

GUID 5270

Smjernice za reviziju prevencije korupcije

Međunarodne standarde vrhovnih revizijskih institucija, ISSAI, izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI. Za više informacija posjetite www.issai.org.



Dokument prethodi IFPP-u.
Razvijen je prije kreiranja INTOSAI Okvira profesionalnih objava (IFPP) iz 2016. godine.
Njegova svrha može se razlikovati od novijih INTOSAI smjernica.



INTOSAI, 2019

- 1) Usvojen 2016. godine kao ISSAI 5700 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije u državnim organima
- 2) Uspostavljanjem INTOSAI Okvira profesionalnih objava (IFPP) preimenovan u GUID 5270 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije, sa uredničkim promjenama iz 2019. godine



Sadržaj

Uvod	4
1. Potreba za borbom protiv korupcije	5
1.1 Pojam korupcije	5
1.2 Uzroci korupcije	9
1.3 Troškovi korupcije	11
1.4 Uloga VRI u borbi protiv korupcije	12
1.5 Zakoni i propisi	15
2. Komponente sistema za prevenciju korupcije	16
2.1 Organizacijska kultura za borbu protiv korupcije	17
2.2 Ciljevi/strategija	18
2.3 Organizacijska odgovornost za prevenciju korupcije	18
2.4 Procjena rizika i analiza rizika (upravljanje rizikom)	20
2.5 Program za borbu protiv korupcije (modeli za prevenciju korupcije)	24
2.6 Komunikacija – izvještavanje	43
2.7 Monitoring (praćenje) i modifikacija	49
3. Dodatni aspekti	52
3.1 Saradnja s drugim institucijama koje su uključene u borbu protiv korupcije	52
3.2 Saradnja između vrhovnih revizorskih institucija (VRI)	52
3.3 Uspostavljanje državne agencije	53

Uvod

Ove su smjernice osmišljene kako bi pomogle revizorima vrhovnih revizorskih institucija – VRI u pripremi i provođenju revizije antikorupcijskih politika i procedura javnih institucija u okviru njihove nadležnosti. Ističe antikorupcijske politike, strukture i procese, a mogu se koristiti kao alat za reviziju. Mogu ih primjenjivati i subjekti revizije (kao što su tijela javne uprave, javne institucije i sl.) kao smjernice za implementaciju i obavljanje vlastitih antikorupcijskih aktivnosti. One VRI koje nemaju mandat za obavljanje revizije učinka mogu koristiti ove smjernice za interne potrebe.

Smjernice su pisane sa pretpostavkom da je čitalac upoznat sa općom i specifičnom metodologijom revizije i postupcima koji se primjenjuju u ovoj oblasti kao što je navedeno u ISSAI i ISA standardima, priručnicima za reviziju, i drugim relevantnim standardima i smjernicama. S obzirom na ogromnu količinu informacija dostupnih na ovu temu, cilj ovih smjernica nije da budu konačne ili iscrpne, već da objasne i predstavljaju relevantne karakteristike i praktična rješenja za revizore VRI.

Smjernice obuhvataju ključne strukture za borbu protiv korupcije i postupke koji se mogu naći u javnim institucijama/organizacijama. Također, opisuju uspostavljanje struktura za borbu protiv korupcije, pristupe za procjenu i analizu rizika i proces praćenja. Glavni naglasak je stavljen na mjere efikasne organizacije za borbu protiv korupcije, kao što je razgraničenje dužnosti, rotacija poslova, uloga interne kontrole, ljudski resursi, uključujući podizanje svijesti i obuku zaposlenih.

Smjernice se ne bave istragama o prevarama, iako neke VRI imaju istražne jedinice. U većini slučajeva VRI ne vodi istragu, jer ne posjeduje adekvatno znanje ili sredstva da to učini. Istražni organi mogu čak i zahtijevati od VRI da obustavi reviziju određene oblasti kako se ne bi ugrozili nalazi istražnog tima. Od VRI, međutim, može biti zatraženo i da sarađuje, pa čak i da radi sa istražnim timom. Istrage prevare i korupcije aktivno traže slučajeve obmane i skrivene brojeve, te se ne zaključuju prije nego se prikupi dovoljno dokaza o obimu i finansijskom uticaju problema.

Jedno od ključnih pitanja, koje je poznato već godinama među naučnicima i radnicima iz javne uprave, jeste potreba da se osigura institucionalna ravnoteža. Ne postoji mogućnost učinkovitog uspostavljanja formalnih instituta, poput antikorupcijskih zakona, bez istovremene promjene onih neformalnih, kao i ubjeđenja građana da postoji potreba da se iste promjene s ciljem efikasnije borbe protiv korupcije.

Autori smjernica su obradili ovaj koncept u prvom dijelu koji pruža opće informacije o fenomenu korupcije. Ove smjernice su ne samo vrsta metodologije za borbu protiv korupcije, gdje se raspravlja o principima i procedurama zasnovanim na riziku, već imaju za cilj da pomognu čitaocima da shvate važnost borbe protiv korupcije. Dakle, u prvom dijelu, koji je usmjeren ka predstavnicima javnih institucija širom svijeta, autori su odlučili da prikupe opće informacije o fenomenu korupcije, njenim uzrocima i posljedicama.

1. Potreba za borbom protiv korupcije

1.1 Pojam korupcije

Prije diskusije o tome kako smanjiti korupciju važno je spomenuti zašto je pitanje korupcije bitno za javnu upravu, i kako se korupcija na nju odnosi. Pojam upravljanja se obično koristi da obuhvati sve načine upravljanja državom, kompanijom, ili drugim subjektom. Dobro upravljanje je preduslov za održivi razvoj društva i regiona. Označava sposobno upravljanje resursima zemlje i njenih javnih poslova ispravno, transparentno, odgovorno, pravedno i da odgovara potrebama građana. Korupcija je uži pojam od upravljanja i često se definiše kao zloupotreba javnih ovlasti ili povjerenja za privatne koristi. Ova dva koncepta su usko povezana; gdje je loše upravljanje, postoje veći podsticaji i više prostora za korupciju. Tako promocija dobrog upravljanja pomaže u borbi protiv korupcije. Također, nadopunjuje napore da se direktnije cilja korupcija, kao što je podizanje javne svijesti i jačanje provođenja zakona za borbu protiv korupcije. Tu je i obrnuta veza: korupcija potkopava upravljanje u mjeri u kojoj iskrivljuje političke odluke i njihovu provedbu.¹

Aktivnosti Međunarodnog monetarnog fonda i odnosi sa zemljama članicama uvijek su se bavili dobrim upravljanjem. Ali, 1996. godine Odbor za donošenje politika je Odboru guvernera dodao eksplicitni mandat. U Deklaraciji o partnerstvu za održivi globalni rast Privremeni odbor je naglasio važnost "promovisanja dobrog upravljanja u svim njegovim aspektima, uključujući i osiguravanje vladavine prava, poboljšanje efikasnosti i odgovornosti javnog sektora, i borbu protiv korupcije, kao bitnih elemenata okvira unutar kojeg ekonomija može napredovati."²

¹ Pristup IMF-a dobrom upravljanju i borbi sa korupcijom – vodič, Međunarodni monetarni fond, Washington D. C. 2005 povučen 2. novembra 2009. godine

² Communiqué Privremenog Komiteta odbora guvernera Međunarodnog monetarnog fonda, Objava broj 96/49, 29. septembar 1996, Međunarodni monetarni fond, Washington, D. C.

Svjetska banka je pripremila Međunarodne indikatore za upravljanje i navela šest ključnih dimenzija upravljanja: odgovornost, politička stabilnost i demokratija, efikasnost vlade, kvalitet zakona, vladavina prava, i kontrola korupcije.³ Osim toga, Radna grupa za finansijsko djelovanje FATF je, priznajući da su korupcija i pranje novca suštinski povezani, razvila referentni vodič za podizanje svijesti o tome kako se njihove preporuke za borbu protiv pranja novca mogu koristiti u borbi protiv korupcije.⁴

Nema sumnje da korupcija može imati značajno negativan uticaj na ekonomiju. Korupcija može smanjiti investicije i ekonomski rast. Također može preusmjeriti javna sredstva na privatnu dobit i daleko od potreba javne potrošnje na obrazovanje i zdravstvo. Korupcija teži suzbijanju operativnih troškova i troškova održavanja, a povećanju troškova za javne investicije i odbranu, koji su, i jedna i druga, veoma podložni korupciji. Smanjenjem poreza na prihode, korupcija može zakomplicirati makroekonomsko upravljanje, a budući da teži da to učini na regresivan način, može naglasiti nejednakosti u prihodima.⁵

Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije ne sadrži jednu definiciju korupcije, ali navodi nekoliko specifičnih vrsta.⁶ Postoji, međutim, nekoliko "radnih definicija". Na primjer, Transparency International definiše korupciju kao "zloupotrebu povjerene moći u privatne svrhe".⁷ Radna definicija korupcije koju je usvojila Grupa Svjetske banke je više orijentirana na javni sektor i glasi: "Zloupotreba javnih sredstava za privatnu ili političku korist".⁸

Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe definiše korupciju kao traženje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili bilo koje druge nezakonite koristi ili izgleda, koja narušava pravilno obavljanje bilo koje dužnosti, ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, koje vodi do nezakonite koristi.⁹

³ Vidjeti: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

⁴ Radna grupa Finansijske akcije Korupcija: Referentni vodič i zapis o upotrebi FATF preporuka za podršku borbi protiv korupcije, 2010.

⁵ Pristup IMF-a dobrom upravljanju i borbi sa korupcijom – vodič, Međunarodni monetarni fond, Washington D. C. 2005 povučen 2. novembra 2009. godine

⁶ UNODC, 2004. Antikorupcijski alat Ujedinjenih nacija, treće izdanje, dostupno na: www.undoc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf, p. 10.

⁷ Transparency International, Često postavljena pitanja o korupciji, dostupno na: www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

⁸ Dostupno na: www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf.

⁹ Vidjeti članak 2, Konvencija o korupciji, donesena u Strazburu 4 novembra 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>

U smislu rasprostranjenosti, korupcija se može podijeliti u individualnu – uključuje ograničeni broj ljudi, i kolektivnu – proširuje se na cijelu interesnu grupu, što dovodi do zavisnosti u kojoj donator postaje primalac i obrnuto. Razlika se može pronaći u sferi države ili društva u kojem se javlja korupcija: u privatnom sektoru, na granici privatnog i javnog i u javnom sektoru. Usvajanjem pristupa određenog po osobi koja daje ili prima koruptivnu prednost može se razlikovati pasivna i aktivna korupcija. Pasivna uključuje namjeran čin zaposlenika koji, neposredno ili preko posrednika, traži ili prima korist bilo koje vrste, za sebe ili za treću stranu, ili prihvata obećanje takve koristi da djeluje ili se uzdrži od djelovanja u skladu sa svojim dužnostima ili u vršenju svojih funkcija kao povredu službene dužnosti. Aktivna korupcija uključuje namjeran čin onoga ko obećava ili daje, neposredno ili preko posrednika, korist bilo koje vrste za sebe ili za treću stranu, kako bi se za njega djelovalo ili se uzdržalo od djelovanja u skladu sa dužnostima ili u vršenju svojih funkcija, time vršeći povredu službene dužnosti.¹⁰ Prema Krivičnopravnoj konvenciji o korupciji Vijeća Evrope, aktivno podmićivanje domaćih javnih službenika se definiše kao čin počinjen namjerno od strane koja obećava, nudi ili daje, direktno ili indirektno, bilo koje nezakonite koristi bilo kojem od svojih javnih službenika, za sebe ili za nekog drugog, da djeluje ili se uzdrži od vršenja svojih funkcija. Pasivno podmićivanje domaćih državnih službenika se definira kao čin počinjen namjerno, a sastoji se od zahtjeva ili primanja, direktno ili indirektno, bilo koje nepripadajuće koristi, za sebe ili za nekog drugog, ili prihvatanje ponude ili obećanje takve prednosti, da djeluje ili se uzdrži od vršenja svojih funkcija.¹¹

Koncept korupcije također može biti podijeljen na dva tipa, krupna i sitna korupcija. Krupna korupcija uključuje znatnu količinu novca i veže se obično za visoke zvaničnike. Sitna korupcija uključuje manje sume i obično nižerangirane službenike.

Među drugim vrstama prestupa, korupcija je povezana sa nepotizmom, klijentizmom, kronizmom, pokroviteljstvom, mitom, iznudama, pronevjerama, krađama i prevarama. Nepotizam se definiše kao pružanje koristi na osnovu krvnog srodstva. Također se definiše kao favorizovanje rodbine, bez obzira na zasluge.

¹⁰ Z. Dobrowolski, Povjerenje, korupcija i prevara [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, Stvaranje javnog povjerenja. Organizacijska perspektiva, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 132-136.

¹¹ Konvencija o korupciji krivičnog prava, vidjeti: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

Favorizovanje (pristrasnost) znači davanje usluga zasnovanih na neformalnim odnosima ili praksu davanja posebnog tretmana za lice ili grupu.¹² Termin klijentelizam odnosi se na kompleksan lanac ličnih veza između političkih pokrovitelja ili šefova i njihovih pojedinačnih klijenata ili sljedbenika. Ove veze su zasnovane na uzajamnoj materijalnoj koristi: pokrovitelj daje resurse (novac, radna mjesta) za saučesnike u zamjenu za njihovu podršku i saradnju (glasove, prisustvo na skupovima). Pokrovitelj ima neproporcionalnu snagu i na taj način uživa u moći kako raspodijeliti imovinu pod njegovom kontrolom.¹³

Po definiciji, pristrasnost, nepotizam i klijentelizam uključuju zloupotrebu slobodnog odlučivanja, iako određeni broj zemalja ne kriminalizira ovakvo ponašanje (na primjer, član 7. Konvencije UN-a protiv korupcije obuhvata izbor po zaslugama čak i bez spominjanja nepotizma). Takva zloupotreba obično uključuje ne samo direktnu ličnu korist službenika, već promoviše i interese onih u vezi sa službenikom, bilo kroz porodične veze, političku stranku, ili vjersku grupu. Korumpirani službenik koji zaposli rođaka (nepotizam) djeluje u razmjeni, ne mita, već manje opipljive koristi unapređenja interesa drugih koji su povezani sa službenikom. Nezakonito favorizovanje jedne osobe – ili diskriminacija druge – može biti zasnovano na širokom spektru karakteristika: rase, vjere, geografskog faktora, političkog ili drugog uvjerenja, kao i ličnih ili organizacijskih odnosa, kao što su prijateljstvo ili zajedničko članstvo u klubovima ili udruženjima.¹⁴

Kronizam je pristrasnost ili naklonost dugogodišnjim prijateljima, njihovim imenovanjima na pozicije vlasti, bez obzira na kvalifikacije. Pokroviteljstvo je podrška, ohrabrenje, privilegija ili novčana pomoć koju organizacija ili pojedinac daje drugom. U nekim zemljama termin se koristi za opisivanje političkog pokroviteljstva, što je korištenje državnih resursa za nagrade pojedincima za njihovu izbornu podršku. Iako je u nekim zemljama pokroviteljstvo legalno, termin se može odnositi na vrstu korupcije ili favorizovanja u kojima stranka na vlasti nagrađuje grupe, porodice, nacionalne grupe za njihovu izbornu podršku pomoću ilegalnih poklona, imenovanja zasnovanim na prevari ili dodjeljivanjem ugovora sa državom/vladom.

