издавање на извештаи со низок квалитет (на пример, има недоволен обем или премногу сложена презентација).

Слично на тоа, извештаите не треба да ги преценуваат или потценуваат настаните и бројките што влијаат врз знаењето за позицијата на ентитетот. Оттука, институцијата мора формално да воспостави и да документира политика за издавање на извештаи, која треба да вклучува специфични процедури за секој од различните чекори: собирање на информации, проверка на податоците, тестирање на соодветноста и интегритетот на информациите, конечно одобрување од страна на компетентните и конечно објавување на документот.

Бидејќи мора да постојат логични и соодветни механизми за извештаите да се генерираат, раководителот на институцијата и високиот менаџмент, во нивната соодветната област на одговорност, мора да ги обелоденат сите податоци за реализација на ресурсите, буџетите и финансиските извештаи што се потребни за правилно да се разбере позицијата на субјектот. Преку тие активности, субјектот ја подобрува транспарентноста и отчетноста, во согласност со соодветните законски норми.

Поради важноста на издавањето на извештаите кои прецизно го одразуваат статусот на оперативноста на институцијата и напредокот кон постигнување на целите, од суштинско значење е раководителот на институцијата и високото раководство, на правилен и јасен начин, да утврдат внатрешни одговорности. На овој начин, информациите и постапките за овластување можат ефикасно да бидат распределени меѓу јавните службеници на точни нивоа на одговорност.

Исто така, политиката за издавање извештаи мора да утврди дека информациите им се достапни на високото раководство; мора да ги специфицира барањата за информации за да овозможи правилно извршување и мора точно да го дефинира степенот на исполнување на одговорностите.

Вработените вклучени во развивање и издавање на извештаи треба јасно да го разберат процесот на известување, вклучително и делегирање на одговорности и нивоа на прегледување, со цел да се избегне какво било дуплирање на напорите, контрадикторни упатства и конфузија помеѓу членовите на институцијата.

Во рамките на процесот на креирање на извештаи, обично постојат ризици како резултат на исклучување помеѓу оперативните и раководните активности. Сепак, политиката за издавање извештаи треба да воспостави структура на односи кои промовираат ефективна комуникација помеѓу високиот, средниот и оперативниот менаџмент.

2.7 СЛЕДЕЊЕ И МЕНУВАЊЕ

2.7.1 ПРОЦЕС НА ПОСТОЈАНО СЛЕДЕЊЕ

Дури и ако системот за спречување на корупција е соодветен и нема сериозни случаи на корупција или нарушување на интегритет, субјектите треба да останат будни и да воспоставуваат континуирани активности за мониторинг.

Раководителот на организацијата и високиот менаџмент мора да воспостават стратегија за да гарантираат постојан и ефективен процес на континуиран мониторинг и дека тоа овозможува независни проценки кога ќе се откријат недостатоците. Ефикасното следење и проценка треба повеќе да се фокусираат кон мерење на резултатите и напредокот кон постигнување на целите, наместо едноставно да ги разгледуваат резултатите и напредокот во спроведувањето на контролните активности.

Постојат различни видови на проценки кои субјектот може да ги изврши за специфични аспекти, како што се дизајнирање, имплементација и проценки на влијанието.

Оценката на дизајнот придонесува да се утврди одржливоста на системот за спречување на корупција и да се проценат можностите за успех. Тоа е направено

пред спроведувањето на контролите и вклучува анализи на методите за мерење според специфичен проблем кој треба да се реши и ресурсите што ги има субјектот.

Оценката на спроведувањето е релевантна за да се утврди дали програмата се извршува на најдобар можен начин. Оваа проценка се прави кога се воспоставени контролите за корупција и се состои од проверка дали јавните службеници ги вршат соодветните активности.

Оценката на влијанието има за цел да ги мери ефектите на системот, во врска со неговиот квалитет и обем. Оваа проценка се прави по спроведување на програмата и вклучува тестирање дали одредена ситуација се подобрила кога програмата била применета, во споредба со ситуацијата во која програмата не била применета.

Независниот периодичен преглед е поврзан со специфични делови од системот за внатрешна контрола.

За да се утврдат обемот и зачестеноста на независните проценки, институцијата мора да ги земе предвид резултатите од оценката на ризиците од корупција. Оваа проценка обично се прави внатре во субјектот и помага да се идентификуваат ранливите области на институцијата.

Институцијата, исто така, треба да спроведе независна проценка по релевантни промени во нејзините стратешки планови, кога има зголемување или намалување на персоналот или институционалните способности или кога информациските системи, поврзани со употребата на јавните ресурси, драматично се променети.

Дури и во отсуство на релевантни промени во активностите поврзани со јавните ресурси, погодно е често да се прават независни проценки на овие активности и на сите други активности подложни на корупција.

Понатаму, стратегијата за постојан мониторинг и независни проценки мора да биде јасно документирана и соопштена до вработените на институцијата. Институцијата мора да гарантира дека овие активности на надзор, ги извршуваат вработени со соодветни професионални и етички компетенции.

Заклучоците и резултатите од оценката, мора да бидат достапни за соодветните јавни службеници, за тие да можат да ги подобрат своите извршувања и да придонесат кон заштита на интегритетот.

2.7.2 АНАЛИЗИ НА НАУЧЕНИ ЛЕКЦИИ

Резултатите од следењето и проценките треба да се користат за подобрување на дизајнот и примената на активностите за управување со ризици од корупција. Примената на системот за спречување корупција не го елиминира постоењето на коруптивни случаи и нивоа. Бидејќи ниту еден систем не е совршен, контролите понекогаш може да бидат избегнати, а структурните слабости да не можат навремено да бидат идентификувани.