¹² Američko naslijeđe, Novi rječnik o kulturalnoj pismenosti, treće izdanje, Houghton Mifflin Company, 2005, 10 august 2009, <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>.

¹³ D. W. Brinkerhoff, A. A. Goldsmith, Klijentelizam, nepotizam i demokratsko upravljanje: Pregled i okvir za procjenu i programiranje. Pripremljeno za Američku agenciju za međunarodne reforme, Abt Associates Inc., Bethesda 2002, p. 2.

¹⁴ Priručnik Ujedinjenih nacija o Praktičnim mjerama nati-korupcije za tužioce i istražitelje, op. cit., p. 28.

Politički mito – iznuda je oblik političke korupcije koji se može definisati kao beskrupulozna upotreba autoriteta političara za ličnu korist. Većina vladinih sistema ima zakone za sprečavanje mita, iako to uvijek ne zaustavi političku korupciju. Podmićivanje je čin kojim se daje korist kako bi se nepropisno uticalo na akciju ili odluku. To može pokrenuti službenik koji traži mito ili osoba koja nudi da da mito. Podmićivanje je vjerovatno najčešći oblik korupcije. Definicije ili opisi se pojavljuju u nekoliko međunarodnih instrumenata, u domaćim zakonima većine zemalja, kao i u akademskim publikacijama. Obično se koristi za opisivanje plaćanja javnom funkcioneru od nevoljnog građanina kako bi mogao dobiti uslugu na koju on ili ona već ima pravo. Strogo govoreći, takva transakcija nije jedan od "mita" koje daju saučesnici u korupciji, već je "iznuđeno plaćanje" od nevoljne 'žrtve'.¹⁵

"Korist" dobivena "podmićivanjem" može imati različite oblike: gotovina, dionice kompanija, insajderske informacije, seksualne ili druge usluge, zabava, posao ili samo obećanje koristi u budućnosti (kao što je penzija nakon odsluženog rada).

Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope definira podmićivanje u vezi sa fenomenom korupcije kao: aktivno ili pasivno podmićivanje.¹⁶

U kontekstu korupcije, pronevjera, krađa i prevara uključuju krađu od strane pojedinca koji iskorištava svoj položaj/radno mjesto. U slučaju pronevjere, sredstva uzima neko kome su sredstva povjerena (npr. službenik na blagajni). "Prevara" uključuje korištenje lažnih ili obmanjujućih informacija kako bi se vlasnik imovine rastao s istom dobrovoljno. "Krađa" po sebi, ide i izvan okvira definicija korupcije. Međutim, "pronevjera" u osnovi je krađa imovine od strane nekoga kome je imovina povjerena – za koju se univerzalno smatra da potpada pod definiciju korupcije gdje god da se pojavi, noseći sa sobom povredu povjereničke dužnosti.¹⁷

1.2 Uzroci korupcije

Mane ljudske prirode se spominju među uzrocima korupcije. Poriv da se pojedinac obogati na brz i nepošten način čini ovaj fenomen "upornim" u svakom društvu, bez obzira na politički sistem. Tolerancija za koruptivno ponašanje nema samo kulturnu, već i historijsku pozadinu.

¹⁵ Priručnik Ujedinjenih nacija o Praktičnim mjerama anti-korupcije za tužioce i istražitelje, op.cit., p. 24.

¹⁶ Konvencija o korupciji krivičnog zakona, Strazbur, 27 Januar 1999, Članci: 2, 3, 7, 8 Konvencije.

¹⁷ Priručnik Ujedinjenih nacija o Praktičnim mjerama anti-korupcije za tužioce i istražitelje, op.cit., p. 26.

Na primjer, nedostatak "vlastite države" (pripadnosti državi) može rezultirati nepoštovanjem zakonskih normi, koje se smatraju pravilima nametnutim od strane okupatorske sile. To se dalje može prenijeti u opće nepoštivanje zakonskih normi, i - šire - etičkih standarda. Osim toga, neke greške u državnim ekonomskim politikama mogu katalizirati korupciju. Na primjer, u okolnostima slabe ekonomije, gdje se ne podudaraju ponuda i potražnja, želja da se dobije robe široke potrošnje može generisati koruptivno ponašanje.¹⁸

Nekoliko studija je identifikovalo tri zajedničke karakteristike (Model *trokuta prevare*) koje mogu imati utjecaja na ponašanje korumpirane ili varljive osobe:¹⁹

- Podsticaj/pritisak: potreba koju korumpirana osoba pokušava da zadovolji izvršenjem nepoštenog čina;
- Prilika: mogućnost korumpirane osobe da djeluje nečasno zbog njegove/njene pozicije;
- Racionalizacija: sposobnost korumpirane osobe da opravda akt u njegovom/njenom umu.

U tržišnoj ekonomiji, korupcija može biti ohrabrena postojećim zakonskim i organizacijskim režimom koji može ograničiti slobodu poslovanja, uvođenjem ograničenja na poslovne transakcije. Ova ograničenja mogu dovesti do tajnih sporazuma, raznih neformalnih grupa, koje mogu utjecati na postojeći društveni sistem.²⁰ Takvi sporazumi mogu se javiti u različitim društvima s različitim kulturama. Važno je napomenuti da se čin koji se smatra korupcijom u jednoj zajednici ne mora nužno uklapati u takve klasifikacije usvojene u drugoj zajednici. Napojnica ponuđena službeniku nakon što završi zadatak može – za neke – biti znak korupcije (uspostavljanje "klime" za uspješan završetak drugih poslova u budućnosti), a za druge samo prihvatljiv izraz zahvalnosti.²¹

¹⁸ Z. Dobrowolski, Povjerenje, korupcija i prevara [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, Stvaranje javnog povjerenja. Organizacijska perspektiva, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130.

¹⁹ Dr. Donald Cressay; Kriminalna organizacija: osnovne forme, 1972

²⁰ Z. Dobrowolski, Povjerenje, korupcija i prevara [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, Stvaranje javnog povjerenja. Organizacijska perspektiva, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp. 129-130.

²¹ Ibidem.

Razmatrajući razloge zbog kojih oštećena stranka plaća mito, mogu se izdvojiti sljedeći faktori:

- pristup ograničenim dobrima, na primjer ugovori, licence, dozvole, nekretnine na atraktivnim lokacijama;
- pristup informacijama, na primjer o odredbama i uslovima ugovora, o predračunu sa cijenama, o planiranim aktivnostima donosilaca odluka;
- povoljniji tretman nekih stvari, što omogućava izbjegavanje ili smanjenje nekih troškova, lišavajući drugih subjekata neke prednosti.²²

U svjetlu onoga o čemu je do sada govoreno, korupcija se razvija kada je ograničena sloboda poslovanja, u uslovima pretjerane diskrecije u donošenju odluka, malo ili nimalo odgovornosti za donošenje odluka, u sistemu neefikasne kontrole, nedostatak transparentnosti u radu institucija koje koriste javna sredstva ili imovinu.²³

1.3 Troškovi korupcije

Korupcija stvara troškove. Međutim, problem sa korupcijom je da za razliku od drugih kriminalnih aktivnosti, žrtve korupcije često nisu direktno povezane, bilo u mjestu ili u vremenu, sa koruptivnim aktivnostima. Postoje, međutim, neke procjene ukupnog mita datog u svijetu. Sama korupcija se procjenjuje da će koštati ekonomiju EU 120 milijardi eura godišnje, malo manje od godišnjeg budžeta Evropske unije.²⁴

Osim toga, korupcija nanosi dalekosežnu štetu i ozbiljne probleme, gdje dva od tri slučaja širom svijeta prate štetne posljedice korupcije za društvo i ekonomiju u cjelini, kao što je vidljivo na osnovu ovih procjena.²⁵ Na primjer, ukradeni novac obično napusti zemlju i stoga tamo nije više dostupan za druge produktivne svrhe ili preraspodjele. Također, mogućnost da iznude mito utiče na podsticaj za državne službenike i ima štetne efekte na ukupno upravljanje, a time i na kvalitet i dostupnost javnih usluga. Mito i pronevjere su samo dva aspekta korupcije.

²² Ibidem

²³ Antikorupcija u tranziciji: Doprinos političkoj debati, Svjetska banka, Washington D. C. 2000 (transkript) pp. XV-XVII.

²⁴ Izvještaj komisije Vijeća i Evropskog parlamenta, EU Izvještaj o anti-korupciji, COM (2014) 38 Final

²⁵ Indeks percepcije korupcije 2015; Transparency international.

Nemonetarni i monetarni efekti favorizovanja i nepotizma, kao i prevare (npr. manipulacija ili falsifikovanje informacija) moraju biti uzeti u obzir.²⁶

Korupcija negativno utiče na produktivnost i odvraća ulaganja. Jedan od razloga za to je što su efekti korupcije uporedivi sa porezom na investicije. A firma koja želi da investira mora uzeti u obzir nepredvidive troškove mita za uspostavljanje i rad biznisa.²⁷

Kvalitet okoliša je također pod uticajem korupcije, jer korupcija potkopava efikasnost politike zaštite životne sredine. Zagađenje se može povećati zbog neefikasne zaštite životne sredine koja se može zaobići kroz mito.²⁸

Korupcija može potkopati sistem demokratije. Prije svega, u većini zemalja društvenim i političkim konsenzusom je utvrđeno da je privatno bogatstvo predmet sistema preraspodjele i tako garantuje pružanje javnih dobara i usluga, kao što i sprječava prekomjerne socijalne nejednakosti kroz oporezivanje prihoda. Kroz podmićivanje poreskih službenika ili putem utaje poreza, korupcija podriva sposobnost države da oporezuje privatno bogatstvo i prihod. Drugo, javni rashodi su dogovoreni u budžetu, koji obično odobrava i određuje parlament, vlasti centralne revizije i civilnog društva i medija. Ali, kao što je već spomenuto, korupcija narušava budžet prema rashodima nudeći mogućnost korupcije, podrivanje demokratski željenih korištenja resursa i favorizovanje privatnih interesa iznad javnog interesa. Konačno, korupcija može direktno uticati na kreiranje politike, pravila i propisa društva, čime se podriva demokratski proces, kao i legitimitet države.²⁹

1.4 Uloga VRI u borbi protiv korupcije

Jedan od najvažnijih aspekata uloge VRI u borbi protiv korupcije je rad na jačanju javnih institucija, koje su elementi nacionalnog sistema integriteta. Javne institucije, u okviru svojih zakonskih ovlasti, podržavaju ovaj nacionalni sistem integriteta na način kao što stubovi podržavaju krov kuće.

²⁶ Citat iz izdanja: F. Boehm, J. Joerges, Cijena korupcije: Svi plaćaju – a siromašni više od ostalih, Deutsche Njemačko predstavništvo za tehničku saradnju (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH), Državni odjel za demokratiju i podršku implementaciji UN konvencije protiv korupcije, Federalno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj, Eschborn 2008, p. 2.

²⁷ F. Boehm, J. Joerges, *Cijena korupcije op.cit.*, pp. 5-6

²⁸ H. Welsch, Corruption, Growth, i okruženje- kros-državna analiza. Okruženje i razvoj ekonomije, 2004, Vol.9: 663-93 citiran od F. Boehm, J. Joerges, Cost of Corruption..., op.cit., p. 7

²⁹ Citat iz: F. Boehm, J. Joerges, Cijena korupcije..., op.cit., pp. 9-10.

Dobro upravljanje u takvom sistemu se temelji na integritetu, transparentnosti i odgovornosti. Uzimajući u obzir da je mnogo bolje spriječiti nego otkrivati korupciju, borba VRI protiv korupcije treba biti višeslojna. Ona uključuje, ali nije ograničena na: (1) uključivanje pitanja korupcije i prestupa u rutinski rad revizije VRI; (2) podizanje javne svijesti o korupciji i drugim prijestupima kroz pravovremeno i javno objavljivanje nalaza revizije VRI; (3) unapređenje metoda i alata za borbu protiv korupcije i drugih vrsta nezakonitih radnji; (4) obezbjeđivanje sredstava za zviždače da prijave slučajeve nezakonitih radnji; i (5) saradnja sa drugim institucijama u borbi protiv korupcije.³⁰

VRI treba analizirati pojavu korupcije (njen nastanak, uzroke, područja i mehanizme) po potrebi tokom svake revizije, i VRI kroz svoje revizije treba da pokušaju identifikovati načine smanjenja proizvoljnosti u primjeni pravila i propisa, da pojednostave administrativne procedure, i eliminišu nejednak pristup informacijama. Kroz svakodnevne analize utvrđenih nepravilnosti tokom revizije i analize zakonodavstva, VRI treba da pokušaju identifikovati mehanizme koji doprinose korupciji. Kroz svoj rad, VRI treba da pokušaju uticati na zakone i propise, tako da oni sami ne podstiču korupciju. Ako VRI donese odluku da zakon ili propis stvara situaciju koja dopušta ili podstiče korupciju, potrebno je napraviti prijedloge za promjenu. Važno je napomenuti da kada se identifikuju nepravilnosti u reviziji, VRI treba preporučiti korektivne mjere, iako većina VRI-a nema izvršnu vlast i ne izdaje pravne presude.

Provođenjem ove sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije i drugih vrsta prestupa, VRI pomaže jačanju sistema finansijskog upravljanja javnih ustanova, znajući da će sistem odgovornosti stvoriti preventivno okruženje koje ne ide u prilog korupciji i drugim vrstama zloupotrebe. Sistem jakog finansijskog upravljanja sadrži sljedeće: tačno, potpuno i pravovremeno finansijsko izvještavanje, uključivanje revidiranih finansijskih izvještaja od strane VRI ili nezavisnih revizora kao i izvještaja o internim kontrolama i usklađenosti sa zakonima i propisima; pouzdan sistem internih kontrola; i efikasno troškovno računovodstvo. Jak sistem finansijskog upravljanja doprinosi i pruža osnovu za efikasno mjerenje učinka.

³⁰ Z. Dobrowolski, *Prevenција korupcije i prevare* [in:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Stvaranje javnog povjerenja, organizacijska perspektiva*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, pp 181-185.

Istovremeno, VRI treba ocijeniti interne kontrole (važna linija odbrane u sprečavanju nezakonitih radnji) i dati preporuke za jačanje bilo koje identifikovane slabosti.³¹

VRI treba da pridaju veliku važnost svojoj informativnoj ulozi u podizanju svijesti javnosti o korupciji i drugim nepravilnostima, kroz pravovremeno i javno objavljivanje svojih nalaza revizije. Povećana svijest javnosti o korupciji pomaže pri podsticanju odgovornosti. Važno je napomenuti, međutim, da u mnogim zemljama VRI imaju određene alate za prikupljanje informacija i mogu da prijave korupciju u javnom sektoru. U nekim zemljama, VRI nemaju nadležnosti policijske agencije ili tužilaštva. U slučaju osnovane sumnje da je krivično djelo ili bilo koji prekršaj počinjen, VRI treba obavijestiti nadležno tijelo da obavi istragu (u slučajevima propisanim Krivičnim zakonom). U nekim slučajevima revizori mogu igrati važnu ulogu u toku krivičnog gonjenja time što su svjedoci za tužioca.³²

Efektivnost i efikasnost VRI u otkrivanju prestupa je rezultat njihove strategije. Stoga VRI trebaju stalno raditi na sistematičan način kako bi poboljšali svoju metodologiju za identifikaciju i borbu protiv korupcije. VRI se treba više fokusirati na obuku svog osoblja, znajući da uspjeh u borbi protiv korupcije ovisi ne samo o njihovim postupcima i alatima za reviziju, ali i na osoblju koje posjeduje odgovarajuće vještine, znanja i sposobnosti za identifikaciju i procjenu potencijalnih nepravilnosti.³³

VRI trebaju stvoriti predanost pojedinca integritetu, ne samo kod svojih zaposlenih već općenito. Osim toga trebala bi da bude institucija kojoj 'zviždač' može prijaviti sumnju ili stvarne presteupe na radnom mjestu. Mnoge VRI imaju sistem za prikupljanje žalbi. Posebna telefonska linija i internet tehnologije su primjeri koji se obično koriste kao mehanizmi zviždača. Efikasnost bilo kojeg „zviždačkog“ sistema, međutim, ne zavisi samo o dostupnosti takvog rješenja za građane, već i o tome kako sistem osigurava anonimnost zviždača, i uvjerenje građana da se informacije koje oni pruže o nepravilnostima u javnom životu, pravilno koriste od strane vlasti. Sve informacije prikupljene od takvih pojedinaca kroz VRI žalbeni sistem treba prenositi putem sigurne veze, a VRI treba da zaštiti sve informacije koje zviždač ili druga strana pruži od neovlaštenog otkrivanja.³⁴

³¹ Ibidem

³² Ibidem

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

U svojim naporima u borbi protiv korupcije VRI trebaju ohrabriti javne organizacije u uspostavi efikasnih procedura kontrole prije zapošljavanju. Takvi postupci trebaju provjeriti kvalifikacije, podobnost i iskustvo potencijalnih kandidata za zaposlenje. Određene tehnike koje treba koristiti uključuju potvrdu obrazovnih i profesionalnih kvalifikacija, provjera prethodnog iskustva, kriminalnu prošlost i provjere zaduženja. Takve tehnike provjere prije zapošljavanja moraju, međutim, biti izvršene u skladu sa odgovarajućim zakonima i propisima. Provjera kandidata može smanjiti šanse da pojedinci sa historijom nepoštenog ili lažnog ponašanja budu zaposleni u organizaciji, te je stoga važan postupak prevencije korupcije.³⁵

1.5 Zakoni i propisi

Zakoni i propisi o prevenciji i borbi protiv korupcije, prevare i pranja novca trebaju da budu dio pravnog sistema svake zemlje. S obzirom na broj zemalja i VRI, relevantni zakoni i propisi nisu uključeni ili se na njih ne referiše u ovom uputstvu.

Neke zemlje su pojedinačno razvile inicijative za borbu protiv međunarodne korupcije. Međutim, tek od druge polovine 1990-ih je međunarodna zajednica uspostavila pravni okvir za jačanje provedbe kroz saradnju. Glavni instrumenti su sljedeći:

- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije.
- Inter-američka konvencija protiv korupcije, ICAC, Organizacije američkih država, OAS.
- Građanske i krivične konvencije o korupciji od strane Vijeća Evrope.
- Međunarodna konvencija protiv mita, Organizacije za saradnju i ekonomski razvoj, OECD
- Konvencija Afričke unije o sprečavanju i borbi protiv korupcije.

Potrebno je naglasiti da pomenute konvencije sadrže većinu preporuka datih na različitim nacionalnim i međunarodnim forumima u borbi protiv transnacionalne korupcije, kao što su uzajamne pravne pomoći, zajedničke istrage, sprečavanje i otkrivanje transfera nezakonito stečenih sredstava, mjere za direktan oporavak imovine i razmjenu informacija, između ostalog.³⁶

³⁵ Menadžment rizika prevare, vodič dobre prakse, Institut za računovođe menadžmenta, 2008, p.35.

³⁶ Izjava Cartagena de Indias "Transparentnost protiv korupcije".

2. Komponente sistema za prevenciju korupcije

Prema pristupu Svjetske banke borbi protiv korupcije, kao i modelu Roberta Klitgaard za efikasnu borbu protiv korupcije potrebna je eliminacija monopola, smanjenje diskrecije i promocija transparentnosti i vladavine prava.

Sedam ključnih komponenti je identificirano za efikasnu borbu protiv (i prevenciju) korupcije:

Organizaciona kultura antikorupcije, ciljevi / strategija, organizacijska odgovornost, upravljanje rizicima, modeli za prevenciju korupcije (program za borbu protiv korupcije), komunikacija i informisanje, praćenje/monitoring i modifikacije. U ovom poglavlju je dato sveobuhvatno objašnjenje značaja i uticaja ovih komponenti na smanjenje i sprečavanje korupcije u javnim organizacijama/institucijama, ali i uloge VRI - uspostavljanje smjernica o tome kako vrhovne revizorske institucije doprinose prevenciji korupcije.



Slika 1: Komponente sistema za prevenciju korupcije, VRI Austrije

2.1 Organizacijska kultura za borbu protiv korupcije

Potrebno je istaći da je dizajn i implementacija efikasnog sistema prevencije korupcije izazov za svaku instituciju i zahtijeva aktivno učešće i profesionalni sud svih javnih službenika, tako da se ne sastoji samo od inercijskog skupa koraka koji se trebaju provesti u skladu sa specifičnim politikama i procedurama.

U tom kontekstu uzorna funkcija menadžmenta na svim hijerarhijskim nivoima je od suštinskog značaja za efikasan sistem prevencije korupcije. Bez "tona s vrha" i pune posvećenosti menadžmenta sveobuhvatnom pristupu za borbu protiv korupcije, preventivne mjere su neefikasne.

Rukovodioci i viši menadžment koriste svoju stručnost i profesionalni sud u procjeni potrebnog stepena kontrole nad integritetom. Menadžment srednjeg nivoa i administrativno osoblje, između ostalih javnih funkcionera, koriste svoju stručnost i profesionalni sud na dnevnoj osnovi da izaberu, razviju i implementiraju kontrole za borbu protiv korupcije u okviru svojih nadležnosti.

Isto tako, revizori i druga tijela zadužena za institucionalne kontrole primjenjuju svoj profesionalni sud za nadzor i evaluaciju efektivnosti i efikasnosti u borbi protiv korupcije.

Mogući pokazatelji poželjne organizacijske klime za borbu protiv korupcije mogu biti:

1. Organizacija pokazuje predanost integritetu i etičkim vrijednostima.
2. Nadzorno tijelo treba nadgledati sistem internih kontrola organizacije.
3. Uprava uspostavlja, uz nadzor odbora, strukturu, linije izvještavanja i odgovarajuće vlasti i odgovornosti u ostvarivanju ciljeva.
4. Organizacija pokazuje posvećenost privlačenju, razvijanju i zadržavanju nadležnih osoba u skladu sa ciljevima.
5. Organizacija drži pojedince odgovornim za njihove uloge interne kontrole u ostvarivanju ciljeva.

2.2 Ciljevi / Strategija

Prvi ključni element za uspješnu borbu protiv korupcije je uspostavljanje povezanih strateških ciljeva ili prioriteta. Kreiranje okruženja bez korupcije unutar organizacije je poželjan cilj, ali ne uvijek realan, pošto se u nekim slučajevima korupcija može suzbiti samo na prihvatljiv nivo, ali ne u potpunosti eliminisati.

Iz izjave o misiji ili viziji, menadžment organizacije treba definisati dugoročne ciljeve i prioritete. Ovi ciljevi trebaju biti konzistentni sa cjelokupnom strategijom i uklopiti se u zakonske i budžetske okvire. Uglavnom se takvi ciljevi bave unapređenjem organizacijskog integriteta, jačanjem sistema prevencije korupcije ili poboljšanjem efektivnosti i efikasnosti takvih sistema. Specifični i opšti ciljevi za borbu protiv korupcije naglašavaju predanost menadžmenta u nastojanju da suzbije korupciju unutar organizacije.

Na osnovu ovih ciljeva ili prioriteta, operativni ciljevi moraju biti definisani tako da naglase uticaj koji se treba postići implementacijom sveobuhvatnog programa za borbu protiv korupcije.

Ovi ciljevi moraju biti usmjereni prema prevenciji korupcije, realni, prikladni, vremenski određeni i mjerljivi.

2.3 Organizacijska odgovornost za prevenciju korupcije

U nekim zemljama, standardi interne kontrole između ostalog zahtijevaju od rukovodioca da uspostave organizacijsku strukturu za postizanje ciljeva. U tom kontekstu, vodeća praksa je da se odredi subjekt unutar organizacione strukture za izradu i nadgledanje ovih aktivnosti.³⁷ Dalje, ako rezultati analize rizika ili drugih okolnosti opravdavaju, organizacijska odgovornost za prevenciju korupcije unutar institucije treba biti jasno dodijeljena. Mogla bi biti organizovana u okviru institucije, kao specifična jedinica za borbu protiv korupcije, kao visoki dužnosnik za borbu protiv korupcije ili eksterno, iz drugih institucija. Oni će razumjeti program i njegove aktivnosti, kao i rizike za borbu protiv korupcije i kontrole tokom programa; imati definisane odgovornosti; biti nezavisni i imati pravo da direktno izvještavaju direktora organizacije.

³⁷ GAO, Okvir za upravljanje rizikom prevare u federalnim programima, GAO-15-593SP (Washington, D. C., Jul. 28, 2015).

Jedinica/osoba za prevenciju korupcije utvrđuje se na osnovu zadataka i veličine organizacije i može biti odgovorna za više od jedne organizacije.

Ova jedinica/osoba može biti zadužena za sljedeće zadatke koji pokrivaju sve organizacione aktivnosti:

- služi kao kontakt za osoblje i menadžment organizacije, ako je to potrebno, bez potrebe da se oslanjaju na službene kanale, zajedno sa privatnim osobama (jedinica / osoba ima direktan pristup i može komunicirati sa najvišim nivoom menadžmenta (npr. direktorom organizacije);
- kao arhiva znanja o rizicima u borbi protiv korupcije i savjetovanje menadžmenta organizacije;
- obavještavanje zaposlenih (npr. putem seminara, alata e-učenja i prezentacija na redovnoj osnovi);
- pomoć sa obukom i pristup svim treninzima vezanim za borbu protiv korupcije;
- upravljanje procesom procjene rizika
- praćenje i procjena bilo kakvih naznaka korupcije
- pomoć u informisanju javnosti o kaznama po zakonu javne uprave i krivičnog prava (preventivni učinak) uz poštovanje prava na privatnost.

Ako je jedinica / osoba svjesna činjenice koja je dovodi do osnovane sumnje da je koruptivno djelo učinjeno, menadžment organizacije će biti obaviješten odmah i dati će preporuke zasnovane na:

- Provođenju internog ispitivanja,
- Poduzimanju mjera za poboljšanje transparentnosti
- Informiranju organa za sprovođenje zakona (menadžment organizacije mora poduzeti potrebne korake da se bavi ovim pitanjem) i
- Izvještavanju o nedostacima u postojećim sistemima za prevenciju korupcije.

Jedinici / osobi neće biti delegirane nikakve ovlasti da sprovede disciplinske mjere i da vodi istrage u disciplinskom postupku za slučajeve korupcije.

Institucija/organizacija će dostaviti ovoj jedinici / osobi brzo i sveobuhvatno sve informacije potrebne za obavljanje dužnosti, naročito s obzirom na incidente gdje se sumnja na korupciju. Institucija ima zadatak da podrži jedinicu / osobu za prevenciju korupcije u obavljanju svoje dužnosti (npr. formiranjem posebne e-mail adrese ili pružanjem odgovarajućih resursa).

Čak i nakon isteka mandata, oni neće otkriti nikakve informacije koje su stekli o ličnim okolnostima zaposlenih. Mogu, međutim, pružiti takve informacije rukovodstvu organizacije ili odjelu za ljudske resurse ako imaju osnovanu sumnju da je počinjeno krivično djelo korupcije. Lični podaci će se tretirati u skladu sa principima kadrovske evidencije.

Jedinica / osoba za prevenciju korupcije treba da se formalno imenuje. Ovo imenovanje će biti objavljeno u području djelovanja lica. Ako je jedinica / osoba za prevenciju korupcije odgovorna i za implementaciju direktive za borbu protiv korupcije organizacije, posebno ako je na čelu nezavisne organizacione jedinice, relevantna organizacija može formalno imenovati jedinicu / osobu kao svog službenika.

Članovi osoblja odgovorni za obavljanje sigurnosne provjere osoblja ne mogu biti jedinica / osoba za prevenciju korupcije.

Uz obavljanje svoje dužnosti, jedinica / osoba treba da radi sa osobljem u jedinici za internu reviziju i sa onima koji su odgovorni za provođenje politike prevencije korupcije.

2.4 Procjena rizika i analiza rizika (upravljanje rizikom)

U svim javnim organizacijama, u redovnim razmacima, vrše se mjerenja kako bi se identifikovala područja posebno osjetljiva na korupciju u skladu sa okolnostima. Ovaj zadatak može obaviti vanjski saradnik ili zaposlenik organizacije. U tu svrhu treba uzeti u obzir analizu rizika.