Затоа се бара, како дел од активностите за следење на програмата, детално да се анализираат веќе настанатите коруптивни дејствија и да се користат резултатите за трајно подобрување на системот.

Раководителот на институцијата и високиот менаџмент, во координација со одделот за корупција и внатрешните ревизори, мора да комуницираат со цел да се решат специфичните прашања и научените лекции. Преку динамичните повратни информации од тие комуникации, субјектот може да ги открие структурните проблеми што корупцијата ја прават можна и како последица на тоа, може да се подобри програмата за интегритет на институцијата, да се усвојат подобри мерки и да се спречи повторување на овие проблеми во иднина.

Како пример, треба да се постават следните прашања, така што нивните одговори можат да придонесат во напорите за борба против корупцијата и ќе помогнат да се концентрираат институционалните ресурси на поефикасен, ефективен и економичен начин:⁴⁶

- Како се случи дејството на корупција или нарушување на интегритетот?
- Кои контроли не успеаја? Зошто?
- Кои контроли беа избегнати? Од кого?
- Зошто претходно не било откриено незаконскотот дејствие?

⁴⁶ The Institute of Internal Auditors, Practice Guide “Internal Auditing and Fraud”

- Кои индикатори (црвени знамиња) не се видени од раководните тела, од раководителот на институцијата, од високото раководство и од контролните единици? Зошто?
- Како можат да се спречат идни незаконски дејствија или како можат лесно да се откријат?
- Кои контроли мора да се реформираат?
- Кои процеси за заштита на интегритетот мора да се подобрат?
- Каков вид на дополнителна обука е потребна?

3.1 СОРАБОТКА СО ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ ВКЛУЧЕНИ ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈА

Борбата против корупцијата бара формирање на институции со специфични капацитети за извршување дејствија за спречување и справување со корупцијата.⁴⁷ Затоа соработката помеѓу институциите вклучени во борбата против корупцијата, меѓу другите субјекти како што се ВРИ, организации или комисии со мисија за спречување на корупција е фундаментална.⁴⁸ Во оваа смисла, важно е таквите организми да ја зајакнат соработката меѓу нив, со цел да постигнат подобри резултати.

3.2 СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ВРХОВНИТЕ РЕВИЗОРСКИ ИНСТИТУЦИИ (ВРИ)

Бидејќи корупцијата е чест феномен во различни општества, без оглед на нивната форма на управување, борбата против корупцијата бара сеопфатна посветеност на институциите во секоја една земја, со цел да се изгради култура на јавна етика, со активно учество на граѓаните како целина.

⁴⁷ United Nations Convention against Corruption и

⁴⁸ Article 38 United Nations Convention against Corruption, states that State Parties shall take such measures as may be necessary to encourage, cooperation between, its public authorities, as well as its public officials, and, its authorities responsible for investigating and prosecuting criminal offences.

Во таа смисла, ВРИ имаат важна улога во борбата против корупцијата и од исполнувањето на овие одговорности може да имаат корист од размена на знаења и искуства едни со други, како што е наведено во Декларацијата на INTOSAI P-1 од Лима.⁴⁹ Врз основа на нивното искуство во спречување, откривање и санкционирање на коруптивни дејствија, во соодветната законска рамка, ВРИ може да развијат заеднички пристапи за борба против корупцијата, размена на добри практики и спроведување на заеднички дејствија.⁵⁰

За ова, секој ВРИ може, на пример, да донесе договори за соработка за откривање на дејствија на корупција кај меѓународни јавни набавки или размена на информации. Покрај тоа, секогаш кога законската рамка го дозволува тоа, ВРИ можат да вршат заеднички интервенции, како што се кооперативни ревизии по овие прашања.⁵¹

3.3 НАЗНАЧУВАЊЕ НА ВЛАДИНА АГЕНЦИЈА

Исто така, може да се формира владина агенција за промовирање на доброто управување и борба против корупција и справување со наводните случаи на корупција. Таа исто така, може да биде одговорна за обучување на деловниот сектор и финансиските институции за транспарентноста, интегритетот и други принципи на добро управување. Исто така, може да биде поврзана со меѓународните институции во случај на меѓународна корупција.

⁴⁹ Lima Declaration, article 15

⁵⁰ Article 43 United Nations Convention against Corruption, states that States Parties shall consider assisting each other in investigations of and proceedings in civil and administrative matters relating to corruption, where appropriate and consistent with their domestic legal system.

⁵¹ In January 2011, the Supreme Audit Office of the Czech Republic (Czech SAI – NKÚ) and the Bundesrechnungshof of Germany (German SAI – BRH) agreed to conduct parallel audits both of the EU-wide awarding of building contracts and of corruption prevention. The audit focused on the application of EU procurement law as transposed into national law and corruption prevention of contracts for building construction and road construction and/or transport. The audit also covered contract awards below the EU thresholds with a view to corruption prevention. For more references see http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf

I, the undersigned sworn court translator for the English language herein confirm, that the document submitted to me has been truly and properly translated into Macedonian language and in witness thereof I have hereto set my signature and affixed official seal. Skopje, 16.12.2020	Со мојот потпис и печат потврдувам дека правилно го извршив преводот од англиски јазик на македонски јазик. Скопје, 16.12.2020
Authorised juridical translator from/into English language	Овластен судски преведувач од македонски јазик на англиски јазик и обратно
Tanya Tasevska, M.Sc	Тања Тасевска, м-р