Analizu rizika treba da obavljaju javne institucije na redovnoj osnovi i na ad hoc osnovi, ako se stvarne prijetnje ostvare kako bi identifikovali i analizirali organizacijske elemente ili procese koji su podložni korupciji. Organizacije koje efikasno procjene rizike pokušavaju uzeti u obzir specifične rizike sa kojima se organizacija ili program suočava; analizirati potencijalne vjerovatnoće i uticaj korupcije; i na kraju prioritet rizika, i dokumentovati te odluke. Osim toga, proces procjene rizika može se koristiti kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri kontrole možda više neće biti relevantne ili isplative.

Ne postoji univerzalno prihvaćen pristup za procjenu rizika; međutim, on uglavnom uključuje sljedećih pet akcija: (1) identifikaciju rizika koji utiču na program, (2) procjenu vjerojatnoće i uticaj inherentnih rizika,³⁸ (3) određivanje nivoa tolerancije rizika organizacije (npr. spremnost da prihvati određeni nivo rizika korupcije na osnovu okolnosti pojedinačnih programa i drugih ciljeva); (4) ispitivanje prikladnosti postojećih kontrola i prioriteta rizika; i (5) dokumentovanje profila rizika (npr. sumiranje i dokumentovanje ključnih nalaza i zaključaka iz prethodnog koraka).

Konkretni koraci koje procjena rizika može uključivati su:

- evaluacija pojedinih organizacionih struktura, procesa i procedura u vezi sa rizikom korupcije;
- vrednovanje zapisa revizije;
- na osnovu ovog, identifikacija potencijalnih rizika (posebno za finansijske prevare, npr. u finansijskim izvještajima);
- vrednovanje potencijalnih finansijskih gubitaka i štete ugledu;
- provjeru vjerojatnoće rizika i njegovih posljedica;
- evaluacija sistema interne kontrole (npr. sigurnosnih sistema).

Rezultate procjene rizika treba koristiti za određivanje promjena u strukturama, postupcima ili zadacima osoblja kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci.

Identifikacija i analiza aktivnosti koje su posebno osjetljive na korupciju je glavni zadatak javnih organizacija.

Područje osjetljivo na korupciju je ono u kojem se desi (od strane osoblja, običaja ili odlukom) da:

- Treće strane (pojedinci, preduzeća, udruženja, društva, druge institucije) prime materijalne ili nematerijalne prednosti/koristi ili su sačuvani od nedostataka, i
- Treće strane su u mogućnosti pružiti osoblju prednosti koje nemaju pravo po zakonu ili kolektivnim ugovorima.

³⁸ To bi moglo uključiti i razmatranje prirode rizika u analizi. Iako rizik može imati mali utjecaj ili mogućnosti pojave, po svojoj prirodi može biti od značaja za organizaciju i treba ga uzeti u obzir i pripremiti reagovanje.

Osim toga, područja koja se dotiču sljedećih oblasti su posebno osjetljiva na korupciju:

- česti vanjski kontakti - u toku provjera i nadzornih aktivnosti;
- upravljanje velikim budžetom;
- dodjela javnih ugovora ili subvencija, uključujući i dodjelu bespovratnih ili drugih sredstava;
- nametanje uslova, davanje koncesija, odobrenja, dozvola, i slično, postavljanje i naplata naknada;
- obrada transakcija i operacija koristeći interne informacije koje nisu namijenjene za treće strane.

Ovo se primjenjuje samo ako:

- potencijalna prednost ima znatnu materijalnu ili nematerijalnu vrijednost trećim licima
- ili bi potencijalni nedostatak trećim stranama rezultirao kaznom, opasnosti za njihovo poslovanje ili na opšte postojanje institucije.

Potreba za analizom rizika u područjima posebno osjetljivim na korupciju je da se ocjenjuje često i redovno, što zahtijevaju značajne okolnosti (npr. svakih jedne do pet godina ili slijedeći organizacijske ili proceduralne promjene ili promjene u prirodi dodijeljenih zadataka). U cilju identifikacije pojedinačnih područja osjetljivih na korupciju, očekuje se da će javne organizacije postupiti u dva koraka:

- Kratko ispitivanje osjetljivosti na korupciju i efikasnosti postojećih zaštitnih mjera i internih kontrola (npr. ispitivanjem organizacijskih šema).
- Ako je potrebna analiza rizika: Odrediti operacije koje su posebno osjetljive na korupciju, kao i postojeće mjere zaštite i interne kontrole (npr. putem upitnika i dopunskih intervjuja).

Ako se odredi potreba za djelovanjem, analizu rizika treba u zaključku preporučiti i / ili narediti dodatne preventivne mjere kao i mjere otkrivanja i korekcije.

Pored navedenog, sljedeća pitanja mogu biti postavljena od strane menadžmenta organizacije, od jedinice/osobe za borbu protiv korupcije i pojedinih kadrova kroz samoprocjenu, kao i VRI revizora kada provode revizije o tome da li je aktivnost osjetljiva na korupciju:

- Postoje li ili da li su postojali slučajevi korupcije u datom području aktivnosti?
- Da li su treće strane pokušale da utiču na odluke zaposlenih u ovom odjelu?

- Da li se u ovom odjelu upravlja budžetskim sredstvima ili fondovima?
- Da li je odjel odgovoran za ugovore, subvencije, fondove?
- Da li odjel definiše uvjete za davanje koncesije ili odobrenja?
- Da li odjel naplaćuje naknadu?
- Da li je bilo poznatih slučajeva korupcije u sličnim odjelima u drugim organizacijama?
- Da li područje djelovanja prati posebno definirane radne procese?
- Da li je položaj u vezi sa posebnim djelovanjem i diskrecionim pravom?
- Da li obim ovlaštenja za donošenje odluka varira ovisno o veličini ugovora ili drugim kriterijima?
- Da li odjel ima zadnju riječ u pogledu obrade i donošenja odluka?
- Da li postoji adekvatan administrativni nadzor za izvršenje zadataka?
- Da li je lični integritet jedina prepreka korupcije u području djelovanja?
- Koji interni/in-house mehanizmi kontrole su na snazi?
- Da li proces donošenja odluka ima dvostruku kontrolu uključujući više od jednog službenika?
- Da li druge organizacione jedinice također moraju odobriti odluke?
- Da li odlučivanje osigurava transparentnost, npr. putem provjere poslovanja, izvještavanje, eksplicitno utvrđivanje obaveza, ili snabdijevanje sa tačnom i potpunom dokumentacijom (minute, bilješke, izvještaje, pravilno vođenje evidencije)?
- Da li je potrebno da proces donošenja odluka bude transparentan, čak i ako nije potreban pristanak od nadređenog ili druge organizacijske jedinice?
- Da li postoji zahtjev da se transparentan, pisani trag čuva u procesu donošenja odluka, koje se mogu pratiti od strane revizije?
- Da li postoje kršenja propisa (npr. zakona o budžetu, zakona o javnim nabavkama)?
- Da li postoje pritužbe VRI ili drugih nadzornih organa, npr. nezavisne organizacione jedinice za nadzor prevencije korupcije?

Vladine organizacije, kao i VRI trebaju biti svjesni faktora koji se odnose na povećanje osjetljivosti/izloženosti, kao što su složenost, organizacijske promjene / dinamika, stil upravljanja, radno okruženje i raniji incidenti vezani za pitanje integriteta.³⁹

Također se može uspostaviti sistem usklađenih pokazatelja učinka za mjerenje nivoa korupcije u zemlji, na osnovu transparentnosti, objavljivanja i efikasnog izvještavanja.

Javne institucije mogu obavljati samoprocjene i periodično identificirati osjetljivosti/izloženost riziku.

IntoSAINT, na primjer, je alat koje koriste VRI, ali ga mogu koristiti i druge javne organizacije da same procijene njihovu izloženost potencijalnim povredama integriteta.

IntoSAINT je usmjeren na prevenciju korupcije i daje preporuke menadžmentu da podrži integritet organizacije. To je „kvalitativni alat“ koji omogućava korisniku da dizajnira svoju politiku integriteta i istovremeno povećava svijest o integritetu kod zaposlenih.

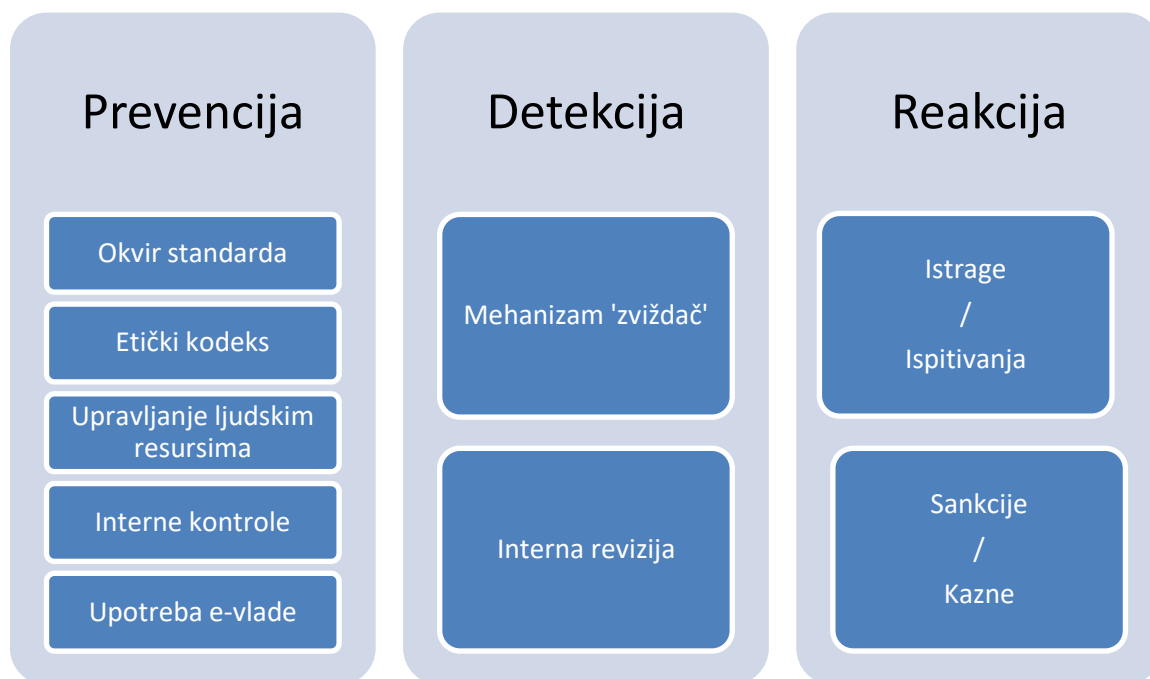
Osnovni principi IntoSAINT-a su samoprocjena, s ciljem prevencije, podizanje opće svijesti o integritetu, razmišljanje u smislu otkrivanja osjetljivosti i rizika, i konkretni izvještaji za upravljanje / akcioni planovi.

2.5 Program za borbu protiv korupcije (modeli za prevenciju korupcije)

Na osnovu rezultata procjene rizika subjekta, uključujući i profil rizika (ako je poduzet ovaj korak), organizacija treba razviti i dokumentovati strategiju za borbu protiv korupcije na osnovu: identifikacije specifičnih ciljeva kontrole, razvoja i implementacije odgovarajućih mjera i konkretnih kontrolnih aktivnosti za sprečavanje korupcije.

Sveobuhvatan i razumljiv program za borbu protiv korupcije mora biti integrisan u ukupnoj organizacijskoj strukturi. Ovaj program se mora fokusirati na tri elementa: Prevencija – Detekcija – Reakcija.

³⁹ Priručnik za samoprocjenu integriteta IntoSAINT, 2011. VRI Holandije



Sl. 2: Modeli za prevenciju korupcije, VRI Austrije

2.5.1 Prevencija korupcije

Primarni cilj vlade je da spriječi pojavu greški ili nepravilnosti koje su rezultat korupcije ili drugih prekršaja u okviru institucija.

Za prevenciju korupcije sljedeći programski elementi se trebaju uzeti u obzir:

- Odgovarajući okvir standarda i propisa
- Etički kodeks
- Odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima
- Odgovarajući sistem interne kontrole
- Korištenje E-vlade

2.5.1.1 Odgovarajući okvir standarda i propisa

U protekle dvije decenije, došlo je do radikalne promjene u upravljanju javnim sektorom. Iako s problemi razlikuju između razvijenih i zemalja u razvoju, jedna zajednička tema je kako jačati odgovornosti javne uprave. Ključni akteri kao što su javnost i zakonodavna vlast su postali sve zainteresovaniji za način dodjele i trošenja javnih sredstava, kao i kako smanjiti javnu potrošnju ograničavanjem troškova povezanih s moralnim rizikom (rizik da će neko djelo uticati na druge strane) i negativnom selekcijom (situacija u kojoj asimetrične informacije rezultiraju nanošenjem štete drugim stranama).

Proaktivni menadžment koji upravlja na osnovu rezultata se bavi ovim pitanjima. Vlade širom svijeta trebaju poduzeti dodatne korake kako bi se osiguralo da se javne usluge obavljaju na efikasan način koji će podstaći dodatne napore u borbi protiv korupcije. Upravljanje na osnovu rezultata je priznato kao uspješna reforma u razvijenim zemljama kao što su Sjedinjene Države, Novi Zeland, Švedska i Velika Britanija.

U Vodiču antikorupcionih politika Ujedinjenih nacija iz 2003. godine, Ujedinjene nacije su spomenule važnost upravljanja na bazi rezultata.⁴⁰ U cilju pružanja koherentnog okvira odgovornosti, mnoge vlade i organizacije su usvojile upravljanje na osnovu rezultata, poznato i kao upravljanje zasnovano na činjenicama i upravljanje učinkom.

Menadžeri koji efikasno upravljaju korupcijom i drugim rizicima razvijaju strateške dokumente koji opisuju pristup organizacije u rješavanju rizika identifikovanih u svojoj procjeni rizika. Zbornik dokumenata, smjernica, propisa i drugih alata je bitan element sistema prevencije korupcije. Obim ovih dokumenata je da pokrije sva područja osjetljiva na korupciju u organizaciji koja su identifikovana kao rezultat analize rizika. Osim toga, vrijednosti organizacije moraju biti naglašene u takvim dokumentima.

Teme za takva pravila mogu biti:

- Dodatno zapošljavanje
- Sukob interesa
- Primanje poklona ili pozivnica

⁴⁰ Vodič Ujedinjenih nacija za Antikorupcijske politike. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

- Postupanje sa zviždačima
- Rukovanje tajnim podacima
- Zapošljavanje nakon posla u javnom sektoru

Osim toga, pitanje otvorene vladavine, u kojoj građani imaju pravo na pristup dokumentima i postupcima Vlade, omogućava efikasni javni nadzor i na taj način odvraća od korupcije. Zahtjevi za informacije od građana su ugrađeni u zakonodavstvu u velikom broju zemalja kroz donošenje i stupanje na snagu Zakona o slobodi pristupa informacijama.

2.5.1.2 Etički kodeks

Svaka javna ustanova treba imati etički kodeks.

Etički kodeks je skup konvencionalnih principa koji obavezuje bilo koju osobu, od menadžera do zaposlenika, da se na odgovarajući način ponašaju u skladu sa očekivanjima zainteresiranih strana.⁴¹

Etički kodeks je moralni vodič koji trebaju poštovati i menadžment i zaposleni u organizaciji kako bi održali individualni kredibilitet i kredibilitet organizacije. U najmanju ruku, etički kodeks treba da sadrži:

- Osnovne vrijednosti institucije, koje pokrivaju integritet, nezavisnost, objektivnost, nepristranost, povjerljivost i kompetencije.
- Obaveze menadžmenta i zaposlenika institucije kako bi se zadovoljile osnovne vrijednosti.

Svaka javna ustanova treba učiniti javnim etički kodeks, kao sastavni dio prevencije korupcije.

Efikasna prevencija korupcije se može postići ako menadžment i osoblje shvate kodeks ponašanja institucije. Dobro razumijevanje etike jedne institucije može se postići kroz redovno i efektivno širenje kodeksa za sve nivoe organizacije.

⁴¹ ISSAI 130, Etički kodeks

Obično, novi zaposlenik dobiva kompletni set smjernica kompanije, uključujući i etički kodeks. Međutim, bez valjanog obrazloženja o suštini etičkog kodeksa, novi zaposlenik neće dobiti sveobuhvatno razumijevanje i on / ona neće moći praktikovati etički kodeks pravilno u svakodnevnom poslovanju.

Svaka javna ustanova treba uspostaviti odgovarajući način za praćenje realizacije svog etičkog kodeksa.

Određene jedinice ili odbori se osnivaju kako bi se osiguralo da se etički kodeks pravilno koristi i da se definiše kazna za kršenje etičkog kodeksa, npr. Etički odbor.

Ako javna ustanova i / ili VRI uspostavi odbor, njegovi članovi treba da budu predstavnici top menadžmenta, pravnog odjela, odjela interne revizije i nezavisnog člana.

Svaka javna ustanova treba povremeno da revidira svoj etički kodeks.

Etički kodeks je strog po prirodi, ali bi trebao biti dinamičan i pratiti promjene u poslovnoj praksi i propisima na koje se odnosi. Etički kodeks treba revidirati često i redovno (npr. svakih pet godina) ili u skladu sa značajnim okolnostima, ovisno o mandatu top menadžmenta.

Postoji nekoliko pitanja u vezi sa etičkim kodeksom koje revizori trebaju postaviti, uključujući:

- Da li organizacija ima etički kodeks?
- Šta je predviđeno etičkim kodeksom?
- Da li etički kodeks postavlja osnovne vrijednosti organizacije, kao što su integritet, nezavisnost, objektivnost, nepristrasnost, povjerljivost i kompetencije?
- Da li etički kodeks postavlja obavezu menadžmentu i zaposlenicima organizacije u ispunjenju osnovnih vrijednosti?

Primjeri ključnih vrijednosti u organizaciji su objektivnost, integritet i profesionalizam. Dakle, etički kodeks odražava sljedeće:

- Profesionalnu zakletvu i zalog
- Djelovanje neutralno i nepristrasno
- Izbjegavanje bilo kakvog sukoba interesa
- Čvrsta provedba načela, normi i odluka

- Izvršavanje i / ili obavljanje zadataka na osnovu vlastitog razmatranja i prosude
- Postupanje u dobroj vjeri održavajući povjerljivost
- Izbjegavanje primanja nezaslužene prednosti
- Izbjegavanje korištenja državnih povjerljivih informacija koje su dostupne zbog mjesta rada, ili funkcije za lične, grupne, ili interese drugih strana
- Izbjegavanje obavljanja radnji izvan svog djelokruga dužnosti i ovlasti

2.5.1.3 Odgovarajući menadžment ljudskim resursima (HR)

Osim odgovarajućeg okvira standarda i propisa, upravljanje ljudskim resursima je važan aspekt u prevenciji korupcije.

U tom kontekstu sljedeće elemente treba uzeti u obzir:

- Upravljanje ljudskim resursima na osnovu zasluga
- Obuke
- Rotacije poslova

Upravljanje ljudskim resursima na osnovu zasluga

Upravljanje ljudskim resursima na osnovu zasluga je ključni element u borbi protiv korupcije. Da bi se spriječio neprimjereni uticaj javnog sektora na proces upravljanja ljudskim resursima, kriteriji i procedure za odabir i unapređenje moraju biti fer, unaprijed definisani i jasno dokumentovani, tako da su diskreciono pravo i arbitraža ograničeni. Strukture i mehanizmi za žalbu također moraju biti uspostavljeni kako bi se osigurala efikasna sanacija. Efikasno upravljanje ljudskim resursima može smanjiti potencijalne rizike i slabosti kontrole, kroz imenovanje kompetentnog osoblja za implementaciju procedura i kontrola. To uključuje i plaćanje adekvatne i pravične naknade za sve državne službenike, tako da oni nemaju inicijativu da se uključe u korupciju.

Osoblje za područja koja su posebno ranjiva na korupciju mora biti zaposleno sa posebnom pažnjom. Za izvršne ili rukovodeće pozicije završetak obuke za borbu protiv korupcije treba da bude preduslov za imenovanje, unapređenje i sukcesije.

Obuke

Svaka javna ustanova treba da organizuje program obuke za poboljšanje svijesti zaposlenog o opasnosti korupcije. Program obuke treba da unaprijedi razumijevanje opasnosti korupcije, čime jača napore za njenu prevenciju. Obuka se treba ponavljati periodično i treba da bude prilagođena potrebama i položaju zaposlenika. Novozaposleno osoblje će proći određenu obuku za borbu protiv korupcije i to će biti dokumentovano u lični dosije. Organizacija treba da uloži dodatne napore kako bi se osiguralo jasno razumijevanje kodeksa i principa poslovanja organizacije od strane osoblja nakon treninga.

Rotacija poslova

Rotacija poslova je tehnika dizajnirana da sistematski dodjeljuje zaposlenima različite poslove u okviru različitih odjela u periodu od nekoliko godina. Cilj je da se radnik izloži različitim iskustvima i širi spektar vještina za poboljšanje zadovoljstva poslom i obukom u različitim aspektima poslovanja kompanije. Pored toga što je mehanizam za učenje, rotacija posla može se koristiti i kao sredstvo za sprečavanje korupcije. Međutim, postoje pozitivne i negativne strane ove metode koje treba uzeti u obzir kada se donosi odluka o njenoj primjeni.

Pozitivni efekti rotacije posla:

Rotacija posla je jedan aspekt uspješnog radnog okruženja koje se često ignoriše od strane poslodavaca. Rotacija posla može pružiti ogromne koristi za oboje radnika i poslodavaca podjednako, uključujući sljedeće aspekte:

Povećanje znanja zaposlenih: Rotacija poslova omogućiti će zaposlenima da nauče različite aspekte posla, da dobiju širi spektar vještina i da iskuse kako da obavljaju svoj posao u svom najboljem izdanju. Dakle, oni imaju priliku da nauče potrebne vještine koje im mogu pomoći da napreduju unutar organizacije. To može povećati njihov moral i samoefikasnosti. Osim toga, imati nekoliko zaposlenih koji su upoznati sa različitim zadacima može biti prednost ukoliko jedan zaposlenik odluči napustiti organizaciju, drugi može zauzeti njegovo / njeno mjesto bez previše uloženog truda.

Ključno osoblje: Poslodavci često imaju poteškoća kada pokušavaju zaposliti radnike za ključne pozicije ili poslove sa specifičnim preduslovima. Rotacija posla rješava ovaj problem nudeći dodatni interni skup vještina zaposlenika koji mu često može biti od pomoći na drugim pozicijama, pored sadašnjih vještina i radnog mjesta zaposlenika. Stoga, organizacija može efikasno raditi, a kao rezultat toga, postati produktivnija i profitabilnija.

Ušteda: Rotacija posla djeluje skupo, ali u stvarnosti zapošljavanje nekoga ko je potpuno nov na poziciju će zahtijevati dodatnu obuku.

Razvijanje karijera: Rotacija posla se može vidjeti kao sredstvo za razvoj karijere zaposlenika i njegovo linijsko pomjeranje. Bez obzira na vrstu pomjeranja zaposlenika, može se posmatrati kao unapređenje karijere u smislu pomjeranja na novi položaj koji zahtijeva dodatno znanje u različitim odjelima ili organizacijskim aktivnostima.

Minimiziranje korupcije: Umjesto što nekoliko zaposlenih preuzima aktivnosti koje imaju visok rizik od korupcije, više zaposlenih mogu biti osposobljeni da preuzmu te aktivnosti smanjujući rizik od korupcije, naročito u kombinaciji sa rotacijom raspodjele zadataka.

Negativni efekti rotacije posla:

Postoje neki negativni atributi povezani sa rotacijom posla. Na neke pozicije unutar organizacije se ne može primijeniti rotacija zbog posebne stručnosti koje te pozicije zahtijevaju. Ove pozicije se ne uklapaju u profil za mogućnost rotacije zbog pravila i propisa o nadležnosti i uključenih troškova za obuku radnika. Još jedan problem sa kojim se suočavaju organizacije je moguća potreba da isplate nadoknade osoblju za učešće u rotaciji posla, jer to može dovesti do nejednakosti plata. Korištenje rotacije posla može imati efekt smanjenja radne snage zbog zajedničkih obuka; organizacija možda neće trebati zaposliti dodatno osoblje za pokrivanje mjesta i može eventualno otpustiti trenutno zaposlene koje više ne smatra potrebnim. Konačno, rotacija posla bi mogla dovesti do nepravilnog ponašanja, uključujući korupciju, posebno ako radnik želi izbjeći takve rotacije.

Rotacija posla kao sredstvo za borbu protiv korupcije:

Odluka da se koristi rotacija posla mora biti temeljito ocijenjena ne samo na osnovu pozitivnih, ali i negativnih aspekata sa kojim se organizacije mogu suočiti. Što je još važnije, organizacija treba procijeniti i rizik od korupcije u vezi sa zadatkom. Iako top menadžment može imati koncepciju onoga šta je korupcija, koncepcija se može razlikovati od osobe do osobe i može se dosta razlikovati u pogledu toga šta je prava priroda korupcije. Kako bi se usvojila politika rotacije posla u borbi protiv korupcije unutar organizacije, potrebno je provesti punu procjenu rizika od korupcije za identifikaciju konkretne mogućnosti za dati skup operacija. Tek tada sistem internih kontrola koji se odnosi na rotaciju posla može biti dizajniran za rješavanje tih specifičnih rizika.

Čak i tada, korupcija nikada ne može biti potpuno eliminisana, ali može se pružiti razumna sigurnost za smanjenje, ne samo slučajeva korupcije, već i otpada i generalne zloupotrebe sredstava.

'Crvene zastave' su rani indikatori upozorenja da je rizik od korupcije u određenom području ili veći nego što je normalno podnošljivo ili se povećao u određenom periodu vremena. Identifikacija aktivnosti i radnih mjesta koja su posebno osjetljiva na rizik korupcije je vrlo važna. Potreba za rotacijom posla se treba uzeti u obzir kada se posmatra određeno ponašanje zaposlenih, uključujući sljedeće:

- zaposleni održava vrlo blizak odnos s dobavljačima ili kupcima
- zaposleni kontroliše određeni proces
- zaposleni odbije promociju
- zaposleni odbije da uzme godišnji odmor
- zaposleni radi nepotrebno prekovremeno
- produktivnost opada i znaci nezadovoljstva na poslu se povećavaju
- povećava se promjena raspoloženja i razdražljivost
- posuđivanje novca od saradnika
- ponovno pisanje evidencije urednosti
- nagli porast posjedovanja materijalnih dobara bez opravdanog razloga
- prividno povećanje odsustvovanja
- otpor nadzoru
- uništavanje informacija vezanih za posao

Implementacija rotacije posla:

Politika rotacije posla varira između subjekata. Na primjer, u jednoj zemlji članici INTOSAI, šefovi regionalnih odjela saveznih organa i njihovi zamjenici odgovorni za kontrolu i nadzorne funkcije će biti predmet rotacije posla. U aprilu 2010. godine, Vlada je usvojila mjere usmjerene na implementaciju mehanizma rotacije posla za državne službenike.

Potreba za rotaciju posla kao mjera za borbu protiv korupcije je također zahtijevana u skladu sa zakonom o federalnoj državnoj službi u ovoj zemlji. Mandat za šefove regionalnih odjela i njihovih zamjenika će trajati tri do pet godina. Sve odluke o rotaciji posla će biti donesene od strane predsjednika ili vlade. Rotacija posla za državne službenike se pominje u Konvenciji Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) usvojenoj 2003.godine. Ova zemlja članica je prethodno ratifikovala ovaj pravno obavezujući međunarodni instrument za borbu protiv korupcije, koji obavezuje potpisnice da sprovedu niz mjera za borbu protiv korupcije koji utiču na njihovo državno zakonodavstvo, institucije i prakse.

Osiguravajući da rotacija posla bude dovoljna i efikasna, revizor treba poduzeti potrebne korake kako bi se utvrdilo postojanje kontrolnih mehanizama.

Postoji nekoliko pitanja u vezi sa planiranjem i implementacijom rotacije posla koje revizor treba postaviti, uključujući:

- Da li subjekt ima određene politike u vezi rotacije posla?
- Da li je dizajn tih politika zasnovan na analizi rizika?
- Da li se politika provodi? Ako ne, zašto?
- Ko donosi odluke u vezi rotacije posla?
- Da li on / ona ima autoritet?
- Ko ima pravo na rotaciju posla? Zašto?
- Šta je urađeno kako bi se osiguralo da se politika poštuje u budućnosti?
- Da li se politika revidira?
- Kako, kada i zašto će se desiti rotacija?
- Koliko vremena je potrebno da bi se odabrao pravi kandidat?
- Da li su pravi ljudi obavješteni?

2.5.1.4 Interna kontrola

Interna kontrola se definiše kao proces, pod uticajem odbora direktora, menadžmenta i ostalog osoblja, dizajniran da pruži razumno uvjerenje o postizanju ciljeva u sljedećim kategorijama: efektivnost i efikasnost poslovanja, pouzdanost finansijskog i nefinansijskog izvještavanja i usklađenost sa važećim zakonima i propisima.

Interna kontrola je proces koji će osigurati pouzdano finansijsko izvještavanje, efektivno i efikasno poslovanje, u skladu sa važećim zakonima, kako bi se imovina organizacije zaštitila od krađe i neovlaštenog korištenja, sticanja ili raspolaganja.⁴²

Osim toga, interne kontrole uključuju program obuke analize i pripreme izvještaja za različite administrativne nivoe koji omogućavaju direktorima obavljanje interne kontrole u raznim aktivnostima organizacije, posebno u velikim organizacijama.

Primjeri internih kontrola su:

- Razdvajanje dužnosti
- Princip 'četiri oka'
- Nadzor
- Transparentni procesi donošenja odluka
- Princip 'need to know'
- IT kontrolne aktivnosti

"Postoji nekoliko ključnih faktora za efikasnu prevenciju korupcije, ali neki od najvažnijih alata u instituciji ili organizaciji su jake interne kontrole".⁴³ Fokus ovog dijela je na jačanje uloge interne kontrole u prevenciji korupcije (dodatne informacije o internoj kontroli pruža INTOSAI GOV 9100).

⁴² Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije (COSO) 2013.

⁴³ Prevencija prevare: Poboljšanje internih kontrola, Daniel Draz, M.S., CFE, Mart 2011. [www.csoonline.com](http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls-)
<http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls->

Sljedeće studije slučaja ilustruju neke slabosti u internim kontrolama:

Studija slučaja 1:

U 2010. godini, izvođač radova se nadmetao u tenderu za izgradnju autoputa raspisanog od strane Ministarstva Savezne vlade. Dan prije objave rezultata tendera, izvođač radova je primio e-mail poslan sa nepoznate web adrese u kojem se traži mito u iznosu određenog procenta vrijednosti projekta, a garantuje se izvođaču da će osvojiti projekat. Izvođač nije odgovorio, a tender je dodijeljen drugoj strani.

Početna žalba izvođača je istražena i rezultati proslijeđeni Ministarstvu. Rezultirajuća istraga je otkrila brojne faktore, u onome što se pokazalo kao namještanje tendera od strane zaposlenog u Ministarstvu koji je na kraju osuđen za djelo od strane suda, koji su podigli crvene zastave potencijalne korupcije. Izvršilac je bio zadužen za brojne funkcije u ministarstvu i to zbog nedostatka razdvajanja dužnosti.

Studija slučaja 2:

Informacija je data glavnom izvršnom direktoru od zviždača da su dva radnika zadužena za njegove radionice primali mito od izvođača radova zaduženog za transport. Istraga je otkrila informacije koje ukazuju na isplate od strane izvođača radova zaposlenicima radionice. Osim toga, utvrđeno je da je izvođač radova prekomjerno naplaćivao organizaciji i otkriveni su brojne druge prevare počinjene organizaciji od strane dva radnika. Otkriveno je da je jedan od dva pojedinca bio odgovoran za puštanje u rad izvođača radova, pripremu narudžbi materijala za potpis projekt menadžera zaduženih za budžet, i često i sam potpisivao račune. To pokazuje da nije bilo razgraničenja dužnosti u ovoj organizaciji.

Studija slučaja 3:

Organizacija je često primala pritužbe za prekomjerno visoke cijene od strane dobavljača. Istraga je sprovedena uz sumnju na precjenjivanje od strane dobavljača za pružanje usluga po ugovoru. Istraga je počela kao pregled podataka za duple isplate, i kada su otkriveni brojni sumnjivi događaji, istraga je proširena. Dalje anomalije otkrivene su uključujući plaćanja za napredak projekta bez adekvatnog opravdanja, ili dostizanje ciljeva u izvođenju radova za koji je data naknada bez da su ciljevi postignuti. Plaćanja ili fakture koje se ne mogu povezati sa nekim posebnim poslom su također pronađene. Pregled odnosa sa dobavljačem ukazuje na nagli porast obima posla tri godine ranije.

Utvrđeno je da su tenderske dokumentacije pisane u korist dobavljača od strane pojedinaca koji su preporučivali prodavca. To se dogodilo u ovoj organizaciji, zbog ne razgraničenja dužnosti.

Znajući gdje tražiti područja osjetljiva na korupciju i koje konkretne znakove ili crvene zastave tražiti je važna polazna tačka za upravljanje rizicima od korupcije. Nakon što su ova područja identifikovana, mogu se razviti i implementirati politike za sprečavanje korupcije. Takve politike trebaju odrediti precizan profil rizika za organizaciju, kao i osigurati obuku i programe koji ciljaju rizik, ohrabriti efikasno razgraničenje dužnosti i uključiti ciljane iznenadne revizije za otkrivanje djela korupcije.

Sljedeće studije slučaja ilustriraju neke od znakova slabosti u nadzornim kontrolama:

Studija slučaja 1:

U nevladinoj organizaciji je objavljeno da je izvršni direktor odbora regionalnog razvoja uključen u koruptivno ponašanje. On je nezakonito stekao javna sredstva i koristio ih za dobrobit sebe i svoje porodice.

Čovjek je bio dugogodišnji javni službenik srednjeg ranga, skromne plaće, radeći na lokaciji udaljenoj od sjedišta njegove organizacije. Linije izvještavanja su bile dvosmislene ili nisu bile dobro shvaćene i primjenjivane od strane relevantnih menadžera. On se javljao regionalnom uredu, ali na ad hoc osnovi i uglavnom putem telefona, što nije adekvatno snimljeno u datotekama. Ovaj nedostatak nadzora značio je da je on bio u stanju da ostvari visok nivo diskrecije.

Još jedan faktor rizika identifikovan u istrazi bio je očigledan nedostatak usmjerenja od strane višeg menadžmenta i nedostatak upravljanja učinkom. Od udaljenih zvaničnika se očekuje da definiraju, stvaraju i upravljaju svojim radom s minimalnim osvrtom na sjedište i malo ili nimalo nadzora.

Preporučeno je da se:

- uspostavi kontrola za odgovarajuće upravljanje, upravljanje performansama, odgovornosti i izvještavanje, u malim, udaljenim uredima i da program interne revizije obratiti posebnu pažnju na njihovo upravljanje programom i rashodima i
- pruži adekvatan pristup zaposlenih u regionalnim i udaljenim uredima obukama, uključujući obuku iz etičkih standarda i kodeksa ponašanja.

Studija slučaja 2:

U institutu za obuku u okviru Ministarstva za mlade i sport, ugovor o nabavci je potpisan sa izvođačem za nabavku određenog alata za konkretne programe koji se realizuju na Institutu za obuku. Međutim, revizor je utvrdio da postoje značajne razlike u cijenama navedenih u ugovorima dobavljača u odnosu na cijene istih alata koje isporučuju različiti dobavljači u istoj instituciji. U ovom slučaju, astronomske cijene su navedene za alate, digitalne kamere i druge stavke.

Osnovni uzrok je pripisan nedostatku nadzora od strane šefa instituta za obuku. Odgovarajući nadzor je od suštinske važnosti u poslovanju, kao što je onaj koji se odnosi na ugovore. Utvrđeno je da je praćenje rada ugovornog organa ključno kako bi se osiguralo da dobavljači ispunjavaju uslove i uslove ugovora za cijenu, standarde, i isporuke.

Studija slučaja 3:

Agencija za borbu protiv korupcije je uhapsila inženjera Općinskog vijeća i izvođača radova za navodni mito od \$47100. Izvođač radova je uhapšen zbog navodnog davanja lažnih informacija prilikom njegovog zahtjeva za izgradnju potpornog zida. Inženjer je uhapšen dok je tvrdio da je podržavao izvođača. Utvrđeno je da je izvođač radova podnio zahtjev za \$88.100 što su predviđeni troškovi izgradnje potpornog zida, a stvarni trošak je samo \$41.000. Obojica su pod istragom i optuženi na sudu.

Revizori su tokom pregleda utvrdili da je izvođaču radova dozvoljena modifikacija bez nadzora i bez dokumentacijske podrške i verifikacije nadzornog organa. Revizori su identifikovali nadzor, kao i nedostatak obuke kao slabosti interne kontrole.

2.5.1.5 Korištenje e-vlade

E-vlada može da se koristiti i kao konkretna mjera protiv korupcije pošto upotreba IT-a depersonalizuje i standardizuje pružanje usluga, zahtjeva da pravila i procedure budu standardizovane i eksplicitne za efikasno funkcioniranje IT sistema, i čini mogućim praćenje odluka i akcija. Sve navedeno služi kao sredstvo odvratanja od korupcije.

2.5.2. Otkrivanje korupcije

Menadžeri imaju zadatak da stalno prate svoj rad, te da brzo reaguju na sve nalaze nepravilnog, neekonomičnog, neefikasnog, i neefektivnog rada. Praćenje poslovanja je vrlo važno kako bi se osiguralo da kontrole postižu željene rezultate. Utvrđeno je da bez neophodnog razumijevanja i praćenja, ljudima postaje lakše da ne prate uspostavljene prakse kontrole. U nekim slučajevima, slučajevi slabe interne kontrole su identifikovani i prijavljeni, menadžment odgovara na pitanja koja su pokrenuta i poduzimaju se korektivne mjere.

Mogu se razmatrati sljedeći primjeri instrumenata za otkrivanje korupcije:

2.5.2.1 *Mehanizam uzbune - 'zviždač'*

Mehanizam zviždača je formalno sredstvo komunikacije osnovano od institucija, tako da javni službenici i sve zainteresirane treće strane mogu pružiti informacije o mogućim koruptivnim radnjama ili prekršajima koje su se dogodile u prošlosti ili se trenutno događaju.

Ovaj mehanizam može se sastojati od sandučića, telefonskih linija, e-mailova ili web stranice dizajnirane za primanje navedenih prijava.

Mehanizmi uzbune su osnovni način sprečavanja, otkrivanja i odvracanja od koruptivnih djela, povrede integriteta i neprikladnog ponašanja.

Specijalističke studije su istakle da su mehanizmi uzbunjivanja tradicionalno bili najefikasniji način da otkrijete koruptivna djela prevare i druga nepravilna ponašanja, daleko nadmašivši druge kontrole korupcije, kao što su vanjske i interne revizije i provjera menadžmenta.

Ovi mehanizmi su važni preventivni elementi jer prenose poruku da se aktivnosti protiv politike integriteta mogu lako prijaviti i riješiti.

Isto tako, kada je takav mehanizam adekvatno prilagođen potrebama institucije, značajno smanjuje količinu stvarne korupcije i iznos gubitaka zbog ranog otkrivanja.

Pravilna implementacija mehanizma zviždača zahtijeva, između ostalog, da je politika pravilno iskomunicirana u okviru institucije na svim nivoima i sa zainteresiranim trećim stranama. Politika također treba osigurati da zviždači mogu informisati o nepravilnostima u anonimnom, povjerljivom i načinu bez posljedica.

Mehanizam mora uključivati sistem praćenja koji bilježi izvještaje i koji osigurava da se izvještaji prate na odgovarajući način. Jedinica za borbu protiv korupcije u okviru institucije, ili njen ekvivalent, treba nadzirati učinkovitost rada mehanizma.

Viši menadžment mora periodično promovisati u javnosti da svaku sumnjivu aktivnost iskazuju pravovremeno i naglasiti anonimnost zviždača.

Institut internih revizora pruža okvir profesionalne prakse koji se može uzeti u obzir od strane revizora prilikom ocjenjivanja sistema prevencije korupcije.⁴⁴

2.5.2.2 *Interna revizija*

Interna revizija je važan alat za otkrivanje korupcije i obično se dijeli na:

- Administrativnu (operativnu) reviziju koja uključuje:

- procjenu i testiranje administrativne aktivnosti i rezultate upravljanja;
- ocjenjivanje i ispitivanje procesa u subjektu i
- vrednovanje efikasnosti korištenja ljudskih i materijalnih resursa, i davanje preporuka za poboljšanje.

- Finansijska revizija se fokusira na utvrđivanje da li su finansijske informacije subjekta predstavljene u skladu sa važećim regulatornim okvirima finansijskog izvještavanja,⁴⁵ uključujući:

- praćenje računovodstvenih unosa obavljanjem dokumentarnog i aritmetičkog ispitivanja;
- utvrđivanje integriteta i kompatibilnosti sistema, propisa, i opšteprihvaćenih računovodstvenih principa;
- osiguravanje garancije za sredstva protiv pronevjere, prevare, i zloupotrebe i
- testiranje i procjena snage, pouzdanosti, i efikasnosti internih kontrola.

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

⁴⁵ ISSAI 200 –Principi finansijske revizije. <https://www.issai.org/pronouncements/financial-audit-principles/>

Od VRI revizora se očekuje da postavljaju najmanje sljedeća pitanja o internoj reviziji, uključujući i da li interni revizori:

- obavljaju svoje dužnosti pošteno, marljivo i odgovorno?
- poštuju realizaciju finansijskih zakona i očekuju da će time otkriti nedjela?
- poštuju i promovišu pravne i etičke ciljeve svoje institucije?
- učestvuju u aktivnostima koje mogu uticati na njihov nepristrasan sud?
- prihvataju bilo kakvu materijalnu korist koja može uticati na njihov profesionalni sud?
- otkrivaju sve materijalne nalaze otkrivene u toku svog rada?
- štite informacije dobijene u toku svog rada po principu povjerljivosti?
- obavljaju svoje dužnosti s dužnom pažnjom i marljivošću u skladu sa standardima struke?
- stalno poboljšavaju i razvijaju efikasnost i efektivnost u obavljanju svojih dužnosti?

2.5.3 Reagovanje na korupciju

Svaka organizacija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji uprave. To uključuje mjere utvrđene krivičnim pravom, disciplinskim zakonom, zakonom o radu ili privatnom pravu. Slučajeve korupcije treba analizirati i, kada je to potrebno, trebaju biti razlog za reviziju mjera prevencije korupcije.

Reagovanje na korupciju se odnosi na plan aktivnosti koji se uspostavlja kada se otkrije ili prijavi sumnja na koruptivno ponašanje. Cilj ovog plana je da se definišu odgovornosti za radnje, kao što su:

- Ispitivanje slučajeva korupcije i poduzimanje odgovarajuće akcije,
- Osiguranje dokaza za disciplinski i / ili krivični postupak,
- Sprečavanje daljeg gubitka,
- Oporavak gubitaka,
- Uspostavljanje linije komunikacije sa relevantnim organizacijama za provedbu zakona,
- Revizija interne kontrole nakon slučaja korupcije, i
- Aranžmani prijave korupcije.

Kada se sumnja da je slučaj korupcije prijavljen ili identifikovan, treba napraviti procjenu situacije. Treba uzeti u obzir sljedeće faktore:

- Izvor otkrića sumnje na korupciju,
- Autentičnost inicijalno dobivenih informacija; i
- početne procjene linijskog menadžmenta o uključenim okolnostima.

Svrha procjene je da se donese odluka o odgovarajućim mjerama koje treba poduzeti. To bi moglo uključivati:

- Da li se pitanje treba prijaviti nadležnim organizacijama za provedbu zakona,
- Da li pitanje zahtijeva izvještavanje VRI ili bilo kojoj drugoj vanjskoj organizaciji,
- Da li je potrebna formalna interna istraga,
- Ko bi trebao provesti internu istragu,
- Da li treba poduzeti radnje kako bi se osigurala sredstva organizacije, resursi ili informacije.

Sumnja na korupciju se treba prijaviti nadležnim organizacijama za provedbu zakona kada postoji vjerojatnoća da je došlo do kriminalne radnje. Ako se prijavi nadležnim organizacijama za provedbu zakona, osoblje organizacije ne smije ispitivati zaposlenog ili treće strane uključene u kriminalnu radnju jer bi to moglo nanijeti štetu budućoj istrazi i naknadnom gonjenju od relevantnih organizacija za provedbu zakona.

Istraga može uključivati ljude iz same organizacije kao što su interni revizori ili menadžeri finansija, ili može uključivati vanjske strane koje imaju posebne vještine i angažovani su konkretno da pomognu u istrazi.

Odluka će ovisiti o okolnostima i potrebnim relevantnim ekspertizama. U svakom slučaju, osoba izabrana mora imati odgovarajuće kvalifikacije i iskustvo da sprovede istragu.

U nekim slučajevima može biti potrebno poduzeti akcije da se osiguraju sredstva i informacije. Takvi postupci mogu uključivati:

- Davanje instrukcije šefu ljudskih resursa da suspenduje radnika-e osumnjičene za djela korupcije, u očekivanju ishoda bilo kakve istrage,

- Osiguravanje radne stanica i dokumentacije osumnjičenog čineći ih nedostupnim osumnjičenom i bilo kojem drugom neovlaštenom zaposleniku,
- Usmjeravanje šefa informacijskih tehnologija kako bi se osiguralo da se informacijama sadržanim na kompjuteru, laptopu ili na mreži organizacije koje se odnose na korupciju ne može pristupiti, uništiti ili oštetiti,
- Ako je osumnjičeni vanjski izvođač / dobavljač / konsultant, usmjeravanje šefa finansija da odmah obustavi sva plaćanja, i
- Fizičko osiguravanje gotovine, sredstava ili drugih materijala koje mogu biti u opasnosti.

Kao dio ispitivanja, stvarni iznos gubitka će biti kvantificiran u najvećoj mogućoj mjeri. Otplatu gubitaka uzrokovanih korumpiranom radnjom, prevarom ili neetičkom aktivnosti treba tražiti u svim slučajevima. To uključuje procjenu troškova u odnosu na koristi. Gdje je gubitak značajan, treba pribaviti pravni savjet o mogućnosti zamrzavanja imovine osumnjičenog preko suda, do završetka istrage. Pravni savjeti mogu se dobiti po pitanju izgleda za oporavak gubitaka putem suda, ako lice odbija da plati. Kritični rezultat istrage o korupciji je identifikacija propusta kontrole koji su omogućili da dođe do korupcije. U svakom slučaju, kada se otkrije korumpirana aktivnost treba provesti pregled za procjenu adekvatnosti internih kontrola organizacije i odlučiti koje korake treba poduzeti.

Bez obzira na to da li je istraga interna ili eksterna, propisane evidencije treba održavati za sve istrage. To uključuje samu istragu i bilo koji posljedični disciplinski postupak i promjenu aranžmana interne kontrole.

Kada se istraga zaključi, rezultate treba prijaviti Odboru ili Komitetu za reviziju, i šefu interne revizije. Godišnji izvještaj o korupciji može također biti predstavljen sa podacima:

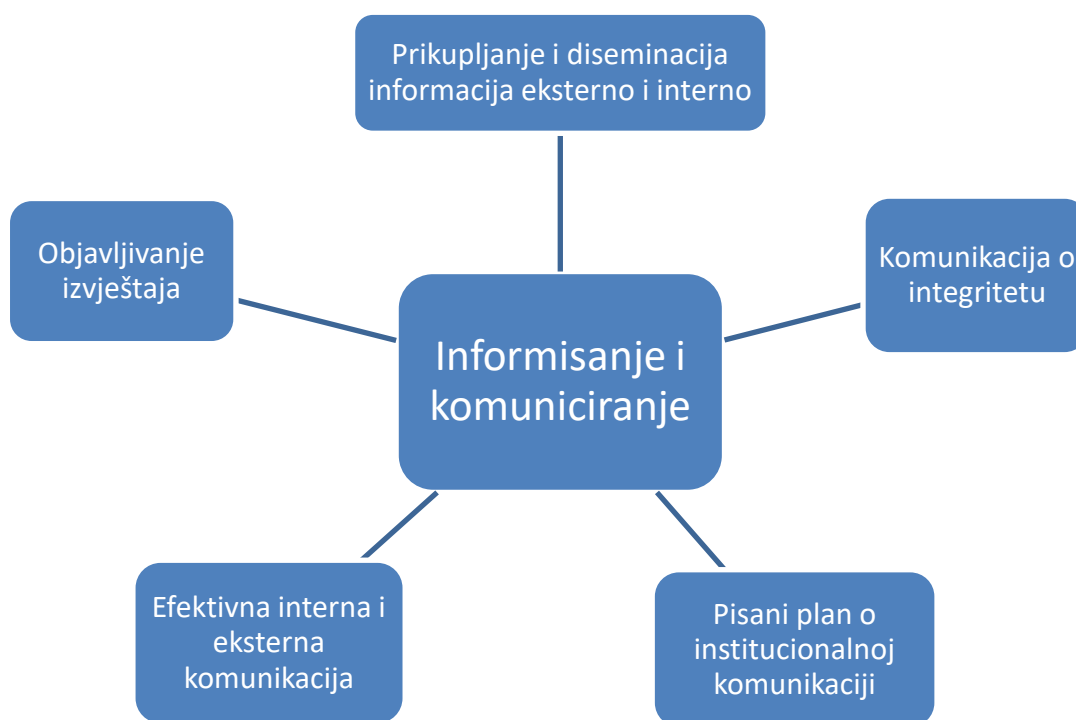
- Svi slučajevi korupcije prijavljeni protiv organizacije,
- Ishod interne istrage korupcije,
- Status slučajeva korupcije koji se odnose na vanjske saradnike za istraživanje,
- Rezultate svih završenih gonjenja ili upravnih radnji, i
- Modifikacije interne kontrole napravljene nakon korupcije.

2.6 Komunikacija – izvještavanje

2.6.1 Izvještavanje eksternih institucija (VRI, parlament, tužioc)

Informacije su potrebne institucijama da obavljaju svoje dužnosti prevencije korupcije i za obavljanje svoje djelatnosti na način koji doprinosi ostvarivanju ciljeva i zadataka u efikasnom i transparentnom okruženju.

Isto tako, kada komunikacija teče interno i eksterno, to daje javnim službenicima potrebne informacije za izvršenje antikorupcijskih aktivnosti na dnevnoj bazi i to im omogućava da razumiju individualne odgovornosti za ostvarivanje institucionalnih ciljeva integriteta, ispunjenja zakonskih obaveza i izbjegavanje zloupotrebe ili rasipanja resursa.



Sl. 3: Tokovi interne i eksterne komunikacije, VRI Meksika

2.6.2 Prikupljanje i širenje informacija iz internih i eksternih izvora

Informacije koje dolaze iz internih i eksternih jedinica se prikupljaju i analiziraju kontinuirano dok institucije izvršavaju svoje dužnosti i donose odluke u vezi sa opštim funkcionisanjem i konkretnim aktivnostima svakog odjela.

Bitno je da institucija implementira odgovarajuće mehanizme tokom ovog procesa za identifikaciju i komunikaciju unutar informacijske organizacijske strukture relevantne za očuvanje integriteta.

Jedinica za borbu protiv korupcije ili njen institucionalni ekvivalent mora osigurati da relevantne i važne informacije blagovremeno dođu do rukovodstva institucije.

Kao funkcija podrške, ova jedinica treba pratiti eksterne informacije koje mogu biti od značaja za instituciju u ispunjavanju svojih ciljeva i zadataka integriteta i dijeliti ove informacije s višim rukovodstvom i rukovodiocem institucije. Takve informacije mogu uključivati: nalaze revizije, zakonske promjene koje utiču na poslovanje institucije ili izdavanje novih smjernica, pravila o radu ili općeg programa vezanih za subjekat.

Institucija će imati bolje šanse da bude efektivna i efikasna u svojim zadacima vezanim za integritet i odgovornosti ako je efikasna u identifikaciji, prikupljanju i pružanju relevantnih informacija na adekvatan i ispravan način i u pravo vrijeme javnim službenicima.

Što se tiče srednjeg nivoa menadžmenta, oni treba da dobiju analitičke informacije koje bi im pomogle da se identifikuju konkretne akcije u cilju promocije integriteta i izbjegavanja korupcije u svojim područjima nadležnosti. Nivo detalja ove informacije će ovisiti o nivou direktive.

Predstavljene informacije moraju biti jasne, jednostavne, sintetizovane i moraju biti pri ruci za efikasno praćenje osjetljivih događaja, aktivnosti i operacija koje poboljšavaju brzinu reakcije.

Sumirajući, svi javni službenici moraju dobiti, prema njihovom nivou ovlasti i njihovom stepenu odgovornosti prema institucionalnom integritetu, informacije koje im pomažu da se utvrdi da li su ispunjeni strateški ciljevi za borbu protiv korupcije, da li se prati godišnji plan razvoja na temu i da li se postižu institucionalni ciljevi transparentnosti, zakonitosti i odgovornosti.

2.6.3 Komunikacija

Komunikacija je kontinuirani proces pružanja, razmjene i dobivanja informacija, koji institucija obavlja da podrži prikupljanje i širenje relevantnih informacija koje štite od korupcije i pomažu instituciji da zaštiti svoj integritet. Interna komunikacija je sredstvo za prijenos i širenje informacija u cijeloj instituciji.

Informacije dobivene od rukovodioca i višeg menadžmenta daju državnim službenicima jasnu poruku da borbu protiv korupcije, interne kontrole i jačanje odgovornosti spram integriteta treba uzeti ozbiljno.

Eksterna komunikacija ide u oba smjera: s jedne strane pruža instituciji vanjske informacije koje se odnose na njene vrijednosti i načela i, u isto vrijeme, to je kanal kojim subjekt dostavlja informacije vanjskim stranama kao odgovor na svoje potrebe, očekivanja i kriterije institucionalnog integriteta.

Na ovaj način, komunikacija s drugim javnim institucijama, medijima, građanstvom i drugim akterima omogućava instituciji prikupljanje i pružanje informacija za razvoj i bolje koncipiranje misije, ciljeva, zadataka i rizika integriteta sa kojim se ustanova suočava.

Iako postoji više načina i sredstava na raspolaganju za institucije, svaka organizacija treba utvrditi ona koja su najpogodnija u skladu sa svojim mandatom i dužnostima.

2.6.4 Pisani plan o institucionalnoj komunikaciji

Metode komunikacije unutar institucije uključuju priručnike, smjernice, direktive, politike, procedure, izvještaje, dopise, statističke izvještaje, obavijesti, oglasne table, web stranice, intranet, snimljene poruke i video, e-mail i govore, između ostalih.

Ove metode trebaju osigurati kvalitet informacija u pogledu integriteta, pouzdanosti, potpunosti, preciznosti i važnosti; objavljivanje nepouzdanih ili pogrešnih informacija utiče na ugled institucije i povećava mogućnost za korupciju.

Dakle, institucije treba da razviju, upravljaju i testiraju svoje informacione sisteme i da prate kontinuirani plan za poboljšanje kako bi garantovale efikasnost i pouzdanost informacija koje prenosi.

Rad informacijskih i komunikacijskih sistema treba da se bazira na planu čiji se ciljevi odnose na institucionalni strateški plan, osiguravajući mehanizme za identifikaciju informacijskih potreba.

Također, kao dio procesa upravljanja informacijama, institucije trebaju kontrolirati, analizirati, procjenjivati i poboljšavati svoje tehnološke infrastrukture u cilju povećanja sposobnosti pružanja odgovora svojim korisnicima.

Rukovodilac institucije i viši menadžment moraju periodično nadzirati kroz odgovarajuće mehanizme, kvalitet proizvedenih i prenesenih informacija u skladu sa direktivama koje su sadržane u planu kontinuiranog poboljšanja informacionog sistema. Ove aktivnosti trebaju uzeti u obzir faktore kao što su preciznost i tačnost sadržaja, kao i relevantnost i dostupnost podataka.

Potrebno je naglasiti da informacijama koje institucije prenose vanjskim stranama obično upravljaju zakonske obaveze u odnosu na transparentnost, odgovornost i pristup informacijama. Tako su podaci koje prikupe državne institucije javni; državni službenici nemaju ekskluzivitet prava nad njima i moraju biti dostupni kada se zatraže.

Svaka institucija treba analizirati svoje obaveze pristupa informacijama i uspostaviti mehanizme komunikacije koje će koristiti za širenje i dostavu podataka u skladu s važećim zakonskim odredbama.

2.6.5 Efektivna interna komunikacija

Efektivna interna komunikacija je centralni element za osiguravanje da se pravila integriteta i direktive primjenjuju pravovremeno i na odgovarajući način, jer je potrebno širiti gore navedenu poruku rukovodioca institucije o ozbiljnosti antikorupcijskih odgovornosti. Dakle, državne institucije moraju uspostaviti mehanizme koji olakšavaju vertikalni, horizontalni i transverzalni protok informacija unutar subjekta, kako bi se promovisao dinamičan, jednostavan i brz način komunikacije između različitih linija vlasti.

Javni službenici moraju biti jasno obaviješteni o njihovim posebnim zadacima kroz formalne mehanizme, tako da oni prepoznaju svoje odgovornosti u vezi očuvanja integriteta i načina na koji je njihov rad povezan sa drugim službenicima i trećim licima. To pomaže u sprečavanju i odvratanju od moguće koruptivne aktivnosti.

Nadalje, komunikacija o pitanjima integriteta treba uključiti informisanje javnih službenika da ako se otkrije nedostatak izvršenja postojeće kontrole, ne samo da će se incident analizirati i registrovati, već i uzroke koji su doveli do njega u cilju mogućnosti da se ispravi sistemska slabost mehanizama kontrole za borbu protiv korupcije.

Postoje slučajevi u kojima se neki odjeli institucije privremeno ili povremeno nalaze na udaljenim geografskim lokacijama. Ako je tako, subjekt mora izvršiti posebne napore kako bi se osigurala stalna komunikaciju između višeg menadžmenta i svih operativnih direktora i regionalnih programa.

Takva interakcija treba stvoriti sinergiju koja doprinosi da se osigura da svi javni službenici, bez obzira na mjesto, rade prema istim ciljevima i da su svi upoznati sa pokazateljima međusobnog integriteta i antikorupcijskim direktivama.

Institucija mora uspostaviti odgovarajuće mehanizme za zvaničnike da iskomuniciraju relevantne i bitne informacije integriteta višim hijerarhijskim nivoima bez zavisnosti od njihovog neposrednog rukovodioca. S druge strane, rukovodilac institucije i viši menadžment moraju pokazati volju da slušaju.

Uobičajena praksa za postizanje tog cilja je implementacija web stranice ili e-pošte, telefona ili sandučića. Svi prispjeli predmeti moraju biti registrirani i pravilno i brzo praćeni pod jasno definiranim linijama vlasti.

Kao što je već spomenuto, osoblje mora biti sigurno da neće biti odmazde zbog informisanja o mogućim korumpiranim djelima ili prekršajima vezanim za politiku integriteta. U suprotnom, efikasnost mehanizma 'zviždača' će biti ozbiljno umanjena.

Kao dopunska aktivnost kanala za prijenos informacija o nepravilnostima, institucija dizajnira mehanizme koje će dozvoliti javnih funkcionerima i trećim stranama da predlože poboljšanja poslovanja subjekta, kao što je kutija za pisma, e-mail ili posebna telefonska linija.

Konačno, etički kodeks obavlja važnu ulogu interne metode komunikacije širenja znanja o ponašanju koje je prihvatljivo, a koje nije, kao i posljedice neadekvatnog ponašanja.

2.6.6 Efektivna eksterna komunikacija

Kako bi se ublažila moguća korupcija od vanjskih strana važno je da subjekti uspostave učinkovitu komunikaciju sa svim subjektima koji mogu imati utjecaja na integritet njegovih aktivnosti, programa, projekata, operacija i drugih institucionalnih aktivnosti.

Stoga, institucije moraju implementirati formalne kanale komunikacije s drugim javnim subjektima, dobavljačima, izvođačima, konsultantima, građanstvom i drugim interesnim grupama koje bi mogle doprinijeti kvalitetu i dizajnu funkcija, proizvoda i usluga koje nudi, u skladu sa svojim mandatom i odgovornostima .

Veća upotreba društvenih mreža i tehnološki razvoj doprinose implementaciji ovakvih praksi. Bez obzira na koji su način informacije dobijene iz vanjskih izvora, treba ih formalno obraditi i dokumentovati i moraju se kontinuirano pratiti na način koji osigurava efektivnost i efikasnost.

Isto tako, važno je da institucija garantuje da svaka vanjska stranka s kojom se komunicira obaviještena o etičkim pravilima koja uređuju postupke subjekta i da prenosi poruku da će nepravilni postupci, kao što je podnošenje netačnih računa ili pokušaj podmićivanja javnih službenika, između ostalog, biti otkriveni i kažnjeni.

Infrastruktura koja se bavi komunikacijom varira među subjektima po svojoj prirodi, veličini i mandatu. Međutim, svaka javna ustanova trebala bi osigurati da su njeni kanali komunikacije u skladu sa najboljom praksom kroz jasne politike i programe koji su adekvatni u smislu analize troška-koristi.

2.6.7 Objavljivanje izvještaja

Komunikacijske aktivnosti uključuju objavljivanje izvještaja (kao što su izvještaji budžeta, finansijski, operativni i programski izvještaji) odgovarajuće kvalitete, sadržaja i obima i koji su sastavljeni pod nadzorom rukovodioca institucije, rukovodstva i svog osoblja koje ima tu odgovornost.

Da bi izvještaji podržavali vrijednosti institucije, rukovodstvo mora uspostaviti odgovarajuće mehanizme za izgradnju ključnih načela, kao što su pouzdanost podataka, kako bi se otklonila mogućnost predstavljanja netačnih podataka i objavljivanje izvještaja niske kvalitete (na primjer, nedovoljnog obima ili pretjerano složen prikaz).

Slično tome, izvještaji ne bi trebalo da precijene ili potcijene događaje i brojeve koji utiču na znanje o položaju subjekta. Dakle, institucija mora formalno uspostaviti i dokumentirati politiku za objavljivanje izvještaja, koja mora uključivati posebne procedure za svaki od različitih koraka: prikupljanje informacija, verifikacija podataka, testiranje važnosti i integriteta informacija, konačna validacija od strane nadležnih organa, i konačno objavljivanje dokumenta.

Kako mora postojati logika i odgovarajući mehanizmi za generiranje izvještaja, rukovodilac institucije i viši menadžment, u njihovoj oblasti odgovornosti, moraju otkriti sve podatke o upotrebi resursa, budžeta i finansijskih izvještaja koji su potrebni za pravilno razumijevanje pozicije subjekta. Kroz te aktivnosti, subjekat povećava transparentnost i odgovornost, u skladu sa odgovarajućim zakonskim normama.

S obzirom na važnost objavljivanja izvještaja koji odražavaju status institucionalnog rada i napretka ka postizanju ciljeva, neophodno je da rukovodstvo uspostaviti interne odgovornosti na odgovarajući i jasan način. Na taj način, informacije i postupci autorizacije se mogu efikasno podijeliti među javnim službenicima na različitim nivoima odgovornosti.

Isto tako, politika objavljivanja izvještaja mora utvrditi da su informacije dostupne rukovodiocima; mora navesti zahtjeve za informacije kako bi se omogućilo pravilno izvođenje, i mora tačno definisati stepen ostvarivanja odgovornosti.

Osoblje uključeno u izradu i objavu izvještaja treba jasno da razumije proces izvještaja, uključujući i delegiranje odgovornosti i nivoa pregleda, kako bi se izbjeglo dupliranje napora, kontradiktorne upute i zbunjenost među članovima institucije.

U procesu kreiranja izvještaja, obično postoje rizici zbog nepovezanosti između operativnih i upravljačkih aktivnosti. Međutim, politika za izdavanje izvještaja treba uspostaviti strukturu odnosa koji promovira učinkovitu komunikaciju između višeg, srednjeg i operativnog menadžmenta.

2.7 Monitoring (praćenje) i modifikacija

2.7.1 Stalni proces praćenja

Čak i ako je sistem prevencije korupcije adekvatan i ne postoje ozbiljni slučajevi korumpiranih ili aktivnosti anti-integriteta, subjekti moraju ostati na oprezu i uspostaviti kontinuirano praćenje aktivnosti.

Rukovodilac organizacije i viši menadžment mora uspostaviti strategiju koja garantuje da je kontinuirani proces monitoringa prisutan i efikasan, te da omogućava nezavisnu evaluaciju kada su otkrivene nepravilnosti. Efikasno praćenje i evaluacija treba da se fokusiraju na mjerenje rezultata i napretka ka ostvarenju ciljeva, a ne samo pregledu rezultata i napretka u provođenju kontrolnih aktivnosti.

Postoje različite vrste evaluacija/procjena koje subjekt može izvršiti za određene aspekte, kao što su procjene dizajna, implementacije i utjecaja.

Evaluacija dizajna doprinosi određivanju održivosti prevencije sistema korupcije, i procijeni mogućnosti uspjeha. Radi se prije provođenja kontrole i uključuje analizu metoda mjerenja u skladu sa specifičnim problemom koji treba riješiti i resursima koji subjekt ima.

Evaluacija implementacije je relevantna da se utvrdi da li se program izvršava na najbolji mogući način. Ova procjena se radi kada se uspostavi kontrola za borbu protiv korupcije i sastoji se u potvrdi da li državni službenici poduzimaju odgovarajuće akcije.

Evaluacija utjecaja ima svrhu mjerenja efekata sistema u vezi sa kvalitetom i obimom. Ova procjena se vrši nakon realizacije programa, a uključuje testiranje da li se određena situacija popravila kada se program primjenjuje u odnosu na situaciju u kojoj nije primijenjen program.

Nezavisni periodični pregled se odnosi na specifične sekcije sistema interne kontrole.

Da bi utvrdila obim i učestalost nezavisne evaluacije, institucija mora uzeti u obzir rezultate procjene rizika korupcije. Ova procjena se obično radi unutar subjekta i pomaže da se identifikuju osjetljiva područja institucije.

Institucija treba da izvrši nezavisne evaluacije nakon značajne promjene u svojim strateškim planovima, kada postoji povećanje ili smanjenje osoblja ili institucionalne sposobnosti, ili kada se informacioni sistem koji se odnosi na korištenje javnih resursa dramatično promijeni.

Čak i u nedostatku relevantnih promjena u aktivnostima koje se odnose na javne resurse, pogodno je provesti nezavisne evaluacije ovih aktivnosti i bilo koje druge aktivnosti osjetljive na korupciju.

Osim toga, strategije kontinuiranog praćenja i nezavisne evaluacije moraju biti jasno dokumentovane i dostavljene zaposlenicima. Institucija mora osigurati da aktivnosti nadzora obavlja osoblje sa odgovarajućim profesionalnim i etičkim kompetencijama.

Zaključci i rezultati evaluacije moraju biti na raspolaganju državnih službenika, tako da oni mogu poboljšati svoje performanse i doprinijeti zaštiti integriteta.

2.7.2 Analiza naučenih lekcija

Rezultate praćenja i evaluacije treba koristiti za poboljšanje dizajna i implementacije aktivnosti upravljanja rizicima korupcije. Implementacija sistema prevencije korupcije ne isključuje postojanje korumpiranih slučajeva. Jer nijedan sistem nije savršen, kontrola se ponekad može izbjeći i strukturalne slabosti se ne mogu pravovremeno identificirati.

To je razlog zašto je potrebno, u sklopu monitoringa aktivnosti programa, detaljno analizirati koruptivne radnje koje su se već dogodile i da se njihovi rezultati koriste za trajno poboljšanje sistema.

Rukovodilac institucije i viši menadžment, u koordinaciji sa odjelom za borbu protiv korupcije i internim revizorima moraju komunicirati u cilju rješavanja konkretnih pitanja i naučenih lekcija. Kroz dinamične povratne informacije od tih komunikacija, subjekt može otkriti strukturne probleme koji čine korupciju mogućom i, kao posljedica, to može poboljšati institucionalni program integriteta, uspostaviti bolje mjere i spriječiti ponavljanje tih problema u budućnosti.

Kao primjer, naredna pitanja treba postaviti tako da njihovi odgovori mogu doprinijeti borbi protiv korupcije i pomoći usmjerenju institucionalnih resursa na efikasniji, efektivniji i ekonomičniji način:⁴⁶

- Kako se korumpiran ili čin anti-integritet dogodio?
- Koje kontrole nisu uspjele? Zašto?
- Koje kontrole su izbjegnute? Od koga?
- Zašto nepravilni čin nije otkriven ranije?

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

- Koji pokazatelji (crvene zastavice) nisu prepoznati od strane upravnih tijela, rukovodioca institucije, višeg menadžmenta i upravljačke jedinice? Zašto?
- Kako se buduće nepravilne radnje mogu spriječiti ili kako se mogu lako otkriti?
- Koje kontrole se moraju izmijeniti?
- Koji procesi za očuvanje integriteta moraju da se poprave?
- Kakva dodatna obuka je potrebna?

3. Dodatni aspekti

3.1 Saradnja s drugim institucijama koje su uključene u borbu protiv korupcije

Borba protiv korupcije zahtijeva uspostavljanje institucija sa specifičnim kapacitetima za obavljanje poslova za prevenciju i borbu protiv korupcije.⁴⁷ Saradnja između institucija uključenih u borbu protiv korupcije, kao što su VRI, organizacije ili komisije sa misijom prevencije korupcije, među drugim subjektima, je fundamentalna.⁴⁸ U tom smislu, važno je jačanje saradnje između njih kako bi postigli bolje rezultate.

3.2 Saradnja između vrhovnih revizorskih institucija (VRI)

Kako je korupcija uobičajena pojava u različitim društvima, bez obzira na njihov oblik vlasti, borba protiv korupcije zahtijeva sveobuhvatnu predanost institucija svake zemlje u cilju izgradnje kulture javne etike, uz aktivno učešće građana u cjelini.

⁴⁷ Vidjeti konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije i

⁴⁸ Član 38 konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, navodi da će države potpisnice preduzeti mjere koje su potrebne za podsticanje, saradnju između javnih institucija, kao i javnih službenika, i ovlasti za istragu i procesuiranje krivičnih djela.

U tom smislu, VRI imaju važnu ulogu u borbi protiv korupcije i ispunjavanje ovih odgovornosti može imati koristi od razmjene znanja i iskustava jednih sa drugima, kao što je navedeno u Limskoj deklaraciji.⁴⁹ Zasnovano na svom iskustvu u prevenciji, otkrivanju i kažnjavanju korumpiranih aktivnosti, u okviru zakonodavnog okvira, VRI može razviti zajednički pristup u borbi protiv korupcije, razmjeni dobre prakse i sprovođenju zajedničkih intervencija.⁵⁰

Za ovo, svaka VRI može, na primjer, usvojiti sporazum o saradnji za otkrivanje djela korupcije u međunarodnim javnim nabavkama ili razmjenu informacija. Osim toga, kad god to zakonski okvir dozvoljava, VRI može obavljati zajedničke intervencije, kao što su zajedničke revizije o tim pitanjima.⁵¹

3.3 Uspostavljanje državne agencije

Državna agencija bi mogla biti uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i borbe protiv korupcije, te koja bi radila sa navodnim slučajevima korupcije. Mogla bi biti nadležna i za pružanje obuke poslovnom sektoru i finansijskim institucijama iz oblasti transparentnosti, integriteta i drugih načela dobrog upravljanja. Mogla bi se povezati s međunarodnim institucijama u slučaju međunarodne korupcije.

⁴⁹ Limska Deklaracija, član 15

⁵⁰ Član 43 Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije navodi da će države potpisnice razmotriti mogućnost međusobne saradnje u istragama i postupcima u građanskim i upravnim stvarima koje se odnose na korupciju, gdje je to prikladno i u skladu sa svojim domaćim pravnim sistemom.

⁵¹ U januaru 2011. godine, Vrhovni Ured za reviziju Republike Češke (Czech DRI - NKU) i Bundesrechnungshof Njemačke (Njemački VRI - BRH) su se složili da sprovedu paralelnu reviziju širom EU za dodjele ugovora o izgradnji i prevenciji korupcije. Revizija je usmjerena na primjenu zakona o nabavkama EU u nacionalnom zakonodavstvu i sprečavanje korupcije u ugovorima za izgradnju objekata i izgradnju puteva i / ili transporta. Revizijom je također obuhvaćena dodjela ugovora ispod pragova EU s ciljem prevencije korupcije. Za više referenci pogledajte http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf