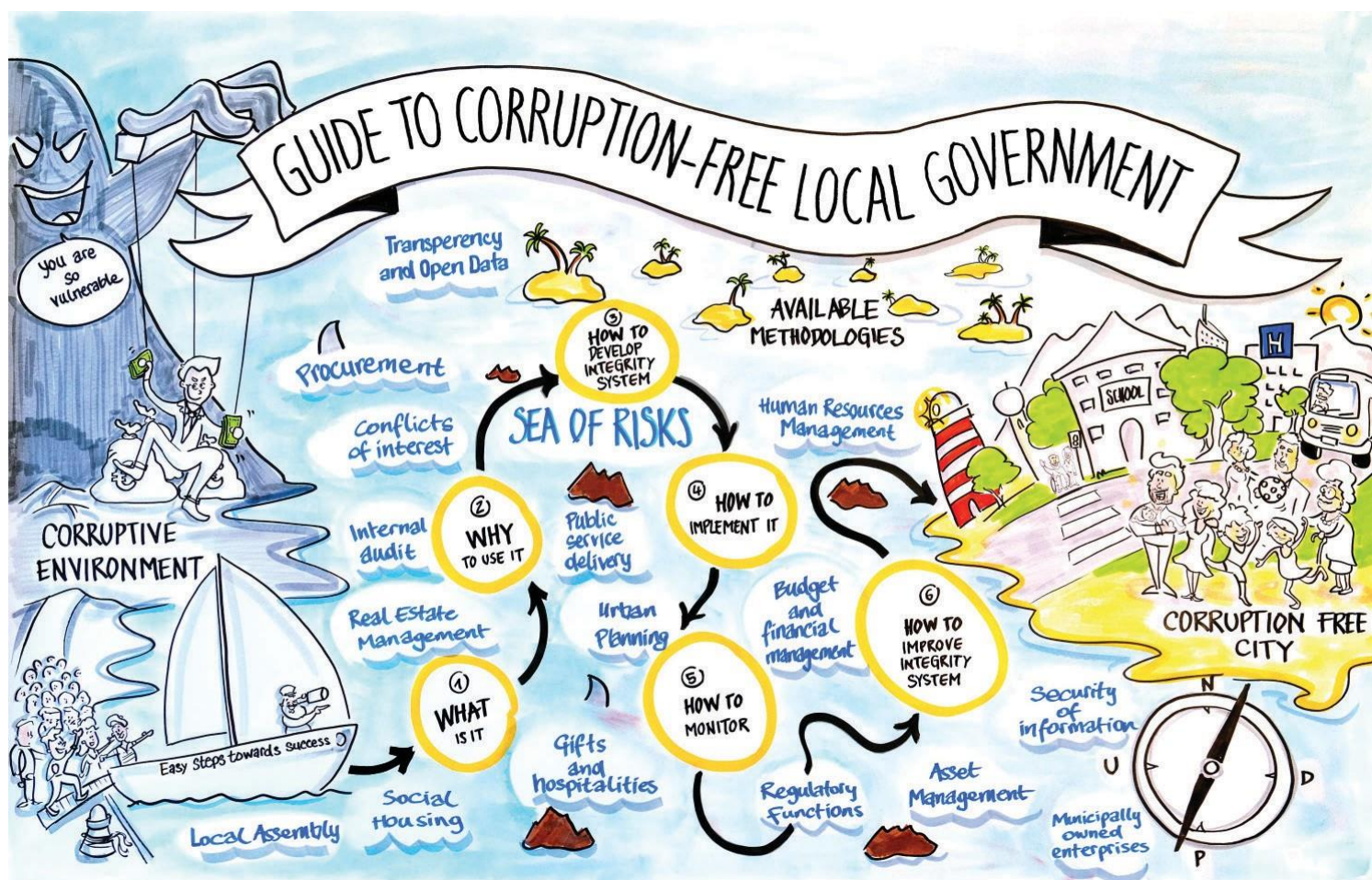


Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo vadovas savivaldybėms

PRAKTINIAI BŪDAI

kurti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones savivaldoje



Autorė: Milena Minkova

Šiame leidinyje išreikšta autorės nuomonė nebūtinai atspindi Jungtinių Tautų, įskaitant UNDP ar JT valstybių narių nuomonę.

© 2018 Jungtinių Tautų vystymosi programa

Visos teisės saugomos

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo vadovas savivaldybėms



PRAKTINIAI BŪDAI

kurti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos
priemonės savivaldoje

Turinys

1

Apie šį vadovą

1 psl.

2

Savivaldos skaidrumas ir
atsparumas korupcijai ir
skaidrumo ir atsparumo
korupcijai stiprinimo svarba

5 psl.

3

UNDP vaidmuo
stiprinant savivaldos
skaidrumą ir atsparumą
korupcijai

11 psl.

4

Rizikų vertinimas ir
korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai

17 psl.

5

**Skaidrumui kylančios
rizikos ir jų valdymo
strategijos**

35 psl.

6

**Nuo skaidrumui
kylančių rizikų
vertinimo ir korupcijai
atsparios aplinkos
kūrimo planų iki
veiksmingo korupcijai
atsparios aplinkos
kūrimo savivaldoje**

87 psl.

I PRIEDAS

**Korupcijos rizikų
vertinimo metodikos**

95 psl.

II PRIEDAS

**Korupcijos prevencijos
veiksmų planų pavyzdžiai**

120 psl.

1 Apie šį vadovą

Skyriuje pateikiama vadovo santrauka, kurioje aprašomi septyni pagrindiniai žingsniai, kaip savivaldos institucijų vadovai gali siekti korupcijos prevencijos. Paaiškinamas tikslas, uždaviniai ir pateikiama glausta apžvalga – trumpasis vadovas, padėsiantis orientuotis.

1.1 Santrauka

Šis vadovas yra praktinė priemonė, padėsianti savivaldos institucijoms, UNDP šalies biurams, tarptautinėms organizacijoms ir pilietinės visuomenės organizacijoms (PVO) kurti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones savivaldoje ir vykdyti jų stebėseną. Šis procesas apima 1) korupcijos rizikų vertinimą; 2) korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus ir 3) korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistemą, kuri padeda užtikrinti, kad savivaldos institucijų veikla būtų skaidresnė, racialesnė, efektyvesnė ir atskaitingesnė.

Vadovas padės stiprinti savivaldos sektoriuje dirbančių asmenų gebėjimus veiksmingai valdyti skaidrumui kylančias rizikas ir didinti institucijų atsparumą korupcinio pobūdžio teisės pažeidimams, kad savivaldos institucijos galėtų veiksmingai teikti patikimas viešąsias paslaugas. Skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimas ir korupcijos prevencija savivaldoje teigiamai paveiks daugelį darnaus vystymosi tikslų, ypač 16 tikslą¹ – skatinti taiką ir įtraukią visuomenę siekiant darnaus vystymosi, visiems suteikti galimybę kreiptis į teismą ir padėti kurti veiksmingas, atskaitingas ir įtraukias institucijas visuose valdymo lygiuose. Visų svarbiausia yra tai, kad vadove pateikiama praktinė informacija ir praktika pagrįstos priemonės, skirtos savivaldos procesų skaidrumui, racionalumui, veiksmingumui ir atskaitingumui palaikyti ir stiprinti keturiais svarbiais būdais:

Pirma, vadove pateikiama svarbi pagrindinė informacija, padedanti gerinti žinias apie savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai sampratą, sąlygas, dėl kurių gali pasireikšti korupcinio pobūdžio teisės pažeidimai ir jų ryšį su korupcijos prevencija.

Antra, pateikiamos įvairios pritaikomos priemonės (metodikos) ir pavyzdžiai, padedantys korupcijos prevencijos specialistams nustatyti, analizuoti ir įvertinti skaidrumui kylančias rizikas konkrečiame šių rizikų kontekste.

Trečia, patariama, kaip veiksmingai planuoti skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo priemones rengiant įgyvendinant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus, skirtus skaidrumui kylančioms rizikoms valdyti numatant tikslines ir tinkamiausias šių rizikų mažinimo priemones, taip pat vykdant šių planų įgyvendinimo stebėseną.

Ketvirta, instruktuojama, kaip palaikyti ir tobulinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistemą (KAAKS), kuri užtikrina korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimą ir prisideda prie nuolatinio KAAKS praktikos tobulinimo savivaldoje.

1 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>

7 žingsniai, siekiant korupcijos prevencijos savivaldoje

1 žingsnis

Lyderystė ir įsipareigojimas.

Aiškiai išreikšti poziciją dėl skaidrumo ir atsparumo korupcijai politikos ir įsipareigoti laikytis etikos kodekso. Dirbti su savivaldybės taryba korupcijai atsparios aplinkos kūrimo srityje ir paskirstyti pareigas bei įgaliojimus kuriant korupcijai atsparią aplinką.

2 žingsnis

Rizikų vertinimas ir planavimas.

Atlikti išsamų korupcijos rizikų vertinimą ir parengti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą, apimančią rizikų valdymo priemones, atsakomybę ir terminus.

3 žingsnis

Suteikti reikiamus ištekliaus.

Užtikrinti visų darbuotojų kompetenciją, informuotumą ir, siekiant korupcijos prevencijos, įsipareigoti užmegzti tvirtą partnerystę su PVO, žiniasklaida ir verslo įmonėmis. Įdiegti veiksmingą vidaus ir išorės komunikacijos sistemą, užtikrinančią maksimalų skaidrumą ir apsaugančią prieigą prie informacijos. Naudoti „atvirųjų duomenų“ sistemas, siekiant maksimaliai padidinti korupcijos prevencijos naudą.

4 žingsnis

Įgyvendinimas. Laiku ir tinkamai įgyvendinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą ir sistemingai taikyti veiksmingas skaidrumo ir atsparumo korupcijai kontrolės priemones, kad sumažėtų rizikos lygis visuose procesuose.

5 žingsnis

Pranešimas apie pažeidimus, tyrimas ir drausminės procedūros.

Užtikrinti galimybes saugiai ir veiksmingai iš vidaus ir iš išorės pranešti apie korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus, visapusiškai apsaugant pranešėjus. Išlaikyti tinkamą korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų nustatymo ir tyrimo sistemą, prireikus taikyti drausmines priemones.

6 žingsnis

Neatitikimų stebėseną ir šalinimą.

Vykdyti veiksmingą korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimo ir skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo priemonių efektyvumo stebėseną, sukurti patikimus grįžtamojo ryšio su gyventojais mechanizmus ir reguliariai atlikti vidaus auditą.

7 žingsnis

Tobulinimas. Nuosekliai peržiūrint įgyvendinimo ir stebėsenos rezultatus, integruoti visus sugeneruotus duomenis, įskaitant įgytą patirtį, numatyti būtinų patobulinimų sistemą ir planus ateičiai.



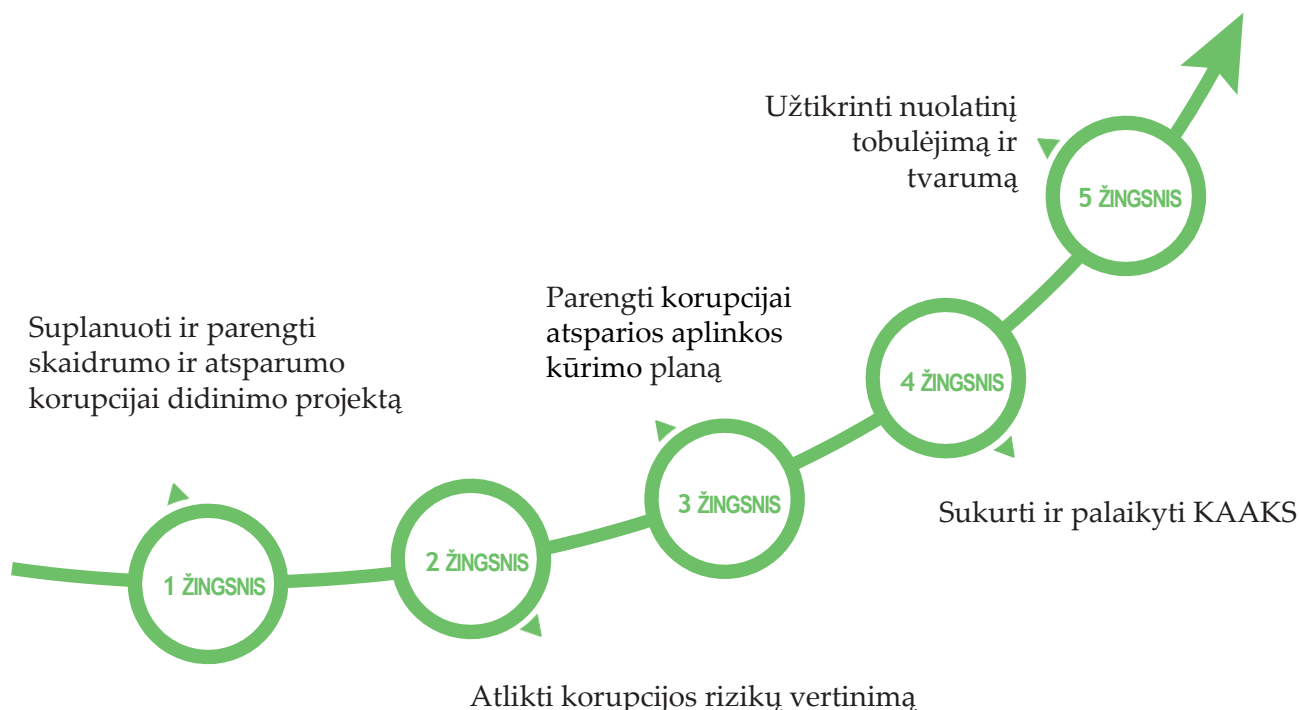
12 Tikslas ir uždaviniai

Šis vadovas, visų pirma, skirtas savivaldos ir nacionaliniams suinteresuotiesiems subjektams, dalyvaujantiems vertinant korupcijos rizikas savivaldoje, planuojant ir rengiant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemones. Šie subjektai – tai savivaldybės tarnautojai, PVO, žiniasklaida, daugiašalės ir dvišalės organizacijos. Keliamas tikslas sukurti platformą, kuri padėtų suprasti ir valdyti savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo procesus, sutelkiant dėmesį į tai, kaip:

- suplanuoti ir parengti skaidrumą ir atsparumą korupcijai didinantį projektą;
- atlikti korupcijos rizikų vertinimą;
- parengti išsamius rizikas minimizuojančius korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus;
- užtikrinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimą, stebėseną ir pakartotinį vertinimą;
- spręsti efektyvumo ir tvarumo problemas, pereinant nuo rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų prie KAAKS kūrimo, palaikymo ir tobulinimo.

Vadovas parengtas remiantis daugelio metodikų ir standartų apžvalga, taip pat praktine patirtimi ir rezultatais. Nors naudojamos priemonės ir standartai yra bendrojo pobūdžio ir skirti visų tipų politinėms sistemoms ir decentralizacijos lygiams, įgyvendinant juos būtinas pritaikymas vietos kontekstui.

13 Apie vadovą trumpai





2 Savivaldos skaidrumas ir atsparumas korupcijai. Skaidrumo ir atsparumo korupcijai kūrimo svarba



Šiame skyriuje pristatoma savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai koncepcija, kuri yra platesnė nei korupcijos prevencija. Jame pabrėžiami veiksniai, darantys įtaką korupcijos pasireiškimo tikimybei savivaldos institucijose, ir paaiškinama, kodėl joms labai svarbu tinkamai spręsti šias rizikas pasitelkiant veiksmingą valdymą. Šiame skyriuje taip pat pristatomi korupcijos prevencijos priemonių – rizikų vertinimo, korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų ir KAAKS – taikymo savivaldoje privalumai.



21 Savivaldos skaidrumas ir atsparumas korupcijai

Šiame vadove savivaldos skaidrumas ir atsparumas korupcijai yra

savivaldos institucijų vertybių, nuostatų ir veiksmų sistema, leidžianti laikytis įstatymų, elgesio kodekso ir etiško elgesio bei darbo praktikos.

Sąvoka „skaidrumas ir atsparumas korupcijai“² yra platesnė nei sąvoka „korupcijos prevencija“, nes korupcija paprastai suprantama kaip „piktnaudžiavimas patikėta valdžia siekiant asmeninės naudos“³.

2 Universalios ar visuotinai pripažintos skaidrumo ir atsparumo korupcijai apibrėžties nėra. EBPO viešojo sektoriaus subjektų skaidrumą apibrėžia kaip „nuoseklų bendrų etinių vertybių, principų ir normų derinimą ir laikymąsi, siekiant palaikyti ir teikti pirmenybę viešajam interesui prieš privačius interesus viešajame sektoriuje“ (EBPO Viešojo sektoriaus skaidrumo tarybos rekomendacija). Jungtinių Tautų Chartijoje įtvirtinta skaidrumo samprata apima „visus reikalaujamo Jungtinių Tautų darbuotojų elgesio aspektus, įskaitant tokias savybes kaip dorumas, atsidavimas pareigoms, lojalumas, teisingumas, nešališkumas ir nepaperkamumas“. „Integrity Action“ viešojo sektoriaus subjektų ir organizacijų skaidrumą apibūdina kaip „ypatybių rinkinį, pateisinantį patikimumą ir sukuriantį suinteresuotųjų šalių pasitikėjimą“. Skaidrumas apibrėžiamas šia schema: „Skaidrumas = atskaitomybė + kompetencija + etika – korupcija“. Pasaulio muitinių organizacija skaidrumą išivaizduoja kaip „teigiamą požiūrių rinkinį, skatinantį sąžiningą ir etišką elgesį bei darbo praktiką“ (2015, Integrity). Teisinė apibrėžtis pateikta Slovėnijos skaidrumo ir korupcijos prevencijos įstatyme (*ZIntPK*), jame nurodoma, kad „skaidrumas“ yra „numatomi asmenų ir organizacijų veiksmai ir atsakomybė užkertant kelią ir pašalinant riziką, kad bet kuri institucija ar tarnyba priimdama sprendimus panaudos valdžia ar kita kompetencija prieštaraudama įstatymui, teisiškai leistinam tikslui ar etikos kodeksams“. Įvairių požiūrių spektras svyruoja nuo skaidrumo kaip vientisumo iki skaidrumo, kaip pavyzdinio moralinio elgesio, ar skaidrumo, kaip veikimo kokybės pagal įstatymus ir kodeksus (Towards a theory of integrity systems: a configurational approach, Frédérique Six, Alan Lawton, 2010).

3 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 6; <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

Korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų pavyzdžiai:

- Interesų konfliktas
- Sukčiavimas ir vagystė
- Viešųjų lėšų pasisavinimas
- Turto prievartavimas
- Korupcija
- Piktnaudžiavimas ir manipuliavimas informacija
- Nesuderinamos funkcijos
- Netinkamas įgaliojimų naudojimas
- Favoritizmas
- Nepotizmas
- Išteklių švaistymas ir piktnaudžiavimas jais
- Diskriminacija ir seksualinis priekabiavimas
- Netinkamas elgesys darbo metu

2.2 Veiksniai, darantys įtaką korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų pasireiškimo tikimybei savivaldoje

Nors tvirtų įrodymų dažnai trūksta, akivaizdu, kad korupcija vietos savivaldos institucijose egzistuoja⁴. Pagrindinės to priežastys yra daugybė veiksnių, darančių įtaką korupcijos pasireiškimo tikimybei savivaldos ekosistemoje.

Veiksniai, darantys įtaką korupcijos pasireiškimui

- Decentralizacija padidina korupcijos pasireiškimo tikimybę dėl padidėjusio funkcijų ir pareigų portfelio⁵.
- Sandorių apimtis ir išsklaidyta finansų kontrolė padidina piktnaudžiavimo, įskaitant sukčiavimą biudžeto lėšomis, galimybę⁶.
- Didelis biurokratizmo lygis, didelė veiksmų laisvė ir viešųjų paslaugų monopolija sukuria daugybę galimybių korupcijai.
- Sandorių sudėtingumas ir įvairovė padidina piktnaudžiavimo galimybę.
- Nusistovėję artimi ryšiai su paslaugas gaunančiais klientais didina korupcijos galimybes⁷.
- Protekcionizmas sukuria palankią aplinką spaudimui dėl korupcijos⁸.

4 Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 30.

5 M. Chêne, 'Corruption and Decentralisation in Afghanistan', U4 Expert Answer (Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, 2007). Žr. adresu: www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query148.pdf

6 Žr. Corruption and local government, Transparency International, 2009, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_05_2009_corruption_and_local_government

7 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 7.

8 M. Chêne, 'Corruption and Decentralisation in Afghanistan', U4 Expert Answer (Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, 2007). Žr. adresu: www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query148.pdf

Favoritizmas ir nepotizmas savivaldoje gali turėti įtakos sprendimams dėl žmoniškųjų išteklių.

Artimi ryšiai su savivaldos suinteresuotosiomis šalimis skatina savivaldos institucijų tarnautojų ir įmonių sąveiką, o tai gali pakenkti viešųjų pirkimų procedūrų sąžiningumui⁹.

Kompetentingo personalo, galinčio atlikti labai specializuotas užduotis, trūkumas gali lemti nekokybišką darbą.

Gali paaiškėti, kad išorės suinteresuotųjų šalių vykdoma priežiūra yra silpna dėl gebėjimų stokos ir vietinių protekcinio tinklų egzistavimo.

2.3 Savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai kūrimo privalumai

Daugybė korupcijos pasireiškimo galimybių kelia rizikas skaidrumui visuose valdžios lygmenyse: centriniam, regioniniam ir savivaldos. Į šias rizikas reikia tinkamai atsižvelgti atliekant kruopščius korupcijos rizikų vertinimus ir atitinkamai reaguoti taikant tikslinius rizikų valdymo (korupcijai atsparios aplinkos kūrimo) planus. O KAAKS suteikia sistemiškumo, reikalingo ne tik rengiant, bet ir įgyvendinant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus, vykdam jų stebėseną ir apibrėžiant būtiną tobulinimo sistemą. Tai padeda ne tik nustatyti sistemos trūkumus, bet ir ją visą patobulinti, kad būtų galima užkirsti kelią korupcijai ilgalaikėje perspektyvoje ir užtikrinti veiksmingą, skaidrią ir atskaitingą korupcijai atsparios aplinkos kūrimo praktiką.

Universalios KAAKS, kuri būtų organizacinės valdymo sistemos dalis, apimanti skaidrumo aspektą ir skaidrumui kylančias rizikas, apibrėžties nėra¹⁰. Savivaldos kontekste KAAKS reiškia viską, ką savivaldybėje veikianti įstaiga sistemingai daro savo įprastoje vadovavimo ir darbinėje veikloje, siekdama veiksmingai valdyti skaidrumui kylančias rizikas ir užtikrinti, kad jos veikla būtų palaikoma, o personalas elgtųsi sąžiningai. Šis mechanizmas yra kintantis, jį sudaro tarpusavyje susijusios ir viena nuo kitos priklausomos politikos kryptys, įvairūs procesai ir procedūros. Jis yra prižiūrimas, stebimas ir tobulinamas kaip praktinė sistema, kurios paskirtis – užkirsti kelią korupcijai ir pasiekti skaidrumo ir atsparumo korupcijai tikslus, įtrauktus į visus savivaldos institucijos veiklos aspektus, pvz., viešųjų finansų, žmoniškųjų išteklių, savivaldybei priklausančio turto valdymo procesus, taip pat viešųjų paslaugų teikimą, prekių ir paslaugų pirkimą ir kt. KAAKS įkvepia ir jai vadovauja savivaldos institucijų vadovai, o įgyvendina visi darbuotojai kasdienėje

9 Žr. Corruption and local government, Transparency International, 2009, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_05_2009_corruption_and_local_government

10 ISO 37001:2015 standarte „Antikorupcinės vadybos sistemos. Reikalavimai“ vadybos sistema apibrėžiama kaip „susijusių arba sąveikaujančių organizacijos elementų rinkinys, siekiant nustatyti politiką ir tikslus bei procesus tiems tikslams pasiekti“. Skaidrumo planavimo vadove (2015) UNDP KAAKS apibūdina taip: „susijusių komponentų ir jų sąveikų rinkinys, kuris yra kuriamas, prižiūrimas, stebimas ir tobulinamas kaip praktinė korupcinės veiklos prevencijos, nustatymo ir sankcijų sistema“.

praktikoje. KAAKS sukurta remiantis PDCA (angl. *plan-do-check-act* – planuoti – daryti – tikrinti – veikti)¹¹ tobulinimo sistema, pagal kurią savivaldybėje veikiančios įstaigos turi planuoti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemones, jas įgyvendinti, vertinti jų efektyvumą ir veiksmingai integruoti įgytą patirtį į sprendimų priėmimą ir tobulinimą.

1

Veiksmingas rizikų valdymas

2

Suinteresuotosios šalys ir atitikties valdymas

KAAKS įdiegimo privalumai

savivaldoje (sąrašas nėra
baigtinis):

Didesnis institucijų
atsparumas korupcijai

Sumažėjusi korupcijos
rizika ir minimalūs
finansiniai bei
nefinansiniai nuostoliai
dėl korupcinio pobūdžio
teisės pažeidimų

Veiksmingai paskirstyti
ištekliai rizikoms valdyti
taikant tinkamus rizikų
mažinimo mechanizmus

Didesnis dėmesys
suinteresuotosioms
šalims ir jų
reikalavimams bei
lūkesčiams, susijusiems
su skaidrumu ir
atsparumu korupcijai

Suinteresuotųjų šalių
patikinimas, kad savivaldos
institucija imasi deramų
veiksmų siekdama užkirsti
kelią korupcijai

Geresnis svarbių teisinių
reikalavimų ir etinių
įsipareigojimų laikymasis

11 PDCA (PDSA) yra kartotinis keturių pakopų metodas, skirtas procesams, produktams ar paslaugoms nuolat tobulinti ir problemoms spręsti. PDCA ciklas padeda spręsti problemas ir įgyvendinti sprendimus tiksliai, metodiškai. PDCA, kartais vadinama „Demingo ratu“, „Demingo ciklu“ arba PDSA (angl. *plan-do-study-act* – planuoti – daryti, nagrinėti – veikti), XX a. šeštajame dešimtmetyje sukūrė žinomas vadybos konsultantas dr. Williamas Edwardsas Demingas. Pats Demingas šį modelį vadino „Shewharto ciklu“, nes modelis buvo pagrįstas jo mentoriaus Walterio Shewharto idėja (Nuolatinis metodiškas tobulinimas, https://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_89.htm).

3

Didesnis veiksmingumas, racionalumas ir skaidrumas

Didesnis funkcijų
vykdymo efektyvumas ir
patobulinti procesai

Geresnė viešųjų paslaugų
teikimo kokybė ir didesnis
skaidrumas

Didesnis tiekimo grandinės
valdymo skaidrumas ir
veiksmingumas

4

Patobulinta organizacijos vidinė etikos infrastruktūra

Geresnis vidinis etinis
klimatas ir pagerėję
vidiniai gebėjimai valdyti
skaidrumui kylančias
rizikas

Didesnis visų lygių
darbuotojų informuotumas
apie skaidrumą ir atsparumą
korupcijai

Geresnis kiekvieno tarnautojo
vaidmens ir pareigų
supratimas valdant rizikas
darbo vietoje

Efektyvi vidinė ir išorinė
komunikacija skaidrumo ir
atsparumo korupcijai
klausimais

5

Didesnis visuomenės dalyvavimas, geresnis įvaizdis ir patikimumas

Reikšmingai pagerėjęs
viešasis įvaizdis ir
padidėjęs visuomenės
pasitikėjimas vietos
valdžia

Atsakomybės pasidalijimas
su pilietine visuomene,
verslo įmonėmis ir
gyventojais siekiant
skaidrumo ir atsparumo
korupcijai

Veiksmingas vietos
suinteresuotųjų šalių
įtraukimas į kovą su korupcija
ir jos prevenciją vietos
bendruomenėje

3 UNDP vaidmuo stiprinant skaidrumą ir atsparumą korupcijai savivaldoje



Skyriuje pabrėžiamos UNDP siūlomos galimybės savivaldybėms ir paaiškinama, kaip ir kada UNDP šalies biurai gali nustatyti poreikį įsitraukti į vietos skaidrumo ir atsparumo korupcijai reformos procesus. Jame nurodoma, kaip integruoti vietos KAAKS į vykdomus savivaldos projektus, ir pateikiamos gairės, kaip kreiptis į savivaldybės valdžią ir kaip pradėti vietos skaidrumo ir atsparumą korupcijai didinimo iniciatyvą su UNDP parama.

3.1 KAAKS kurimo ir tobulinimo pridėtinė vertė savivaldybėms

UNDP remia korupcijos prevencijos institucijų ir sistemų stiprinimą, padeda įgyvendinti Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją (JTKPK), mažinti korupcijos rizikas pagrindiniuose sektoriuose, stiprinti valdžios, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus veiksmus kovojant su korupcija¹².

Šio vadovo pridėtinė vertė savivaldai:

- Suteikia praktines priemones korupcijos prevencijos mechanizmams kurti ir įgyvendinti savivaldos institucijose.
- Leidžia atpažinti savivaldos procesų pažeidžiamumą ir metodiškai įvertinti su tuo susijusias skaidrumui kylančias rizikas.
- Nurodo, kaip parengti rizika pagrįstus korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus, siekiant veiksmingai mažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę, padidinti atsparumą ir stiprinti institucijų veiklą.
- Veda link visaverčio PDCA ciklo valdant institucijos skaidrumą ir atsparumą korupcijai, padedant kurti ir įgyvendinti holistinę KAAKS.
- Palengvina savivaldos institucijų dalijimąsi gerąja patirtimi, susijusia su skaidrumu ir atsparumu korupcijai.

3.2 UNDP įtraukimo į savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo reformos procesus prielaidos

Tam, kad UNDP šalies biurai galėtų nustatyti poreikį dalyvauti savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo reformos procesuose, turi būti sudarytos tam tikros prielaidos:

- ↓ Demonstruojama pagrindinių savivaldos organų (savivaldybės tarybos ir (arba) savivaldybės vykdomosios valdžios) lyderystė ir įsipareigojimas aktyviai įsitraukti į skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo projektą.
- ↓ Nustatomi konkretūs kritiniai KAAKS trūkumai, kuriuos rodo nepakankamas skaidrumas ir atsparumas korupcijai, įtarimai korupcija ir kt. ir dėl kurių reikia nedelsiant imtis veiksmų

¹² <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/fighting-corruption.html>



Svarbūs projektai arba atitinkamos tendencijos: didelė migracija, kapitalo ir paslaugų judėjimas ir kt., kurie keičia vietinę rizikų aplinką ir reikalauja imtis veiksmingų skaidrumo ir atsparumo korupcijai priemonių.



Išplėstinė decentralizacija – savivaldos institucijos perima naujas kompetencijas, todėl kyla rizika, kurią reikia efektyviai valdyti.



Paramos tam tikroms savivaldybėms poreikis, kurį išreiškia ir pagrindžia nacionalinė kovos su korupcija institucija, vykdydama savo pareigas, susijusias su KAAKS planavimu.



Korupcijos rizikų vertinimas ir planavimas tampa regioninės valdymo iniciatyvos dalimi, sukuriančia gerosios patirties perdavimo ir patirtinio mokymosi galimybes.

3.3 Savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvų integravimas į vykdomus paramos savivaldybėms projektus

Idealiu atveju savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvos integruojamos į vykdomus arba planuojamus savivaldybių vystymosi projektus. Jos gali tarnauti įvairiems valdymo tikslams ir iniciatyvų šalininkams. Tokios iniciatyvos ypač atitinka šias praktikos sritis:

- **Atsakingos ir atskaitingos savivaldos institucijos ir urbanizacija (DVT16 ir DVT11)¹³:** savivaldybių skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimas skatina kurti aukštos kokybės paslaugų teikimo standartus ir gerina atskaitomybę bei skaidrumą savivaldoje.
- **Teisinė valstybė, teisingumas, saugumas ir žmogaus teisės: palanki politinė aplinka (DVT16)¹⁴:** savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvos prisidės prie demokratinės priežiūros ir gero valdymo, skatins savivaldybės tarnautojų atskaitomybę, o tai savo ruožtu padės geriau apsaugoti žmogaus teises.
- **Jaunimo įgalinimas (DVT4)¹⁵:** savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvos gali būti skirtos savivaldybės ir vietinio jaunimo dialogui ir partnerystei skatinti, kad būtų galima paskatinti jų, kaip svarbių suinteresuotųjų asmenų ir korupcijos prevencijos aktyvistų, indėlį.
- **Korupcijos prevencijos projektai (SDG16)¹⁶:** savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo programos remia nacionalinių kovos su korupcija institucijų gebėjimų stiprinimo iniciatyvas, susijusias su jų pareigomis konsultuoti ir prižiūrėti KAAKS planavimą savivaldoje.

13 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/responsive-and-accountable-institutions.html>

14 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/rule-of-law--justice--security-and-human-rights/enabling-political-environment.html>

15 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/empowering-youth.html>

16 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/fighting-corruption.html>

KAAKS savivaldybėje yra pagrindinė priemonė stiprinant savivaldos institucijas ir kovos su korupcija sistemas. Skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvos taip pat gali paskatinti valdžios, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus kolektyvinius veiksmus kovojant su korupcija.

- **Lyčių lygybė ir moterų vaidmuo užtikrinant skaidrumą ir atsparumą korupcijai savivaldoje (DVT5)¹⁷:** savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyvos gali būti skirtos lyčių lygybės principams ir praktikai, taip pat moterų vaidmeniui savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai srityje skatinti. Sprendžiant skaidrumui kylančias rizikas, įskaitant diskriminacinių praktikų riziką, savivaldybių korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planuose turėtų būti numatytos veiksmingos priemonės, kurias būtų galima taikyti siekiant lyčių lygybės ir suteikiant moterims daugiau galių savivaldos institucijose.

3.4 Kreipimasis į savivaldos institucijas

Siekiant sėkmingos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyvos savivaldoje, reikėtų kreiptis į šias savivaldos institucijas:

- Meras ir politinis kabinetas: labai svarbu savivaldybei visapusiškai paaiškinti skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyvų privalumus (žr. 2.3 skirsnį). Būtina pateikti sėkmingų pavyzdžių iš šalies ar regiono ir pabrėžti galimybes dalytis gerąja patirtimi. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad vietos lyderiai, kaip KAAKS pirmtakai, palieka savo pėdsaką tobulindami savivaldos veikimą. Rekomenduotina tiesiogiai susieti siūlomą iniciatyvą su visuomenės pasitikėjimo padidėjimu ir viešojo įvaizdžio pagerėjimu. Tais atvejais, kai viešojo sektoriaus subjektams korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimas yra privalomas pagal įstatymus, tai galėtų būti panaudojama kaip argumentas motyvuojant imtis lyderystės. Reikėtų trumpai paaiškinti procesą, planuojamą jo trukmę ir su tuo susijusias pareigas, pabrėžti, kad aktyvus mero ir vietos lyderių vaidmuo yra būtinas viso skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo projekto sėkmei. Jų išipareigojimas turėtų būti matomas ir išlaikomas visuose KAAKS planavimo, priežiūros ir tobulinimo etapuose.
- Savivaldybės taryba ir jos pirmininkas. Labai svarbu pabrėžti politinę stiprios savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyvos naudą, kuri didina pasitikėjimą tarp piliečių ir savivaldybės. Rekomenduotina pabrėžti savivaldybės tarybos vaidmenį skatinant atskaitomybę, veiksmingumą ir skaidrumą, pateikti sėkmės pavyzdžių iš šalies ar regiono. Taip pat patartina priminti teisinius išipareigojimus įgyvendinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimą, jei tokių išipareigojimų yra. Sutelkti dėmesį į gerą pavyzdį, skatinant skaidrumą ir atsparumą korupcijai ne tik žodžiais, bet ir konkrečiais veiksmais. Būtų naudinga pažymėti, kad rizikų vertinimo atlikimas ir KAAKS sukūrimas yra unikali galimybė

17 http://www.al.undp.org/content/albania/en/home/operations/project/s/poverty_reduction/gender-equality-and-gender-based-violence-programme-.html

efektyviai pademonstruoti lyderystę ir įsipareigojimą kovoti su korupcija, o kartu – pasiekti svarbių praktinių rezultatų, įskaitant didesnę visuomenės pasitikėjimą ir geresnį viešąjį įvaizdį.

3.5 Pagrindiniai sėkmės veiksniai pradėdant savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektus su UNDP parama

Įgyta patirtis rodo, kad nustatant, ar savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyva būtų sėkminga tam tikrame savivaldybės kontekste, naudinga įvertinti šiuos kriterijus:

-  **Demonstruojamas** mero ir (ar) savivaldybės **įsipareigojimas** įgyvendinti savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektus

-  UNDP biuro ir mero (savivaldybės) pasirašytas **susitarimo memorandumas (SM)**, kuriame nustatomi vaidmenys ir atsakomybė

-  **Išteklių** (t. y. laiko, personalo ir kt.), kuriuos galima skirti projektui įgyvendinti, prieinamumas

-  **Vidiniai** korupcijos prevencijos ir rizikų valdymo **gebėjimai**

-  **Ankstesnė patirtis** dirbant rizikų vertinimo ir organizacinio meistriškumo didinimo priemonių srityje

-  **Sėkmingas dalyvavimas** skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektuose

-  **Sėkmingas bendradarbiavimas su atitinkamomis išorės suinteresuotosiomis šalimis**, t. y. PVO, nacionaline savivaldybių asociacija, nacionaline kovos su korupcija institucija ir kt.

Remiantis gerąja patirtimi, UNDP biuras su meru (savivaldybe) turėtų nustatyti savo vaidmenis ir pareigas pasirašydami SM¹⁸. SM siunčia aiškią žinią vietos bendruomenei apie savivaldybės įsipareigojimą siekti skaidrumo ir atsparumo korupcijai. Be to, juo pradedama skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyva ir sutelkiamos vidinės pajėgos nuosekliai ją įgyvendinti. SM turėtų būti nurodytas aiškus skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projekto laikotarpis¹⁹ ir projekto apimtis. Tai reiškia, kad reikia nuspręsti, ar skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektas apims tik savivaldybės administraciją, ar savivaldybės administraciją ir savivaldybės tarybą. Šis pasirinkimas priklauso nuo konteksto ir apima visišką savivaldybės tarybos paramą ir tiesioginį dalyvavimą kuriant ir diegiant KAAKS tuo atveju, kai į savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projekto apimtį įtraukta savivaldybės taryba.

18 Guideline for Application of the Anti-Corruption Methodology “Islands of Integrity and Effectiveness”, Ana Vasilache, 2016.

19 Patartina, kad skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektas (korupcijos rizikų vertinimas ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimas) užtruktų nuo 3 iki 4 mėnesių, bet jis gali trukti ir trumpiau, ir ilgiau, priklausomai nuo dydžio, sudėtingumo, ankstesnės patirties, rizikų valdymo gebėjimų, vadovų įsitraukimo ir kt.

4 Rizikų vertinimas ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai



Šiame skyriuje aprašomas korupcijos rizikų vertinimo procesas, paaiškinami atitinkami veiksmai, atsakomybė ir dokumentų reikalavimai. Taip pat pristatomi korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai kaip vienas iš korupcijos prevencijos mechanizmų. Skyriuje nurodomos tokių planų kūrimui svarbios prielaidos ir skatinantys veiksniai. Taip pat nurodomi galimi korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų formatai, atskleidžiama metodų įvairovė. Didelis dėmesys skiriamas korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimui, kruopščiai stebėsenai ir kito pakartotinio vertinimo planavimui, kaip svarbiems veiksmingo korupcijai atsparios aplinkos kūrimo parametrams.

Kiekviena savivaldybė turės unikalų rizikų valdymo procesą, susietą su konkrečiomis rizikomis ir sukurta rizikų valdymo aplinka. Korupcijos rizikų vertinimas ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų rengimas savivaldybėse gali būti vykdomi įvairiais būdais. Kai kurios nacionalinės kovos su korupcija institucijos yra parengusios praktines gaires, palengvinančias korupcijos rizikų vertinimo ir rizikų valdymo procesą (pvz., Slovėnijos²⁰, Moldovos, Serbijos²¹, Lietuvos ir kt.). Be to, yra daug aktualių metodinių gairių, kuriomis savivaldybės gali sėkmingai vadovautis šiame procese²². 1 priede pateikiama nusistovėjusių priemonių, padėsiančių savivaldybėms rasti sau tinkamiausius sprendimus ir pritaikyti metodiką, apžvalga. Vis dėlto šiame spektre nėra vieno visuotinai pripažinto, visiems tinkančio metodo. Šiame vadove pateikiami patarimai turėtų būti naudojami tik kaip įkvėpimas atsakingiems specialistams, atliekantiems korupcijos rizikų vertinimą, o ne kaip tikslios instrukcijos. Toliau aprašomą sistemą galima pritaikyti, atsižvelgiant į konkrečius naudotojų poreikius ir galimybes. Šalyse, kuriose nacionalinės kovos su korupcija institucijos yra sukūrusios išsamias konkrečias rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimo metodikas, šis vadovas gali atlikti pagalbinį vaidmenį, suteikdamas galimybę mokytis toliau. Toliau pateikiamas korupcijos rizikų vertinimo procesas, susidedantis iš 20 veiksmų:

20 Žr. <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>

21 Žr. Manual for the Integrity Plan development and implementation Anti-Corruption Agency, Serbia, 2017, adresu <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Manual-for-the-Integrity-Plan-Development-and-Implementation.pdf>

22 Guideline for Application of the Anti-Corruption Methodology “Islands of Integrity and Effectiveness”, Ana Vasilache, 2016; Guide for Anticorruption Risk Assessment, the Global Compact (2013) adresu [http://www.cop-advanced.org/sites/default/files/docs/RESSOURCES/Lutte contre la corruption/AGuideforAntiCorruptionRiskAssessment.pdf](http://www.cop-advanced.org/sites/default/files/docs/RESSOURCES/Lutte%20contre%20la%20corruption/AGuideforAntiCorruptionRiskAssessment.pdf); Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at Local Level, UNDP the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2009 (<http://europeandcis.undp.org/governance/show/E0665B63-F203-1EE9-B2237737A3E4BC48>). Taip pat paminėtini šie šaltiniai: Manual on Integrity Planning and Integrity Management 2015, UNDP; Craiova, A City Without Corruption, A City with Future, A Role Negotiation Exercise, FPD, 2008; Integrity systems and methodologies for monitoring integrity, responsibility, transparency and accountability at local level, the former Yugoslav Republic of Macedonia: case in point, UNDP Procedural Manual for applying the adapted Risk Assessment Methodology for assessing the risk of Corruption in Municipality, UNDP Local Integrity System Assessment Toolkit, Transparency International 2014; RCC’s Corruption Risk Assessment methodology.

4.1 1 ETAPAS: PASIRENGIMAS, KOMUNIKAVIMAS IR IŠTEKLIŲ MOBILIZAVIMAS

VEIKSMAI / UŽDUOTYS

1 Surinkti svarbią informaciją ir suprasti naudą

Surinkti informaciją apie korupcijos rizikų vertinimą, susisiekiant su atitinkamomis patyrusiomis suinteresuotosiomis šalimis, t. y. nacionaline kovos su korupcija institucija, nacionaline savivaldybių asociacija, tarptautinėms organizacijoms, tokioms kaip UNDP, EBPO, TI, kitomis savivaldybėmis ir viešojo administravimo institucijomis ir pan. Įsitikinti, kad savivaldybės vadovai nuo pat pradžių visiškai supranta korupcijos rizikų vertinimo privalumus.

Atsakingi asmenys

Vadovybė

2 Pasitarti su pagrindinėmis suinteresuotosiomis šalimis

Pasitarti su savivaldybės taryba, siekiant užtikrinti bendrą atsakomybę už projektą ir paramą jo įgyvendinimui.

Atsakingi asmenys

Vadovybė

3 Priimti sprendimą pradėti korupcijos rizikų vertinimą ir sudaryti SM

Remdamasi išankstine informacija ir konsultacijomis, savivaldos vadovybė priima sprendimą pradėti skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektą. Vadovai turėtų parodyti tvirtą įsipareigojimą skirti procesui pakankamai išteklių ir, jei reikia, dalyvauti asmeniškai. Turėtų būti nustatytas skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projekto laikas ir apimtis. Be to, turi būti pasirašomas SM, kuriame nurodomi vaidmenys ir atsakomybė skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projekte, ir paskelbiama tvirta žinia visoms suinteresuotosioms šalims apie vietos valdžios institucijų įsipareigojimus dėl skaidrumo ir atsparumo korupcijai.

Atsakingi asmenys

Vadovybė

4 Apsvarstyti galimybę paskirti projekto vadovą

Apsvarstyti galimybę paskirti vadovą, turintį atitinkamų žinių ir savivaldybės pasitikėjimą. Projekto vadovas turi būti atsakingas už visų skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projekto aspektų valdymą.

Atsakingi asmenys

Vadovybė

5 Paskirti darbo grupės (DG), kuri atliks rizikų vertinimą, narius

Kad būtų galima efektyviai priimti sprendimus, pasiūlyti savivaldos vadovybei paskirti nuo 9 iki 15 darbo grupės narių, įtraukiant savivaldybės/ savivaldybės tarybos (įvairių sektorių, funkcijų ir valdymo lygių atstovus, už svarbius procesus atsakingus asmenis, pvz., pirkimų, patikrinimų, teisinių ir atitikties užtikrinimo funkcijų, funkcinio lygmens vadovus ir kt.), taip pat pilietinės visuomenės, žiniasklaidos, akademinės bendruomenės ir kitų susijusių suinteresuotųjų šalių atstovus. Darbo grupė turi atlikti korupcijos rizikų vertinimą ir parengti rizikų valdymo (korupcijai atsparios aplinkos kūrimo) planą.

Atsakingi asmenys

Vadovybė

6 Nustatyti darbo grupės įgaliojimus

Savivaldos vadovybė turi aiškiai ir išsamiai nustatyti darbo grupės įgaliojimus. Darbo grupė turi:

- planuoti vertinimą: parengti planą, kuriame nurodyti aiškūs etapai ir terminai;
- organizuoti veiklą;
- informuoti atitinkamas suinteresuotąsias šalis ir su jomis bendradarbiauti;
- informuoti visą personalą apie darbo grupės paskirtį ir uždavinius;
- kviesti ir motyvuoti personalą aktyviai dalyvauti ir prisidėti;
- pasirinkti rizikų vertinimo metodiką ir priemones;
- surinkti reikiamus dokumentus;
- įgyvendinti pasirinktas priemones (t. y. klausimynus, interviu, seminarus);
- dokumentuoti rezultatus ir
- teikti ataskaitas savivaldos vadovybei.

Atsakingi asmenys

Vadovybė

7 Pasirinkti taikytiną metodiką ir rizikų nustatymo bei rizikų vertinimo metodus

Remiantis patirtimi, surinkta informacija ir gautais siūlymais, pasirinkti rizikų vertinimo metodiką (atrinktos metodikos aprašomos šio vadovo 1 priede) ir informacijos rinkimo metodus. Sudaryti vertinimo planą, kuriame nurodomi atitinkami etapai ir terminai. Priimti sprendimą dėl rizikų vertinimo rezultatų dokumentavimo formato.

Atsakingi asmenys

Vadovybė ir darbo grupė

8 Informuoti apie skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo projektą

Plačiai informuoti apie iniciatyvą savivaldybėje, kad būtų skatinama bendra atsakomybė ir visų suinteresuotųjų šalių įsipareigojimas ir įsitraukimas. Turi būti paaiškinamas rizikų vertinimo tikslas ir uždaviniai, pateikiama išsami informacija apie užduotis, kurių turi būti imamasi, nurodomi taikomi terminai, taip pat atitinkami mokymo ir informavimo renginiai.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

9 Surengti gebėjimų ugdymo seminarą (-us)

Darbo grupės nariai ir kiti procese dalyvaujantys asmenys mokomi metodologijos, skirtos korupcijos rizikų vertinimui ir KAAKS kūrimui. Visais atvejais mokymai turi būti įtraukūs, tikslingi, interaktyvūs, aktualūs ir praktiški, kad dalyviai galėtų sėkmingai įvertinti korupcijos rizikas. Be darbo grupės, kuriai turi būti organizuojamas privalomas mokymas, atitinkamiems savivaldybės darbuotojams gali būti rengiami papildomi korupcijai atsparios aplinkos kūrimo mokymai. Tai priklauso nuo mokymo poreikių, taip pat – nuo turimų išteklių. Potencialūs mokymo teikėjai yra nacionalinė kovos su korupcija institucija, nacionalinis viešojo administravimo mokymo paslaugų teikėjas, nacionalinė savivaldybių asociacija, vykdomų projektų ir paramos teikėjų agentūros, privatūs konsultantai.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

2 ETAPAS: KORUPCIJOS RIZIKŲ VERTINIMAS (PASIRINKTŲ METODIKŲ IR PRIEMONIŲ KONTEKSTE)

VEIKSMAI / UŽDUOTYS

10 Surinkti įrodymų portfelį

Surinkti visus aktualius vidinius ir išorinius dokumentus ir duomenis. Tai galėtų būti:

- Planavimo dokumentai: korupcijos prevencijos politika ar strategija; ankstesnis rizikų vertinimas; potvarkiai, pareigybių aprašymai, vidaus dokumentai, kuriais paskirstomos pareigos, susijusios su korupcijos prevencija; etikos kodeksas, nuostatai ar procedūros, skirti interesų konfliktams (registas, deklaracijos, sankcijos), dovanų (dovanų registras) ir svetingumo taisyklės reglamentuoti.
- Įgyvendinimo dokumentai: darbo instrukcijos ar procedūrų aprašai (pvz., pirkimų taisyklės, žmoniškųjų išteklių valdymo vadovai ir kt.); etikos srities mokymų registras; komunikacija apie korupcijos prevenciją (vidaus ir išorės); pranešimai apie korupciją; tyrimai apie korupciją; korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių įgyvendinimas, skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvos, su skaidrumu ir atsparumu korupcijai susijusios informacinės kampanijos.

- Stebėsenos dokumentai: vidaus auditų ataskaitos; ataskaitos apie skaidrumą ir atsparumą korupcijai (įskaitant nacionalinės kovos su korupcija institucijos ataskaitas); personalo suvokimo apie korupciją tyrimai, vietos bendruomenės nuomonės apklausos apie korupciją savivaldybėje, piliečių ir verslo įmonių atsiliepimai apie skaidrumą ir atsparumą korupcijai, tyrimų duomenys, drausminės nuobaudos; teisme iškeltos bylos, bylų skaičius ir rūšys, nuosprendžiai, jei tokių yra.
- Tobulinimas: savivaldybės metinės ataskaitos apie skaidrumo ir atsparumo korupcijai užtikrinimo veiklą; vadovybės susirinkimai, kuriuose aptariamas skaidrumo ir atsparumo korupcijai užtikrinimas; priemonės, kurių imtasi siekiant užkirsti kelią korupcijai, ataskaitos apie korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimą, priežiūros institucijų ataskaitos apie pasiektą pagerėjimą, NVO ir kitų suinteresuotųjų šalių informacija apie aktyvias korupcijos prevencijos ir skaidrumo bei atsparumo korupcijai palaikymo priemones.
- Atvirieji duomenys: savivaldos administravimo subjektų skaidrumo ir atvirųjų duomenų politika, standartai, praktika, reglamentai, interneto svetainės, užklausų dėl informacijos laisvės statistika, aktyvus duomenų skelbimas ir kt.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

11 Atlikti bendrą KAAKS peržiūrą naudojant klausimynus ir duomenų analizę

Rengti, apdoroti ir analizuoti anoniminius klausimynus. Jie turi apimti pagrindines korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sritis, tokias kaip pagrindinės etikos priemonės: etikos kodeksas, interesų konfliktai, dovanos ir svetingumas, pranešėjų apsauga; skaidrumo ir atsparumo korupcijai garantijos didelės rizikos procesuose: žmoniškųjų išteklių valdymas, pirkimai, paslaugų teikimas, reguliavimo funkcijos; informacijos saugumas; atvirieji duomenys ir skaidrumas: politika, taisyklės, interneto svetainės, gyventojų grįžtamojo ryšio kanalai, komunikacijos ir konsultacijų kanalai, prieiga prie informacijos, duomenų skelbimas; pagrindiniai KAAKS elementai: vadovavimas, skaidrumo ir atsparumo korupcijai politika, gebėjimų stiprinimas ir informuotumo didinimas, vaidmenys ir atsakomybė, susijusi su korupcijai atsparios aplinkos kūrimu, skaidrumo ir atsparumo korupcijai kontrolė pagrindiniuose veiklos procesuose, pranešimų apie korupciją teikimas, pranešėjų apsauga, vidaus auditas, kontrolės priemonės ir drausminės nuobaudos.

Be klausimynų, būtina išanalizuoti ir surinktą įrodymų portfeli, siekiant išsiaiškinti vidinį ir išorinį korupcijai atsparios aplinkos kūrimo kontekstą konkrečioje savivaldybėje.

Galutinėje ataskaitoje turi būti pateikiamas konkrečios savivaldybės korupcijai atsparios aplinkos kūrimo kontekstas, bendro požiūrio į išlaikomą KAAKS veiksmingumą apžvalga, žinių apie teisės aktus korupcijos prevencijos srityje įvertinimas ir nustatytų rizikų sričių sąrašas, įskaitant siūlomas korupcijos prevencijos priemones, jei tokių yra.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

12 Nustatyti rizikų kriterijus

Remiantis bendra apžvalga, kurioje apibūdinamas savivaldybės korupcijai atsparios aplinkos kūrimo kontekstas (vidinis ir išorinis), ir surinktais įrodymais, nustatyti rizikų kriterijus, kuriais remiantis bus vertinamas rizikų reikšmingumas. Tai gali apimti nulinę toleranciją korupcijai, kai ji aptinkama, teisinius ir suinteresuotųjų šalių reikalavimus, etinius įsipareigojimus ir kt.²³

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

13 Atlikti išsamų ir nuodugnų skaidrumui kylančių rizikų identifikavimą

Rengti seminarus ar vykdyti kitą informacijos rinkimo veiklą (dokumentų peržiūra, teisinė analizė, tikslinės grupės, pokalbiai su vadovais), siekiant nuodugniai nustatyti skaidrumui kylančias rizikas, kurios yra svarbios visų savivaldybės vidaus ir išorės funkcijų bei procesų kontekste. Ypatinę dėmesį skirti skaidrumo ir atsparumo korupcijai kontekste jautrioms funkcijoms ir procesams, pavyzdžiui:

- **strateginiams procesams** (strateginis planavimas, reglamentų projektų, biudžeto, paslaugų standartų rengimas, miesto plėtros planavimas ir kt.);
- **veiklos procesams** (paslaugų teikimas);
- **reguliavimo funkcijoms** (licencijų, patvirtinimų, įgaliojimų, sertifikatų, leidimų išdavimas, atitikties patikros, inspekcijos, auditas, kontrolė, priežiūra, sankcijų, nuobaudų skyrimas ir kt.);
- **pagalbinėms funkcijoms** (žmogiškųjų išteklių valdymas, komunikacija, dokumentų kontrolė, ryšiai su visuomene, organizacinė infrastruktūra, turto valdymas ir kt.);
- **lėšų ir finansinių išteklių valdymui;**
- **informacijos tvarkymui;**
- **viešiesiems pirkimams ir sutarčių valdymui.**

svarbiausių savivaldos procesų rizikų sritys išsamiai nurodytos šio vadovo 5 skyriuje.

23 Žr. FERMA risk management standard, p. 10,
<http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-english-version.pdf>

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

14 Sudaryti nustatytų rizikų sąrašą

Remiantis ankstesnių veiksmų (bendra peržiūra, konteksto išsiaiškinimas ir nuodugnus rizikų nustatymas) rezultatais, nustatyti sritis, kurias reikia įvertinti dėl jų jautrumo korupcinio pobūdžio teisės pažeidimams. Išvadas apibendrinti ir sudaryti peridoidškai peržiūrimą skaidrumui kylančių rizikų sąrašą.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

15 Nustatyti kiekvienos rizikos veiksniai

Nustačius riziką, nustatyti rizikos veiksniai, susijusius su kiekviena rizika. Tai reiškia, kad reikia nustatyti aplinkybes, faktus ir elgesį, dėl kurių gali kilti rizika. Svarbių veiksmų pavyzdžiai:

- išoriniai veiksniai (teisinė ir veiklos aplinka);
- instituciniai veiksniai ir sąlygos (taisyklės, praktika ir organizacija);
- individualūs veiksniai (personalas ir vadovybė);
- veiklos veiksniai (darbo procesai, procedūros ir kontrolės priemonės).

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

16 Peržiūrėti kiekvienos rizikos kontrolės priemonės

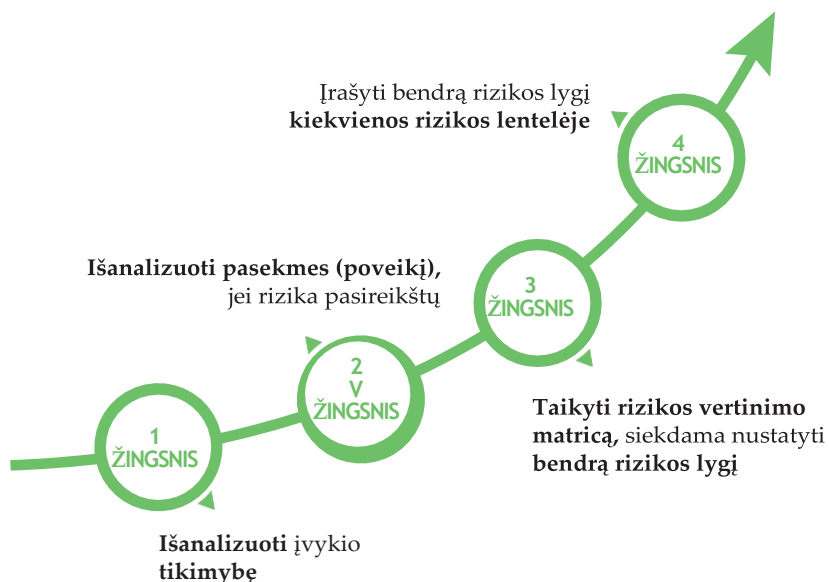
Apsvarstyti įrodymų portfelį ir remiantis jais nustatyti kiekvienos rizikos kontrolės priemonės (jau taikomas priemonės). Išanalizuoti kiekvieną nustatytą rizikos veiksnį, esamas jo valdymo ar kontrolės priemonės, t. y. reikia nustatyti, ar rizikos veiksniai yra valdomi, iš dalies valdomi, ar nevaldomi. Kitaip tariant, įvertinti, kurios iš esamų priemonių yra pakankamos ir veiksmingos ir ar šios priemonės yra tinkamos.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

17 Įvertinti kiekvienos rizikos lygį

Nustačiusi rizikos veiksniai ir kontrolės priemonės, darbo grupė turi išanalizuoti ir įvertinti bendrą kiekvienos nustatytos rizikos lygį. Atsižvelgiant į pasirinktą metodiką, tai gali būti daroma per seminarą arba tikslinėse grupėse, kuriose buvo nustatyta rizika. Šiuo tikslu darbo grupė turi atlikti šiuos veiksmus:



Bendras rizikos lygis yra verčių, priskirtų rizikos atsiradimo tikimybei, ir galimoms pasekmėms, nustatytoms remiantis rizikų vertinimo lentele, derinys²⁴.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

18 Rizikų vertinimas ir intervencijos prioritetų nustatymas

Remiantis rizikų analizės rezultatais (t. y. nustatyto kiekvienos rizikos lygiu), palyginti kiekvieną įvertintą rizikos lygį su rizikų kriterijais, tokiais kaip nulinis korupcijos toleravimas, teisiniai ir kiti reikalavimai, suinteresuotųjų šalių reikalavimai ir kt. Atlikus šį vertinimą, nustatyti prioritetus ir nuspręsti, ar rizika turi būti mažinama atitinkamomis priemonėmis, ar ne (tais atvejais, kai rizikos lygis yra mažas arba nereikšmingas). Esant aukštiesiems rizikos lygiams, reikia nedelsiant imtis šalinti riziką atitinkamomis priemonėmis.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

19 Siūlyti ir priimti rizikų valdymo priemones

Remiantis pasirinkta metodika, naudoti įvairius metodus ar priemones rizikų mažinimo priemonėms siūlyti (per seminarus, pokalbius su tikslinėmis grupėmis, tikslinius interviu). Galimos korupcijos prevencijos strategijos/ priemonės ir skaidrumo bei atsparumo korupcijai kontrolės priemonės išsamiai aprašytos šio vadovo 5 skyriuje. Įprastos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonės apima oficialią korupcijos prevencijos politiką ir (arba) atitikties užtikrinimo programą, mokymo ir informavimo renginius, rašytinius etikos standartus, rašytines procedūras, skirtas didelės rizikos procesams, interesų konfliktų registraciją, dovanų registrą, auditą ir kontrolės priemones.

24 Rizikų vertinimo lentelę galima rasti: Manual on Integrity Planning, UNDP, 2015, p. 16–18; Corruption risk assessment in Public Institutions in South East Europe, Regional Cooperation Council, p. 93; Manual for the Integrity Plan development and implementation, Anti-Corruption Agency, Serbia, 2017, p. 21, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Manual-for-the-Integrity-Plan-Development-and-Implementation.pdf>

Atsakingi asmenys

Darbo grupė ir vadovybė

20 Dokumentuoti rizikų vertinimo procesą

Vadovaujantis pasirinkta metodika, parengti dokumentą su išsamiu kiekvienos nustatytos rizikos įvertinimu ir siūlomu jos mažinimo būdu.

Atsakingi asmenys

Darbo grupė

4.2 Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai

Remdamasi pirmiau aprašytu rizikų vertinimu, savivaldybė turėtų parengti rizikų valdymo (korupcijai atsparios aplinkos kūrimo) planą. Šis planas turi būti skirtas konkrečioms institucijoms ir jame turi būti numatytos tikslinės skaidrumo ir atsparumo korupcijai priemonės.

Kas yra savivaldybės korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas?

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas yra strateginis ir funkcinis dokumentas, pagrįstas atliktu rizikų vertinimu. Šis planas turi padėti savivaldybei spręsti skaidrumui kylančias rizikas, kad rizikos lygis sumažėtų ir sustiprėtų savivaldybės atsparumas korupcinio pobūdžio teisės pažeidimams. Iš esmės korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas yra:

prevencinė strateginė atsparumo korupcijai ir savivaldybės skaidrumo didinimo priemonė, apimanti teisės normų, etinių įsipareigojimų, moralinių vertybių ir profesinių standartų laikymąsi;

priemonė, kurios paskirtis – didinti personalo informuotumą apie organizacinį pažeidžiamumą ir korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų poveikį, kurti bendrą atsakomybę korupcijos prevencijos srityje ir pasitikėjimo atmosferą visoje organizacijoje, apimančią visus lygius ir funkcijas;

neatskiriama bendro organizacijos valdymo dalis;

kintantis dokumentas, organizacijos mokymosi proceso dalis.

Šaltinis: Manual on Integrity Planning & Integrity Management, UNDP, 2015²⁵

Viso rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų rengimo proceso (dar vadinamo korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimu) veiksmingumas labai priklauso nuo šių esminių prielaidų:

25 Žr. Manual for integrity planning and integrity management, UNDP, p. 9.

- Teisinis pagrindas: patirtis rodo, kad jei nacionalinės teisės aktais įpareigojama priimti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planus, tada yra didesnė tikimybė, kad jie bus sudaryti ir įgyvendinti²⁶.
- Nacionalinės kovos su korupcija institucijos ar kitų susijusių išorės suinteresuotųjų šalių, tokių kaip savivalda kuriojanti ministerija ar nacionalinė savivaldybių asociacija, ir (arba) paramos teikėjų bendruomenė, parama suteikia savivaldybėms galimybę gauti ekspertų patarimų ir pagalbą.
- Lyderystė ir vadovų įsipareigojimas yra būtini veiksmingam korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimui.
- Dar vienas svarbus veiksnys – personalo kompetencija. Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimo iniciatyvos, kuriose pasikliaujama tik išorės ekspertų dalyvavimu, apsunkina atsakomybės perdavimą ir kelia riziką prarasti tvarumą. Labai svarbu sukurti reikiamus vidinius gebėjimus, kad būtų galima tinkamai rengti, įgyvendinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus bei vykdyti jų įgyvendinimo stebėseną nuo pat skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyvos pradžios.

4.2.1 KORUPCIJAI ATSPARIOS APLINKOS KŪRIMO PLANŲ FORMATAI

Visuotinai priimto modelio (metodikos), kaip parengti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą, nėra. Tačiau yra įvairių sprendimų, kaip antai toliau pateikti pavyzdžiai, iliustruojantys kai kurias iš daugelio galimų metodų²⁷. Nors gali būti naudojami skirtingi formatai ir šablonai, pagrindiniai principai yra tie patys. Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimo logika yra nesudėtinga: nustatyti rizikų sritis, išanalizuoti rizikas, rizikos veiksnius bei kontrolės priemones ir numatyti rizikų mažinimo priemones. Savo esme korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas yra organizacijos skaidrumui kylančių rizikų valdymo planas (išvardijamos rizikų valdymo priemonės ir paskirstoma atsakomybė, finansai, nustatomi terminai ir matavimo rodikliai).

Sprendimas, kokį korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano formatą savivaldybė turėtų pasirinkti, priklauso nuo to:

- 1) ar ji privalo taikyti konkrečią metodiką pagal nacionalinės kovos su korupcija agentūros gaires;

²⁶ Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe Comparative Research and Methodology, Regional Cooperation Council and Regional Anti-corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy, p. 59, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf

²⁷ Žr. alternatyvas: Guide for Anticorruption Risk Assessment, the Global Compact (2013), http://www.cop-advanced.org/sites/default/files/docs/RESSOURCES/Lutte_contre_la_corruption/AGuideforAntiCorruption-RiskAssessment.pdf, p. 43; Model corruption prevention plan, the Independent Commission against corruption, Australija, <https://www.icac.nsw.gov.au/documents/preventing-corruption/3098-sample-corruption-prevention-plan/file>

- 2) jos išteklių (laiko, žinių, galimybės kreiptis į išorės konsultantus) ir
- 3) jos patirties ir pageidavimų, susijusių su strateginių planų dokumentavimu.

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas, skaidrumui kylančių rizikų registras ir rizikos lentelės

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano turinys

- Duomenys apie savivaldybę ir adresas.
- Išsami informacija apie asmenį, atsakingą už korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą.
- Duomenys apie korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano sudarymo ir jo projekto rengimo darbo grupę.
- Trumpas organizacijos konteksto apibūdinimas: vidinė ir išorinė aplinka, susijusi su skaidrumu ir atsparumu korupcijai, taikomi rizikos kriterijai (dažniausiai „nulinės tolerancijos“ korupcijai metodas).
- Korupcijos poveikio institucijai vertinimas; duomenys apie rizikos veiksnius; rizikų analizė (tikimybė ir pasekmės); rizikos lygis, priemonės, skirtos skaidrumui kylančioms rizikoms laiku aptikti, užkirsti kelią ir pašalinti, ir jų įgyvendinimas (visa tai įtraukiama į rizikų vertinimo lenteles).
- Skaidrumui kylančių rizikų registras, įskaitant siūlomas priemones, atsakomybę ir terminus.
- Darbo grupės galutinė ataskaita dėl korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano rengimo išvadų.
- Priedai.

Šaltinis: Slovėnijos Respublikos korupcijos prevencijos komisija, <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>

Pagal šį formatą skaidrumui kylančių rizikų registre kodifikuojami veiksmai, reikalingi siekiant sumažinti ar panaikinti riziką. Kitaip tariant, jis atspindi riziką pagrįstą organizacijos veiksmų planą, skirtą kovai su korupcija ir skaidrumui palaikyti. Jo tikslas – dokumentuoti, kaip bus įgyvendinamos pasirinktos rizikos mažinimo priemonės. Pateikiama informacija turi apimti siūlomus veiksmus; reikalingus išteklius; laiką ir tvarkaraštį.

Pavyzdys

Skaidrumui kylančių rizikų registras

Rizikos pavadinimas	Sprendimas / priemonė	Atsakingas asmuo	Įgyvendinimo terminas	Finansinės priemonės	Rodikliai
Neteisėtas dovanų gavimas	Organizuoti periodinius mokymus apie dovanų ir svetingumo taisykles	Personalo vadovas	2018 m. kovo 15 d.	Administracinės išlaidos	Mokymus baigusių žmonių skaičius
Mažas rizikos lygis	Sukurti dovanų registro nuolatinio atnaujinimo sistemą				Surengtų mokymų skaičius Taikoma reguliaraus dovanų registro atnaujinimo procedūra

Šį metodą iliustruojančios priemonės

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano pavyzdys (Slovėnijos Respublikos korupcijos prevencijos komisija), <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas kaip strateginis planas, prie kurio pridedamas veiksmų planas ir skaidrumui kylančių rizikų lentelės.

Galimas alternatyvus korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano rengimo būdas, pagal kurį parengiami šie dokumentai:

- **Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas**, kuriame, kaip ir bet kuriame kitame strateginiame plane, išvardijami pagrindiniai ir antriniai kovos su korupcija tikslai, nepildant specialaus skaidrumui kylančių rizikų registro.
- **Veiksmų planas**, kuriame nurodomi korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano priemonių įgyvendinimo terminai, užduotys ir finansai (atliekantis skaidrumui kylančių rizikų registro funkciją).
- **Skaidrumui kylančių rizikų lentelės** (kaip priedas).
- **Bendroji peržiūros ataskaita** (kaip priedas).

Nuo ankstesnio metodo šis skiriasi tuo, kad vietoj skaidrumui kylančių rizikų registro rengiant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą vadovaujamosi registrą pakeičiančiu tradiciškesniu strateginio ir veiksmų plano modeliu. Pagrindinė problema šiuo atveju yra didesnio patogumo naudotojui būtinybė. Kai kuriems naudotojams sunku susigaudyti rizikų registruose, todėl jie teikia pirmenybę tradiciniam strategijos ir veiksmų plano rengimo būdai. Vis dėlto rizikos yra apskaitomos ir dokumentuojamos papildomose skaidrumui kylančių rizikų lentelėse. Bendrojoje peržiūros ataskaitoje pateikiami bendrosios KAAKS peržiūros rezultatai, pagrįsti anoniminiais klausimynais ir duomenų analize.

Šį metodą iliustruojančios priemonės

- Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas, Džakovicos savivaldybė, 2015–2016 m., 2015 m. kovo mėn., SAEK projektas, UNDP, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html
- Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas, Prištinos savivaldybė, 2014–2016 m., SAEK projektas, UNDP, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/undp-saek-integrity-plan-for-municipality-of-prishtina.html

Korupcijos prevencijos strategija ir veiksmų planas

Kai kurios savivaldybių korupcijos prevencijos strategijos ir veiksmų planai savo esme atitinka korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus. Jie yra grindžiami visapusišku rizikų vertinimu ir apima rizikų mažinimo priemones.

Tokių pavyzdžių pateikiama 2 priede, siekiant iliustruoti galimus metodus ir atitinkamus formatus, naudojant korupcijos prevencijos metodiką „Islands of Integrity®“.

- Kutaisio savivaldybės korupcijos prevencijos strategija ir veiksmų planas 2018–2020 m.
- Strešenio savivaldybės merijos skaidrumo ir korupcijos prevencijos veiksmų strateginis planas 2017–2020 m.

4.3 Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimas

Labai svarbu užtikrinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimą, kad rizikos kasdien būtų valdomos veiksmingai. Jei korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas nėra įgyvendinamas, tai reiškia, kad:

- 1) skaidrumui kylančios rizikos nėra mažinamos, todėl rizika gali pasireikšti;
- 2) iššvaistomos lėšos, panaudotos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planui;
- 3) savivaldybė nepalaiko skaidrumo ir atsparumo korupcijai įsipareigojimų, todėl prarandamas priemonės patikimumas.

Siekiant išlaikyti aukštą suinteresuotųjų šalių pasitikėjimo lygį, sukurti bendrą atsakomybės už tobulinimą erdvę ir sutelkti paramą jos įgyvendinimui svarbus **nuolatinis informavimas apie korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą**. Siekdama pirmiau nurodytų tikslų, savivaldos institucijos vadovybė turėtų pristatyti skaidrumo ir atsparumo korupcijai rezultatus visiems darbuotojams. Pristatymas turėtų apimti organizacinį pažeidžiamumą, susijusį su skaidrumui kylančiomis rizikomis, pagal konkrečias rizikų sritis, be to, reikėtų nurodyti sritis, kuriose veiksmų reikia labiausiai, ir pateikti tobulinimo veiksmų planą su atitinkamomis užduotimis ir terminais. Tai turėtų sukurti tinkamą platformą pokyčiams.

Įgyvendinant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą gali prireikti **gebėjimų ir informuotumo didinimo renginių**. Bet kokios koncepcijos, rizikų registrų ar konkrečių priemonių loginio pagrindo supratimo spragos neigiamai paveiktų įgyvendinimą. Korupcijai atsparios aplinkos kūrimas yra susijęs su visais darbuotojais, todėl jie visi turi apie jį žinoti ir turėti kompetencijos visapusiškai įgyvendinti užduotis, susijusias su savo funkcijų lygiu ir pareigomis. Nepakankamas atsižvelgimas į šį aspektą gali sukelti rimtų neigiamų pasekmių įgyvendinimo metu.

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimas turėtų būti pagrįstas tinkamu ir nuosekliu požiūriu. Savivaldos institucijos vadovybė turėtų apibrėžti stebėsenos ir vertinimo procesą; paaiškinti atlikimo terminus ir laukiamus rezultatus; kiekvienam veiksmui paskirti atsakingą asmenį („savininką“) ir užtikrinti priemonėms įgyvendinti reikalingus išteklius.

4.4 Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimo stebėseną ir rezultatų vertinimas

Veiksminga korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimo stebėseną dažnai yra iššūkis. Bet kokie stebėsenos trūkumai gali neigiamai paveikti tolesnį įgyvendinimą. Jei nevykdoma tinkama stebėseną, savivaldos institucijų vadovybė negali gauti aktualios ir patikimos informacijos apie pasiektus rezultatus ir iššūkius. Vadinasi, vadovai negali atsakyti į klausimą, ką reikia padaryti, kad būtų užtikrinamas tinkamas tolesnis įgyvendinimas.

Siekdami užtikrinti veiksmingą stebėseną, savivaldos institucijų vadovai turi paskirstyti atitinkamas pareigas ir sukurti bei stiprinti vidaus pajėgumus stebėsenos ir vertinimo srityje. Kai paskirstomos pareigos ir užtikrinami pajėgumai, stebėsenos sistemoje turi būti nustatomi veikimo principai: kas ir dėl ko vykdo stebėseną, kokie yra tikrinimo šaltiniai, kokie informacijos rinkimo kanalai turi būti naudojami, koks yra stebėsenos periodiškumas ir kaip reikia pildyti stebėsenos lentelę. Reikalavimai dokumentacijai turi būti kuo paprastesni ir aiškesni, kad išteklių naudojimas būtų ekonomiškai efektyvus.

Stebėsenos lentelės pavyzdys

Stebėsenos lentelė

Rizikos pavadinimas	Neteisėtas dovanų gavimas
	Žemas rizikos lygis
Sprendimas / priemonė	Organizuoti periodinius mokymus apie dovanų ir svetingumo taisykles. Sukurti nuolatinio dovanų registro atnaujinimo sistemą.
Rodikliai	Mokymus baigusių žmonių skaičius Surengtų mokymų skaičius Sukurta viena sistema
Terminas	2018 m. kovo 15 d.
Pažanga 2018 m.	
Pažanga 2019 m.	
Pažanga 2020 m.	
Informacijos šaltinis	
Iššūkiai / komentarai	

Siekiant užtikrinti, kad korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas būtų įgyvendinamas pagal grafiką ir būtų pasiekti planuoti rezultatai, labai svarbus **reguliarus ataskaitų teikimas**. Todėl atsakingas asmuo (-enys) turėtų periodiškai atsiskaityti už korupcijos prevencijos politiką atsakingam asmeniui. Minimalus ataskaitų teikimo dažnis turėtų būti nuo trijų iki šešių mėnesių. Ataskaitų teikimas leidžia savivaldybei laiku imtis tinkamų priemonių tais atvejais, kai tam tikros (-ų) priemonės (-ių) įgyvendinimas kelia sunkumų arba vėluoja.

Pasibaigus numatytam korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimo laikotarpiui, rekomenduojama atlikti **neprikllausomą vertinimą**. Jo metu reikėtų išsiaiškinti iki šiol gautus rezultatus, kurie bus naudojami nustatant optimalius plano tāsos ir pakartotinio įvertinimo veiksmus. Įgyvendinant planą įgyta patirtis leistų nustatyti proceso spragas (dalyvavimas ir atsakomybė, racionalumas, efektyvumas ir aktualumas, koordinavimo priemonės, vykdomų iniciatyvų, skirtų sinergijai su kitais kurti, sklaida ir t. t.). Vertinant plano įgyvendinimą didžiausias

dėmesys būtų skiriamas pasiektiems rezultatams, taip pat – poveikiui organizacijos veiklai. Nors toks vertinimas dažnai yra brangus ir reikalauja profesionalaus išorės ekspertų dalyvavimo, jo suteikiama informacija yra daug vertingesnė. Informacija apie pasiekimus ir spragas turėtų būti naudinga ir kitam planavimo ciklui.

4.5 Kito rizikų vertinimo planavimas

Savivaldos institucijos laikui bėgant kinta. Vidinės ir išorinės aplinkos pokyčių dinamika kelia papildomų, dažnai skirtingų rizikų ir grėsmių bei galimybių. Įtakos rizikoms turi rizikų valdymo priemonių įgyvendinimas. Žmogiškųjų išteklių pokyčiai, tokie kaip politinės vadovybės pasikeitimas, personalo kaita, tiesiogiai paveikia palaikomos KAAKS žmogiškuosius parametrus. Tam tikras rizikas galėtų pašalinti naujos paslaugos arba paslaugų integravimas (t. y. integruotos paslaugos arba „vieno langelio“ principas), tačiau tai gali paskatinti ir naujus iššūkius. Nauji subrangovai ir partneriai suteikia ir naujų vystymosi galimybių, ir naujų iššūkių. Daliniai teisės aktų pakeitimai keičia reguliavimo aplinką, tad prireikia atitinkamų korekcijų. Visa tai lemia savivaldybės poreikį periodiškai iš naujo įvertinti rizikas ir persvarstyti pasirinktų rizikų valdymo politikos ir kontrolės priemonių tinkamumą ir veiksmingumą.

Visuotinai pripažintos taisyklės, kaip dažnai reikėtų pakartotinai vertinti skaidrumui kylančias rizikas, nėra. Vyrauja požiūris, kad reikia suteikti sistemai galimybę vystytis ir pačiai atskleisti savo poveikį, taip pat suteikti laiko, kad poveikį sukeltų korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonės, ir atitinkamai per dvejus ar trejus metus po korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano priėmimo sulaukti naujo vertinimo etapo. Tai priklauso nuo korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planui pasirinkto laikotarpio ir turėtų būti pagrįsta savivaldos institucijos vadovų sprendimu. Vis dėlto susiklosčius išskirtinėms aplinkybėms, pvz., naujai ar besiformuojančiai rizikai, kintant politinėms ar organizacinėms sąlygoms, kylant rimtoms grėsmėms ir pan., kurios gali sukelti svarbių individualios rizikos ir šios rizikos poveikio lygio pokyčių, savivaldos institucijos vadovai gali nuspręsti imtis korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimo veiksmų anksčiau. Pakartotinio vertinimo procesas turėtų būti grindžiamas korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimo rezultatais ir patirtimi, atsižvelgiant į iki šiol įgytą patirtį. Šiuo pokyčių metu svarbu užtikrinti KAAKS tęstinumą ir stengtis kuo daugiau pasimokyti ir iš ankstesnių laimėjimų, ir iš nesėkmių. Jei yra vertinimo ataskaitų, jas taip pat reikia išnagrinėti ir panaudoti atliekant pakartotinį vertinimą.

5 Skaidrumui kylančios rizikos ir rizikų valdymo strategijos

Šiame skyriuje aprašomos skaidrumui kylančios rizikos ir galimos veiksmingos rizikų valdymo strategijos:

Pagrindiniai skaidrumo ir atsparumo korupcijai ramsčiai:

- etikos kodeksas;
- dovanos ir svetingumas;
- interesų konfliktai ir
- turto deklaracijos, įskaitant
- įgyvendinant didelės rizikos savivaldos strateginių, veiklos ir paramos procesus:
- žmogiškųjų išteklių valdymas ir plėtra;
- biudžeto ir finansų valdymas bei ataskaitų teikimas;
- turto valdymas ir disponavimas turtu;
- žemės sandoriai, nekilnojamojo turto registravimas ir žemės kadastras;
- miestų planavimas;
- vietiniai viešieji pirkimai;
- informacijos saugumo valdymas;
- socialinio būsto valdymas;
- reguliavimo funkcijos;
- vietos viešųjų paslaugų teikimas;
- vidaus auditas.

Be to, skyriuje pateikiamos gairės, kaip kurti veiksmingas korupcijos prevencijos strategijas:

- mažinant riziką savivaldybių valdomose įmonėse;
- į skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo iniciatyvas įtraukiant savivaldybės tarybą;
- kaip veiksmingas rizikų mažinimo priemonės pasitelkiant viešumo ir atvirųjų duomenų projektus.

Skyriuje rizikos ir rizikų valdymo strategijos aprašomos išsamiau, kad korupcijos prevencijos specialistai galėtų lengvai pasirinkti aktualias. Jos gali būti naudojamos bet kuriame korupcijos rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių planavimo procese bet kurioje savivaldybėje.

5.1 Pagrindiniai skaidrumo ir atsparumo korupcijai ramsčiai

5.1.1 ETIKOS KODEKSAS

Etikos kodekso kūrimas – tai galimybė savivaldybei pagalvoti, kokios vertybės ir elgesys jai yra itin svarbūs. Etikos kodekso įgyvendinimas parodo, kaip laikomasi etikos principų ir standartų. Pranešimo apie pažeidimus galimybė tikrinamas personalo noras ir gebėjimai ginti vertybes, kuriomis, jų nuomone, grindžiamos viešosios paslaugos. Sankcijų už pažeidimus taikymo mechanizmas rodo tvirtą vadovybės pasiryžimą nuosekliai įgyvendinti etikos politiką. O bendrai visos šios priemonės parodo savivaldos institucijos etinės kultūros kokybę.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų vertinimas etikos kodekso srityje gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)²⁸:

- Etikos kodeksas neapima svarbių sričių (t. y. interesų konfliktų, savavaldžiavimo, kyšininkavimo, dovanų priėmimo, netinkamų veiksmų, skundų nagrinėjimo ir kt.)²⁹. Kodeksas neaktualus ir nepraktiškas.
- Tarnautojai nesusipažinę su kodeksu (t. y. neteikiama jokios informacijos, nesuteikiama prieiga). Tarnautojai negali jo taikyti, nes nėra tinkamo mokymo (pvz., mokymas yra tik formalus, neskiriama dėmesio praktikai). Jei neteikiamos su etika susijusios konsultacijos, tarnautojai negeba spręsti etinių dilemų.
- Institucijos vadovybė nereaguoja į pažeidimus, neatliekamas joks tyrimas. Iš tarnautojų nereikalaujama atsakomybės už kodekso nesilaikymą. Už pažeidimus sankcijos neskiriamos arba sankcijų mechanizmai taikomi pasirinktinai.

28 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 58.

29 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 61.

- Tinkamai neinformuojama apie iš išorės gaunamus pranešimus apie pažeidimus. Nėra vidinių pranešimų apie pažeidimus teikimo sistemos.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusios rizikų vertinimą, savivaldybės situacijos gerinimo gairėmis gali laikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Įpareigoti laikytis etikos kodekso. Veiksmingai informuoti visus tarnautojus, taip pat atitinkamas suinteresuotąsias šalis (naudojant informacinius lankstinukus, kodekso kopiją, pateikiamą pradedant dirbti, informacinius renginius).
- Atlikti mokymo poreikių vertinimą ir, jei reikia, surengti mokymus (įvadininius ir tęstinius). Naudotis įvairiais mokymo formatais (dalyvaujantieji mokymai, mokymai internetu ir kt.). Įvertinti mokymo rezultatus, siekiant įsitikinti, kad jis yra efektyvus. Sukurti konsultavimo etikos klausimais sistemą, kad kodekso nuostatas visi suprastų vienodai.
- Pasirūpinti gerai veikiančia pranešimų (vidaus ir išorės) apie etikos kodekso įgyvendinimą sistema. Įvairiais kanalais (t. y. pasitelkiant informacinius lankstinukus, informacinius renginius, vidinę komunikaciją, konsultacijas ir kt.) užtikrinti, kad visi tarnautojai žinotų, kaip ir kam pranešti apie pažeidimus. Jei reikia, patikrinti informuotumo lygį (pasitelkiant testus, klausimynus, pokalbius).
- Įtraukti į kodeksą drausmės taisykles, kuriose nurodoma, kas yra nusižengimas ir kokios sankcijos taikomos. Užtikrinti tinkamą reagavimą į nustatytus pažeidimus imantis neatidėliotųjų taisyklių veiksmų. Suteikti pakankamai informacijos apie pažeidimus visiems darbuotojams, kad būtų didinamas sąmoningumas ir užtikrinama prevencija (per vidinius susirinkimus, pranešimus ir pan.).

5.1.2 DOVANOS IR SVETINGUMAS

Savivaldybė turėtų taikyti tarnautojams aiškią ir griežtą draudimų ir apribojimų politiką, kad nebūtų siekiama gauti ir nebūtų priimama jokios formos nederama nauda (įskaitant bet kokias materialias ar nematerialias dovanas ir paslaugas, keliones, apgyvendinimo išlaidas ir išlaidas svetingumui), suteikiama tikintis paveikti arba atsidėkoti už tam tikrų tarnybinių pareigų ar funkcijų atlikimą ar, priešingai, neatlikimą. Dovana dažnai sukuria santykių tarp dovanojančios ir gaunančios šalies prielaidą, o tai kelia grėsmę skaidrumui ir atsparumui korupcijai. Šį aspektą reikia tinkamai valdyti.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų vertinimas dovanų ir svetingumo srityje gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)³⁰:

30 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 73.

- Tarnautojai priima dovanas ir (arba) svetingumą ar kitas lengvatas, prieštaraujančias taikomiems reikalavimams ir etiniams įsipareigojimams.
- Savivaldybė nekuria dovanų registro. Dovanų registras sukurtas, bet nėra atnaujinamas. Tarnautojai nepraneša apie dovanos gavimą, kad ji būtų įregistruota dovanų registre. Apie dovanų registrą neinformuojama nacionalinė kovos su korupcija tarnyba, jei to reikalaujama pagal įstatymą.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusios rizikų vertinimą, savivaldybės situacijos gerinimo gairėmis gali laikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Priimti ir (arba) įsipareigoti įgyvendinti procedūras, reglamentuojančias dovanų, lengvatų ir svetingumo siūlymą ar gavimą. Efektyviai informuoti apie tai personalą (pasitelkiant informacinį lankstinuką, informacinius renginius, vidinę komunikaciją ir kt.).
- Atlikti mokymo poreikių įvertinimą šioje srityje, prireikus organizuoti mokymus (įvadinį ir tęstinį). Naudoti įvairius mokymo formatus (dalyvaujamas mokymas, mokymas internetu, savitarpio mokymasis ir kt.). Vertinti atitinkamus mokymo rezultatus, siekiant užtikrinti mokymo efektyvumą.
- Palaikyti veikiančią pranešimų (vidaus ir išorės) apie reglamentų ir procedūrų įgyvendinimą sistemą. Personalą visapusiškai informuoti (pasitelkiant vidaus taisykles ir instrukcijas, informacinius renginius, informacinius lankstinukus ir pan.) apie tai, kaip ir kam pranešti, jei būtų pasiūlyta dovana. Jei reikia, tikrinti informuotumo lygį (naudojant klausimynus, testus, pokalbius).
- Sukurti sisteminį dokumentais pagrįstą dovanų registravimo procesą – dovanų registrą. Padaryti registrą viešai prieinamą. Periodiškai informuoti apie dovanų registrą nacionalinę kovos su korupcija instituciją, jei to reikalaujama pagal įstatymus.
- Užtikrinti tinkamą reagavimą į nustatytus pažeidimus. Nedelsiant imtis taisomųjų veiksmų. Suteikti personalui pakankamai informacijos apie pažeidimus, siekiant didinti jo informuotumą (rengiant vidinius susirinkimus, periodiškai teikiant ataskaitas ir pan.).

5.1.3

INTERESŲ KONFLIKTAI

Interesų konfliktai turi ypatingą svarbą vietos savivaldos kontekste, nes savivaldybės yra artimos vietos bendruomenei, todėl jų veiklos aplinkai būdingi ryšiai su šeimos nariais ir pažįstamais. Iš tikrųjų, interesų konflikto klausimai toli gražu nėra paprasti ir dažnai atskleidžia sudėtingas ir prieštaringas dilemas, kurioms spręsti reikia aukšto lygio profesinės kompetencijos ir rizika pagrįstų vadybos metodų. Ypatingas atvejis, keliantis didelę riziką skaidrumui, yra kitas (papildomas) tarnautojų darbas – jis gali neigiamai paveikti tarnautojų pareigų atlikimą arba sukelti interesų konfliktą.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų vertinimas interesų konfliktų srityje gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus šiuos rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)³¹.

- Tarnautojai neatskleidžia privataus intereso, kai eidami tarnybines pareigas ir (arba) atlikdami viešąsias užduotis priima sprendimus ir (arba) atlieka veiksmus, siekdami būti naudingi partijai, šeimai, verslui, kitam darbdaviui, finansinei ar kitokiai grupei ar privačiam interesui arba siekdami išvengti neigiamo poveikio tokiam interesui³². Tarnautojai vykdo viešąsias pareigas veikiami neigiamų prielaidų: nemėgstamų politinės opozicijos narių; ankstesnių konkurentų ir kt.
- Tarnautojai nežino politikos ar taisyklių, susijusių su interesų konfliktais (nėra prieigos prie taisyklių, nesiimama jokių informavimo veiksmų). Tarnautojai negali taikyti taisyklių dėl to, kad neturi pakankamų žinių ir (arba) nėra tinkamo mokymo (t. y. formalių mokymų, praktikos). Tarnautojai negeba spręsti etinių dilemų, nes nėra konsultacijų ar atitinkamų gairių etikos klausimais.
- Tarnautojams netaikoma atsakomybė už interesų konfliktų taisyklių nesilaikymą. Vadovybė nesiima veiksmų dėl procedūrų pažeidimų. Padarius pažeidimą neatliekamas tyrimas, už pažeidimus neskiriamos sankcijos arba sankcijų mechanizmai taikomi pasirinktinai.
- Piktnaudžiavimas kito (papildomo) darbo pareigomis³³ (t. y. klientų, su kuriais susipažinta einant viešąsias pareigas, siuntimas pas kitą savo darbdavį; naudojimasis tarnybine padėtimi, kad kitas darbdavys gautų darbo užsakymą, palankesnis elgesys su kito darbdavio klientais einant viešąsias pareigas). Tarnautojai piktnaudžiauja viešaisiais ištekliais siekdami palengvinti darbo užduočių atlikimą kitoje savo darbovietėje (pvz., raštinės priemonių, patalpų ar transporto priemonių naudojimas, dalijimasis informacija prieš ją paskelbiant viešai ir pan.)³⁴. Piktnaudžiavimas darbo laiko taisyklėmis. Nedarbingumo pažymų ėmimas viešojo sektoriaus tarnyboje, siekiant tuo metu dirbti antraeilį darbą. Kolegų pasitelkimas užduotims, susijusioms su savo kitu darbu, atlikti.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė situacijos gerinimo gairėmis gali laikyti šias rizikų valdymo strategijas³⁵:

-
- 31 Žr. Conflict of interest, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/conflicts-of-interest/4897>
- 32 Žr. Secondary employment, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/736-knowing-your-risks/managing-assets/4302-secondary-employment>
- 33 Žr. Secondary employment, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/736-knowing-your-risks/managing-assets/4302-secondary-employment>
- 34 Žr. Secondary employment, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/secondary-employment/4302>
- 35 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 11.

- Priimti interesų konfliktų politiką ar procedūras ir įsipareigoti jų laikytis. Veiksmingai informuoti apie tai dirbantį personalą, taip pat atitinkamas suinteresuotąsias šalis (per intranetą, informacinius lankstinukus, informacinius renginius, periodiškai rengiamus susirinkimus ir kt.)³⁶.
- Atlikti mokymo poreikių vertinimą ir, jei reikia, surengti mokymus apie interesų konfliktus (įvadinį ir tęstinį). Naudoti įvairias mokymo formas (dalyvaujamas mokymas, mokymas internetu). Vertinti mokymo rezultatus, siekiant užtikrinti mokymo efektyvumą.
- Sukurti konsultavimo etikos klausimais sistemą, kad būtų teikiami patarimai ir užtikrinamas nuoseklus etikos principų aiškinimas. Naudojant įvairius kanalus (t. y. vidaus komunikaciją, periodiškai rengiamus susirinkimus, informacinius pranešimus) užtikrinti, kad visi darbuotojai žinotų, kaip ir kam pranešti apie korupcinio pobūdžio pažeidimus. Jei reikia, tikrinti informuotumo lygį (naudojant klausimynus, rengiant pokalbius).
- Įdiegti interesų konfliktų registravimo sistemą, pagal kurią pradėdami dirbti tarnautojai turėtų reguliariai (pvz., kasmet) arba atitinkamais intervalais (pvz., pasikeitus aplinkybėms) pildyti ir pateikti interesų deklaraciją (t. y. pranešti apie antraeilį darbą, verslo sandorius ir pan.). Prireikus užtikrinti duomenų viešumą. Rūpintis, kad sistema būtų reguliariai atnaujinama.
- Reikalauti pateikti interesų konfliktų deklaracijas konkrečiais atvejais (pvz., dalyvaujant personalo atrankos ir įdarbinimo komisijose, pasiūlymų vertinimo komitetuose ir kt.). Archyvuoti šiuos įrašus, kad būtų galima tinkamai atsekti visus veiksmus. Atsitiktiniu būdu audituoti deklaracijas, siekiant įsitikinti, kad jos yra atnaujintos ir išsamios³⁷.
- Suderinus su atitinkamu reglamentavimu, apriboti galimybę arba uždrausti dirbti darbą pas kitą darbdavį didelės rizikos pareigas einantiems tarnautojams (pvz., viešųjų pirkimų, įdarbinimo, audito ir kt.).
- Užtikrinti, kad į atitinkamas taisykles ir procedūras būtų įtrauktos drausminės taisyklės, kuriose būtų nurodyta, kas laikoma nusižengimu ir kokios sankcijos už tai taikomos. Užtikrinti tinkamą reagavimą į nustatytus pažeidimus imantis neatidėliotinių taisomųjų veiksmų. Suteikti pakankamai informacijos apie pažeidimus personalui, kad jis būtų geriau informuotas.

36 Žr. Conflict of interest, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/conflicts-of-interest/4897>

37 Žr. Secondary Employment, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/secondary-employment/4302>

5.1.4 TURTO DEKLARACIJOS

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Turto ir pajamų atskleidimo priemonės naudojamos kaip didesnio skaidrumo priemonės, siekiant užtikrinti, kad viešojo sektoriaus tarnautojai nesinaudotų savo pareigomis siekdami neteisėtai praturtėti.

Skaidrumui kylančių rizikų vertinimas turto deklaracijų srityje gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus šiuos rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)³⁸:

- Tarnautojai, turintys pareigą deklaruoti savo turtą ir interesus, deklaracijos nepateikia arba pateikia pasibaigus teisės aktuose nurodytam terminui.
- Pateikta deklaracija nėra išsami ir (arba) tiksli (t. y. neapima artimųjų ir partnerių arba viso turto, išpareigojimų, pajamų iš visų šaltinių, dovanų ir galimų interesų konfliktų, kaip to reikalaujama pagal teisės aktus). Deklaracijoje deklaruojamas neegzistuojantis turtas.
- Tarnautojai, turintys pareigą deklaruoti, nežino teisės aktų, susijusių su turto deklaravimu.
- Deklaracijos nėra kontroliuojamos (netikrinamos).
- Tarnautojams netaikoma atsakomybė už taisyklių, susijusių su turto deklaracijomis, nesilaikymą. Už pažeidimus sankcijos neskiriamos arba sankcijų mechanizmai taikomi pasirinktinai.
- Deklaracijos nėra skelbiamos, kaip nustatyta atitinkamuose reikalavimuose.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė tobulinimo gairėmis gali laikyti šias rizikų valdymo strategijas³⁹:

- Veiksmingai informuoti apie turto deklaravimo taisykles atitinkamus tarnautojus, kurie privalo jį deklaruoti, naudojant įvairias komunikacijos priemones (mokymus, pristatymus internetu, pranešimus ir kt.).
- Sukurti konsultavimo sistemą, kad būtų galima teikti patarimus (t. y. paskirti skaidrumo ir atsparumo korupcijai konsultantą arba įsteigti atitinkamą komitetą).

³⁸ Žr. Asset Declarations: an Effective Tool to Fight Corruption?, Transparency International, 2014, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_1_2014_asset_declarations_an_effective_tool

³⁹ Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 16.

- Stebėti teisinių reikalavimų įgyvendinimą (t. y. paskirstyti pareigas, sukurti deklaracijų teikimo kanalus).
- Imtis veiksmingų taisomųjų priemonių, jei deklaracijos neteikiamos. Viešai paskelbti asmenis, kurie nepateikė deklaracijų (per vidaus pranešimų sistemą, vidinės komunikacijos kanalus ir pan.).
- Užtikrinti savivaldybės tarnautojų teikiamų deklaracijų viešumą (pvz., apsvarstyti galimybę pateikti nuorodą į nacionalinę duomenų bazę, kurioje deklaracijos paskelbtos viešai, paskelbti jas savivaldybės interneto svetainėje ir pan.).

5.2 Skaidrumui kylančių rizikų mažinimas pagrindiniuose savivaldos procesuose

5.2.1 ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS IR PLĖTRA

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Savivaldybėje dirbantys žmonės kasdien atstovauja savo institucijai. Gyventojai tikisi iš jų tokio elgesio, kuris skatintų visuomenės pasitikėjimą savivaldos institucijomis. Gyventojai puoselėja lūkesčius, kad savo darbe jie demonstruos aukštus skaidrumo ir atsparumo korupcijai standartus, objektyvumą, atvirumą, sąžiningumą, efektyvumą ir atskaitomybę⁴⁰. Daugelis išvardytų dalykų priklauso nuo žmogiškųjų išteklių valdymo ir plėtros procesų kokybės ir skaidrumo. Šių procesų skaidrumas yra aiški žinia tiek vidinėms, tiek išorinėms suinteresuotosioms šalims. Jų pažeidimas lemia netinkamą toną visoje organizacijoje ir žemą elgesiui keliamų reikalavimų slenkstį, kurio tikisimasi iš personalo. Todėl labai svarbu, kad žmogiškųjų išteklių valdymui ir plėtrai neturėtų įtakos favoritizmas, nepotizmas ir kiti interesų konfliktai.

Žmogiškųjų išteklių valdymo ir plėtros procesų skaidrumui kylančių rizikų vertinimas gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)⁴¹:

- Manipuliuojama atrankos procedūromis siekiant užtikrinti, kad į viešojo sektoriaus tarnautojo pareigas būtų paskirtas artimas draugas, šeimos narys arba politinis rėmėjas (politinis protekcionizmas).
- Tarnautojai perka pareigas, ypač tas, kurios laikomos pelningomis ir suteikia galimybę neteisėtai praturtėti⁴².
- Įdarbinimas ir atranka nėra pakankamai skaidrūs. Nėra aiškių ir skaidrių atrankos kriterijų. Atrankoje neatsižvelgiama į etikos standartus.

40 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 88.

41 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 88.

42 Žr. Recruitment and selection, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-yourrisks/recruitment-and-selection/4303>

- Konkursas skelbiamas pavėluotai, o pranešimas apie laisvą darbo vietą nėra išplatintas, kad pasiektų plačiąją auditoriją.
- Kompromituojamas atrankos procesas (vadovybė skiria atrankos komisijos narius, kuriuos galima lengvai paveikti; atrankos komisijos nariai nedeklaruoja interesų konflikto; per pokalbius su būsimais kandidatais nepatikrinamas kandidatų profesionalumas; kandidatams užduodami skirtingi klausimai⁴³; nėra tinkamai patikrinama kandidatų į darbą kvalifikacija; teikiamos protekcijos ir nutekinama informacija apie vidinius kandidatus).
- Vidiniam paaugštinimui ir perkėlimams daro įtaką favoritizmas, politinis lojalumas ir nepotizmas. Rotacija ir darbuotojų perkėlimas nederamai panaudojami kaip atlygis (skyrimas į patrauklias pareigas) arba bausmė (susidorojimas su politiniais oponentais).
- Pareigų paaugštinimo procesas nėra pakankamai skaidrus.
- Veiklos vertinimas grindžiamas subjektyviais kriterijais, neatsižvelgiama į etikos standartus.
- Vadovybė didina atlyginimus nepaisydama prastų rezultatų.
- Tarnautojai piktnaudžiauja dienpinigiais.
- Tarnautojai dirba prastai (dažnai nebūna darbe, dirba lėtai arba užduotis vykdo per ilgai).
- Vadovai piktnaudžiauja nuobaudų sistema (skiria nepagrįstas nuobaudas arba užmerkia akis prieš piktnaudžiavimą).
- Mokymo galimybės yra susietos su favoritizmu ir nepotizmu, nėra skaidrios.
- Už mokymus atsakingi vadovai suteikia galimybę vyksti į mokymo komandiruotes tik konkreitiems tarnautojams ir (arba) siunčia netinkamus žmones. Po mokymo komandiruočių neteikiamos ataskaitos, kurios leistų savivaldybėje dalytis gerąja patirtimi.
- Dažnai nedalyvaujama mokymuose ir jiems skiriama mažai pastangų.
- Nevykdomi mokymai etikos srityje.
- Už mokymus atsakingi vadovai neatlieka mokymo poreikių analizės, kad mokymo poreikis sutaptų su faktiškai organizuojamu mokymu.
- Už mokymus atsakingi vadovai nevertina mokymo efektyvumo, todėl gali būti neobjektyviai pasirenkami mokymo paslaugų teikėjai.

43 Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection, ICAC, May 1999.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas⁴⁴:

- Atspindėti skaidrumo ir atsparumo korupcijai aspektus savivaldybės žmogiškųjų išteklių strategijoje ar politikoje.
- Priimti aiškią ir išsamią procedūrą (taisykles) dėl įdarbinimo ir skyrimo į pareigas remiantis atviro konkurso rezultatais ir nuopelnais. Numatyti sankcijas už bet kokius pažeidimus⁴⁵. Mokyti visus atitinkamus darbuotojus (t. y. personalo skyriaus darbuotojus) politikos ir procedūrų, kad jie išmanytų savo atskaitomybės sritį.
- Pasirūpinti, kad konkursas būtų paskelbtas ir plačiai reklamuojamas. Nustatyti minimalius skaidrumo standartus ir stebėti jų įgyvendinimą (pranešime apie laisvą darbo vietą turi būti nurodyti visi procedūros reikalavimai: tinkamumo kriterijai, atitinkami prašymų teikimo terminai ir bet kokie papildomi privalumai).
- Įtraukti aiškius ir skaidrius atrankos kriterijus, kad būtų galima įvertinti ne tik minimalų kompetencijos lygį, bet ir skaidrumą ir atsparumą korupcijai, darbo etiką.
- Skirti kandidatams pakankamai laiko reikiamiems dokumentams surinkti arba pasiruošti egzaminui.
- Vadovaujantis taisyklėmis ir nacionaline sistema, nustatyti minimalaus lygio egzaminų kriterijus, kad būtų užtikrinamas įdarbinimas pagal nuopelnus.
- Prireikus skatinti e. įdarbinimo procedūras.
- Nustatyti aiškias nepriklausomų atrankos komisijų veikimo taisykles su specialiomis veiklos kontrolės priemonėmis (interesų konflikto deklaracijos, reikalavimas kiekvienam nariui užsirašyti pastabas, kad būtų užtikrinamas veiksmų atsekamumas)⁴⁶. Apsvarstyti galimybę įtraukti į atrankos komisiją nepriklausomų narių, kurie nepriklauso savivaldos institucijai (pvz., NVO atstovų). Konkretaus kandidato pasirinkimą pagrįsti dokumentais.
- Prieš paskyrimą patikrinti kandidatų į pareigas kvalifikaciją. Informuoti kandidatus ir sutartyje užfiksuoti, kad pateikę klaidingus duomenis apie kvalifikaciją jie bus atleisti iš darbo⁴⁷.
- Iš bet kurio įdarbinimo proceso etapo efektyviai pašalinti potencialius vidinius kandidatus (t. y. užtikrinti, kad jie nebūtų kontaktiniai asmenys, nerengtų pareigybių aprašymų ar skelbimų). Visą svarbią informaciją iki pokalbio laikyti

44 Žr. Recruitment and selection, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-yourrisks/recruitment-and-selection/4303>

45 Žr. Recruitment and selection, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-yourrisks/recruitment-and-selection/4303>

46 Merit selection guide for NSW public sector panels: picking the best person for the job NSW Public Sector Workforce Office 2002, atnaujintas 2008 m.

47 Žr. Recruitment and selection, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-yourrisks/recruitment-and-selection/4303>

griežtai konfidencialia⁴⁸.

- Užtikrinti, kad kandidatai turėtų teisę užginčyti komisijos sprendimą per pagrįstą laikotarpį.
- Užtikrinti, kad savivaldybė laikytųsi aiškių ir išsamių taisyklių, susijusių su viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių valdymo praktika (įdarbinimu, personalo darbu, paaukštinimu, mokymais ir karjera).
- Pateikti aiškius ir išsamius pareigybių aprašymus ir gaires, kaip atlikti darbą einant bet kurias pareigas. Efektyviai informuoti apie tai visą personalą.
- Pašalinti tam tikrų tarnautojų galimybes ilgą laiką eiti didelės rizikos pareigas (t. y. taikyti rotaciją, jei reikia).
- Esamoje atlygio sistemoje sudaryti tinkamas galimybes pritraukti ir išlaikyti kvalifikuotą personalą. Apsvarstyti papildomas paskatas motyvuoti personalą, einantį didelės rizikos pareigas.
- Įdiegti tinkamą nuopelnais pagrįstą ir skaidrią veiklos vertinimo ir karjeros sistemą, siekiant didinti profesionalumą ir skatinti aukštą skaidrumo ir atsparumo korupcijai lygį. Nustatyti aiškius ir išsamius personalo veiklos vertinimo rodiklius, apribojant vadovų veiksmų laisvę, įskaitant etiško elgesio rodiklius. Tinkamai dokumentuoti procesą, kad būtų užtikrinamas visų veiksmų atsekamumas.
- Atlikti išsamų mokymo poreikių vertinimą. Teikti pagal poreikius pritaikytus mokymus (įskaitant viešojo sektoriaus etikos programas). Užtikrinti mokymo galimybių skaidrumą, kad tinkami darbuotojai turėtų vienodas galimybes. Rengti aukštesniajai ir vidurinėsios grandies vadovybei mokymus apie korupcijai atsparios aplinkos kūrimą, kad būtų galima užtikrinti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo procesą. Personalo skyriaus darbuotojams teikti tinkamą profesinį mokymą, kad jie gebėtų vadovauti žmogiškųjų išteklių valdymo ir plėtros procesui skaidrumo ir atsparumo korupcijai srityje⁴⁹.
- Sukurti veiksmingas sistemas, skirtas personalo dalyvavimui mokymuose reguliariai stebėti, ypač jei yra daug nedalyvavimo atvejų. Įvertinti mokymo efektyvumą, įskaitant perkėlimo į pareigas ir poveikio organizacijai vertinimą. Pagal rezultatus įvertinti mokymo paslaugų teikėjus. Tobulinti mokymo procesus remiantis vertinimo rezultatais.
- Visiems savivaldybės tarnautojams užtikrinti tinkamą mokymą

48 Žr. Recruitment and selection, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-yourrisks/recruitment-and-selection/4303>

49 Žr. Integrity Plan Municipality of Pristina, UNDP, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/undp-saek-integrity-plan-for-municipality-of-prishtina.html

ir informuotumą skaidrumo ir atsparumo korupcijai klausimais (pradinis mokymas ir pakartotinis mokymas internetu). Užtikrinti informuotumą apie korupcijos prevenciją ir mokymus verslo partneriams, kurie atlieka kokius nors veiksmus arba teikia paslaugas savivaldybės vardu ir gali kelti riziką institucijos skaidrumui.

5.2.2 BIUDŽETO IR FINANSŲ VALDYMAS BEI ATASKAITOS

Veiksmingi viešieji finansai yra svarbi priemonė nustatant vietinius ekonominius ir socialinius prioritetus pagal savivaldybės turimus išteklius. Jei viešųjų finansų valdymas bus korumpuotas, neefektyvus ar netinkamas, gali būti praleistos augimo galimybės ir grės finansiniai nuostoliai, gali sumažėti bendros investicijos ir infrastruktūros kokybė, institucijų veiklos efektyvumas ir kokybė, institucijose plisti korupcija. Siekiant skatinti atskaitomybę, savivaldybių biudžetas ir išlaidų programos turi būti atskleidžiami visuomenei⁵⁰. Prasmingas visuomenės dalyvavimas formuojant biudžetą ir vykdamas biudžeto išlaidų stebėseną leidžia vykdyti viešąją kontrolę ir skatina veiksmingą korupcijos prevenciją.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų vertinimas biudžeto ir finansų valdymo ir ataskaitų teikimo srityse gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Prastas planavimas: strategijos, planavimo ir biudžeto formavimo nesusiejimas gali prisidėti prie prastų biudžeto sudarymo rezultatų⁵¹. Negebėjimas parengti realistiškų prognozių gali lemti neskaidrų koregavimą vykdamas biudžetą. Nepakankamas veiklos ir priežiūros finansavimas gali lemti nepakankamą sistemų veikimo kokybę.
- Nepakankama išlaidų kontrolė gali būti išnaudojama siekiant asmeninės naudos (tarnautojai, perkantys prekes asmeninėms reikmėms)⁵².
- Ryšio tarp suformuoto biudžeto ir vykdomo biudžeto nebuvimas. Netinkamas sąskaitų tvarkymas sudaro galimybes valstybės lėšas nukreipti į privačias sąskaitas. Prastas grynųjų pinigų valdymas leidžia sukčiauti ir vogti išteklius.
- Tarnautojai nurodo išpūstą paslaugos kainą, siekdami pasisavinti lėšų. Tarnautojai nefiksuoja nei sandorio, nei

50 Žr. Corruption and Public Finance, MSI, USAID, 2002,

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnact881.pdf

51 Žr. Public Expenditure Management Handbook", World Bank, 1998,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>, p. 14.

52 Žr. Accounts management, ICAC,

<http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4910-accounts-management->

visos surinktų lėšų sumos⁵³.

- Tarnautojai neteisėtai keičia darbo užmokesčio duomenų bazės įrašus siekdami asmeninės naudos. Tarnautojai nurodo neteisingus darbo užmokesčio apskaitos duomenis (t. y. dirbtų dienų ir viršvalandžių skaičių, panaudotas atostogas)⁵⁴. Atlyginimai mokami fiktyviems darbuotojams ir į fiktyvias sąskaitas („mirusios sielos“ darbo užmokesčio žiniaraščiuose)⁵⁵.
- Tarnautojai pateikia melagingą informaciją dėl išlaidų kompensavimo, reikalauja kompensacijos pateikdami klaidingas sąskaitas faktūras. Netinkamai vykdomas sąskaitų tikrinimas lemia perteklinius mokėjimus.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti tokias rizikų valdymo strategijas:

- Sistemingai ir iš anksto pateikti savivaldybės tarybai visus finansinius ir apskaitos dokumentus, reikalingus informuotam balsavimui dėl biudžeto, taip pat dėl sąskaitų tvirtinimo⁵⁶.
- Papildomai prie to, kas reikalaujama pagal nacionalinės teisės aktus, įdiegti ir įgyvendinti aiškią ir išsamią biudžeto ir fiskalinio valdymo reguliavimo ir veiklos sistemą. Biudžeto sudarymo ir politikos formavimo mechanizmai turi būti aiškiai sukurti taip, kad sustiprintų koordinavimą ir darną priimant sprendimus⁵⁷. Užtikrinti, kad biudžeto planavimas būtų grindžiamas patikima informacija. Turi būti sudaryta galimybė tikrinti finansinės informacijos patikimumą viešai ir nepriklausomai⁵⁸. Suderinti viešųjų pirkimų planavimą su biudžeto formavimu.
- Mokyti visus atitinkamus darbuotojus, kad jie žinotų savo pareigas ir įgytų reikiamą kompetenciją. Ugdyti ir stiprinti gebėjimus, kad visi atitinkami darbuotojai galėtų veiksmingai dalyvauti biudžeto sudarymo procese visuose jo etapuose. Atkreipti dėmesį, kad atitinkamų padalinių vadovams, kuriems tenka užduotis formuoti savo numatomus biudžetus, būtų suteikiami reikiami pajėgumai.
- Visuose biudžeto sudarymo proceso etapuose (sudarant,

53 Žr. Cash Handling, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4909-cash-handling>

54 Žr. Payroll, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4906-payroll>

55 Žr. Fraud risk in recruitment and payroll, EY, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-fraud-risks-in-recruitment-and-payroll/\\$FILE/EY-fraud-risks-in-recruitment-and-payroll.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-fraud-risks-in-recruitment-and-payroll/$FILE/EY-fraud-risks-in-recruitment-and-payroll.pdf)

56 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 23.

57 Žr. Corruption and Public Finance, MSI, USAID, 2002, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnact881.pdf, p. 14.

58 Žr. Corruption and Public Finance, MSI, USAID, 2002, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnact881.pdf, p. 14.

tvirtinant, įgyvendinant ir vertinant) laiku teikti vietos bendruomenei visapusišką, skaidrią ir išsamią informaciją apie savivaldybės ankstesnę, dabartinę ir numatomą fiskalinę veiklą, nurodant fiskalinės politikos tikslus, makroekonominę padėtį, biudžeto politikos pagrindą ir identifikuojamas pagrindines fiskalines rizikas. Užtikrinti, kad biudžeto duomenys būtų klasifikuojami ir pateikiami patogiai ir paprastai, kad būtų galima analizuoti biudžeto sudarymo politiką ir būtų skatinama atskaitomybė⁵⁹.

- Užtikrinti tinkamą gyventojų, NVO ir kitų vietos suinteresuotųjų šalių dalyvavimą (įtraukimą) formuojant išlaidų programas. Aktyviai skatinti atskirų piliečių ir NVO supratimą apie biudžeto procesą⁶⁰.
- Finansines ataskaitas būtina pateikti laiku, jos turi būti išsamios, patikimos ir nurodančios nukrypimus nuo biudžeto. Viešieji finansiniai dokumentai apima biudžetus, einamąsias ataskaitas, pusmečio ataskaitas, metų pabaigos ataskaitas ir audito ataskaitas⁶¹.
- Užtikrinti, kad būtų įdiegtos ir vykdomos aiškiai ir visapusiškai apibrėžtos patvirtintų išlaidų naudojimo ir stebėsenos procedūros⁶². Įdiegti sistemą, pagal kurią bet koks naujas išlaidų pasiūlymas, viršijantis tam tikrą ribą, turėtų būti tvirtinamas savivaldybės tarybos. Užtikrinti, kad egzistuočių tinkami sąskaitų valdymo priežiūros, delegavimo ir patvirtinimo procesai⁶³.
- Sąskaitas faktūras patvirtinti pagrindžiamaisiais dokumentais, pvz., prašymais ir pirkimo užsakymais, kad visi mokėjimai už teisėtai įsigijamas prekes ir paslaugas būtų pagrįsti⁶⁴.
- Užtikrinti, kad finansų valdymo sistema sistemingai fiksuotų visas atliktas išmokas ir leistų jas lengvai atsekti. Užtikrinti reguliarių tikslų visų operacijų fiksavimą ir suderinimą.

59 Žr. IMF Code of good practices on fiscal transparency, in Annex J, Public Expenditure Management Handbook, World Bank, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

60 Žr. OECD Best practices on budget transparency, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

61 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 24, kuriame pateikiama nuoroda į „Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?“, International Budget Partnership, 2010, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Government-Transparency-Guide1.pdf>

62 Žr. Public Expenditure Management Handbook, World Bank, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

63 Žr. Accounts management, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4910-accounts-management>

64 Žr. Accounts management, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4910-accounts-management>

Informacija apie mokėjimus, atliktus viršijant tam tikrą nustatytą ribą, ir mokėjimų sąrašai turi būti viešai prieinami⁶⁵. Reikia sukurti patikimą sistemą ir tinkamą mechanizmą biudžeto išlaidoms atsekti numatytais atitinkamais intervalais (pvz., kas mėnesį), kad būtų galima geriau analizuoti biudžeto vykdymo dinamiką⁶⁶. Finansų komitetui ar lygiaverčiam organui pavesti stebėti ir peržiūrėti mėnesinius finansinius rezultatus, biudžetą ir biudžeto pervedimus, asignavimus, projektų finansavimą ir reikšmingas finansines operacijas, kad sąskaitose būtų galima pastebėti netikslumus.

- Sustiprinti biudžeto vykdymo išorės priežiūrą įsteigiant komitetą, sudarytą iš savivaldybės atstovų ir nepriklausomų išorės stebėtojų, pvz., NVO atstovų, kuris reguliariai (pvz., kas pusmetį) tikrintų biudžeto vykdymą. Organizuoti viešus debatus (forumus), siekiant informuoti piliečius apie biudžeto vykdymą.
- Priimti ir įgyvendinti griežtą grynųjų pinigų (įskaitant atitinkamus įgaliojimus ir grynųjų pinigų rūšį) sekimo, gavimo, saugojimo, pervedimo ir bankininkystės politiką ar procedūrą. Efektyviai ją iškomunikuoti. Vykdyti atitinkamą pradinį ir tęstinį šioje veikloje dalyvaujančių tarnautojų mokymą.
- Atskirti grynųjų pinigų tvarkymo, surinkimo, įmokėjimo ir sutikrinimo funkcijas, kad už visas veiklas nebūtų atsakingas vienas asmuo. Atriboti tarnautojų, dalyvaujančių grynųjų pinigų operacijose, skaičių. Patvirtinti aiškią delegavimo procedūrą, kad grynaisiais pinigais disponuotų tik įgalioti asmenys⁶⁷.
- Reikalauti išsamios informacijos apie pinigų sumą, reikalingą kiekvienai prekei ar paslaugai. Gauti maksimaliai išsamius kainoraščius. Skatinti elektroninių operacijų procesų naudojimą, siekiant sumažinti grynųjų pinigų naudojimą.
- Užtikrinti, kad visi grynųjų pinigų tvarkymo procesai būtų tinkamai dokumentuoti ir patvirtinti (t. y. būtų pateikiami visų gautų mokėjimų kvitai, kuriuose būtų nurodyta mokėjimo data, laikas ir suma). Organizuoti periodines patikras, taip pat pasitelkiant slaptus pirkėjus.
- Įdiegti aiškią ir išsamią darbo užmokesčio apskaičiavimo ir išlaidų apmokėjimo politiką bei procedūras ir efektyviai ją iškomunikuoti (intranetu, per vidaus susirinkimus, pateikiant instrukcijas).
- Užtikrinti, kad prieigą prie jautrios su personalu ir darbo užmokesčiu

65 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 26.

66 Žr. Integrity Plan, Municipality of Pristina, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/undp-saek-integri-ty-plan-for-municipality-of-prishtina.html

67 Žr. Cash Handling, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4909-cash-handling>

susijusios informacijos turėtų tik įgalioti tarnautojai. Naudoti prieigos kontrolės priemonės (slaptažodžius, įprastines tikrinimo procedūras ir įgaliojimus). Jei įmanoma, atskirti funkcijas, kad nė vienas tarnautojas neturėtų pilnos jokio darbo užmokesčio apskaitos proceso aspekto kontrolės vienas⁶⁸.

- Užtikrinti, kad būtų gaunamas privalomas išankstinis vadovo sutikimas dėl viršvalandžių ir atostogų. Vadovams pavesti atlikti netikėtus patikrinimus, per kuriuos tikrinama, ar darbuotojai yra darbe⁶⁹. Įdiegti skaidrią ir atskaitingą piniginių paskatų mokėjimo sistemą.
- Nustatyti aiškias instrukcijas dėl išlaidų kompensavimo (pvz., ekonominės klasės kelionės, apgyvendinimas ir kt.)⁷⁰. Priimti sprendimą dėl standartinių dienpinigių tarifų.
- Palaikyti tinkamas apskaitos ir ataskaitų teikimo procedūras, kad būtų užtikrinamos kontrolės priemonės arba sistemos, leidžiančios registruoti ir stebėti visas darbo užmokesčio apskaitos operacijas, visus prisijungimus prie darbo užmokesčio apskaitos sistemų ir jose atliktus veiksmus⁷¹.

5.2.3 TURTO VALDYMAS IR DISPONAVIMAS TURTU

Savivaldybės, vykdydamos savo funkcijas, teikdamos viešąsias paslaugas ir siekdamos savo tikslų, valdo, naudoja ir disponuoja įvairiais ištekliais. Šie ištekliai yra skirtingi savo pobūdžiu: materialieji (žemė, nešiojamasis kompiuteris ar viešasis būstas) arba nematerialieji (tarnautojo laikas, intelektinė nuosavybė ir kt.). Šio turto vertė svyruoja nuo mažos vertės išteklių, tokių kaip biuro reikmenys ir įranga, iki didelės vertės turto (žemė, viešasis būstas ir kt.). Dėl savo vertės šie ištekliai suteikia daugybę netinkamo elgesio galimybių. Kai kontrolė ir valdymo praktika yra silpna, tomis galimybėmis pasinaudoti lengva ir toks elgesys tampa kasdiene praktika.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų, susijusių su išteklių valdymu ir naudojimu, vertinimas gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Tarnautojai savinasi viešuosius išteklius asmeninėms reikmėms arba juos parduoda (pvz., prekiauja konfidencialia informacija). Tarnautojai asmeniniais reikalais naudoja darbinės transporto priemonės, valstybės pinigais moka už degalus privatiems tikslams, pateikia netikras ar išpūstas sąskaitas už remonto ir priežiūros paslaugas. Tarnautojai naudoja

68 Žr. Payroll, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4906-payroll>

69 Žr. Payroll, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4906-payroll>

70 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

71 Žr. Payroll, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4906-payroll>

viešuosius išteklius (pvz., darbo laiką, transporto priemones, raštinės reikmenis, mobiliuosius telefonus ir kt.) kitam savo darbui⁷².

- Tarnautojai vagia darbo išteklius (raštinės reikmenis, įrangą ir kt.)⁷³.
- Tarnautojai susitaria su trečiaja šalimi, kad ši pateiktų netikras ar išpūstas sąskaitas faktūras (viešbučio, kanceliariinių prekių pirkimo ir kt.). Siekdami gauti asmeninės naudos, tarnautojai klastoja darbo laiko apskaitos žiniaraščius, kelionių ar apgyvendinimo dokumentus⁷⁴.
- Tarnautojai perka išteklius, viršijančius faktinius poreikius, o paskui juos pašalina iš apskaitos siekdami pasipelnyti⁷⁵, t. y. sąmoningai nurašo turtą trečiosios šalies ar savo naudai⁷⁶.
- Tarnautojai nepagrįstai pakeičia turto statusą į nusidėvėjusį trečiosios šalies naudai. Tarnautojai numato nepagrįstai ankstyvą daiktų nurašymą ar realizavimą, kad turtas būtų perkeliamas į atliekas, pakeičia arba sunaikina įrašus apie disponavimą prekėmis, kad pridengtų piktnaudžiavimą. Tarnautojai netinkamai vykdo atsarginių dalių, naudoto turto ar dalių, kurios vis dar išlaiko vertę, atsargų kontrolę⁷⁷.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Įdiegti ir įgyvendinti turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo politiką ar procedūras ir vykdyti jų stebėseną, siekiant valdyti tam tikrų rūšių išteklius (pvz., pastatus, transporto priemones ir kt.)⁷⁸. Suderinti juos su tarptautiniais standartais, kad būtų galima kontroliuoti turto identifikavimą, įsigijimą, valdymą, disponavimą, įvertinimą, registravimą ir nurašymą (ISO 55001:2014 „Turto valdymas. Reikalavimai“). Efektyviai iškomunikuoti juos personalui. Mokyti atitinkamus darbuotojus, siekiant didinti jų kompetenciją ir supratimą.
- Sukurti ir tvarkyti viso savivaldybės turimo turto registrą (el. registrą)⁷⁹. Reguliariai atlikti ir dokumentuoti prekių inventORIZACIJĄ.

72 Žr. Use of resources, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4914-use-of-resources>

73 Žr. Management of resources, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/management-of-resources/4915>

74 Žr. Use of resources, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4914-use-of-resources>

75 Žr. Disposal of assets, Corruption prevention advisory, Crime and corruption commission, Queensland, 2017.

76 Žr. Disposal of assets, Corruption prevention advisory, Crime and corruption commission, Queensland, 2017.

77 Žr. Disposal of assets, Corruption prevention advisory, Crime and corruption commission, Queensland, 2017.

78 Žr. Management of resources, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/management-of-resources/4915>

79 Žr. Management of resources, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/management-of-resources/4915>

siekiant įsitikinti, kad turtas nebuvo neteisėtai pašalintas. Fiksuoti ir saugoti išsamią informaciją, dokumentuoti turto būklę, vietą ir planuojamą šalinimo metodą⁸⁰. Tvarkyti nusidėvėjusio turto inventORIZACIJOS registrą, kad nusidėvėjęs turtas būtų apskaitomas ir laikotarpiu nuo nurašymo iki pašalinimo⁸¹. Atlikti reguliarius patikrinimus ir inventORIZACIJĄ pagal registrą. Pranešti apie nuostolius ir juos tirti⁸².

- Atskirti pirkimo ir išteklių naudojimo patvirtinimo funkcijas išteklių valdymo srityje⁸³.
- Sukurti ir įgyvendinti reguliaraus turto vertinimo ir inventORIZAVIMO sistemą. Atlikti reguliarius patikrinimus. Užtikrinti tinkamus profesionalaus turto vertinimo pajėgumus. Didelės vertės turtui pasitelkti išorės vertintojus⁸⁴.
- Reguliariai sutikrinti tarnautojams skirtų išteklių panaudojimą, pvz., viešbučių sąskaitas, taksi kvitus, oficialių pietų kvitus ir kt.
- Priimti ir įgyvendinti išsamią tarnybinių transporto priemonių naudojimo tvarką ir atlikti neplanuotus patikrinimus. Transporto priemonės degalų sunaudojimo žurnaluose tikrinti, ar nėra pažeidimų. Tikrinti ir tvirtinti sąskaitas faktūras už techninę priežiūrą ir remontą⁸⁵.
- Naudoti efektyvias darbo laiko registravimo sistemas. Atlikti reguliarius (įskaitant neplaninius) patikrinimus, siekiant įsitikinti, kad darbuotojai yra darbo vietose.
- Priimti ir įgyvendinti tinkamas sandėliavimo taisykles.
- Parduodant didelės vertės turtą (pvz., žemę), apsvarstyti galimybę skelbti konkursą. Aiškiai dokumentuoti priežastis, jei turtas buvo perleistas už mažesnę nei rinkos kainą. Reikalauti tinkamo išorinio išteklių vertinimo ir saugoti įrašus, kad būtų galima atsekti visus veiksmus.

80 Asset Management Planning for NSW Local Government, Position Paper, NSW Department of Local Government 2006.

81 Žr. Disposal of assets, Corruption prevention advisory, Crime and corruption commission, Queensland, 2017.

82 Žr. Management of resources, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/management-of-resources/4915>

83 Žr. Management of resources, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/management-of-resources/4915>

84 Žr. Use of resources, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/734-knowing-your-risks/managing-money/4914-use-of-resources>

85 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

5.2.4 ŽEMĖS SANDORIAI. NEKILNOJAMOJO TURTO REGISTRAVIMAS IR ŽEMĖS KADASTRAS

Savivaldybės dažnai nuosavybės teise turi ir valdo didelės vertės žemės sklypus. Dėl to joms tenka spręsti įvairius reikalus, kaip antai susijusius su žemėtvarkos projektais, hipoteka ar nuoma, žemės pardavimu ar mainais, įvairiais jungtinės veiklos sandoriais. Sandoriai su žeme gali kelti rimtą korupcijos riziką, jei šie procesai nėra tinkamai valdomi. Be to, savivaldybės vaidina svarbų vaidmenį sprendžiant su žeme susijusius klausimus, kaip antai nekilnojamojo turto registravimas ir žemės kadastras. Savivaldybės, kaip vienintelės su žeme susijusių viešųjų paslaugų teikėjos, funkcija lemia monopolinę padėtį, kuria gali būti lengva piktnaudžiauti, jei nėra stiprių saugiklių šioje srityje.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų, susijusių su žemės sandoriais ir žemės registravimu, vertinimas gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Tarnautojai įvertina žemės vertę mažesne nei faktinė rinkos kaina mainais į neteisėtą naudą.
- Tarnautojai siūlo pardavimą trečiosios šalies naudai, neapsvarstę alternatyvių, naudingesnių variantų (pvz., žemės sklypo vystymą arba panaudojimą bendruomenės reikmėms). Tarnautojai žemę parduoda nesilaikydami viešųjų pirkimų procedūros (t. y. neskelbdami atviro konkurso, kuris padėtų užtikrinti kainos ir kokybės santykį). Tarnautojai slepia informaciją apie visus pasiūlymus, susijusius su žeme, arba parduoda informaciją, kad suteiktų naudą konkrečiai šaliai.
- Tarnautojai leidžia netinkamai fiksuoti procedūras, kad būtų išvengta veiksmų atsekamumo.
- Tarnautojai pasinaudoja netiksliais nuosavybės teisių registru, kad įrašydami pasenusį įrašą padėtų trečiajai šaliai ir sudarytų sąlygas neteisėtam pardavimui⁸⁶. Tarnautojai perduoda turtą trečiosioms šalims, remdamiesi suklustotais nuosavybės dokumentais. Tarnautojai manipuliuoja nuosavybės dokumentais, tokiais kaip įsakymai dėl priverstinio iškeldinimo, pardavimo sutartys⁸⁷, arba išduoda dokumentus remdamiesi nepatikrintomis pirkimo–pardavimo sutartimis⁸⁸.

86 Žr. Dara Katz & Charles Philpott, „Property Rights in South-East Europe“, http://www.swisshumanrightsbook.com/SHRB/shrb_01.html

87 Žr. Internal Displacement Monitoring Centre report on Kosovo, „Overview of obstacles faced by IDPs to access their land or property (2007)“: [http://www.internaldisplacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/5F66CE98DE9B8FF7C12573AC00443A52?OpenDocument#sources](http://www.internaldisplacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/5F66CE98DE9B8FF7C12573AC00443A52?OpenDocument#sources)

88 Žr. Corruption in land administration in Kosovo, TI, Anticorruption helpdesk

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

- Tarnautojai, atsisakydami įrašyti turtą į kadastrą, savavališkai paneigia subjektų nuosavybės teises⁸⁹.

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Įdiegti, įgyvendinti žemės sandorių politiką ar procedūras, suderintas su atitinkamais reglamentais ir vietiniais prioritetais, ir vykdyti jų stebėseną. Efektyviai iškomunikuoti jas visam personalui. Atitinkamai mokyti konkrečius darbuotojus (įvadinis ir tęstinis mokymas).
- Prieš svarstant bet koki žemės sandorį, išsiaiškinti tikslią turto vertę, taip pat pasitelkiant nepriklausomus vertintojus⁹⁰.
- Sprendžiant žemės klausimus apsvarstyti įvairias alternatyvas (pasinaudoti ekspertų nuomone, rinkos tyrimais ir pan.). Aiškiai nurodyti priežastis, jei priimamas sprendimas strateginiais tikslais perleisti žemę už žemesnę nei rinkos kainą⁹¹.
- Ypatingą dėmesį skirti jungtinėms veikloms dėl jų didelės rizikos ir sudėtingumo. Oficialiuose jungtinės veiklos susitarimuose turi būti aiškiai nurodomi projekto rezultatai, terminai, išlaidos ir finansavimas, partnerių įnašai, valdymas, rizika ir siūloma nauda⁹². Reikalauti, kad jungtinės veiklos partneriai laikytųsi aukštų etikos standartų.
- Užtikrinti skaidrius ir konkurencingus siūlomo žemės sandorio procesus⁹³. Pasirūpinti, kad būtų suteikiami ir tinkamai dokumentuojami atitinkami leidimai.
- Užtikrinti veiksmingą keitimąsi informacija apie visus pasiūlymus dėl savivaldybės žemės. Išlaikyti skaidrumą ir tinkamai fiksuoti visus procedūrų etapus, susijusius su žemės sandoriu, kad būtų užtikrinamas veiksmų atsekamumas.
- Skatinti naudoti skaidrias ir veiksmingas žemės sertifikavimo ir registravimo sistemas. Naudoti perspektyvius ir prieinamus sprendimus, kurie gali supaprastinti procesą, palengvinti stebėseną ir skatinti dalyvių veiksmų koordinavimą, įskaitant el. valdymą⁹⁴. (Skaitmeniniai kadastro duomenys ir interneto

89 OSCE Mission in Kosovo, „Property Rights in Kosovo: 2002 – 2003“: http://www.osce.org/documents/mik/2003/06/974_en.pdf

90 Žr. Minimising corruption risks in land dealings, Independent Commission Against Corruption, 2010, p. 4.

91 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 32.

92 Žr. Minimising corruption risks in land dealings, Independent Commission Against Corruption, 2010, p. 4.

93 Žr. Minimising corruption risks in land dealings, Independent Commission Against Corruption, 2010, p. 4.

94 Žr. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, Food and Agriculture Organisation, 2012, <http://www.fao.org/docrep/016/>

prieiga sukuria garantijas suinteresuotosioms šalims⁹⁵.

El. kadastre galima rasti naujausią informaciją, atlikti tikralaikės paieškas, todėl suteikiama supaprastinto skaitmeninių duomenų paskirstymo reikiamu tikslumu ir supaprastinto duomenų tvarkymo galimybė.)

- Prireikus integruoti esamas registravimo sistemas su kitomis teritorijų registravimo informacijos sistemomis⁹⁶.
- Visuose nuosavybės registravimo procedūros etapuose išlaikyti skaidrumą ir tinkamą įrašų tvarkymą, kad būtų užtikrinamas veiksmų atsekamumas. Užtikrinti veiksmingą dokumentų ir įrašų valdymo sistemą, įskaitant saugų archyvavimą (t. y. skenavimą, informacijos saugumo priemones ir kt.)⁹⁷.
- Suteikti suinteresuotosioms šalims vienodas galimybes registruoti nuosavybės teises ir gauti informaciją be jokios diskriminacijos. Ypatingą dėmesį skirti pažeidžiamoms grupėms (įkurti mobiliuosius biurus, prireikus siūlyti šioms grupėms reikalingas konsultacijas).
- Padaryti informaciją apie nuosavybės teises viešai ir lengvai prieinamą visiems, atsižvelgiant į pagrįstus privatumo apribojimus. Siekiant užkirsti kelią korupcijai, viešai skelbti procesus, reikalavimus, mokesčius, visas išimtis ir atsakymų į paslaugų užklausas terminus⁹⁸.
- Siekiant sumažinti korupcijos riziką ir optimizuoti paslaugų kokybę, apsvarstyti galimybę nustatyti atitinkamus mokesčius už paslaugas, teikiamas standartine ir skubos tvarka.
- Mokyti atitinkamą personalą, siekiant didinti jo kompetenciją ir supratimą (įvadinis ir tęstinis mokymas). Ypatingą dėmesį skirti tam, kad būtų užtikrinama prieiga prie naujausių norminių duomenų bazių, kad tarnautojai gerai žinotų žemės kadastrą reglamentuojančių teisės aktų pokyčius.

i2801e/i2801e.pdf, p.29, in Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 32.

95 Žr. Meha Murat, Effect of e-Cadastre in Land Management in Kosovo, p. 11.

96 Žr. „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure“, Food and Agriculture Organisation, 2012, <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>, p. 29, Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 32.

97 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

98 Žr. „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure“, Food and Agriculture Organisation, 2012, <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>, p. 29, Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 30.

5.2.5 MIESTŲ PLANAVIMAS

Miestų planavimo sistemos savivaldos kontekste yra susijusios su didelės vertės projektais ir sutelkia visuomenės kontrolę⁹⁹. Dažnai jos yra pernelyg sudėtingos, pagrįstos nenuoseklia reguliavimo sistema ir nepakankamai skaidrios. Dėl funkcijų sudėtingumo, kaip ir dėl dalyvaujančių šalių ir atstovaujamų politinių bei ekonominių interesų įvairovės, kyla rizikų skaidrumui. Skaidrumo trūkumas padeda užmaskuoti korupcines paskatas. Tokiomis aplinkybėmis daugeliu atvejų visuomenė vis labiau formuoja nuomonę apie aukštą korupcijos lygį, o tai gali rimtai pakenkti pasitikėjimui savivaldos institucijomis. Toks piktnaudžiavimas gali rimtai paveikti reputaciją ir etikos klimata, sukelti tiesioginių finansinių nuostolių ir lemti išteklių švaistymą. Todėl savivaldybės miestų plėtros planavimo sistemos skaidrumo, atskaitomybės ir atvirumo gerinimas labai padėtų atkurti pasitikėjimą miestų planavimo valdymu.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų, susijusių su miestų planavimu, vertinimas gali padėti nustatyti kai kurias arba visas toliau nurodytas rizikas arba rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Savivaldybė urbanistinį planą rengia, priima ir keičia be viešų diskusijų ir nesuteikdama galimybės suinteresuotosioms šalims pateikti pastabų. Savivaldybė riboja galimybes suinteresuotiems investuotojams peržiūrėti siūlomą planą arba tokią galimybę siūlo pasirinktinai¹⁰⁰.
- Miesto planuotojai susitaria su stambiais investuotojais, siekdami suteikti pirmenybę tam tikriems plėtros projektams¹⁰¹.
- Miesto planavimo sprendimai pasirodo esą nenuoseklūs dėl kompetencijos spragų arba pateiktų suklastotų su urbanistine plėtra susijusių tarnautojų techninę kompetenciją patvirtinančių kvalifikacijos dokumentų.
- Tarnautojai reikalauja kyšių arba priima kyšius už licencijų ir (arba) statybos leidimų išdavimą. Tarnautojai, siekdami padėti trečiajai šaliai, nepagrįstai išduoda patvirtinimus dėl teritorijos vystymo arba priima sprendimus dėl teritorijos zonavimo. Tarnautojai trečiosios šalies naudai priima sprendimą dėl konkretaus teritorijos vystymo pasiūlymo, neatsižvelgdami į turimus zonavimo ir strateginio planavimo dokumentus. Tarnautojai be pagrindo patvirtina prašymą pakeisti žemės naudojimo paskirtį mainais į neteisėtą naudą.

99 Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 30.

100 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 20.

101 Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 30.

- Tarnautojai reikalauja kyšių arba priima kyšius, kad sumažintų arba pašalintų teritorijų vystymo procesų atidėjimus ir palengvintų paraiškos svarstymą (perkėlimas eilėje arba proceso paspartinimas).
- Interesų konfliktai, nepotizmas ir tarnautojų, sprendžiančių miesto plėtros proceso klausimus, favoritizmas.
- Tarnautojai nekreipia dėmesio į skundus dėl piktnaudžiavimo ir (arba) pagal gyventojų prašymus dėl statybų, kurioms išduotas leidimas, nesiima veiksmų ir (arba) tai daro pasirinktinai¹⁰².
- Tarnautojai nevykdo statybos darbų eigos ir statybos leidimų sąlygų laikymosi stebėsenos arba vykdo stebėseną pasirinktinai¹⁰³.
- Delsiama priimti privalomus sprendimus dėl pastatų, pastatytų ne pagal išduotus leidimus, koregavimo ar griovimo¹⁰⁴.
- Tarnautojai vykdo nepakankamą kontrolę tais atvejais, kai leidimas vystyti žemės sklypą sudarytas mainais už susitarimus – suteikti bendruomenei naudingo turto, pavyzdžiui, pastatyti mokyklą, socialinę būstą, įrengti transporto infrastruktūrą¹⁰⁵.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Atsižvelgdama į reglamentus ir vietinius prioritetus, priimti miestų planavimo valdymo politiką ar gaires. Jas viešinti ir komunikuoti (per interneto svetainę, intranetą, vidinius mokymus, viešus svarstymus ir pan.)¹⁰⁶.
- Užtikrinti, kad miestų planų projektai būtų laiku paskelbiami viešai ir suinteresuotosios šalys ir (arba) visuomenė galėtų juos komentuoti. Įvertinti pastabas ir nenustatyti jokių apribojimų asmenims ar organizacijoms teikti grįžtamąjį ryšį¹⁰⁷.
- Siekdama paremti vietos bendruomenę, informuotai dalyvauti

102 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008., p.20

103 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008., p.20

104 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008., p.20

105 Žr. Corruption in UK Local government- The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 30.

106 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 20.

107 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 34.

ir suprasti procesą, priimti bendruomenei skirtas miesto planavimo gaires. Plačiai viešinti šias priemones, įskaitant skelbimą internete¹⁰⁸.

- Be to, kas reikalaujama pagal taikytiną reguliavimo sistemą, užtikrinti, kad laisvė priimant sprendimus dėl miestų planavimo būtų ribota ir taikoma laikantis privalomų tvirtų ir objektyvių kriterijų. Užtikrinti tinkamą skaidrumo lygį.
 - Skatinti tinkamą funkcijų atskyrimą, jei reikia (t. y. nustatyti reikalavimą, kad derybų ir sutarčių sudarymo negali imtis plėtros programų vertintojai). Kur reikia, praktikuoti darbuotojų rotaciją (t. y. paskirstyti paraiškų dėl teritorijų vystymo vertinimą iš dažnai besikreipiančių pareiškėjų). Pagrindiniai projektų sprendimai negali būti priimami vienašališkai. Individualių leidimų išdavimo dokumentą turi pasirašyti visi procese dalyvavę atsakingi darbuotojai¹⁰⁹.
 - Prieš tvirtinant teritorijų vystymo pasiūlymus (vietos plėtros ir aplinkosaugos planus, vietos prioritetus ir kt.) ir prieš išduodant statybos leidimus privaloma surengti konsultacijas ir suderinti visa tai su strateginiais politikos dokumentais. Nukrypimai nuo nustatytų standartų turi būti aiškiai pagrįsti ir apie juos pranešama. Pasiūlymams, kuriuose labai nukrypstama nuo priimtų standartų, turi būti taikoma speciali priežiūros procedūra (t. y. „keturių akių“ principas arba keli pasirašymo etapai esant nevienareikšmiams atvejams)¹¹⁰.
 - Užtikrinti tinkamą pagrindinių miestų plėtros paraiškų tvirtinimo veiksmų registravimą (balsavimas dėl planavimo politikos klausimų ir individualių paraiškų dėl teritorijų vystymo; posėdžių protokolai, sprendimų motyvai, skirtingos nuomonės). Kai kuriuos iš jų (pvz., protokolus, sprendimus, motyvus ir kt.) paskelbti interneto svetainėje. Tam tikromis aplinkybėmis (esant paraiškoms dėl didelės vertės plėtros projektų) apsvarstyti galimybę išplėsti peržiūros grupes, įtraukiant kitas svarbias suinteresuotąsias šalis.
- Sukurti plėtros programų ir sutikimų elektroninį registrą. Išlaikyti tinkamą miestų planavimo sistemos skaidrumo lygį, kad visuomenė gautų prasmingą informaciją apie sprendimų priėmimo procesus ir būtų informuojama apie sprendimų motyvus. Viešai pranešti apie plėtros patvirtinimus per registrą, taip pat periodiškai teikiant ataskaitas¹¹¹.
- Atlikti reguliarius kiekvieno išduoto leidimo patikrinimus

108 Žr. ICAC Anti-corruption safeguards and the NSW planning system, 2012, p. 4.

109 Žr. ICAC Anti-corruption safeguards and the NSW planning system, 2012, p. 4.

110 Žr. Corruption risk in NSW development approval processes: position paper, Independent Commission Against Corruption, 2007, p. 10.

111 Žr. Corruption risk in NSW development approval processes: position paper, Independent Commission Against Corruption, 2007, p. 10.

statybvietėse, tinkamai juos dokumentuoti, kad būtų galima užtikrinti veiksmų atsekamumą¹¹².

- Sukurti veikiančią formalią sistemą atitinkamiems bendruomenės skundams ir reikalavimams nagrinėti¹¹³.
- Nustatyti adekvačius kvalifikacinius reikalavimus, susijusius su miestų planavimo veikloje dalyvaujančių tarnautojų kompetencija. Palaikyti nuolatinio profesinio tobulėjimo sistemą. Kai naudojamos išorės ekspertų paslaugomis, skatinti konkurencingą procesą ir prireikus reguliariai keisti ekspertus. Į sutartį su ekspertais įtraukti pareigą deklaruoti interesų konfliktus ir laikytis nurodytų etikos standartų¹¹⁴.

5.2.6 SAVIVALDOS VIEŠIEJI PIRKIMAI

Viešieji pirkimai laikomi viena labiausiai korupcijos pažeidžiamų sričių. Veiksniai, turintys įtakos pažeidžiamumui, neapsiriboja sandorių apimtimi ir rimtomis finansinėmis paskatomis. Jų atsiranda dėl daugybės sistemos trūkumų (procesų sudėtingumas, reguliavimo nenuoseklumas, suinteresuotųjų šalių gausa, glaudi viešojo sektoriaus atstovų ir verslo sąveika), taip pat dėl įgyvendinimo trūkumų (skaidrumo stoka ir neveiksmingos informacinės sistemos, nepakankami profesiniai gebėjimai, silpna priežiūra ir kontrolė). Atrodo, kad savivaldos kontekste skaidrumui kylančios rizikos yra dar didesnės¹¹⁵. Dėl savivaldybės artumo su bendruomene gali kilti interesų konfliktų, o santykių painumas dažnai trukdo pranešti apie korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus. Be to, vietinėse rinkose konkurencija silpna, o tiekėjų mažiau, todėl konkretus palankesnis pasirinkimas gali būti lengviau pateisinamas. Personalo trūkumas ir ribota teisinė kompetencija, taip pat nepakankami gebėjimai valdyti sudėtingas viešųjų pirkimų procedūras gali padidinti skaidrumui kylančių rizikų lygį. Dėl glaudžių bendruomenės ryšių sunkiau išvengti tiesioginės sąveikos su potencialiais tiekėjais. Viešieji pirkimai, net ir mažos vertės, yra labiau matomi. Nesant tinkamo skaidrumo, tikimybė, kad piliečiai ir įmonės apie suvokiamą korupciją atsilieps neigiamai, yra didesnė¹¹⁶. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, būtina sustiprinta pirkimų veiklos kontrolė savivaldybėse, kad valdymas būtų veiksmingas.

Kiekviename pirkimo proceso etape pirkimų skaidrumui kyla įvairios rizikos – nuo pirkimo poreikių įvertinimo kvietimo teikti

112 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 20.

113 Žr. Corruption risk in NSW development approval processes: position paper, Independent Commission Against Corruption, 2007.

114 Žr. Corruption risk in NSW development approval processes: position paper, Independent Commission Against Corruption, 2007, p. 11.

115 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 33.

116 Žr. Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

pasiūlymus etape iki sutarties vykdymo ir apmokėjimo. Dėl minėtų pažeidžiamumų gali pasireikšti įvairių rūšių piktnaudžiavimas, pvz., interesų konfliktas, neteisėta įtaka, grobstymas, kyšininkavimas, arba įvairių rūšių sukčiavimo rizika¹¹⁷. Skaidrumui kylančių rizikų vertinimas savivaldos viešųjų pirkimų etape gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Adekvačiai neįvertinami pirkimų poreikiai¹¹⁸. Tarnautojai prašo prekių ir reikmenų, kurių faktiškai nereikia, arba perteklinių kiekių. Pirkimų biudžetai nėra realūs arba yra nesuderinami su esamu biudžetu¹¹⁹. Pirkimai nesuderinami su visu investiciniu procesu, įskaitant kapitalo investicijas ir projektus (vykdomus ir planuojamus)¹²⁰.
- Pirkimų planavimo procese dalyvauja mažai atitinkamų suinteresuotųjų šalių arba jos visai nedalyvauja. Nederamą įtaką sprendimams pradėti viešųjų pirkimų procedūrą daro tretieji asmenys, siekdami, kad būtų teikiama pirmenybė konkreitiems interesams¹²¹.
- Nepagrindžiamas nekonkursinių procedūrų naudojimas. Nepagrįstai taikomos išimtys, siekiant išvengti konkursinių procedūrų: dirbtinai skaidomi pirkimai, piktnaudžiaujama ypatingos skubos tvarka, nepagrindžiami sutarčių pakeitimai¹²².
- Nekokybiškos techninės specifikacijos dėl nepakankamos pirkimus vykdančio personalo kompetencijos (ypač tose srityse, kuriose reikia aukšto lygio techninės kompetencijos, pvz., kapitalinių projektų, statybos ir kt.). Neadekvatūs rinkos kainų vertinimai dėl prasto rinkos išmanymo¹²³.
- Techninės specifikacijos pritaikomos, kad atitiktų konkrečius poreikius, pajėgumus ir pasiūlymus¹²⁴.
- Atrankos kriterijai yra neaiškūs arba pernelyg bendriniai.

117 Žr. Corruption in UK Local government- The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 21.

118 Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 15.

119 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

120 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017, p. 40.

121 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017, p. 32.

122 Žr. Corruption in UK Local government- The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 20.

Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

123 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017.

124 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

- Neatskleidžiama ir neskelbiama svarbi informacija apie pirkimus (t. y. vertinimo ir sutarties sudarymo kriterijai). Nepateikiamas viešas skelbimas apie pirkimą arba jis nėra skelbiamas plačiai. Skelbimas apie pirkimą paskelbiamas vėlai arba švenčių metu.
- Konkurencijos stoka arba tiekėjų susitarimai teikiant pasiūlymus (pidengiantis siūlymas, pasiūlymų atsiėmimas, pasiūlymų rotacija, rinkos paskirstymas). Tiekėjai susitaria tarpusavyje, kad galėtų padidinti kainas ir planuoti, su kuo bus sudaroma sutartis, žinodami visas alternatyvias prekes ar paslaugas įsigijimo galimybes¹²⁵.
- Tarnautojai nedeklaruoja interesų konfliktų su potencialiais tiekėjais.
- Tarnautojai pakeičia techninio pasiūlymo ir kainos pasiūlymo dalis arba visą pasiūlymą po to, kai vertinimo etape atplėšiami konkurso dokumentacijos vokai.
- Tarnautojai sudaro sutartį nesilaikydami techninėje specifikacijoje nurodytų kriterijų ir (arba) nesilaikydami visų procedūrų, ir (arba) be pagrindo suteikdami konkretiems dalyviams daugiau balų.
- Prastai parengtos sutartys (dėl nepakankamų sutarčių sudarymo žinių), nepalankios savivaldybei. Tarnautojai be pagrindo keičia sutartį, kad rangovui būtų suteikta daugiau laiko jai įvykdyti ir (arba) rangovas galėtų taikyti didesnes kainas¹²⁶.
- Prastas sutarčių valdymas, įskaitant netinkamą sutarties vykdymo priežiūrą. Viešojo sektoriaus tarnautojų vykdoma sutarčių priežiūra yra neveiksminga (kompromisas dėl kokybės ir laiko; rangovų darbą prižiūri per mažai priežiūrą vykdančių tarnautojų; kokybės užtikrinimas paliekamas tik rangovams). Tarnautojai susitaria su rangovais dėl nukrypimo nuo sutartų kokybės standartų ir patvirtina produkto pakeitimą kitu (keitimu į naudotą įrangą ar pigesnes alternatyvas) arba nekokybišką darbą ar paslaugą, neatitinkančią sutarties specifikacijų¹²⁷.
- Silpnas viešųjų pirkimų sutarčių finansinis valdymas. Klaidinga apskaita ir neteisingas išlaidų paskirstymas arba išlaidų perkėlimas iš vienos sutarties į kitą. Tarnautojai patvirtina suklustotas ar besidubliuojančias sąskaitas faktūras už prekes ar paslaugas, kurios nebuvo tiekiamos ar teikiamos, ir (arba) atlieka galutinę mokėjimą prieš priimdami visus sutartyje numatytus produktus¹²⁸.

125 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

126 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

127 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017, p. 43.

128 Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 23.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Sukurti ir palaikyti aiškia ir išsamią viešųjų pirkimų valdymo tvarką, suderintą su galiojančiais reglamentais ir vidaus aktais. Palaikyti jos įgyvendinimą naudojant papildomą orientacinę medžiagą, priemones ir šablonus¹²⁹.
- Viešųjų pirkimų procedūrų metu taikyti tinkamą veiklos kontrolę. Aiškiai nurodyti tvirtinimo įgaliojimus tinkamai atskiriant funkcijas, taip pat nustatyti pareigą pranešti apie pastebėtus korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus. Kiek įmanoma labiau skatinti funkcijų atskyrimą (atskirti planavimą nuo įgyvendinimo ir stebėsenos, sutarčių sudarymą nuo sutarčių valdymo, prekių ir paslaugų gavimo patvirtinimą nuo mokėjimo patikrinimo ir kt.)¹³⁰. Kur įmanoma, praktikuoti personalo rotaciją. Esminiuose sprendimų priėmimo etapuose pasinaudoti komisijų ar kitų kolektyvinio sprendimų priėmimo formatų galimybėmis¹³¹.
- Kur įmanoma, apsvarstyti galimybę naudoti šiuolaikines technologijas, tokias kaip e. pirkimas, centralizuotas pirkimas ir preliminarinės sutartys, kad sumažėtų rizikos ir būtų pasiekiamas optimalus efektyvumas¹³².
- Ypatingos svarbos projektams arba konkrečiam pirkimo etapui, jei būtina, atlikti atskirą rizikų vertinimą, kad būtų galima pastebėti įspėjamuosius požymius ir parinkti galimas rizikų valdymo priemones.
- Aktyviai imtis užtikrinti optimalų viešųjų pirkimų skaidrumą¹³³. Pagal teisės aktus užtikrinti maksimalų aktualios, lengvai prieinamos ir vartotojui patogios pirkimų informacijos viešumą (per interneto portalą, skelbimų lentas, viešus svarstymus). Įgyvendinti nustatytą minimalią skaidrumo ribą vykdant savivaldos institucijos viešuosius pirkimus ir stebėti jos nuoseklų taikymą (informaciją apie pirkimų biudžetus ir planus, dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose galimybes ir technines specifikacijas, tinkamumo ir atrankos kriterijus, sprendimą dėl laimėtojo, sutartį ir bet kokius pakeitimus; įgyvendinimą, rezultatus, vertinimą, priežiūrą, ginčų sprendimo mechanizmus ir tvarką)¹³⁴.

129 Žr. Procurement, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-your-risks/procurement/4305>

130 Žr. Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 14.

131 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015 Transparency International, p. 20.

132 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017, p. 22.

133 Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 27; žr. 2015 OECD, Recommendation of the Council on Public Procurement.

134 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency Inter-

- Vykdyti interesų konfliktų taisyklių taikymo stebėseną viešųjų pirkimų procese¹³⁵.
- Suteikti paskatų (įskaitant mokymus ir tolesnes karjeros galimybes), kad būtų galima pritraukti ir išlaikyti kvalifikuotus viešųjų pirkimų specialistus. Rūpintis, kad pirkimų specialistai nuolat įgytų aukšto lygio naujausių profesinių žinių ir įgūdžių, teikiant mokymosi visą gyvenimą galimybes (vertinimas, mokymai, seminarai, mentorystė)¹³⁶.
- Įdiegti veiksmingus mechanizmus, kurie leistų tinkamai įvertinti savivaldybės viešųjų pirkimų poreikius¹³⁷. Užtikrinti dokumentuojamą dalyvaujamąjį planavimo procesą, visapusiškai informuojant atitinkamas suinteresuotąsias šalis ir konsultuojantis su jomis dėl svarbiausių aspektų. Registruoti raštu ar per viešus svarstymus pateikiamas visuomenės pastabas dėl poreikių vertinimo ir biudžeto planų¹³⁸.
- Didinti atitinkamus padalinių vadovų, dalyvaujančių planuojant pirkimus, gebėjimus. Ugdyti ir stiprinti personalo gebėjimus rengti pirkimo specifikacijas ir pirkimo dokumentus. Kompensuoti gebėjimų stoką įtraukiant kitus vidaus darbuotojus (iš kitų atitinkamų sričių padalinių) ir išorės ekspertus (iš atitinkamos pramonės srities ir sektoriaus, NVO ir kt.)¹³⁹.
- Užtikrinti, kad pirkimo būdas būtų pasirenkamas remiantis aiškiomis taisyklėmis ir būtų pasiektas maksimalus skaidrumas¹⁴⁰.
- Kai reikia, naudoti standartinius savivaldos viešųjų pirkimų dokumentus.
- Užtikrinti, kad viešojo pirkimo dalyviai turėtų pakankamai laiko techninei dokumentacijai parengti, paliekant protingą laiko intervalą nuo pranešimo paskelbimo iki pasiūlymo pateikimo termino.
- Užtikrinti, kad jokiam viešojo pirkimo dalyviui nebūtų suteikiama privilegijuota informacija, o visi paaiškinimai būtų pateikiami visiems pirkimo dalyviams. Paskirti kontaktinius

national, p. 21.

135 Žr. Procurement, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/procurement/4305>

136 Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 15.

137 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

138 Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 15.

139 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

140 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 22.

asmenis bendrauti su viešojo pirkimo dalyviais (bendrauti tiesiogiai turėtų būti įgaliotas nedidelis skaičius tarnautojų)¹⁴¹.

- Suteikti visuomenei galimybę tikrinti savivaldybės viešuosius pirkimus, t. y. glaustai atskleisti viešą informaciją apie svarbiausių sutarčių turinį, įtraukti NVO atstovus kaip pirkimo komisijų darbo stebėtojus¹⁴².
- Po viešojo pirkimo atlikti pasiūlymų, kurių kaina viršija nustatytą ribą, auditą, siekiant patikrinti, ar laikytasi nurodytų procedūrinių standartų. Dideliems ar didelės vertės viešiesiems pirkimams reikalinga nepriklausoma patikra. Atlikti atsitiktines nekonkursinių procedūrų peržiūras ar auditą¹⁴³.
- Užtikrinti sutarčių tarp perkančios savivaldybės ir rangovų vykdymą, reikalauti, kad šalys laikytųsi griežtos skaidrumo ir atsparumo korupcijai politikos¹⁴⁴. Apsvarstyti galimybę įtraukti į pirkimo dokumentus sąžiningumo paktus¹⁴⁵.
- Atidžiai stebėti sutarčių pakeitimus¹⁴⁶. Nustatyti suminę ribą, kurią viršijus pakeitimų poreikiai, keičiantys kainą ar darbų aprašą, turėtų būti tvirtinami aukštesniu lygmeniu.
- Vykdamas išsamų patikrinimą, patikrinti pirkimo dalyvių techninius ir finansinius pajėgumus.
- Pagal teisinius reikalavimus užtikrinti, kad nukentėjusiems pirkimo dalyviams būtų prieinamos tinkamos apskundimo procedūros, dėl kurių pirkimas gali būti stabdomas, kol bus priimtas sprendimas.
- Sukurti tinkamus viešųjų pirkimų veiklos efektyvumo rodiklius, kad būtų galima atlikti pirkimų vykdymo stebėseną (skundų skaičius, laikas nuo voko su pasiūlymu atplėšimo iki sutarties sudarymo, sutarties pakeitimų skaičius, kainos padidėjimas ir kt.).
- Stiprinti atskaitomybės ir kontrolės mechanizmus (pvz., vidaus kontrolę ir auditą, išorės auditą ir peržiūros sistemas), atsižvelgiant į viešųjų pirkimų vertę, sudėtingumą ir jautrumą. Užtikrinti veiksmingas kokybės kontrolės priemones.

141 Žr. Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 28.

142 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 22; 2009 OECD Principles for Integrity on Public Procurement.

143 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017, p. 23.

144 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 45; Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 15.

145 Žr. Regional Guidebook on Managing Integrity Risks in Public Procurement, UNDP, 2017, p. 24.

146 Žr. Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at the Local Level, UNDP, 2008, p. 27.

Įvertinti ir finansinius duomenis, ir faktinį sutarties vykdymą¹⁴⁷. Užtikrinti veiksmingą sankcijų mechanizmą ir informaciją apie taikomas sankcijas skelbti viešai.

- Įtraukti į viešųjų pirkimų patikras NVO (per dalyvavimą priežiūros komitetuose)¹⁴⁸.

5.2.7 INFORMACIJOS APSAUGOS VALDYMAS SAVIVALDYBĖJE

Savivaldybės valdo, kontroliuoja ir apdoroja daugybę informacijos, kuri laikytina didelės vertės viešuoju ištekliumi. Dėl plataus elektroninių informacinių sistemų naudojimo informacijai rinkti, saugoti, perduoti ir didėjančios tarpusavio sąveikos informacinės sistemos ir tinklai susiduria su vis daugiau ir įvairesnių grėsmių bei pažeidžiamumų. Tai lemia naujus reikalavimus savivaldybei, nes ji turi susidoroti su daugybe techninių reikalavimų, be to, stiprinti valdysenos praktiką, susijusią su informacijos apsauga. Dėl pažeidžiamumo ir svarbos ypatingas dėmesys turi būti skiriamas didelės rizikos informacijos, kuri apima įvairių kategorijų neskelbtiną informaciją, asmeninę ar finansinę informaciją, konfidencialią, nuosavybės ar verslo informaciją, ir informacijos, kuri gali padaryti žalos arba trukdyti konkurencijai ir suteikti nesąžiningą pranašumą, jei ji būtų prarasta, sugadinta arba paskelbta be leidimo, tvarkymui¹⁴⁹.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Informacijos apsaugos valdymo procese skaidrumui kylančių rizikų vertinimas gali padėti nustatyti kai kurias arba visas toliau nurodytas rizikas arba rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Tarnautojai klastoja elektroninius įrašus, siekdami gauti finansinės naudos (premiją, kompensaciją). Tarnautojai kuria apgaulingus elektroninius dokumentus, kad padėtų tretiesiems asmenims (pvz., mokesčių registracija, turto registracija, sertifikatai, licencijos)¹⁵⁰.
- Tarnautojai gauna neteisėtą prieigą prie įslaptintos arba viešai neteiktinos informacijos, kad padėtų tretiesiems asmenims (pvz., prieigą prie viešųjų pirkimų informacijos). Tarnautojai pakeičia arba ištrina elektroninius duomenis, kad padėtų tretiesiems asmenims (pakeičia kainos pasiūlymą, siekdami suteikti konkurencinį pranašumą konkrečiam pirkimo dalyviui).

147 Žr. Corruption risks in NSW Government procurement - The management challenge, November 2011, p. 15.

148 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

149 Žr. Information security and handling, Corruption prevention advisory, Crime and prevention commission, Queensland, 2016.

150 Žr. IT systems, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/it-systems/4911>

Tarnautojai į savivaldybės IT sistemas įdiegia kenkėjiškas programas (pvz., virusus, šnipinėjimo programas), siekdami jas sugadinti ir sunaikinti informaciją ir atsekamumo duomenis¹⁵¹.

- Tarnautojai neteisėtai suteikia prisijungimo duomenis tretiesiems asmenims, kad šie galėtų nuotoliniu būdu neteisėtai pasiekti informaciją. Tarnautojai naudojami kolegos kompiuteriu, kad gautų neteisėtą prieigą, arba gauna neteisėtą prieigą prie mobiliosios kompiuterijos ar išimamųjų duomenų saugojimo įrenginių (atminties kortelių).
- Tarnautojai manipuliuoja IT sistema, kad sukurtų slapto nuotolinio kompiuterio administravimo galimybę, leidžiančią neteisėtai prisijungti prie sistemos, arba sukuria daugiau išnaudojamų sistemos pažeidžiamumų¹⁵².

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Įdiegti ir palaikyti griežtą informacijos apsaugos valdymo politiką ir procedūras¹⁵³. Suderinti su taikoma reguliavimo sistema, taip pat su gera praktika (EBPO informacijos ir tinklų apsaugos gairėmis¹⁵⁴ ir atitinkamu vadybos standartu ISO/IEC 27001:2013¹⁵⁵). Veiksmingai iškomunikuoti tai visam personalui (per mokymus, seminarus, informavimo renginius, intranetą, vidinius susirinkimus ir kt.).
- Ugdyti ir stiprinti informacijos apsaugos valdymo gebėjimus (per dalyvaujamuosius ir internetinius mokymus, mentorystę ir kt.). Supažindinti personalą su informacijos apsaugos valdymo svarba. Užtikrinti, kad personalas gerai žinotų savo atsakomybę¹⁵⁶.
- Priimti aiškias veiklos gaires ar procedūras, kad būtų užtikrinamas informacijos klasifikavimas ir reglamentuojamas jos naudojimas, saugojimas, perdavimas ir šalinimas pagal kategorijas, atsižvelgiant į galiojančias taisykles ir vidaus politiką, taip pat į informacijos vertę, jautrumą ir reikšmingumą.

151 Žr. IT systems, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-your-risks/it-systems/4911>

152 Žr. IT systems, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-your-risks/it-systems/4911>

153 Žr. IT systems, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/known-your-risks/it-systems/4911>

154 Žr. OECD Guidelines for the Security of Information and Networks; <http://www.oecd.org/dataoecd/16/22/15582260.pdf>

155 ISO/IEC 27000 standartų grupė padeda organizacijoms apsaugoti informacinę turtą. Šios grupės standartų naudojimas padės savivaldybei valdyti turto, pvz., finansinės informacijos, intelektinės nuosavybės, darbuotojų duomenų ar trečiųjų šalių patikėtos informacijos, saugumą. ISO/IEC 27001 yra geriausiai žinomas grupės standartas, kuriame nustatyti informacijos saugumo valdymo sistemoms (ISMS) taikomi reikalavimai.

156 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

Įsitikinti, kad visi atitinkami darbuotojai yra gerai informuoti ir išmokyti.

- Taikyti griežtą informacijos ženklumą ir tvarkymą pagal jos klasifikaciją. Laikytis „švaraus stalo“ politikos įslaptintos informacijos atžvilgiu¹⁵⁷.
- Atsižvelgiant į taikomas reguliavimo reikalavimus ir vidaus politiką, nustatyti aiškią konfidencialios informacijos saugojimo ir sunaikinimo procedūrą¹⁵⁸. Taikyti specialias konfidencialių dokumentų siuntimo el. paštu kontrolės priemones (pvz., tinkamą šifravimą). Užtikrinti konfidencialios informacijos apsaugą.
- Priimti ir įgyvendinti oficialias procedūras, kurių paskirtis – užtikrinti keitimąsi informacija visų tipų ryšio priemonėmis. Užtikrinti informacijos atsekamumo įrašų generavimą, kad būtų fiksuojami vartotojo veiksmai, ir saugoti juos sutartą laikotarpį, kad būtų galima atlikti prieigos kontrolės stebėseną¹⁵⁹.
- Įdiegti ir reguliariai tikrinti ugniasienes ir kitas apsaugos sistemas, siekiant išvengti neteisėtos prieigos iš išorės.
- Tinkamai apsaugoti vietas, kuriose laikoma informacija ir yra informacijos tvarkymo įrenginiai. Naudoti atitinkamas įėjimo kontrolės priemones, kad į šias vietas galėtų patekti tik įgalioti asmenys (t. y. įrengti fizinę apsaugą, vykdyti periodinius patikrinimus po darbo valandų). Apsaugoti įrangą, kad sumažėtų atitinkama rizika. Įdiegti tinkamas ne darbo vietoje naudojamos įrangos (pvz., nešiojamųjų kompiuterių, mobiliųjų įrenginių ir kt.) apsaugos kontrolės priemones. Apsaugoti nuo neleistino įrangos, informacijos ar programinės įrangos išnešimo iš objekto¹⁶⁰.
- Nustatyti griežtas kontrolės priemones, skirtas prieigai reguliuoti (vartotojų registravimasis ir išregistravimas, slaptažodžių pasirinkimo ir naudojimo saugumo praktika, be priežiūros paliekamos įrangos apsauga)¹⁶¹.
- Taikyti griežtą interneto naudojimo ir pašto, įskaitant konfidencialų paštą, tvarkymo politiką. Prireikus apriboti prieigą prie interneto išteklių ir asmeninių el. pašto adresų naudojimą¹⁶².
- Pasirūpinti, kad būtų daromos patikimos informacijos išteklių atsarginės kopijos. Įdiegti tinkamas archyvavimo priemones, suderintas su teisės aktų reikalavimais ir informacinės sistemos technologinėmis charakteristikomis.

157 Žr. Information security and handling, Corruption prevention advisory, Crime and prevention commission, Queensland, 2016.

158 Žr. Information security and handling, Corruption prevention advisory, Crime and prevention commission, Queensland, 2016.

159 Žr. Information security and handling, Corruption prevention advisory, Crime and prevention commission, Queensland, 2016.

160 Žr. Information security and handling, Corruption prevention advisory, Crime and prevention commission, Queensland, 2016.

161 Žr. Abuse of information technology (IT) for corruption, RESPA, 2013, p. 167.

162 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

Įtraukti reagavimą į incidentus ir informacijos atkūrimą į pasirengimo ekstremalioms situacijoms planą.

- Vykdyti svarbių IT išteklių veikimo stebėseną, kad būtų tikrinama, ar laikomasi rekomenduojamų veikimo normų. Reguliariai tikrinti istorijos žurnalo failus, kad būtų aptinkamos galimos kibernetinės atakos ir saugumo pažeidimai. Nedelsiant pranešti apie pastebėtus pažeidimus ir juos šalinti¹⁶³.
- Reikalauti, kad tarnautojai, rangovai ir išorės naudotojai sutiktų su sąlygomis ir pasirašytų konfidencialumo pasižadėjimą, kuriame prireikus pakartotinai nurodoma jų atsakomybė už informacijos apsaugą¹⁶⁴.
- Reikalauti, kad personalas, rangovai ir išorės naudotojai nutraukus sutartis grąžintų visą turimą savivaldybės turtą. Nutraukus sutartis nedelsiant panaikinti prieigos teises arba pakoreguoti jas atsiradus pokyčių.
- Personalui, padariusiam apsaugos pažeidimą, taikyti drausmines procedūras ir sankcijas.

5.2.8 SOCIALINIO BŪSTO VALDYMAS

Savivaldybės yra pagrindinės dalyvės planuojant, valdant aprūpinimą socialiniu būstu ir suteikiant jį asmenims, kuriems to reikia. Savivaldybėms tenka ne tik valdyti socialinio būsto pasiūlą, bet ir integruoti jį į viešųjų paslaugų teikimą ir miestų plėtrą. Atsakingi savivaldybės tarnautojai vaidina svarbų vaidmenį sprendžiant, kam skirti socialinį būstą, taigi jie turi plačias diskrecijos ir piktnaudžiavimo galimybes.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Skaidrumui kylančių rizikų būsto valdymo procese vertinimas gali padėti nustatyti kai kuriuos arba visus toliau nurodytus rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)¹⁶⁵:

- Tarnautojai skiria būstą asmeniui, kuris neatitinka reikalavimų. Tarnautojai manipuliuoja balų sistemos taškais, kad būstas būtų skiriamas siekiant suteikti naudos trečiajai šaliai. Tarnautojai priima kyšius už tai, kad paspartintų kandidato paraiškos nagrinėjimo eigą, nepaiso prašymų pateikimo tvarkos ir nustato prioritetus.
- Tarnautojai susitaria su socialinį būstą subnuomojančiu nuomininku, kad nuslėptų subnuomojimo faktą mainais į neteisėtą naudą.

163 Abuse of information technology (IT) for corruption, RESPA, 2013, p. 170.

164 IT systems, ICAC, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/it-systems/4911>

165 Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 30.

- Sukčiavimas renkant nuomos mokestį. Tarnautojai naikina įrašus apie būsto fondą ir nuomą, kad nuslėptų korupcinę veiklą.
- Tarnautojai prastai kontroliuoja socialinio būsto rekonstrukciją. Tarnautojai susitaria su socialinio būsto rekonstrukcijoje dalyvaujančiais statytojais ir už kyšius priima prastesnės kokybės darbus¹⁶⁶.
- Tarnautojai patvirtina netrukus po būsto paskyrimo pateiktus nuomininkų prašymus nusipirkti būstą, taip suteikdami jiems galimybę įsigyti nekilnojamąjį turtą pigiau.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybės institucija kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Įdiegti ir įgyvendinti socialinio būsto valdymo politiką ar procedūras ir atlikti jų stebėseną. Suderinti šią politiką ar procedūras su atitinkamais reglamentais ir vietiniais prioritetais ir socialinio būsto programomis. Veiksmingai tai iškomunikuoti. Mokyti atitinkamą personalą, didinant jo kompetenciją ir supratimą (įvadinis ir tęstinis mokymas).
- Pateikti aiškius ir išsamius būsto skyrimo kriterijus¹⁶⁷. Užtikrinti maksimalų socialinio būsto skyrimo skaidrumą: informuoti apie laukiančiųjų sąrašus, kriterijus, kandidatų statusą, skirtingus pasirinkimo variantus ir kainas ir kt.
- Sukurti ir tvarkyti visų turimų ir nuomojamų socialinių būstų registrą. Apsvarstyti galimybę įdiegti elektroninį registrą.
- Įgyvendinti aiškią ir išsamią turto perdavimo tvarką ir (ar) taisykles, suderintas su galiojančiais teisės aktais ir savivaldybės politika, kuriose būtų nurodyti atitinkami kriterijai ir sąlygos. Tinkamai dokumentuoti nuosavybės perdavimo atvejus, kad būtų galima atsekti visus veiksmus. Reguliariai atlikti atsitiktinius patikrinimus, siekiant įsitikinti, kad laikomasi taisyklių ir sąlygų.
- Statant ir rekonstruojant socialinį būstą išlaikyti aukštos kokybės standartus. Priimti aiškius standartus ir vykdyti juos tiek projektavimo, tiek statybos kokybės atžvilgiu. Užtikrinti griežtą statybos ir (ar) rekonstrukcijos patvirtinimo procesų kontrolę. Jei reikia, pasitelkti išorės ekspertus. Stiprinti subrangos ir apmokėjimo kontrolę¹⁶⁸.

166 Žr. Technical paper on corruption risks in the allocation of public housing in Albania, Dritan Shutina, Council of Europe Expert, July 2010, ECD/24/2010.

167 Žr. Technical paper on corruption risks in the allocation of public housing in Albania, Dritan Shutina, Council of Europe Expert, July 2010, ECD/24/2010.

168 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

- Rotuoti nuomos procesuose dalyvaujančius tarnautojus, kad jie prisiimtų atsakomybę už skirtingas sritis skirtingu laiku, arba užtikrinti, kad jie dirbtų komandomis¹⁶⁹.

5.2.9 REGULIAVIMO FUNKCIJOS

Savivaldybės atlieka svarbias reguliavimo funkcijas vykdydamos valstybinę kontrolę ir ribodamos tam tikras viešojo sektoriaus veiklas. Pagal savo bendrosios kompetencijos jurisdikciją savivaldybė yra daugiafunkcė ir reguliuoja įvairių veiklą. Tai apima platų ir įvairių priemonių spektrą, pavyzdžiui, taisyklių kūrimą, patvirtinimus (leidimus, patvirtinimus, registracijas, sutikimus ar licencijas); pranešimus, patikrinimus, nurodymus (potvarkius, įsakymus ar pranešimus dėl veiklos kontrolės); nuobaudų ar baudų skyrimą, teisminių procesų inicijavimą siekiant užtikrinti taisyklių vykdymą, dokumentų ar prekių poėmį arba prekių ar gyvūnų konfiskavimą; reguliavimo klausimų perdavimą valstybės įstaigoms; darbų vykdymą be patalpos (turto) savininko ar naudotojo sutikimo; asmenų pašalinimą arba išskeldinimą iš žemės ar patalpų, rinkliavas ir mokesčius ir kt. Dėl savivaldybių vaidmens ir poveikio reguliavimo funkcijų skaidrumas ir atsparumas korupcijai tampa vis didesni susirūpinimą keliančiu klausimu. Kuo didesnės yra reguliavimo institucijų galios suteikti reikšmingą naudą arba taikyti apribojimus ar nuobaudas, tuo didesnė rizika, kad savivaldybės susidurs su įvairiais korupcinio pobūdžio teisės pažeidimais. Didėjantis funkcijų sudėtingumas didina rizikų lygį, todėl būtina išlaikyti tinkamą rizikų valdymo strategiją.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Reguliavimo funkcijų skaidrumui kylančių rizikų vertinimas gali padėti nustatyti kai kurias arba visas toliau nurodytas rizikas ar rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Tarnautojai, vykdydami reguliavimo funkcijas, nedeklaruoja interesų konflikto. Tarnautojai reikalauja kyšio arba jį priima už tai, kad tam tikru būdu pasinaudotų arba nepasinaudotų savo įgaliojimais. Tarnautojai suteikia patvirtinimus neturėdami įgaliojimų.
- Tarnautojai klastoja dokumentus, kad padėtų tretiesiems asmenims, arba pateikia melagingą informaciją.
- Tarnautojai neįgyvendina tam tikrų taisyklių, kad gautų neteisėtos naudos (pvz., nevykdo išskeldinimo). Tarnautojai užmerkia akis ir netaiko teisinių sankcijų, kur reikia, mainais už neteisėtą naudą arba skiria švelnesnes sankcijas.

¹⁶⁹ Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 30.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Įdiegti aiškią ir išsamią reguliavimo funkcijų politiką ir (ar) procedūras pagal kategorijas. Veiksmingai jas iškomunikuoti (intranetu, interneto svetainėje, per vidinius susirinkimus, mokymus ir kt.). Mokyti visą susijusį personalą (įvadinis ir tęstinis mokymas). Užtikrinti nuoseklų interesų konflikto taisyklių įgyvendinimą vykdant reguliavimo funkcijas. Uždrausti tarnautojams užsiimti bet koku kitu darbu, kuris yra nesuderinamas su einamomis pareigomis.
- Viešai skelbti profesinius standartus, kurių tikimasi iš savivaldybės jai vykdant reguliavimo funkcijas (naudotis klientų aptarnavimo standartu, informaciniais lankstinukais, interneto svetaine).
- Apsvarstyti galimybes naudoti elektroninius sprendimus licencijoms, leidimams ir pan. išduoti, siekiant padidinti efektyvumą bei skaidrumą ir užtikrinti tinkamą atsekamumą.
- Atlikti tolesnį konkrečių funkcijų, kurios yra itin svarbios savivaldai arba kurios atkreipia dėmesį dėl piktnaudžiavimo rizikos įvertinus gautus signalus ar įrodymus, korupcijos rizikų vertinimą. Išskirti rizikingus aspektus ir sukurti bei įgyvendinti tikslines rizikų šalinimo ir (ar) veiklos kontrolės priemones.
- Vykdyti funkcijų atlikimo priežiūrą ir veiksmingą kontrolę. Pasirūpinti, kad būtų turimi pakankami vidiniai pajėgumai būtinosioms funkcijoms atlikti (t. y. pakankamas personalo skaičius, tinkama personalo kompetencija ir kt.). Įgyvendinti skaidrumo užtikrinimo kontrolės mechanizmus atliekant neplaninius patikrinimus (atsitiktinė, neplaninė priežiūra be išankstinio įspėjimo; tarnautojų rotacija, jei reikia; darbas poromis vykdant funkcijas). Atsekamumui užtikrinti pakankamai dokumentuoti funkcijų atlikimą¹⁷⁰.
- Taikyti funkcijų atskyrimą, jei reikia (t. y. atskirti reguliavimą nuo įgyvendinimo). Jei reikia, įdiegti antrą galutinių dokumentų peržiūros, kurią atlieka įgalioti tarnautojai, pvz., aukštesnieji vadovai, lygį.
- Stiprinti priežiūros ir kontrolės mechanizmus, kad būtų galima patikrinti atliktų užduočių atitiktį atitinkamiems dokumentams, teisiniams ir veiklos reikalavimams bei interesų konflikto valdymui. Periodiškai vertinti reguliavimo funkcijas atliekančių tarnautojų veiklą. Vykdyti *ad hoc* ir neplaninius patikrinimus. Patikrinimus planuoti, kad reguliavimo funkcijas vykdantys asmenys negalėtų pasirinkti patikrinimo tikslų ir datų¹⁷¹.

170 Žr. Regulatory functions, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/731-knowing-your-risks/managing-people/4902-regulatory-functions>

171 Žr. Regulatory functions, ICAC, <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/731-knowing-your-risks/managing-people/4902-regulatory-functions>

- Tobulinti grįžtamojo ryšio sistemą, siekiant ištirti klientų pasitenkinimą reguliavimo funkcijų vykdymu, ir naudoti ją kaip „ankstyvo įspėjimo“ sistemą.

5.2.10 SAVIVALDYBĖS VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMAS

Paslaugų teikimas yra pagrindinė savivaldybės funkcija. Jis apima tiesioginį bendravimą su klientais, nesvarbu, ar tai būtų gyventojai, gaunantys atliekų surinkimo paslaugas, valstybinėse ligoninėse gydomi pacientai, ar ikimokyklinio ugdymo įstaigas lankantys vaikai. Savivaldybėms itin svarbu teikti savo paslaugas ir užtikrinti, kad jos būtų teikiamos efektyviai, teisingai ir skaidriai. Be to, siekiant užtikrinti, kad klientas būtų aptarnaujamas profesionaliai, turi būti taikomi aukšti kokybės, skaidrumo ir atsparumo korupcijai standartai. Tam reikia į klientą ir į kokybę orientuoto valdymo metodo, kuris leistų nustatyti skaidrumui kylančias rizikas, kurių gali atsirasti dėl artimų ryšių su klientais arba tarnautojams piktnaudžiaujant savo pareigomis siekiant pasinaudoti klientais.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Paslaugų teikimo skaidrumui kylančių rizikų vertinimas gali padėti nustatyti kai kurias arba visas toliau nurodytas rizikas arba rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Tarnautojai priima neteisėtą naudą (kyšį) arba jos reikalauja už palankų veikimą arba nesąžiningą pranašumą klientui. Tarnautojai viršija įgaliojimus arba nesilaiko procedūrinių reikalavimų, įskaitant reikalavimus dėl būtinų patvirtinimų. Tarnautojai teikia paslaugą iš anksto negavę reikiamos dokumentais pagrįstos informacijos (pvz., išduoda gimimo liudijimą negavę pranešimo apie gimimą). Tarnautojai paspartina paslaugos teikimą mainais už neteisėtą naudą.
- Tarnautojai tinkamai neatskleidžia informacijos apie teikiamą paslaugą (pvz., dėl netinkamo paaiškinimo klientui tenka kreiptis kelis kartus).
- Tarnautojai netinkamai teikia paslaugas (t. y. jų veiksmai neatitinka kokybės standartų). Tarnautojai piktnaudžiauja terminais (pvz., išduoda pažymą apie šeiminei padėtį pasibaigus nustatytam terminui). Tarnautojai laikosi netinkamo požiūrio. Tarnautojai piktnaudžiauja pasitikėjimu, siekdami nesąžiningai pasinaudoti klientu arba suteikti privilegijų.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Siekiant didinti efektyvumą ir sumažinti tiesioginį kontaktą su klientais, prireikus didinti piliečiams vieno langelio principu teikiamų paslaugų skaičių.

- Palaikyti į klientą orientuotą paslaugų teikimo politiką ar procedūras, suderintas su taisyklėmis ir gerąja praktika. Efektyviai iškomunikuoti jas visam personalui (per interneto svetainę, intranetą, per mokymus, vidinius susirinkimus ir kt.).
- Visuose atitinkamuose vidaus dokumentuose nuosekliai remtis etikos svarba teikiant paslaugas.
- Didinti elektroninių viešųjų paslaugų skaičių, kad būtų galima lengviau naudotis viešosiomis paslaugomis,¹⁷². Naudoti inovacijas ir modernias informacines technologijas viešųjų paslaugų skaidrumui, kokybei ir teikimo spartai didinti.
- Siekiant diegti pritaikytą, rizikomis grįstą požiūrį, atlikti svarbiausių paslaugų rizikų vertinimą ir sutelkti dėmesį į skaidrumą ir atsparumą korupcijai užtikrinančių priemonių veikimą (gaunamus klientų atsiliepimus, piktnaudžiavimo įrodymus, vidiniais kanalais pateikiamus pranešimus apie pažeidimus ir kt.). Užtikrinti, kad būtų sukurtos ir įgyvendintos rizikomis grįstos gerinimo priemonės ir patikrintas jų efektyvumas. Jei reikia, iš naujo įvertinti rizikų lygį pasibaigus nustatytam laikotarpiui.
- Diegti stiprius paslaugų tiekėjų užsakytų paslaugų (pvz., atliekų surinkimo ir išvežimo) kontrolės mechanizmus. Užtikrinti tinkamą šių mechanizmų įgyvendinimą visame paslaugų teikimo procese. Sukurti ir įgyvendinti grįžtamąjį ryšį generuojančias kontrolės priemones, kad savivaldybė turėtų nepriklausomą kanalą subrangovų veiklos stebėsenai. Į sutartis įtraukti įsipareigojimus taikyti atitinkamus etikos standartus ir numatyti sankcijas už pažeidimus¹⁷³.
- Stiprinti paslaugų teikimo gebėjimus (t. y. organizuoti fizinius ir nuotolinius mokymus, dalijimąsi patirtimi, mentorystę ir kt.), kad personalas gerai suvoktų į klientą orientuotą požiūrį ir kokybės standartus. Užtikrinti, kad atitinkami darbuotojai gerai žinotų savo pareigas, susijusias su atskaitomybe. Numatyti nuoseklų interesų konfliktų prevencijos priemonių įgyvendinimą. Prireikus praktikuoti personalo rotaciją.
- Sutelkti dėmesį į paslaugų teikimo kokybės gerinimą, didinti personalo kompetenciją ir informuotumą apie kokybę. Remiantis preliminariniu vertinimu, apsvarstyti galimybę įgyvendinti bendrosios vertinimo sistemos (CAF) modelį, skirtą viešojo administravimo kompetencijai didinti Europos Sąjungoje. Arba apsvarstyti galimybę laipsniškai įdiegti į procesą orientuotą kokybės valdymo sistemą, suderintą su gerąja praktika ir kokybės vadybos sistemos standartais, visų pirma su ISO 9001. Šiuo tikslu apsvarstyti tinkamos patikros, kurią atliktų CAF vertintojai, arba sertifikavimo pagal ISO 9001, kurį atliktų akredituotos įstaigos, galimybę.

172 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015,

http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

173 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 35.

Organizuoti tikslų tobulėjimo planų įgyvendinimą¹⁷⁴.

- Sukurti procesais pagrįstą valdymo sistemą, nustatyti pagrindinius strateginius, veiklos ir pagalbinus procesus, reikalingus kokybės vadybos sistemai ir jos taikymui¹⁷⁵. Įtraukti šiuos procesus į procesų registrą ir įvertinti, ar juos tinkamai apima vidinės procedūros. Nustatyti reikiamą indėlį į kiekvieną procesą ir tikėtinus rezultatus; jų seką ir sąveiką; rizikas; pareigas ir įgaliojimus, reikalingus išteklius; kriterijus, metodus, matavimus ir susijusius veiklos rodiklius, užtikrinančius, kad ir šių procesų veikimas, ir kontrolė būtų efektyvūs. Jei nustatoma trūkumų, apsvarstyti galimybę sukurti ar tobulinti procedūras, kurios mažintų klaidų, nukrypimų ir korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų rizikas. Informuoti apie šias procedūras. Pagal poreikį apmokyti personalą.
- Sukurti tinkamus pagrindinių procesų veiklos vertinimo rodiklius, kad būtų galima įvertinti pažangą, nustatyti problemas, pagrįsti sprendimų priėmimo ir veiklos procesus ir kt.
- Priimti klientų aptarnavimo standartą, siekiant padidinti dėmesį klientams, parodyti išsipareigojimą laikytis aukštų paslaugų profesinių standartų ir maksimaliai padidinti piliečių įsitraukimą į priežiūros procesus. Pateikti klientų aptarnavimo standartą viešose vietose (informacijos centre, paslaugų teikimo zonose) ir paskelbti jį spausdintine ir elektronine forma. Užtikrinti, kad paslaugų standartus žinotų atitinkamas personalas (organizuojant mokymus, mentorystę, dalijimąsi patirtimi, vidinius susirinkimus ir kt.)¹⁷⁶.
- Užtikrinti optimalų skaidrumą ir viešumą. Maksimaliai padidinti informacijos apie paslaugas prieinamumą klientui patogiu formatu (lengva prieiga prie informacijos ir šablonai). Paskelbti administracinių paslaugų sąrašą, nurodant išsamią informaciją: institucijos adresą, atsakingą tarnautoją, tvarką ir sąlygas, paslaugų teikimo kainą ir trukmę, ir teisę apskųsti, jei paslaugos netenkina. Naudoti interneto svetainę, kad visa ši informacija būtų prieinama patogiu formatu su visais reikalingais dokumentais. Paskirti specialų stendą tokiai informacijai skelbti. Apsvarstyti galimybę leisti lankstinukus ir šablonus, kad piliečiams ir verslo įmonėms

174 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

175 Žr. Integrity Plan, Municipality of Pristina, 2014, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/undp-saek-integrity-plan-for-municipality-of-prishtina.html

176 Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework, Decentralization Support Facility, 2008, p. 25–27, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2008/12/31/000334955_20081231034216/Rendered/PDF/470090ENGLISH010Box334113B-01PUBLIC1.pdf

būtų lengviau susipažinti su atitinkamomis teisėmis ir pareigomis¹⁷⁷.

- Užtikrinti, kad paslaugų teikimo kainodara (t. y. tarifai, rinkliavos, mokesčiai) būtų pagrįsta, nustatyta tiksliai, objektyviai ir grįsta sąnaudomis. Maksimaliai padidinti klientų pasitenkinimą ir sumažinti piktnaudžiavimo galimybes, nustatyti diferencijuotą paslaugų kainodarą, pagrįstą paslaugos teikimo sparta (t. y. skubus ir įprastas teikimas).
- Įvairiais kanalais stebėti klientų pasitenkinimą ir integruoti grįžtamąjį ryšį į veiklą (klientų pasitenkinimo apklausos; komentarų ir skundų dėžutės, paslaugų teikimo karštoji linija, specialieji patikrinimai, slapti pirkėjai ir kt., jei reikia). Skelbti rezultatus, siekiant didinti informuotumą apie korupcijos prevenciją ir paskatas. Svarbiausioms paslaugoms, kaip antai vandens tiekimas, atliekų tvarkymas, vietiniai keliai, vietinis transportas ir vietinis šildymas, apsvarstyti galimybę sukurti konkrečius mechanizmus, skirtus klientų pasitenkinimui vertinti, įskaitant informacijos apie piktnaudžiavimą gavimą.

5.2.11 VIDAUS AUDITAS

Vidaus auditas savivaldybėms suteikia patikimų įrodymų, kaip gerai veikia valdymo sistema, kokios yra jos silpnybės ir kaip ją galima tobulinti. Audito duomenys, išvados ir rekomendacijos palaiko nuolatinį tobulėjimą. Be to, vidaus auditas yra labai svarbus siekiant apsaugoti skaidrumą ir atsparumą korupcijai nuo kylančių rizikų. Ypač naudinga nustatyti pažeidimus didelės rizikos srityse, tokiose kaip turto valdymas, viešieji pirkimai, grynųjų pinigų tvarkymas ir kt. Kita vertus, pats vidaus auditas nėra apsaugotas nuo piktnaudžiavimo praktikos. Tam reikia atitinkamo lygio priemonių skaidrumui ir atsparumui korupcijai užtikrinti.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

Vidaus audito procesų skaidrumui kylančių rizikų vertinimas gali padėti nustatyti kai kurias arba visas toliau nurodytas rizikas ar rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis)¹⁷⁸:

- Savivaldybės nevykdo audito, siekdamos nuslėpti tam tikrus faktus ar veiklą. Veiklos auditas nėra pagrįstas rizika ir neapima svarbiausių rizikų. Auditoriai neįgyvendina audito plano. Atliekant auditą nesilaikoma atitinkamos procedūros ir (arba) jis neatitinka nustatytų reikalavimų.
- Nepakankamai užtikrinamas audito proceso nešališkumas ir objektyvumas. Nesilaikoma taisyklių, susijusių su interesų konfliktais, audito įgyvendinimui daro įtaką favoritizmas ir nepotizmas.

¹⁷⁷ Žr. Integrity Plan, Municipality of Gracanica, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan---municipality-of-gracanica-gracanice-2016-2020.html

¹⁷⁸ Žr. Corruption in UK Local government - The Mounting Risks, Transparency International, 2013, p. 34.

Pasitaiko konfidencialumo pažeidimų, informacijos nutekėjimo ir (arba) informacijos slėpimo atvejų.

- Be pagrindo keičiami audito duomenys ir išvados, siekiant neteisėtos naudos. Vyksta politinis kišimasis į audito išvadas ir rekomendacijas. Auditoriai nepagrindžia išvadų tinkamais objektyviais įrodymais, kad jos būtų palankios tretiesiems asmenims.
- Nevykdoma audito rekomendacijų stebėseną. Tarnautojai nesilaiko auditorių rekomendacijų. Tarnautojai tik padaro korekcijas, neatlikdami tolesnio tyrimo dėl būtinų korekcinų priemonių. Taikytų korekcinų priemonių veiksmingumas nėra tikrinamas.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

Atlikusi rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas¹⁷⁹:

- Įdiegti ir palaikyti išsamią ir aiškią vidaus audito politiką ir procedūras kiekvienai kategorijai. Suderinti su galiojančiais reglamentais ir esamais standartais. Aprėpti visus etapus, įskaitant reikalavimus auditoriams, dokumentus ir ataskaitas; atsakomybės paskirstymą, priežiūros mechanizmus. Spręsti rizikų valdymo, vidaus audito planavimo, vidaus audito išteklių skyrimo, vidaus audito veiklos vertinimo ir kokybės užtikrinimo klausimus. Efektyviai juos komunikuoti¹⁸⁰.
- Išlaikyti auditorių nepriklausomumą nuo administracijos ir vidaus kontrolės struktūros. Įpareigoti auditorius laikytis audito nuostatų, kuriuose nurodyta jurisdikcija ir įgaliojimai¹⁸¹.
- Užtikrinti veiksmingą rizikomis grįstą audito planavimą. Laikyti rizikas, įskaitant skaidrumui kylančias rizikas, prioritetinėmis atliekant veiklos auditą. Padidinti neplaninių auditų skaičių.
- Sukurti veiksmingą audito plano įgyvendinimo stebėsenos sistemą ir numatyti neatidėliotinas taisomąsias priemones, taikytinas nepagrįsto neįgyvendinimo ir vėlavimo atveju.
- Įgyvendinti veiklos skaidrumo kontrolės priemones: interesų konfliktų deklaracijas, auditorių rotaciją, „keturių akių“ principą, jei reikia¹⁸².
- Stiprinti audito pajėgumus ir didinti auditorių profesionalumą.

179 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 45.

180 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 27.

181 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 54.

182 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gracanica, 2015, http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan---municipality-of-gracanica-gracanice-2016-2020.html

Atlikti išsamų poreikių vertinimą, siekiant nustatyti mokymo poreikius ir įgyvendinti auditorių tęstinį mokymą. Ypatingą dėmesį skirti konkrečioms sritims (pvz., teisinei sistemai, sukčiavimo auditams, IT auditams ir kt.), taip pat audito metodų taikymui (atranka, pokalbiai, įrodymų pakankumas ir kt.)¹⁸³. Ugdyti ir stiprinti tinkamus audito komitetų narių gebėjimus, kad jie galėtų tinkamai prižiūrėti procesą. Užtikrinti, kad visas personalas gerai žinotų savo įsipareigojimus.

- Užtikrinti, kad vidaus komunikacijos apie auditą sistema veiktų efektyviai. Garantuoti auditoriams visišką prieigą prie visų patalpų ir įrašų.
- Sukurti veiksmingą stebėsenos sistemą, kad būtų galima prižiūrėti audito rekomendacijų įgyvendinimą, įskaitant internetinį audito stebėsenos įrankį. Sistema turi atsižvelgti į audito rekomendacijas¹⁸⁴, registruoti padarytą pažangą ir tarnauti kaip informacijos suvestinė, leidžianti viešojo sektoriaus institucijų vadovams stebėti ir vertinti vidaus kontrolės veiksmus¹⁸⁵.

5.3 SKAIDRUMUI KYLANČIŲ RIZIKŲ MAŽINIMAS SAVIVALDYBĖS VALDOMOSE ĮMONĖSE

Savivaldybės valdomos įmonės (SVĮ) vis dažniau naudojamos viešosioms paslaugoms teikti didelės rizikos sektoriuose, dažnai yra orientuotos į vietinę infrastruktūrą, komunalines paslaugas, energiją ir gamtos išteklius, tokius kaip keliai, elektros energija, vandens tiekimas, transportas ir kt. Paprastai tai – organizacijos, kurios turi nepriklausomos įmonės statusą, yra valdomos valdybos, kurią visų pirma skiria savivaldybė, ir kurių didžioji dalis priklauso savivaldybei. SVĮ dažnai daro didelį ekonominį ir socialinį poveikį vietos bendruomenėms ir yra vienos didžiausių darbdavių, prisidedančių prie didelės darbo jėgos procentinės dalies¹⁸⁷. Dėl savo vaidmens, struktūros, įgaliojimų ir teisinio statuso SVĮ daugiausia dėmesio skiria kompleksiniams interesams ir susiduria su svarbiomis skaidrumui kylančiomis rizikomis. Palyginti su privačiomis įmonėmis, SVĮ gali susidurti su didesne korupcijos rizika, be kita ko, dėl esminių problemų, susijusių su jų nuosavybe, reguliavimo ir įmonių valdymo susitarimais, taip pat dėl atskleidžiamos informacijos apie įmonę kokybės ir patikimumo

183 Žr. Integrity Plan, Municipality of Gjakove, 2015,

http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/integrity-plan-municipality-of-gjakove-dakovica.html

184 Žr. Local governance integrity: principles and standards, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 27.

185 Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 56.

186 Žr. Voorn, Bart, Marieke L. Van Genugten, and Sandra Van Thiel (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review. Local government studies.

187 Žr. Anticorruption helpdesk, Anti-corruption compliance mechanisms for state-owned enterprises, Santhosh Srinivasan, Transparency International, 2016, p. 3.

SKAIDRUMUI KYLANČIOS RIZIKOS

trūkumų¹⁸⁸. Ypatingas valdymo iššūkis yra „vidinis artumas“ tarp administravimo institucijos ir įmonės¹⁸⁹. Politinio kišimosi galimybė, taip pat atskaitomybės grandinės sudėtingumas turi įtakos SVĮ pažeidžiamumui korupcijai. Daugelyje SVĮ vidaus kontrolės kokybė dažnai yra silpna, audito praktika netinkama, o atitinkamas finansinės ir nefinansinės informacijos atskleidimo lygis žemas. Tai labai riboja atskaitomybę ir sudaro sąlygas piktnaudžiauti¹⁹⁰. Visa tai, kas išdėstyta, reikalauja veiksmingų korupcijos prevencijos strategijų.

SVĮ veiklos skaidrumui kylančių rizikų vertinimas gali padėti nustatyti kai kurias arba visas toliau nurodytas rizikas arba rizikos veiksnius (sąrašas nėra baigtinis):

- Politinėms partijoms priklausančių asmenų dalyvavimas SVĮ valdyboje gali lemti interesų konfliktą¹⁹¹. Dėl politinio favoritizmo ir nepotizmo gali būti vengiama priimti sprendimus SVĮ.
- Dėl politinių paskyrimų SVĮ gali pritrūkti profesinių žinių ir kompetencijos¹⁹².
- Savivaldos vadovybė gali panaudoti SVĮ ir jų turtą politiniams tikslams. SVĮ vadovai gali nukreipti lėšas iš SVĮ politinei kampanijai finansuoti.
- Tarnautojai reikalauja arba gauna kyšius iš SVĮ darbuotojų, kad pastarieji gautų licencijas, sutartis ar kitokios naudos.
- Dėl politizuotų valdybų ir politinių paskyrimų SVĮ blogėja vadovų priežiūra ir didėja nekontroliuojamos korupcinės veiklos rizika¹⁹³. Silpna vidaus kontrolė, netinkama ir (arba) nenormali audito praktika, taip pat žemas finansinės ir nefinansinės informacijos atskleidimo lygis gali būti išnaudojami korupcinei veiklai vykdyti¹⁹⁴.

188 Žr. Anticorruption helpdesk, Anti-corruption compliance mechanisms for state-owned enterprises, Santhosh Srinivasan, Transparency International, 2016, p. 37.

189 Žr. Transparency of state-owned enterprises, Transparency International, Anti-corruption helpdesk, Sofia Wickberg, 2013.

190 Žr. World Bank. 2014. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>

191 Žr. Combatting corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices, Antiguo Palacio del Arzobispado / Museo de la SHCP Mexico City, Mexico, OECD, 2016, p. 7.

192 Žr. Anticorruption helpdesk, Anticorruption compliance mechanisms for state-owned enterprises, Santhosh Srinivasan, Transparency International, 2016, p. 1.

193 Žr. Transparency of state-owned enterprises, Transparency International, Anti-corruption helpdesk, Sofia Wickberg, 2013.

194 Žr. World Bank. 2014. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

- Savivaldybės tarnautojai pernelyg susitapatina su SVĮ interesais, priima prastus veiklos rezultatus ir teikia privilegijas vėlesniuose sandėriuose. Savivaldybė demonstruoja nenorą inicijuoti SVĮ ar jų darbuotojams bylas už korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus¹⁹⁵.

Atlikusi skaidrumui kylančių rizikų vertinimą, savivaldybė kaip situacijos gerinimo gaires gali taikyti šias rizikų valdymo strategijas:

- Sukurti aiškią nuosavybės politiką ar strategiją, kurioje būtų nustatyti bendrieji savivaldybės valdomos nuosavybės tikslai. Strategija turėtų būti grįsta skaidrumu, joje turi būti numatytas struktūrizuotas valdybos skyrimo procesas, kad SVĮ valdyba galėtų vykdyti savo pareigas be nepagrįsto politinio kišimosi ir kasdienio valdymo veikloje nedalyvaujant politikams¹⁹⁶.
- Aiškiai apibrėžti valdybų vaidmenį ir atsakomybę¹⁹⁷. Igalioti kvalifikuotas ir nepriklausomas valdybas prižiūrėti SVĮ valdymą, remiantis aiškiais SVĮ veiklai savivaldybės nustatytais tikslais.
- Sistemingai reikalauti, kad SVĮ įsipareigotų vadovautis arba vadovautųsi atitinkamais tarptautiniais standartais, susijusiais su korupcijos prevencija ir atsakingu verslu¹⁹⁸, ir nustatyti etikos ir atitikties priemonės, susijusias su korupcijos prevencija. Suteikti SVĮ prieigą prie gerosios praktikos, pvz., ISO 37001:2015 „Antikorupcinės vadybos sistemos. Reikalavimai“.
- Skatinti periodišką skaidrumui kylančių rizikų vertinimo praktiką SVĮ. Reikalauti, kad SVĮ, kuriose savivaldybė turi didelę kontrolę, laikytųsi tų pačių skaidrumo ir atsparumo korupcijai garantijų (t. y. skaidrumo, atskaitomybės, sąžiningumo, audito ir finansų valdymo, vidaus kontrolės, pirkimų ir paslaugų teikimo standartų)¹⁹⁹.
- Sistemingai reikalauti, kad būtų parengti ir SVĮ vadovams

195 Žr. *Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices*, Antiguo Palacio del Arzobispado / Museo de la SHCP Mexico City, Mexico, OECD, 2016, p. 9.

196 Žr. *Anticorruption helpdesk, Anti-corruption compliance mechanisms for state-owned enterprises*, Santhosh Srinivasan, Transparency International, 2016, p. 4.

197 Žr. *Local governance integrity: principles and standards*, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 30.

198 OECD. 2005. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceof-state-ownedenterprises/34803211.pdf>

199 Žr. *Local governance integrity: principles and standards*, Nuno Ferreira da Cruz (EBES Consultores, Lda), Michel Gary, 2015, Transparency International, p. 30.

ir darbuotojams taikomi etikos kodeksai²⁰⁰. Kodeksas turėtų būti taikomas tiek verslo praktikai, tiek asmeniniam SVĮ darbuotojų elgesiui. Nustatyti aiškas gaires dėl interesų konfliktų SVĮ valdybai ir vadovybei²⁰¹.

- Skatinti informuotumo didinimo renginius, kad visi darbuotojai ir įmonės atstovai susipažintų su etikos kodeksu ir skaidrumo ir atsparumo korupcijai politika. Suteikti SVĮ vadovams ir darbuotojams galimybę dalyvauti mokymuose skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo srityje, kuriuos organizuoja arba remia savivaldybė.
- Sistemingai įtraukti vietines SVĮ į vidinę ir išorinę komunikaciją dėl skaidrumo ir atsparumo korupcijai. Skatinti SVĮ dalyvavimą bendrose iniciatyvose su PVO, žiniasklaida ar įmonėmis skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo srityje.
- Sistemingai reikalauti, kad SVĮ paskirstytų atsakomybę atitikties skaidrumui ir atsparumui korupcijai funkcijas vykdančioms asmenims. Už atitiktį atsakingam asmeniui gali būti patikėta vadovauti ir valdyti etikos programas, skaidrumui kylančių rizikų vertinimą, teikti konsultacijas etikos klausimais ir (arba) inicijuoti su korupcija susijusius tyrimus SVĮ vardu.
- Skatinti SVĮ pranešimus apie korupciją. Reikalauti, kad SVĮ suteiktų saugius ir prieinamus kanalus, kuriais būtų galima pareikšti susirūpinimą ir pranešti apie pažeidimus konfidencialiai ir be atsakomųjų veiksmų rizikos²⁰². Remti skaidrumo kultūrą ir skatinti pranešimų apie korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų teikimo sistemų tobulinimą SVĮ lygmeniu.
- Skatinti SVĮ periodiškai peržiūrėti etikos ir atitikties programas ir jų priemonių, susijusių su skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimu, įgyvendinimą²⁰³.
- Reikalauti, kad SVĮ stiprintų vidaus kontrolės sistemą. Sukurti vidines rizikos valdymo sistemas²⁰⁴ ir užtikrinti atitinkamus pajėgumus. Vykdam SVĮ veiklos stebėseną ir aptinkant neteisėtas operacijas labai svarbūs griežti informacijos atskleidimo standartai, sustiprinti efektyviomis vidaus kontrolės priemonėmis ir išoriniu SVĮ finansinių ataskaitų auditu²⁰⁵.

200 Žr. Combatting corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices, Antiguo Palacio del Arzobispado / Museo de la SHCP Mexico City, Mexico, OECD, 2016, p. 7.

201 Žr. Transparency of state-owned enterprises, Transparency International, Anti-corruption helpdesk, Sofia Wickberg, 2013, p. 5.

202 Žr. Transparency of state-owned enterprises, Transparency International, Anti-corruption helpdesk, Sofia Wickberg, 2013, p. 5.

203 OECD. 2010. Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

204 OECD (2016d), Stocktaking of Risk Management by SOEs and their Ownership, OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices.

205 Žr. Combatting corruption and promoting business integrity in state-

- Skatinti didesnės atskaitomybės kultūrą skelbiant apibendrintas ataskaitas apie valstybės valdomų įmonių veiklą ir rezultatus²⁰⁶. Suderinus su atitinkama reguliavimo aplinka, sukurti ataskaitų teikimo sistemą, kuri leistų savivaldybei nuolat stebėti ir prižiūrėti SVĮ veiklą²⁰⁷.

5.4 SAVIVALDYBĖS TARYBOS ĮTRAUKIMAS Į SKAIDRUMO IR ATSPARUMO KORUPCIJAI DIDINIMO INICIATYVAS

Jei kovoje su korupcija aktyviai nedalyvautų savivaldybės taryba, korupcijai atsparios aplinkos kūrimas savivaldos institucijų lygmeniu vargu ar būtų įmanomas. Savivaldybės taryba yra svarbus savivaldos elementas, atliekantis reikšmingas funkcijas (strateginis planavimas, teisėkūra, politikos kūrimas, atstovavimas, priežiūra ir gynimas). Jos, kaip stiprios korupcijai atsparios aplinkos kūrimo dalyvės, potencialas yra išskirtinis, nes ji gali reikšmingai ir užduodama toną paveikti skaidrumo ir atsparumo korupcijai politikos, taisyklių ir procedūrų kūrimą, vykdymą ir stebėseną. Be to, dėl savo didžiulės kompetencijos ir galių savivaldybės taryba susiduria su rimtomis skaidrumui kylančiomis rizikomis, kurias būtina tinkamai valdyti. Todėl aktyvus savivaldybės tarybos įtraukimas į korupcijai atsparios aplinkos kūrimo procesą yra būtina efektyvios korupcijos prevencijos prielaida. Jos dalyvavimas skaidrumo ir atsparumo korupcijai stiprinimo programose pasiūstų tvirtą žinią vietos bendruomenei apie tikrą pasiryžimą kovoti su korupcija ir puoselėti skaidrumą ir atsparumą korupcijai savivaldoje.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

- Propaguoti idėją, kad savivaldybės taryba priima tarybos narių etikos kodeksą ir įsipareigoja jo laikytis. Šiame kodekse turi būti kodifikuotos gairės dėl pagrindinių skaidrumo ir atsparumo korupcijai ramsčių, tokių kaip interesų konfliktų, naudojimosi padėtimi, kyšininkavimo, dovanų gavimo, netinkamų veiksmų vengimas, skundų nagrinėjimas ir kt. Jos turėtų būti ypač aktualios tarybos nariams.
- Jei reikia, įtraukti savivaldybės tarybą į korupcijos rizikų vertinimą. Sutelkti dėmesį į jos pagrindines strategines ir priežiūros funkcijas, užtikrinti atitinkamų komitetų bendradarbiavimą šiame procese.
- Propaguoti idėją, kad savivaldybės taryba nustato etikos ir atitikties priemones, kurios užkirstų kelią korupcijai. Suteikti tarybos nariams prieigą prie gerosios praktikos, pvz., ISO 37001:2015 standarto „Antikorupcinės vadybos sistemos. Reikalavimai“.

owned enterprises: Issues and trends in national practices, Antiguo Palacio del Arzobispado / Museo de la SHCP Mexico City, Mexico, OECD, 2016, p. 10.

²⁰⁶ Žr. Combatting corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices, Antiguo Palacio del Arzobispado / Museo de la SHCP Mexico City, Mexico, OECD, 2016, p. 38.

²⁰⁷ OECD. 2005. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceof-state-ownedenterprises/34803211.pdf>

- Skatinti tarybos narius dalyvauti įgyvendinant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą (t. y. kampanijose, informavimo renginiuose ir kt.) ir aktyviai panaudoti tokio dalyvavimo potencialą siekiant pritraukti aukšto lygio politinį dėmesį ir didinti informuotumą.
- Propaguoti idėją, kad savivaldybės taryba turi paskirstyti atitinkamą atsakomybę už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą (t. y. paskirti kontaktinį asmenį, už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą atsakingą asmenį ir (arba) komitetą). Pastarasis turėtų konsultuoti, prižiūrėti, kaip laikomasi taisyklių ir etinių įsipareigojimų, derinti su savivaldybės administracija korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių įgyvendinimą ir atlikti kontaktinio asmens su korupcijai atsparios aplinkos kūrimu susijusiais klausimais funkciją savivaldybės taryboje.
- Priimti aiškius skaidrumo ir atskaitomybės standartus, susijusius su visu savivaldybės tarybos funkcijų spektru (politikos, teisės aktų, strateginių planų, biudžeto planų, miestų planų ir kt. skelbimas; atviri savivaldybės tarybos posėdžiai, viešieji svarstymai; ataskaitų apie įgyvendinimą teikimas ir pan.). Diegti novatoriškas ir modernias IRT technologijas „atvirųjų duomenų“ projektams įgyvendinti.
- Atsižvelgiant į galiojančius reglamentus ir pagrindinius tarptautinius standartus²⁰⁸ patvirtinti aiškią lobizmo politiką, kad būtų užtikrinamos vienodos sąlygos visiems dalyviams lygiomis teisėmis dalyvauti sprendimų priėmimo ir reguliavimo procese ir būtų galima veiksmingai užkirsti kelią interesų konfliktams.
- Suteikti tarybos nariams galimybę dalyvauti mokymuose ir informuotumo didinimo renginiuose skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo srityje, kuriuos organizuoja arba remia savivaldybė.
- Sistemingai įtraukti savivaldybės tarybą į vidinę ir išorinę komunikaciją dėl skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo. Skatinti tarybos narius dalyvauti bendruose projektuose su PVO, žiniasklaida ar įmonėmis skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo srityje.
- Skatinti, kad savivaldybės taryba suteiktų saugius ir prieinamus kanalus, leidžiančius išreikšti susirūpinimą ir saugiai pranešti apie korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus.
- Skatinti savivaldybės tarybą periodiškai peržiūrėti etikos ir atitikties programas, taip pat korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemonių įgyvendinimą.

²⁰⁸ Žr. International standards for lobbying regulation, towards greater transparency, integrity and participation, Transparency International, 2015.

5.5 SKAIDRUMAS IR ATVIRIEJI DUOMENYS

Skaidrumas, prieiga prie informacijos ir viešojo sektoriaus atvirieji duomenys plačiai pripažįstami veiksmingomis korupcijos prevencijos priemonėmis²⁰⁹. Jie gali tapti daugelio pasiekimų katalizatoriumi ir prisidėti prie didesnės viešosios atskaitomybės, gero valdymo, sustiprinti socialinę priežiūrą ir viešąsias diskusijas²¹⁰. Taigi informacijos apie savivaldybės veiklą skelbimas leidžia suinteresuotosioms šalims, įskaitant pilietinę visuomenę, stebėti įvairios savivaldybės veiklos (pvz., viešųjų pirkimų sutarčių skyrimas, savivaldybės biudžeto pinigų panaudojimas, viešųjų paslaugų teikimas ir kt.) sprendimus ir išlaidas. Be to, atvirieji duomenys iš tiesų gali tapti platforma, leidžiančia didinti visuomenės dalyvavimą ir atsakomybę tokiose srityse kaip viešieji pirkimai, tarnautojų atsparumas korupcijai, finansų ir biudžeto skaidrumas, miestų ir kaimo vietovių planavimas ir žemės naudojimas, paslaugų teikimas, taip pat platesnė viešoji politika ir sprendimų priėmimas²¹¹.

RIZIKŲ VALDYMO STRATEGIJOS

- Atsižvelgiant į taikomą reguliavimo ir strateginę sistemą, turimą patirtį ir technologinę infrastruktūrą, sukurti politiką ir institucinę aplinką, kuri būtų palanki valstybės atvirųjų duomenų iniciatyvų kūrimui ir įgyvendinimui.
- Priimti ir įgyvendinti į ateitį orientuotą atvirųjų duomenų strategiją ar planą, pagrįstą vidine turimų duomenų bazių peržiūra ir inventorizacija, siekiant nustatyti tikslus ir prioritetus per tam tikrą laikotarpį, kad būtų užtikrinamas atviro formato duomenų bazių prieinamumas.
- Paskirstyti atsakomybę už strategines ir technines funkcijas, susijusias su atvirųjų duomenų projektų kūrimu, įgyvendinimu ir koordinavimu savivaldybėje.
- Paskirti kontaktinį asmenį, kuris koordinuotų ir derintų procesus su atitinkamomis nacionalinėmis ir regioninėmis atviros vyriausybės politikos kryptimis ir iniciatyvomis, taip pat bendradarbiautų su kitais viešojo sektoriaus subjektais, kad

209 Open data as a tool to fight corruption, European public sector information platform Topic Report No. 2014/04, p. 6, <https://ofti.org/wp-content/uploads/2014/05/221171136-Open-Data-as-a-Tool-to-Fight-Corruption.pdf><https://ofti.org/wp-content/uploads/2014/05/221171136-Open-Data-as-a-Tool-to-Fight-Corruption.pdf>

210 Towards Open Government for Enhanced Social Accountability, World Bank: <http://www.google.lt/url?sa=t&rc=t&rct=j&q=&es=rc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CF4QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.opendta.org%2FDocuments%2F-How%2520To%2520-%2520Open%2520Government%2520DRAFT.pdf&ei=wKoxU9XaBsSI4ASH94DYBA&usg=AFQjCNGw5VxaO4nboa9w-izVaodqirjVBmQ>

211 Žr. Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for Anti-corruption across G20 countries: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, OECD, Directorate of Public Governance Reform of Public Sector Division, p. 12.

būtų galima nustatyti bendrus duomenų tikslus bei standartus ir užtikrinti viešojo sektoriaus institucijų sąveikumą.

- Sistemingai skatinti atvirumo kultūrą; ugdyti ir stiprinti institucinius duomenų valdymo gebėjimus pačioje savivaldybėje (mokymo ir informuotumo didinimo programos, priemonės, gairės ir komunikacijos strategijos)²¹².
- Skatinti informuotumą savivaldos lygmeniu, kad tarnautojai suprastų galimą atvirųjų valstybės duomenų atskleidimo naudą siekiant strateginių ir institucinių tikslų, įskaitant kovą su korupcija.
- Bendradarbiauti su viešojo sektoriaus, socialiniais ir privačiais partneriais (per darbo grupes, konsultuojantis su privačiu sektoriumi ir PVO), siekiant aptarti platformų dizainą. Leisti duomenų naudotojams ir savivaldybei užmegzti glaudesnius ryšius nuo pradinių atvirųjų duomenų projektų kūrimo veiksmų, kad pagerėtų galimybės duomenis naudoti pakartotinai²¹³.
- Apsvarstyti galimybę įdiegti skaidrų, dvipusį viešą grįžtamojo ryšio teikimo mechanizmą, pagal kurį vartotojai galėtų teikti pastabas ir pasiūlymus, kad prireikus būtų gerinama duomenų kokybė.
- Per institucinį portalą pateikti internetinius institucijų duomenis, taip pat atitinkamus duomenis apie teisės aktus, įskaitant teisės aktų projektus ir priimtus teisės aktus bei strateginius dokumentus, institucijų ataskaitas ir kt.
- Laikantis atitinkamų teisės aktų reikalavimų, proaktyviai skelbti kaip atviruosius duomenis tarnautojų, turinčių pareigą deklaruoti, turto ir interesų deklaracijas²¹⁴.
- Įdiegti internetinę viešųjų pirkimų platformą ir padaryti visuomenei prieinamą informaciją apie viešuosius pirkimus ir viešųjų pirkimų sutartis bei subsidijas, kad būtų geriau valdomi viešieji pirkimai; atskleisti viešųjų pirkimų procesus ir viešojo ir privataus sektorių susitarimus²¹⁵.

212 Introductory note to G20 Anti-Corruption Open Data Principles, p. 4, <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>

213 Žr. Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for Anti-corruption across G20 countries: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, OECD, Directorate of Public Governance Reform of Public Sector Division, p. 53.

214 Žr. Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for Anti-corruption across G20 countries: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, OECD, Directorate of Public Governance Reform of Public Sector Division, p. 25.

215 Žr. Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for Anti-corruption across G20 countries: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, OECD, Directorate of Public Governance Reform of Public Sector Division, p. 28.

- Vykdam atviro biudžeto iniciatyvas, viešai skelbti internete informaciją apie biudžeto sudarymą, stebėseną ir ataskaitų teikimą, įskaitant biudžeto planavimą, vykdymą ir audito ataskaitas.
- Viešai skelbti internete informaciją apie subsidijas ir viešąjį turtą, įskaitant socialinį būstą; kadastro ir registro informaciją; licencijas ir leidimus, duomenis apie prašymus suteikti prieigą prie informacijos ir kt.
- Naudoti įvairias priemones (pvz., duomenų vizualizavimo programas, su duomenimis susijusių įgūdžių tobulinimo seminarus), kad atvirieji duomenys būtų suprantami ir patogiai prieinami vartotojams.

6 Nuo skaidrumui kylančių rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų iki veiksmingos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistemos savivaldoje



Šiame skyriuje paaiškinama, kodėl savivaldybėms labai svarbu pereiti nuo korupcijos rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų prie veiksmingos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistemos (KAAKS). Atskirus korupcijos prevencijos mechanizmus vertinant kaip neatskiriamas holistinės sistemos dalis, pateikiama gerosios praktikos, kuri padėtų įdiegti, palaikyti ir tobulinti efektyviai veikiančią KAAKS, sintezė. Šie elementai, jų santykiai ir tarpusavio ryšiai užtikrina korupcijos prevencijos pastangų tvarumą ir daro savivaldybes atsparesnes korupcijai.

Savivaldybėms gali nepakakti korupcijos rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų, norint veiksmingai valdyti skaidrumui kylančias rizikas. Išsamūs, pagrįsti vertinimai ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai gali neturėti jokio poveikio, jei jie nebus tinkamai įgyvendinami. Tais atvejais, kai yra atliktas korupcijos rizikų vertinimas ir įgyvendinami korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai bei priemonės, tačiau nevykdoma jų stebėseną, korupcijai atsparios aplinkos kūrimo efektyvumas gali būti užtikrinamas nepakankamai. Įgyvendinimo stebėseną yra labai svarbi, nes suteikia savivaldybėms informacijos apie apčiuopiamus pasiekimus ir kilusius iššūkius. Ji taip pat padeda išsiaiškinti, ar pasirinkta kryptis atitinka poreikius ir nustatytus tikslus didinti skaidrumą ir atsparumą korupcijai, ar reikėtų rinktis naują įgyvendinimo kelią. Kita vertus, stebėsenos rezultatai gali neduoti naudos, jei jie nebus įtraukti į tolesnį sprendimų priėmimo ciklą, ypač į pakartotinį rizikų vertinimą ir naują rizikų valdymo planavimo ciklą.



Taigi, korupcijos rizikų vertinimas ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planai leis pasiekti numatytų tikslų ir parodys tvarius korupcijos prevencijos rezultatus tik tuo atveju, jei jie bus sistemos mechanizmo, vadinamo KAAKS, dalis ir tik su sąlyga, kad visi KAAKS elementai veiks kartu siekiant atsparesnės sistemos ir veiksmingesnės apsaugos.

Toliau apžvelgiama susisteminta efektyviai veikiančios KAAKS diegimo, palaikymo ir tobulinimo geroji praktika. Vadovybė turėtų užtikrinti, kad visi KAAKS elementai veiktų tinkamai ir sudarytų būtiną tobulinimo ir tvarumo sistemą.

VADOVAI

Savivaldybės vadovybė:

- nustato korupcijai atsparios aplinkos kūrimo pobūdį, skatina rizikų vertinimą ir proceso planavimą, pristato korupcijai atsparios aplinkos palaikymo politiką ir veikimo gaires;
- motyvuoja kitus, veikdami kaip sektinas skaidrumo ir atsparumo korupcijai pavyzdys, rodydami asmeninį pavyzdį;
- skatina iniciatyvų požiūrį į korupcijos prevenciją, korupcijos prevencijos kultūrą ir abipusį pasitikėjimą;
- suteikia visus išteklius rizikų valdymo procesui visuose jo etapuose;
- efektyviai įgyvendina partnerystes su korupcijos prevencijos subjektais: PVO, žiniasklaida, verslo asociacijomis;
- skatina visus darbuotojus valdyti skaidrumui kylančias rizikas atliekant jiems priskirtas pareigas;
- mokosi iš patirties ir vadovauja KAAKS tobulinimui.

SAVIVALDYBĖS TARYBA

Savivaldybės taryba:

- skaidrumą ir atsparumą korupcijai laiko strateginiu prioritetu;
- išipareigoja laikytis etikos kodekso ir numato veiksmingą taisyklių, susijusių su interesų konfliktais, dovanomis ir svetingumu, turto deklaravimu ir etikos kodeksu, vykdymą;
- nuosekliai skatina veiksmus, skirtus skaidrumui ir atsparumui korupcijai apsaugoti, ir visuomenės dalyvavimą priimant sprendimus;
- užtikrina visišką savo veiklos, atskaitomybės ir viešųjų konsultacijų skaidrumą;
- dalyvauja korupcijos rizikų vertinimo veikloje ir planuojant korupcijai atsparios aplinkos kūrimo priemones, nuosekliai įgyvendina atitinkamas rizikų mažinimo priemones.

**PAREIŠKIMAS
DĖL SKAIDRUMO IR
ATSPARUMO KORUPCIJAI
POLITIKOS**

Savivaldybės vadovybė:

- parengia pareiškimą dėl skaidrumo ar atsparumo korupcijai ir (arba) kovos su korupcija politikos, kuriame pakartojamas įsipareigojimas laikytis sąžiningumo, įskaitant visišką korupcijos netoleravimą, kad pasiųstų stiprią žinią apie kovą su korupcija visoms suinteresuotosioms šalims;
- atitinkamais vidiniais ir išoriniais kanalais (t. y. per interneto svetainę, intranetą, informacinius lankstinukus) informuoja apie šią politiką;
- periodiškai (pvz., kasmet) peržiūri šią politiką, kad patikrintų, ar ji vis dar tinkama, ir prireikus ją atnaušina.

ETIKOS KODEKSAS

Savivaldybės vadovybė:

- priima etikos kodeksą ir įsipareigoja jo laikytis;
- efektyviai informuoja apie tai visą personalą;
- pateikia visiems tarnautojams etikos kodekso kopiją ir surengia atitinkamus mokymus;
- diegia konsultavimo etikos klausimais sistemą, kuri suteiktų galimybę patarti ir užtikrinti nuoseklų aiškinimą;
- sukuria pranešimų (vidaus ir išorės) apie įgyvendinimą sistemą ir užtikrina, kad ji tinkamai veiktų (tarnautojai žinotų, kaip ir kam pranešti apie pažeidimus);
- į kodeksą įtraukia drausmės taisykles, kuriose nurodomi nusižengimai ir atitinkamos sankcijos;
- tinkamai reaguoja į nustatytus pažeidimus ir imasi neatidėliotinių veiksmų;
- teikia atitinkamą informaciją apie pažeidimus, kad padidintų personalo informuotumą.

**VAIDMENYS IR ATSAKOMYBĖ
VYKDANT KORUPCIJOS
PREVENCIJĄ**

Savivaldybės vadovybė:

- priskiria visų kategorijų personalui pareigas ir įgaliojimus, susijusius su skaidrumo ir atsparumo korupcijai valdymu (naudodami vidaus taisykles, politiką, įsakymus, schemas, pareigybių aprašus);
- praneša apie šias pareigas visam personalui, kad jis būtų visapusiškai informuotas;
- paskiria vyresnįjį skaidrumo ir atsparumo korupcijai tarnautoją (patarėją, atsakingą asmenį) ir (arba) skaidrumo ir atsparumo korupcijai komitetą, kuris prižiūrėtų korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano, etikos kodekso ir procedūrų įgyvendinimą ir sudarytų sąlygas teikti konsultacijas dėl skaidrumo ir atsparumo korupcijai ir veiksmingai komunikuotų institucinio skaidrumo ir atsparumo korupcijai klausimais.

SUINTERESUOTŲJŲ ŠALIŲ DALYVAVIMAS

Savivaldybės vadovybė:

- palaiko iniciatyvią pagrindinių suinteresuotųjų šalių įtraukimo į savivaldybės darbą politiką;
- įgyvendina aiškiai apibrėžtus konsultavimosi su gyventojais ir jų grupėmis, kurioms turi įtakos savivaldybės politikos priemonės, mechanizmus, konsultuojasi su suinteresuotosiomis šalimis prieš paskelbdama pagrindinius strateginio planavimo ir politikos dokumentus;
- skatina visuomenės dalyvavimą pagrindiniuose procesuose per kelis komunikacijos kanalus;
- užmezga veiksmingas partnerystes su vietos PVO, žiniasklaidos priemonėmis ir įmonėmis skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo iniciatyvose;
- kviečia PVO atstovus stebėti savivaldybės veiksmus ir sprendimus potencialiai didelės rizikos srityse, tokiose kaip pirkimai, biudžeto, miestų ir plėtros planavimas ir kt.

KORUPCIJOS RIZIKŲ VERTINIMAS IR KAAK PLANAI

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- atlieka išsamų korupcijos rizikų vertinimą, apimančią visas funkcijas, ir įvertina vidinius ir išorinius veiksnius, turinčius įtakos savivaldybės atsparumui korupcijai, taip pat taikomus teisinius reikalavimus ir etinius įsipareigojimus;
- remdamiesi rizikų vertinimu ir vadovaudamiesi savivaldybės skaidrumo ir atsparumo korupcijai politika, parengia korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą, kuriame nustatomi su skaidrumu ir atsparumu korupcijai susiję tikslai, būtinos rizikų valdymo priemonės, taip pat atsakomybė, terminai ir įgyvendinimo būdai;
- rizikų vertinimą kartoja periodiškai (pvz., kasmet) ir (arba) pagal poreikį, kai atsiranda reikšmingų pokyčių arba objektyvių įrodymų, kad rizikų vertinimas nebėra tinkamas ir veiksmingas neužkerta kelio piktnaudžiavimui (t. y. nustatoma daug pažeidimų, gaunama skundų);
- integruoja rizikų vertinimą į bendrus organizacijos rizikos valdymo procesus.

IŠTEKLIŲ SUTEIKIMAS

Savivaldybės vadovybė:

- suteikia reikiamus išteklius korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planui įgyvendinti ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistemai palaikyti (žmogiškieji ištekliai, taip pat reikiama infrastruktūra ir darbo aplinka).

PERSONALO IR PARTNERIŲ KOMPETENCIJA IR INFORMUOTUMAS

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- naudodami įvairias priemones (įdarbinimas ir atranka, mokymai, mentorystė, informuotumo didinimo renginiai ir kt.), užtikrina, kad visų lygių personalas būtų kompetentingas ir suprastų su savo pareigomis susijusią skaidrumui kylančią riziką,

susijusias veiklos kontrolės priemones ir procedūras, vidaus kontrolės tinklą, pranešimo apie korupciją mechanizmus ir gerai išmanytų korupcijos prevenciją ir etikos kodeksą;

- diegia gerai apgalvotas veiklos kontrolės priemones (interesų konflikto deklaracijos, pažeidžiamas pareigas einančių darbuotojų rotacija, etikos kriterijai vertinant veiklos rezultatus, personalo pasitenkinimo vertinimas, drausminės procedūros ir t. t.), kad sumažėtų atitinkamos rizikos žmogiškųjų išteklių valdymo procesuose;
- užtikrina tinkamą kartotinę arba atnaujintą mokymą ir informuotumą etikos ir skaidrumo bei atsparumo korupcijai srityse, atitinkančius rizikas ir pritaikytus prie poreikių (pvz., korupcijai atsparios aplinkos kūrimo mokymai vyresniesiems ir vidurinėsios grandies vadovams);
- įgyvendina verslo partnerių (t. y. subrangovų, PVO ir kt.), kurie vykdo veiklą arba teikia paslaugas savivaldybės vardu ir gali kelti rizikas skaidrumui, informuotumo didinimo programas.

**KOMUNIKACIJA
APIE SKAIDRUMĄ IR
ATSPARUMO
KORUPCIJAI DIDINIMĄ**

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- įdiegia veiksmingą vidinės ir išorinės komunikacijos apie skaidrumą ir atsparumo korupcijai didinimo sistemą, nustato komunikacijos objektą, linijas, kanalus ir būdus, tikslines grupes, adresatus ir periodiškumą;
- naudoja inovacijas ir modernias IRT technologijas, kad pasiektų platesnę auditoriją.

**SKAIDRUMAS IR ATVIRIEJI
DUOMENYS**

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- įgyvendina inovatyvius „atvirųjų duomenų“ projektus;
- užtikrina optimalų skaidrumą, pateikdami pakankamai tikslia, nuoseklia, prieinamą ir vartotojui lengvai suprantamą informaciją apie visą savivaldybės veiklą ir suteikdami greitą, veiksmingą ir praktišką prieigą prie tokios informacijos;
- aktyviai skelbia visuomenei svarbią informaciją, pvz., informaciją apie savivaldybę, vidaus reglamentus; organizacinę struktūrą, strategiją ir planus, politiką, veiklą, procedūras, ataskaitas, sprendimus ir oficialius aktus, viešąsias paslaugas: biudžetą ir išlaidas; sprendimų priėmimo procedūras, konsultacijas ir visuomenės dalyvavimą, subsidijas, viešuosius pirkimus, registrus, duomenų bazes; informaciją apie teisę gauti informaciją ir apie tai, kaip teikti jos užklausas, informaciją apie skundų pateikimo mechanizmus ir kaip su jais susipažinti;
- užtikrina lengvą prieigą prie viešosios informacijos, kaip to reikalaujama pagal teisės aktus;
- sukuria sistemą, leidžiančią reguliariai atnaujinti institucijos interneto svetainę, pateikiant pakankamai informacijos pagrindinėse veiklos srityse;
- skelbia aktualią informaciją apie savivaldybės skaidrumo ir atsparumo korupcijai politiką, priemones, pasiekimus, siekdami gerinti įvaizdį ir didinti visuomenės pasitikėjimą.

**SKAIDRUMO IR
ATSPARUMO KORUPCIJAI
DIDINIMO KONTROLĖS
PRIEMONĖS RIZIKINGOSE
VEIKLOS RYŠIUOSE**

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- remdamiesi korupcijos rizikų vertinimu, nustato funkcijas ar veiklą, kurioms būtinos skaidrumo ir atsparumo korupcijai kontrolės priemonės, siekiant sumažinti rizikos lygį (pvz., dokumentais įtvirtintos procedūros, dviejų lygių parašai, „keturių akių“ principas, komitetai, funkcijų atskyrimas, rotacija, vaizdo ir garso įrašymas ir kt.)²¹⁷;
- parengia ir tinkamai įgyvendina šias kontrolės priemones ir procedūras;
- sukuria ir įgyvendina kontrolės mechanizmus, susijusius su subrangovais (skaidrumo ir atsparumo korupcijai didinimo susitarimai, reikalavimai įsipareigoti laikytis etikos kodekso, finansinė patikra, tvirta kontrolė ir priežiūra ir kt.).

**KAAK PLANO
ĮGYVENDINIMAS IR
STEBĖSENA**

Savivaldybės vadovai ir atsakingi tarnautojai:

- užtikrina, kad korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas būtų įgyvendinamas laiku ir kruopščiai;
- stebi korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimą ir skaidrumo bei atsparumo korupcijai didinimo rezultatus;
- tinkamai dokumentuoja, analizuoja, įvertina ir pateikia stebėsenos duomenis, kad juos būtų galima integruoti į sprendimų priėmimą;
- skatina korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano įgyvendinimo išorinio poveikio vertinimą, kad būtų galima nustatyti jo aktualumą, veiksmingumą ir racionalumą bei įgyti patirties, kuri praverstų planuojant ateityje.

**PRANEŠIMAS APIE
PAŽEIDIMUS IR
PRANEŠĖJŲ APSAUGA**

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- numato išorinį ir vidinį pranešimų apie korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus teikimą įvairiais kanalais (pvz., per korupcijos prevencijos karštąją liniją, pastabų dėžutę, nepriklausomą skundų mechanizmą)²¹⁸; plačiai informuoja vidaus ir išorės suinteresuotąsias šalis;
- greitai išnagrinėja skundus ar signalus ir informuoja apie įvykius atitinkamas šalis;
- skatina pranešimų teikimą kaip mechanizmą, leidžiantį aptikti piktnaudžiavimą ir korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus (per vidinę komunikaciją, informuotumo didinimo renginius, periodinius susirinkimus, atvejų tyrimus ir kt.);
- periodiškai vertina pranešimų teikimo sistemos efektyvumą, analizuoja trūkumus ir numato patobulinimus;
- apsaugo pranešėjus ir pranešimus apie korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus laiko konfidencialiais (veiksmingos institucinės sistemos ir aiškos vidaus procedūros bei kanalai);
- laiku ir tinkamai ištiria bet kokią pranešėjų atskleistą informaciją ir taiko atitinkamas sankcijas;
- periodiškai įvertina bendrą pranešėjų apsaugos sistemos veiksmingumą ir, jei reikia, ją peržiūri.

217 Žr. Manual on integrity planning, UNDP, 2015.

218 Žr. Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 79.

219 Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government, Research findings, June 2001, Stephanie Cooke, ICAC, p. 79.

PAŽEIDIMŲ NUSTATYMAS, TYRIMAS IR DRAUSMINĖS PROCEDŪROS

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- palaiko tinkamą sistemą korupcinio pobūdžio teisės pažeidimams ar bet kokiems kitiems pažeidimams ar trūkumams KAAKS aptikti ir tirti;
- imasi atitinkamų drausminių veiksmų, jei nesilaikoma reikalavimų ir yra įtarimų dėl galimų korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų, ir (arba) praneša apie pažeidimus atitinkamoms institucijoms;
- užtikrina, kad tiriant korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus dalyvautų personalas, jei to reikia ir kai reikia²²⁰.

AUDITAS

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- planuoja ir periodiškai (pvz., kasmet) atlieka rizikomis pagrįstą auditą, kad išsiaiškintų, ar visos strategijos ir procedūros yra veiksmingai įgyvendinamos ir palaikomos;
- užtikrina audito objektyvumą, nešališkumą ir konfidencialumą;
- užtikrina tinkamus vidaus audito pajėgumus ir nuolat didina auditorių profesionalumą;
- garantuoja auditoriams galimybę patekti į visas patalpas ir susipažinti su visais dokumentais;
- stebi audito rekomendacijų įgyvendinimą ir apie jas praneša;
- laiku ir tinkamai vykdo audito rekomendacijas;
- periodiškai vertina audito sistemos efektyvumą ir prireikus įgyvendina patobulinimus.

PRIEMONĖS NEĮGYVENDINIMO ATVEJU

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- imasi neatidėliotinų veiksmų, siekdami išanalizuoti etikos kodeksų, taisyklių ir vidinių procedūrų neįgyvendinimą bei pagrindines to priežastis;
- parengia rekomendacijas, kaip ištaisyti trūkumus, užtikrinti tinkamą įgyvendinimą ir išvengti tų pačių ar panašių problemų;
- tikrina, ar veiksmingai įgyvendinami rekomenduojami veiksmai.

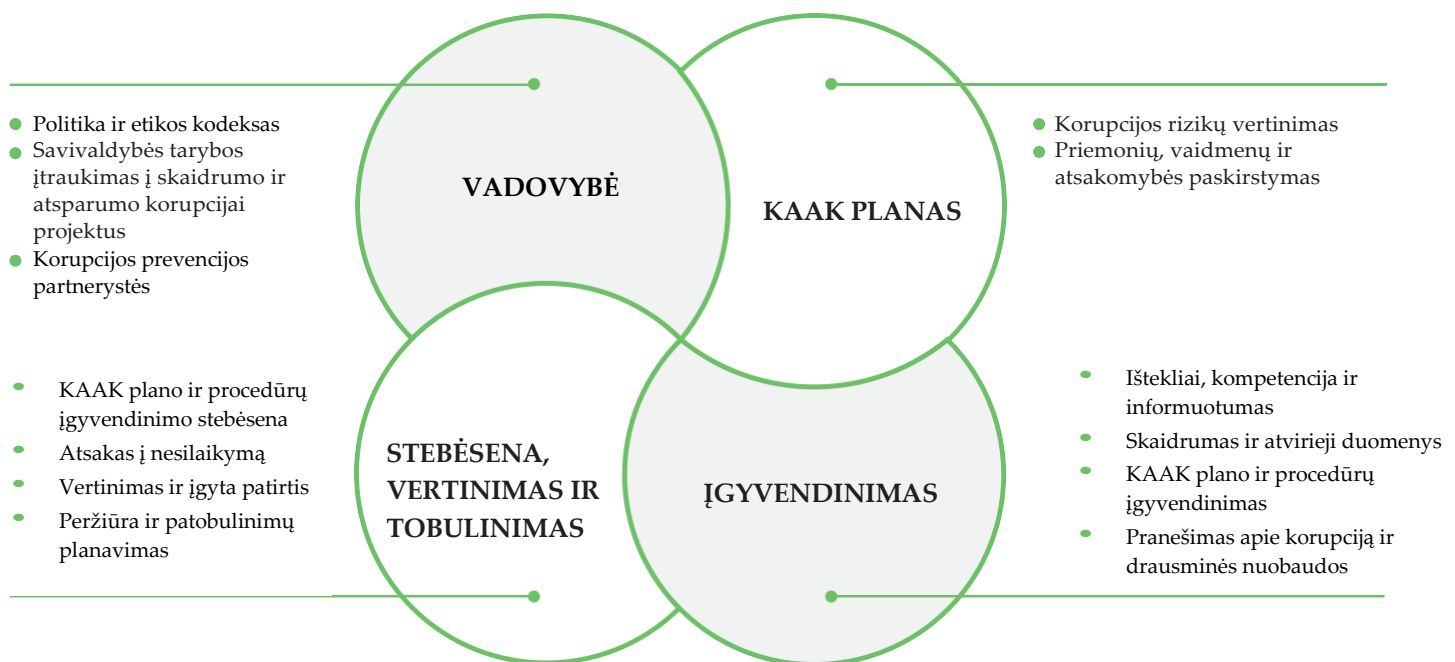
DUOMENŲ ANALIZĖ, PERŽIŪRA IR TOBULINIMAS

Savivaldybės vadovybė ir atsakingi tarnautojai:

- periodiškai (du kartus per metus arba kasmet) ir sistemingai analizuoja visus duomenis, gautus diegiant ir prižiūrint KAAKS (korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimo duomenis, vidaus audito ir stebėsenos ataskaitų rezultatus, informaciją apie skaidrumo ir atsparumo korupcijai reikalavimų vykdymą ir drausmines priemones, pranešimus apie pažeidimus, politinės, teisinės ir ekonominės bazės pokyčius, galinčius turėti įtakos KAAKS funkcionavimui, išteklių pakankamumą sistemai palaikyti ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planui įgyvendinti, būtinybę pakartotinai įvertinti skaidrumui kylančias rizikas);

220 Žr. Manual on integrity planning, UNDP, 2015.

- įvertina įgytą patirtį ir numato tolesnio tobulinimo veiksmus, ypač sprendimus dėl korupcijos rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų atnaujinimo, išteklių ir mokymų poreikio, procedūrų ir veiklos kontrolės atnaujinimo;
- reguliariai rengia susirinkimus (kartą per metus arba du kartus per metus) ir (arba) kai manoma, kad tai būtina (pvz., po rinkimų ir esminių struktūros pakeitimų, kilus įtarimams dėl korupcijos ir nustatius korupcijos atvejus, paskelbus svarbias stebėsenos ataskaitas ir kt.), kad aptartų pasiekimus ir iššūkius, ir numato tobulinimo veiksmus;
- užtikrina, kad būtų teikiamos metinės ataskaitos apie korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimą ir taip viešai rodomas įsipareigojimas laikytis skaidrumo bei siunčiama stipri žinia apie korupcijos prevenciją vietos bendruomenei;
- sistemingai tobulina KAAKS, atsižvelgdami į turimus gerus standartus ir praktiką (pvz., ISO 37001:2015 standartą „Antikorupcinės vadybos sistemos. Reikalavimai“).



KAAKS trumpai

7

1 PRIEDAS.

Korupcijos rizikų vertinimo metodikos



7.1 Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo metodika „Islands of Integrity®“ („Sąžiningumo salos“)

Parengė

Ana Vasilache ir Ronald MacLean Abaroa, *Islands of Integrity Anti-Corruption Partners Network, LLP*

Tikslas

Tikslas – atkartoti sėkmingą Ronaldo MacLeano Abaroa, La Paso (Bolivija) mero, patirtį kovojant su korupcija savo mieste ir savivaldos institucijose. Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo metodika „Islands of Integrity“ yra dalyvaujamoji ir strateginė, jos paskirtis – atlikti būtinus pokyčius organizacijos sistemose, siekiant pašalinti pažeidžiamumo korupcijai priežastis. Tai padeda merams veikti kaip institucijų reformuotojams, o ne kaip teisėjams ar prokurorams.

Pritaikomumas

Metodika pasižymi universaliomis savybėmis, leidžiančiomis ją taikyti visose **savivaldos institucijose**.

Tipai, šaltiniai ir duomenys

Pagrįsta objektyvia informacija, įskaitant turimus vidinius ir išorinius dokumentus ir duomenis, taip pat subjektyviais duomenimis, gaunamais iš personalo ir suinteresuotųjų šalių apklausų, anketų, pokalbių su tikslinėmis grupėmis.

Metodika

Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo metodikos etapai (tikslai, procesas, priemonės) gali būti taikomi vidutiniškai 6–8 mėnesius ir apima šiuos veiksmus:

- Derybos ir susitarimo memorandumo su meru pasirašymas
- Vadovaujančios koalicijos formavimas
- Bendroji diagnostika
- Išsamioji diagnostika
- Gebėjimų stiprinimas
- Sprendimų parengimas

Pagrindiniai vykdytojai

Metodiką gali taikyti tik sertifikuoti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo praktikai, kurių gebėjimai įgyti pagal tris korupcijai atsparios aplinkos kūrimo mokymų (ACT – *Anti-Corruption Training*®) komponentus:

- Žinių įgijimo ir įgūdžių lavinimo komponentai (trukmė: vidutiniškai 2–4 mėnesiai)
- Darbas kartu su pasirinktais merais ar savivaldos institucijomis (žr. pirmiau minėtą metodiką, paraškų teikimo vidurkis: 6–8 mėnesiai).

Rezultatų ataskaitos

- Bendrosios diagnostikos ataskaita
- Išsamiosios diagnostikos rezultatai
- Personalo motyvacijos analizė
- Išorės suinteresuotųjų šalių išvalgos
- Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo strateginiai ir veiksmų planai

Priemonės © Islands of Integrity Anti-Corruption Partners Network, LLP

- Kvietimas ir paraiškos forma merams (pavyzdys iš *WB-Austria* programos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo komponento, kurį sukūrė ir įgyvendino FPDL)
- Susitarimo memorandumo modelis (pavyzdys iš *WB-Austria* programos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo komponento, kurį sukūrė ir įgyvendino FPDL)
- Seminaro, skirto vadovaujančios koalicijos nariams, aprašymas (pavyzdys iš *WB-Austria* programos korupcijai atsparios aplinkos kūrimo komponento, kurį sukūrė ir įgyvendino FPDL)
- Bandomojo seminaro gairės
- Bendrosios diagnostikos klausimynai (Krajos savivaldybės pavyzdys)
- Bendrosios diagnostikos ataskaita (Krajos savivaldybės pavyzdys)
- Išsamiosios diagnostikos rezultatai (pavyzdys iš Krajos savivaldybės apklausos anketų)
- Personalo motyvacijos analizė (pavyzdys iš Krajos savivaldybės apklausos anketų)
- Išorės suinteresuotųjų šalių išvalgos (pavyzdys iš Krajos savivaldybės pokalbių su tikslinėmis grupėmis)
- Skaidrumo ir organizacinės kultūros seminaras (FPDL mokymų, surengtų Krajos savivaldybei, pavyzdys)
- Lyderystės ir žmogiškųjų išteklių valdymo seminaras (FPDL mokymų, surengtų Krajos savivaldybei, pavyzdys)
- Savivaldybės tarybos narių ir vadovų susitikimas siekiant pagerinti bendravimą ir bendradarbiavimą (FPDL pagalbos Krajos savivaldybei pavyzdys)
- Strateginis ir veiksmų planavimo seminaras (FPDL pagalbos Krajos savivaldybei pavyzdys)
- Strateginio plano struktūra

Stiprybės

- Pritaikyta specialiai savivaldai, bet sertifikuotų korupcijos prevencijos specialistų gali būti pritaikoma ir kitų tipų viešojo sektoriaus įstaigoms.
- Galimybė naudoti lanksčiai, pasitelkiant įvairius metodus ir dalyvaujajam formatui tinkamas priemones. Apima priemonių, naudojamų praktiniam supratimui didinti, pavyzdžius.
- Naudojamos priemonės susijusios su konkrečiomis rizikomis skaidrumui ir skaidrumo bei atsparumo korupcijai kontrolės priemonėmis, tad parodo rizikas tam tikrose veiklos srityse ir padeda rasti galimus sprendimus.
- Mobilizuoja paramą procesui, sukuria atsakomybę už planuojamas priemones.
- Sukurta siekiant padidinti vietinius gebėjimus diagnozuoti pažeidžiamumą korupcijai ir gerinti ne tik atsparumą korupcijai, bet ir viešųjų paslaugų (veiklos) efektyvumą, skaidrumą ir atskaitomybę.

Silpnybės

- Nors apima poveikio vertinimo elementus, joje nėra atskiro proceso stebėsenos ir vertinimo mechanizmo.
- Procesui vadovauja tik sertifikuoti korupcijos prevencijos specialistai.

Aprėptis

2009–2016 m. buvo pranešta, kad korupcijai atsparios aplinkos kūrimo metodiką, padedant sertifikuotiems korupcijos prevencijos specialistams, taikė daugiau nei 30 savivaldos institucijų 10 šalių ir teritorijų (Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Kroatijoje, Gruzijoje, Rumunijoje, Moldovoje, Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, Juodkalnijoje, Lenkijoje, Serbijoje ir Kosove)²²¹.

Laiko juosta Nuo 2009 m. iki dabar

Interneto svetainė www.fpd.org.

Parengta pagal *Guideline for Application of the Anti-Corruption Methodology by the trained A-C Practitioners "Islands of Integrity and Effectiveness"*, Ana Vasilache, 2016

²²¹ Nuorodos į Kosovą suprantamos JT Saugumo Tarybos rezoliucijos 1244 (1999) kontekste.

APIE KORUPCIJAI ATSPARIOS APLINKOS KŪRIMO METODIKĄ TRUMPAI:

ETAPAI:

1 Derybos ir susitarimo memorandumo su meru pasirašymas

Siekama apibrėžti tikslus, vaidmenis ir atsakomybę tarp korupcijos prevencijos specialistų ir kliento organizacijos vadovybės.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė

2 Vadovaujančios koalicijos formavimas

Meras, padedamas korupcijos prevencijos specialistų, suformuoja vadovaujančią koaliciją, kuri padeda diagnozuoti pažeidžiamumą korupcijai pasitelkiant dalyvaujamąjį procesą. Surengiamas įvadinis seminaras vadovaujančios koalicijos nariams arba išplėstinei grupei, siekiant pristatyti procesą, apibrėžti tikslus ir palengvinti bendrosios diagnostikos atlikimą.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė / vadovaujanti koalicija

3 Bendroji diagnostika

Labiausiai korupcijos pažeidžiamos veiklos ir paslaugos yra nustatomos per dalyvaujamąjį situacijos vertinimo procesą, pagrįstą Roberto Klitgaardo teorija apie sistemas, kurios skatina korupciją: $C=M+D-A/T$. Vadovaujančios koalicijos nariai analizuoja klausimynus, siekdami nustatyti labiausiai korupcijos pažeidžiamas veiklas ar paslaugas, kurioms derėtų skirti daugiau dėmesio. Bendrosios diagnostikos ataskaita pateikiama merui ir vadovaujančios koalicijos nariams.

Atsakingi asmenys Vadovaujanti koalicija

4 Išsamioji diagnostika

Korupcijos pažeidžiamos prioritetinės veiklos ir paslaugos toliau analizuojamos siekiant nustatyti pažeidžiamumo priežastis. Naudojami anoniminiai klausimynai, interviu, pokalbiai su tikslinėmis grupėmis ir (arba) apklausos. Išsamiosios diagnostikos ataskaitos pateikiamos merui ir vadovaujančios koalicijos nariams tvirtinti.

Atsakingi asmenys Vadovaujanti koalicija

5 Gebėjimų stiprinimas

Remiantis poreikių vertinimu, praktiniuose ir dalyvaujamuosiuose mokymuose ugdomi vadovų ir personalo gebėjimai.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė / vadovaujanti koalicija

6 Sprendimų parengimas

Remdamiesi diagnostikos rezultatais, dalyviai seminaruose ir

dalyvaujamuosiuose posėdžiuose parengia strateginius ir veiksmų planus, kaip pašalinti nustatytas korupcijos pažeidžiamumo priežastis ir pasiekti suplanuotus atsparumo korupcijai tikslus.

Atsakingi asmenys

Aukščiausios grandies vadovybė /
vadovaujanti koalicija

Parengta pagal *Guideline for Application of the Anti-Corruption Methodology by the trained A-C Practitioners "Islands of Integrity and Effectiveness"*, Ana Vasilache, 2016

7.2 Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo plano rengimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo vadovas

Parengė

UNDP

Tikslas

Padedą rengti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planus ir kurti korupcijai atsparią aplinką, pateikdamas pagrindinių korupcijai atsparios aplinkos kūrimo ir planavimo principų ir koncepcijų apžvalgą ir gaires dėl korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų sudarymo, plėtojimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir peržiūros.

Pritaikomumas

Pasižymi universaliomis savybėmis, leidžiančiomis jį pritaikyti visose viešojo sektoriaus institucijose, įskaitant savivaldos institucijas.

Tipai, šaltiniai ir duomenys

Pagrįstas objektyvia informacija, įskaitant turimus vidinius ir išorinius dokumentus ir duomenis, taip pat subjektyviais duomenimis, gaunamais iš personalo ir suinteresuotųjų šalių apklausų, anketų, tikslinių grupių.

Metodika

Skaidrumui kylančių rizikų vertinimo procesą sudaro šie etapai:

- Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planavimo konteksto nustatymas
- Skaidrumui kylančių rizikų nustatymas
- Skaidrumui kylančių rizikų analizavimas
- Skaidrumui kylančių rizikų įvertinimas
- Rizikos mažinimo priemonių numatymas

Pagrindiniai vykdytojai

Nors vadovas parengtas taip, kad jam įgyvendinti nereikėtų itin specializuotų įgūdžių, pradžioje pageidautina pasitelkti korupcijos prevencijos specialistus, kurie padėtų savivaldos institucijai.

Numatytos priemonės apima klausimynus, pokalbius su tikslinėmis grupėmis, seminarus, dokumentų peržiūras, interviu ir numato **platų visų lygių ir funkcijų išteklių mobilizavimą**.

Rezultatų ataskaitos

- Konteksto vertinimas
- Rizikos lentelės
- Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas ir skaidrumui kylančių rizikų registras

Stiprybės

- Neskaitant skaidrumui kylančių rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planavimo, šis vadovas pateikia korupcijai atsparios aplinkos kūrimo perspektyvą ir suteikia patarimų, kaip sukurti, palaikyti ir tobulinti holistinę KAAKS.
- Pagrindinis dėmesys skiriamas skaidrumui kylančių rizikų stebėsenai ir pakartotiniam vertinimui.
- Kadangi vadovas yra paprastas, aiškus ir lengvai suprantamas, jis palengvins pradines pastangas suprasti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planavimą, patį korupcijai atsparios aplinkos kūrimą ir su tuo susijusius pagrindinius veiklos procesus.
- Sukurtas siekiant didinti rizikų vertinimo ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo gebėjimus.

Silpnybės

- Nepritaikytas specialiai savivaldos institucijoms.
- Jame nekalbama apie konkrečias skaidrumui kylančias rizikas ir atsparumo korupcijai kontrolės priemones, konkrečias rizikų sritis ir galimus sprendimus.
- Tai visų pirma informuotumo didinimo ir gebėjimų stiprinimo priemonė, kurią reikėtų naudoti kartu su kitomis, išsamesnėmis metodinėmis priemonėmis ir gairėmis, jei reikia atlikti korupcijos rizikų vertinimą ir parengti korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planą (papildomų priemonių prie vadovo nepridedama).

Aprėptis

Metodika buvo pritaikyta daugiau nei 10 Kosovo savivaldybių vykdant UNDP paramos korupcijos prevencijos pastangoms Kosove (SAEK) projektą.

Laiko juosta Nuo 2015 m. iki dabar

Interneto svetainė

http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/manual-on-integrity-planning-and-integrity-management.html

Parengta pagal *Manual for integrity planning and integrity management*, 2015, UNDP

APIE SKAIDRUMUI KYLANČIŲ RIZIKŲ VERTINIMO METODIKĄ TRUMPAI:

Etapai	Veiksmai	Rezultatai
Konteksto nustatymas:	1. Apžvelgti išorinę aplinką	Išorinis kontekstas: dėmesys skaidrumo reikalavimams ir suinteresuotųjų šalių lūkesčiams.
	2. Apžvelgti vidinę aplinką	Vidinis kontekstas: atsakomybė už skaidrumui kylančių rizikų vertinimą, apimtis, proceso tikslai.
Skaidrumui kylančių rizikų nustatymas	3. Nustatyti kiekvieną riziką ir rizikos veiksnius	Nustatytos atitinkamos rizikos Kiekvienai rizikai sukurta atskira rizikos lentelė Nustatyti kiekvienos rizikos veiksniai
	4. Nustatyti kiekvieno rizikos veiksnio kontrolės priemonės	Kiekvienam rizikos veiksniai nustatytos esamos mažinimo ir (arba) kontrolės priemonės
	5. Atlikti kiekvieno rizikos veiksnio rizikos analizę pagal esamas rizikos mažinimo priemones	Atsižvelgiant į kiekvieną rizikos veiksnį nuspręsta, ar jis valdomas, iš dalies valdomas, ar nevaldomas remiantis esamomis mažinimo ir (arba) kontrolės priemonėmis.
Skaidrumui kylančių rizikų analizavimas	6. Įvertinti bendrą kiekvienos rizikos lygį	Pagal kiekvieną riziką įvertinta įvykio tikimybė ir pasekmės (poveikis), jei įvykis įvyktų, remiantis rizikų vertinimo lentele kiekvienai rizikai nustatytas atitinkamas rizikos lygis.
	7. Įvertinti rizikas ir atskirti nereikšmingas rizikas, dėl kurių nereikia imtis priemonių	Atskirtos nereikšmingos rizikos, dėl kurių nereikia imtis veiksmų, įvertintos ir prioretizuotos reikšmingos rizikos Reikšmingoms rizikoms bus taikomos jų mažinimo priemonės
Rizikos mažinimo priemonių nustatymas	8. Pasirinkti tinkamą rizikos mažinimo būdą	Kiekvienai rizikai nustatyta viena ar daugiau rizikos mažinimo galimybių
	9. Parengti skaidrumui kylančių rizikų registrą	Darbo grupė ir aukščiausios grandies vadovybė susitaria dėl priemonių, atsakomybės ir terminų, parengtas skaidrumui kylančių rizikų registras

7.3 Korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistemos ir atsparumo korupcijai, atsakomybės, skaidrumo ir atskaitomybės savivaldos institucijose stebėsenos metodikos. Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija: pavyzdys

Atsparumo korupcijai, atsakomybės, skaidrumo ir atskaitomybės stebėseną savivaldos lygmeniu – supaprastintas RTA indeksas

Parengė: UNDP

Tikslas

RTA (angl. *responsibility, transparency and accountability* – atsakomybė, skaidrumas ir atskaitomybė) indekso paskirtis – išmatuojamai įvertinti konkrečios institucijos gebėjimą kovoti su korupcija.

Pritaikomumas

Indeksas apima **keturias pagrindines** savivaldos institucijų kompetencijos sritis: **miestų planavimą, finansų valdymą ir nuosavybę, viešuosius pirkimus ir atvirumą, įskaitant informacijos laisvę, pilietinį dalyvavimą ir atvirose duomenis**. Savivaldybė gali naudoti jį kaip įsivertinimo priemonę, kad nustatytų „karštuosius taškus“ – sritis, kurios nėra pakankamai apsaugotos nuo korupcinio elgesio. Nors šis indeksas sukurtas savivaldybėms, dėl universalumo jį galima, atlikus reikiamas korekcijas, praktiškai pritaikyti visoms savivaldos institucijoms.

Tipai, šaltiniai ir duomenys

Iš esmės pagrįstas objektyvia informacija, įskaitant turimus administracinius duomenis apie biudžetus, procedūras ir funkcijas, susijusias su savivaldos institucijomis. Be to, kuriant priemonę svarbus šaltinis yra kitų valstybinio sektoriaus suinteresuotųjų šalių, ekspertų ir savivaldybių paslaugų vartotojų įžvalgos, konkrečiai – nustatant korupcijos karštuosius taškus, kuriuos reikia stebėti.

Metodika

Priemonės įgyvendinimas ir RTA indekso kūrimas vyksta šiais etapais:

- Korupcijos karštųjų taškų nustatymas (pvz., pasiūlymų teikimo viešųjų pirkimų procese konkurencingumas)
- Korupcijos prevencijos mechanizmų, atitinkančių korupcijos karštuosius taškus, nustatymas (pvz., skaidri kvietimo teikti pasiūlymus reklama)
- Korupcijos prevencijos mechanizmų rodiklių nustatymas (pvz., skaidriai kvietimo teikti pasiūlymus reklamai: paskelbtų pasiūlymų skaičius ir skelbiamų pasiūlymų vertė)
- Korupcijos rizikų vertinimo priemonės sukūrimas

Pagrindiniai dalyviai

Metodika sukurta taip, kad ją galėtų naudoti įvairios suinteresuotosios šalys. Ji skatina glaudų koordinavimą ir bendradarbiavimą su pilietine visuomene, siekiant maksimaliai padidinti sąveiką ir palaikyti dialogą. Savivaldybės įsivertinimui pirmaisiais įgyvendinimo etapais gali

prireikti specialiai išmokyti specialistų.

Priemonės

- **Kiekvienai vertinimo sričiai pateikiamos lentelės**, kuriose nurodoma korupcijos praktika, kuriai turi būti užkirstas kelias, pažymima, ar egzistuoja prevencinės priemonės, pateikiami klausimai, skirti prevencinėms priemonėms nustatyti.

Stiprybės

- Aiški, praktiška ir lengvai, paprastai įgyvendinama; numatyta būti nešališka ir subalansuota, paremta realesniais, labiau išmatuojamais ir objektyvesniais kriterijais ir rodikliais.
- Korupcijos rizikų vertinimo priemonė, naudojama kartu su kitomis priemonėmis. Iliustruoja rizikas šiose vertinimo srityse: miestų planavimas, finansų valdymas ir nuosavybė, viešieji pirkimai ir atvirumas, padeda susigaudyti tarp rizikos valdymo veiklos kontrolės priemonių ir korupcijos prevencijos mechanizmų.
- Padeda savivaldybei geriau suprasti ryšį tarp rizikos, korupcijos prevencijos mechanizmų ir rodiklių (raudonos vėliavėlės).
- Pragmatiškai orientuota į atsparumo korupcijai matavimą. RTA naudojimas leistų periodiškai atlikti stebėseną ir palyginti padėtį savivaldybės teritorijos vienetuose ar savivaldos institucijose: atlikti horizontalią ir vertikalią lyginamąją analizę.
- Suteikia svarbią valdžios duomenų atvėrimo visuomenei perspektyvą ir įvairiapusę naudą kovoje su korupcija.
- Suteikia viešojo sektoriaus institucijoms galimybę dalytis patirtimi ir iš jos mokytis (patirtinis mokymasis), skatindama atvirą diskusiją apie pažeidžiamumus, prevencines kontrolės priemones ir jų efektyvumą.

Silpnybės

- Nedaug dalykinių sričių: miestų planavimas, finansų valdymas ir nuosavybė, viešieji pirkimai ir atvirumas.
- Gali prireikti duomenų, kuriuos sunku gauti (t. y. informacijos apie konkursus, kiekius ir pan.)

Laiko juosta

Nuo 2014 m. iki dabar

Parengta pagal *Integrity systems and methodologies for monitoring integrity, responsibility, transparency and accountability at local level, the former Yugoslav Republic Macedonia: case in point*, UNDP, 2014

KAACS ir Savivaldos skaidrumo indeksas (SSI)

Parengė: UNDP

Tikslas ir uždaviniai

Savivaldos skaidrumo indekso (SSI indeksas) paskirtis – įvertinti savivaldybės atsparumą korupcijai, nustatant, koku laipsniu ji atitinka KAACS koncepciją, apibrėžiamą naudojant 11 pagrindinių elementų.

Pritaikomumas

Detalus KAACS metodas gali būti taikomas **visuotinai**, visuose savivaldybės teritorijos vienetuose ar institucijose. SSI indeksas, sukurtas kaip vertinimo priemonė pirmiausia savivaldybėms, gali būti naudojamas pritaikius vietos kontekstui.

Tipai, šaltiniai ir duomenys

Iš esmės grindžiamas objektyvia informacija, įskaitant turimus administracinius duomenis apie politiką, procedūras ir praktiką, susijusią su savivalda. Be to, siekiant patikrinti palaikomos KAACS požymius pasitelkiamos nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių paslaugų vartotojų įžvalgos.

Metodika

Metodika grindžiama KAACS koncepcija, daugiausia dėmesio skiriant savivaldos vidinei „skaidrumo infrastruktūrai“, nuo kurios priklauso jos atsparumas korupcijai. KAACS sudaro šie elementai:

- Korupcijos prevencijos politika
- Vadovybės įsipareigojimas
- Konkretūs standartai ir procedūros konkrečiose srityse (interesų konfliktai, dovanos ir kt.)
- Korupcijos rizikų vertinimas
- KAACS valdymo organizavimas
- Esamų vidaus kontrolės priemonių ir drausminių procedūrų stiprinimas
- Mokymai
- Vidiniai pranešimo kanalai ir pranešėjų apsauga
- Deramas veiklos patikrinimas
- Viešųjų pirkimų sutarčių nuostatos
- Atnaujinimas ir pritaikymas; periodinis KAACS testavimas ir auditas

Siekiant užtikrinti KAACS tvarumą sukurtas SSI indeksas leidžia įvertinti KAACS įdiegimą ir priežiūrą, naudojant du komponentus, išskaidytus į dvi lenteles:

- Privalomas pirmasis komponentas (lentelė) su atsakymų „taip“ arba „ne“ variantais; pagal atsakymus „taip“ apskaičiuojamas balas, o savivaldybės padėtis, susijusi su atsparumo korupcijai lygiu, vertinama kaip didelės, vidutinės arba mažos rizikos.
- Antrasis komponentas (lentelė) naudojamas kaip socialinės atskaitomybės priemonė, leidžianti patikrinti, kiek vietos bendruomenė, pilietinės organizacijos ir klientai sutinka su pirmosios lentelės rezultatais.

SSI indeksas yra vertinimas, kurį administruoja centrinė kovos su korupcija institucija (valstybinė korupcijos prevencijos komisija), savivaldą kuruojanti ministerija ir savivaldybių asociacija. Tačiau šį įsivertinimo klausimyną gali naudoti ir savivaldybės, siekdamos pagerinti bendrą atsparumą korupcijai.

Priemonės

- SSI indekso klausimynas
- SSI indeksas – Socialinės atskaitomybės priemonė (klausimynas, kurį turi užpildyti NVO, piliečiai ir kitos išorės suinteresuotosios šalys – paslaugų gavėjai)
- įgyvendinimo žingsniai siekiaus nustatyti SSI indeksą

Pagrindiniai dalyviai

Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje vertinimą, susijusį su šiuo indeksu, pasiūlyta administruoti centrinei kovos su korupcija institucijai (Valstybinei korupcijos prevencijos komisijai), savivaldą kuruojančiai ministerijai ir savivaldybių asociacijai. Metodika yra dalyvaujamojo pobūdžio, įtraukiamos įvairios suinteresuotosios šalys: kovos su korupcija institucijos, centrinės valdžios institucijos, savivaldos institucijos, NVO, piliečiai, korupcijos prevencijos specialistai. Įgyvendinimas vietos lygmeniu, ypač procedūrų, susijusių su korupcijai atsparios aplinkos kūrimo sistema, parengimas, gali pareikalauti daug specialių žinių. Jei administracijos yra sukaupusios darbo su kokybės valdymo priemonėmis patirties, jų specialistai gali būti pasitelkiami darbui su sistemos dokumentacija.

Veiksniai, turintys įtakos rezultatams

SSI indeksas kuriamas vertinime dalyvaujančioms savivaldybėms. Individualiam lygmenyje kiekviena savivaldybė turėtų sukurti politiką ir sistemos procedūras, kad palengvintų KAAKS įgyvendinimą.

Stiprybės

- Sukuria ryšį tarp korupcijos rizikų vertinimo ir KAAKS.
- Didina gebėjimus ir supratimą apie šios sistemos palaikymo svarbą korupcijos prevencijai.

- Palengvina gerosios praktikos perdavimą tarp savivaldybių.
- Veikia kaip diagnostikos priemonė, identifikuojanti valdymo trūkumus palaikant KAAKS, išryškina pažeidžiamumus, kurie gali susilpninti organizacijos atsparumą korupcijai, ir siūlo tobulinimo galimybes.
- Sukoncentruotas į pragmatišką atsparumo korupcijai matavimą.
- Leidžia savivaldybėms atlikti horizontalią lyginamąją analizę, kuri gali būti naudojama dalyvaujančioms savivaldybėms reitinguoti, atsižvelgiant į tai, ar jos įdiegė KAAKS elementus (arba ją visą).
- Leidžia atlikti vertikalią lyginamąją analizę ir palyginti dabartinius pasiekimus su ankstesniais.
- Yra aiškus ir praktiškas, numatoma, kad bus subalansuotas ir pagrįstas objektyviais, suinteresuotųjų šalių patikrintais įrodymais.

Silpnybės

- Didelių išteklių poreikis. KAAKS dokumentavimas, pvz., politikos ir procedūrų, pagrįstų spragų ir situacijos analize, atlikta specializuotą profesinę kompetenciją turinčių specialistų, kurių gali pritrūkti. Išorės suinteresuotųjų šalių (piliečių, nevyriausybinų organizacijų ir kt.) atliekamas patikrinimas, siekiant įsitikinti, ar KAAKS yra įdiegta, reikalauja didelių pastangų ir tinkamų išteklių (laiko, lėšų ir kt.). Indekso administravimas centriniu lygiu reiškia aukštą politinės paramos lygį ir gerą suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimą, įskaitant specialias žinias šioje srityje.

Aprėptis

Pranešama, kad KAAKS įdiegė 10 Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos savivaldybių.

Laiko juosta Nuo 2014 m. iki dabar

Parengta pagal *Integrity systems and methodologies for monitoring integrity, responsibility, transparency and accountability at local level, the former Yugoslav Republic of Macedonia: case in point*, UNDP, 2014

APIE KAAKS TRUMPAI

ETAPAI

- 1 **Politinės paramos** užsitikrinimas (politikos formavimui skirtas seminaras su vadovybe, siekiant paaiškinti koncepciją)

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė

- 2 **1 administracinis etapas:**

- Sudaroma darbo grupė KAAKS procedūroms parengti.
- Darbo grupė priima paprastas procedūrines taisykles ir darbo planą.
- Darbo grupė susitaria dėl darbų atlikimo grafiko ir užduočių.
- Darbo grupė parengia procedūrų aprašų projektus ir pateikia juos savivaldos aukščiausios grandies vadovybei.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė / darbo grupė

- 3 **1 socialinės atskaitomybės etapas**

- Meras sušaukia posėdį (arba neoficialią savivaldybės tarybos sesiją) ir pristato naująją sistemą piliečiams; politikos dokumentai pateikiami aptarti iš anksto.
- Visos pastabos apibendrinamos ir aiškiai nurodoma, ar joms pritariama (jos priimamos), ar ne, o jei ne, tai kodėl.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė / darbo grupė

- 4 **2 administracinis etapas**

- Meras pasirašo visus procedūrų pakeitimus, visus reikiamus dokumentų projektus ir jie įsigalioja.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovybė

- 5 **Įgyvendinimo etapas**

- Personalas mokomas tikslu instrukuoti apie naujas procedūras.
- Naudojamos naujos procedūros, kontroliniai sąrašai; procedūrų aprašų žinynai yra prieinami visam personalui.

Atsakingi asmenys Darbo grupė

- 6 **Vertinimo etapas**

Darbo grupė ir sekretorius renka informaciją apie naujų procedūrų

naudojimą, taikymo problemas ir siūlo pataisymus (grįžtama į 1 administracinį etapą).

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovai / darbo grupė

7 2 socialinės atskaitomybės etapas

- Piliečiams reguliariai teikiama informacija apie patobulinimus, susijusius su atsparumu korupcijai.

Atsakingi asmenys Aukščiausios grandies vadovai

Parengta pagal *Integrity systems and methodologies for monitoring integrity, responsibility, transparency and accountability at local level, the former Yugoslav Republic of Macedonia: case in point*, UNDP, 2014, 3 priedą

7.4 Korupcijos rizikų vertinimo Pietryčių Europos valstybinėse institucijose lyginamasis tyrimas ir metodika

Parengė

Regioninė bendradarbiavimo taryba ir Regioninė Pietryčių Europos Inicatyva 2020 m. korupcijos prevencijos strategijai

Tikslas

Suteikti Pietryčių Europos (PRE) viešojo sektoriaus institucijoms įvairių galimybių, integruotą sistemą ir praktinių patarimų, kaip atlikti pritaikytą korupcijos rizikų vertinimą.

Pritaikomumas

Orientuota į korupcijos rizikų vertinimą viešajame sektoriuje. Siūlo pritaikytą analizę ir galimus sprendimus PRE regionui. Paprastai gali būti taikoma visiems viešojo sektoriaus subjektams, įskaitant savivaldybes.

Tipai, šaltiniai ir duomenys

Rizikų vertinimas grindžiamas antrinių šaltinių (pagrindinių dokumentų teisinė ir institucinė analizė, dokumentų tyrimas) ir pirminių šaltinių (apklausos ir klausimynai, pokalbiai su tikslinėmis grupėmis, interviu su pagrindiniais informantais, kontroliniai sąrašai ir kt.) deriniu. Išvados daromos remiantis objektyvia ir subjektyvia kokybine ir kiekybine informacija.

Metodika

Pamatinę rizikų vertinimo metodiką sudaro **5 etapai, iš viso 27 veiksmai**. Metodika gali būti naudojama bet kuriam korupcijos rizikų vertinimo tipui ar metodui (korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas, sektoriaus korupcijos rizikų vertinimas, *ad hoc* korupcijos rizikų vertinimas). Etapai:

- 1 etapas: išteklių planavimas, aprėptis ir sutelkimas
- 2 etapas: rizikų nustatymas ir analizė
- 3 etapas: nustatytų rizikų matavimas, įvertinimas ir klasifikavimas
- 4 etapas: rizikų valdymo planas ir rizikų registras
- 5 etapas: stebėsenos ir tolesnių veiksmų programa

Pagrindiniai dalyviai

Be aukščiausios grandies vadovybės ir darbo grupės narių, numatomas platus priemonių spektras: klausimynai, pokalbiai su tikslinėmis grupėmis, seminarai, dokumentų peržiūros, tiksliniai interviu reikalauja didžiulio išteklių ir funkcijų mobilizavimo visais lygmenimis, kad būtų galima palaikyti procesą. Dėl metodikos sudėtingumo, ypač pirmuosiuose vertinimo etapuose, jei trūksta atitinkamos vidinės kompetencijos, būtina įtraukti apmokytus kvalifikuotus išorės specialistus.

Rezultatų ataskaitos

- Rizikų lentelė
- Rizikų registras
- Rizikų valdymo planas

Priemonės

- Spalvų intensyvumo rizikų matricos šablono pavyzdys
- Išsamaus rizikų vertinimo ir jų įverčių šablonas (rizikų registras)
- Rizikų vertinimo rezultatų pateikimo būdai
- Rizikų valdymo plano pavyzdys

Stiprybės

- Išsamios korupcijos, korupcijos rizikų ir korupcijos rizikų vertinimo apibrėžtys.
- Išplėstinė esamos tarptautinės gerosios praktikos apžvalga: korupcijos rizikų vertinimo standartai ir metodikos.
- Tikslinė atitinkamų praktikų apžvalga (Australija, Nyderlandai ir Slovėnija).
- Aiškus regioninis akcentas: esamų praktikų PRE regione (Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Bulgarijoje, Kroatijoje, Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, Moldovoje, Rumunijoje, Serbijoje ir Kosove) apžvalga, įskaitant įgytą patirtį.
- Išsami korupcijos rizikų vertinimo metodika – principai, galimi metodai, korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planas, korupcijos rizika, sektorinis vertinimas, tiksliniai *ad hoc* korupcijos rizikų vertinimai, praktiniai korupcijos rizikų vertinimo įgyvendinimo aspektai.
- Daug dėmesio skiriant detalėms, laipsniškai pateikiami

procedūriniai ir esminiai korupcijos rizikų vertinimo aspektai, principai, pagrindų metodika.

- Tipinių korupcijos rizikų pavyzdžiai: kyšininkavimo rizika, piktnaudžiavimo valdžia ar padėti dėl privačių interesų rizika, piktnaudžiavimo viešaisiais ištekliais dėl privačių interesų rizika; neteisėtos ar neetiškos išorinės įtakos ar spaudimo valstybės tarnautojui rizika; interesų konflikto rizika; (kito) neteisėto ar neetiško elgesio rizika, ir visų šių rizikos valdymo priemonių pavyzdžiai.
- Naudojimo lankstumas, rizikų vertinimo etapai nėra nei išskirtiniai, nei absoliutūs, o sistemingi, kad metodiką būtų galima nesunkiai pritaikyti, išplėsti, koreguoti ar kitaip pritaikyti konkrečiai korupcijos rizikų vertinimo procedūrai.
- Sistemiskai susijusi su korupcijos rizikų vertinimu, rizikų valdymo planais ir korupcijai atsparios aplinkos kūrimo planų įgyvendinimu ir stebėseną.

Silpnybės

- Nepritaikyta išskirtinai savivaldybėms.
- Šios didelės apimties ir sudėtingų veiksmų kaina yra gana didelė. Visų pirma atliekant pirmąjį vertinimą reikia didelės išorės techninės pagalbos ir nacionalinių pajėgumų veiksmams atlikti arba rėmėjų finansavimo.
- Reikia nemažai išteklių, susijusių su duomenimis.
- Nors stebėseną, ataskaitų teikimas ir pakartotinis vertinimas formaliai įtraukti į metodiką, tolesnių rekomendacijų dėl minėtų procesų yra nedaug.

Laiko juosta Nuo 2015 m. iki dabar

Interneto svetainė: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf

Parengta pagal *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe Comparative Research and Methodology, Regional Cooperation Council and Regional Anti-Corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy*, 2015.

APIE KORUPCIJOS RIZIKŲ VERTINIMO METODIKĄ TRUMPAI:

1 etapas:

Planavimas, aprėpties nustatymas ir išteklių mobilizavimas

Nr. VEIKSMAS

- 1 Gauti aukščiausios grandies vadovybės palaikymą rizikų vertinimui.

Atsakingi asmenys Vadovai

- 2 Paskirti korupcijos rizikų vertinimo projekto vadovą ir darbo grupės (DG) narius.

Atsakingi asmenys Vadovybė

- 3 Nustatyti DG narių pareigas, atskaitomybės etapus ir aprėptį.

Atsakingi asmenys DG

- 4 Pasirinkti būdus, kaip rinkti svarbią informaciją, ir nurodyti metodus.

Atsakingi asmenys DG

- 5 Parengti ir iškomunikuoti darbo planą su terminais. Nurodyti korupcijos rizikų vertinimo rezultatų pateikimo metodą, suplanuoti seminarus ar kitas informacijos rinkimo veiklas.

Atsakingi asmenys DG

- 6 Suformuluoti ir iškomunikuoti instrukcijas asmenims, kurie prisideda prie proceso.

Atsakingi asmenys DG, vadovybė

2 etapas:

Rizikų nustatymas ir analizė

-
- 7 Rinkti duomenis. Rengti seminarus ar kitus informacijos rinkimo užsiėmimus, skirtus rizikoms nustatyti.

Atsakingi asmenys DG

- 8 Išsamiai apsvarstyti šiuos klausimus: kurie įvykiai, kur, kada, kodėl ir ar galėtų trukdyti, pabloginti, atitolinti ar sustiprinti užduočių ir tikslų pasiekimą.

Atsakingi asmenys DG

- 9 Remiantis rezultatais, nustatyti pažeidžiamas sritis, kurias reikia įtraukti į vertinimą.

Atsakingi asmenys DG

- 10 Nustatyti ir įvertinti visas rizikos veiksnių grupes kiekvienoje srityje: išoriniuose, instituciniuose, individualiuose ir veiklos darbo procesuose ir procedūrose.

Atsakingi asmenys DG

- 11 Apsvarstyti atitinkamas rizikų grupes ar tipus, kurių pasireiškimą gali paskatinti ar palengvinti nustatyti rizikos veiksniai.

Atsakingi asmenys DG

- 12 Remiantis rezultatais, nustatyti rizikas, kurias reikia valdyti.

Atsakingi asmenys DG

- 13 Įvertinti esamas kontrolės priemonės, susijusias su nustatytomis rizikomis.

Atsakingi asmenys Darbo grupė

3 etapas:

Nustatytų rizikų matavimas, įvertinimas ir reitingavimas

- 14 Išmatuoti arba įvertinti kiekvienos nustatytos rizikos lygį, atsižvelgiant į konkrečios rizikos atsiradimo tikimybę ir poveikio (žalos) sunkumą jai pasireiškus (pvz., naudojant spalvų intensyvumo rizikų matricą).

Atsakingi asmenys DG

- 15 Suskirstyti rizikas pagal galimą jų atsiradimo (įskaitant sąveiką) poveikį.

Atsakingi asmenys DG

- 16 Parengti dokumentą su išsamiu kiekvienos nustatytos rizikos įvertinimu ir galutiniu jos įverčiu (rizikų registras).

Atsakingi asmenys DG

4 etapas:

Rizikų valdymo planas ir rizikų registras

-
- 17 Plėtoti rizikų valdymo ir kontrolės veiklą. Parengti rekomendacijas dėl tobulinimo rizikingose srityse. Nustatyti priemones.

Atsakingi asmenys DG

- 18 Parengti rizikų valdymo planą ir sudaryti prioritetinių rizikų, dėl kurių reikia imtis sprendimo, ir priemonių, kurias reikia taikyti, sąrašą.

Atsakingi asmenys DG

- 19 Pateikti rizikų valdymo planą tvirtinti aukštesniesiems arba aukščiausio lygio vadovams.

Atsakingi asmenys DG (vadovauja)

- 20 Sukurti rizikų registrą ar panašų dokumentą, kuris apimtų:
- nustatytų rizikų ir jų pasireiškimą skatinančių veiksmų sąrašą,
 - pritaikytų ir priimtų rekomendacijų, priemonių ir prioritetų, atsakingų asmenų ir įgyvendinimo terminų sąrašą.

Atsakingi asmenys DG

- 21 Efektyviai informuoti visą personalą.

Atsakingi asmenys DG

- 22 Parengti galutinę DG ataskaitą, įskaitant visus susijusius dokumentus.

Atsakingi asmenys DG

5 etapas:

Stebėsenos ir tolesnių veiksmų programa

-
- 23 Sukurti rizikų valdymo plano įgyvendinimo stebėsenos mechanizmą.

Atsakingi asmenys DG, vadovybė

- 24 Paskirti už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą atsakingą tarnautoją

Atsakingi asmenys Vadovybė

- 25 Reguliariai informuoti aukštesnio lygio ir aukščiausiąją vadovybę apie rizikų valdymo plano vykdymo eigą, klausimus ir pan.

- 26 **Atsakingi asmenys** Už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą atsakingas tarnautojas

Reguliariai atnaujinti korupcijos rizikų vertinimo dokumentus (įskaitant rizikų žemėlapi ir rizikų registrą).

- 27 **Atsakingi asmenys** Už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą atsakingas tarnautojas, DG, Vadovybė

Sukurti veiksmingą bendravimo tarp už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą atsakingo tarnautojo, vadovybės ir personalo mechanizmą

Atsakingi asmenys Už korupcijai atsparios aplinkos kūrimą atsakingas tarnautojas, vadovybė

Parengta pagal *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Research and Methodology*, p. 74–76.

7.5 Vietinio korupcijos prevencijos plano modelis

Parengė

Kovos su korupcija agentūra (Serbijos Respublika) ir Nuolatinė miestų ir savivaldybių konferencija (Nacionalinė Serbijos savivaldos administravimo institucijų asociacija)

Tikslas

Padėti miestams ir savivaldybėms priimti tinkamus vietinius korupcijos prevencijos planus (KPP).

Pritaikomumas

Nors modelis specialiai sukurtas tam, kad padėtų vykdyti korupcijos prevenciją savivaldos institucijoms Serbijoje, jis gali tapti įkvėpimo šaltiniu daugumai savivaldos institucijų įvairiose šalyse. Tai yra išsamus rizikos sričių ir priemonių pavyzdys, todėl gali būti bendras geras atskaitos taškas norint analizuoti rizikas ir jas mažinti.

Metodika

Procesą sudaro šie etapai:

- KPP kūrimo ir jo veiksmų numatymo darbo grupės sudarymas
- Viešas KPP projekto svarstymas
- KPP priėmimas
- Organo, atsakingo už KPP įgyvendinimo stebėseną, sukūrimas

Pagrindiniai vykdytojai

Be aukščiausios grandies vadovybės ir darbo grupės narių, procese gali dalyvauti PVO arba piliečių asociacijų atstovai, valstybės valdomos įmonės ir kitos išorės suinteresuotosios šalys. Gali prireikti profesionalios išorės specialistų pagalbos rengiant planą ir pritaikant modelį konkrečiai aplinkai, jei trūksta atitinkamos patirties.

Priemonės

- Plano modelis su rizikų lentelėmis, apimančiomis 17 svarbių funkcijų sričių
- Plano šablono formatas
- Vietinio korupcijos prevencijos plano patvirtinimo ataskaitos formatas

Stiprybės

- Specialiai pritaikytas savivaldai.
- Pateikiamas išsamus savivaldos korupcijos prevencijos plano, kuriame nurodomos kompetencijos, sritys, procesai ir procedūros, susijusios su rizika, ir jos mažinimo arba panaikinimo metodai, modelis.
- Pateikiamos instrukcijos dėl tokių planų priėmimo, įgyvendinimo ir stebėsenos.
- Labai iliustratyvūs pažeidžiamumų pavyzdžiai, išsamiai aprašyti rizikų veiksniai, platus galimų prevencijos priemonių spektras ir priemonių įgyvendinimo (kokybės) rodikliai.
- Naudojimo lankstumas, galimybė pritaikyti konkrečiam kontekstui.

Silpnybės

- Mechaninio pritaikymo ir „kopijavimo ir įklįjavimo“ metodo rizika, dėl kurios veiksmai gali tapti formalūs, o planas neatitikti faktinių rizikų ir pasireiškimo galimybių.
- Atitinkamų įgūdžių poreikis ir sudėtingas korupcijai atsparios aplinkos kūrimo supratimas prisitaikant prie konkrečios savivaldos konteksto.

Laiko juosta

Nuo 2017 m. iki dabar

Interneto svetainė: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/Model-lokalnog-antikorupcijskog-plana-ENG.pdf>

Parengta pagal *Model Local Anti-Corruption Plan, with Guidelines for Adoption, Implementation and Monitoring*, Anti-Corruption Agency, Republic of Serbia and the Standing Conference of Towns and Municipalities- National Association of Local Authorities in Serbia, 2017, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/Model-lokalnog-antikorupcijskog-plana-ENG.pdf>

7.6 Lokalinės KAAKS vertinimo priemonių rinkinys („Transparency International“)

Parengė

„Transparency International“

Tikslas

Vietinės KAAKS vertinimo priemonių rinkinio paskirtis:

- įvertinti kiekvieno iš pagrindinių savivaldos organų vidaus valdymą ir gebėjimus bei jų vaidmenį skatinant visos sistemos skaidrumą;
- parengti rekomendacijas dėl reformų, kurių turėtų imtis savivaldos suinteresuotosios šalys, sričių;
- bendradarbiaujant su pagrindinėmis savivaldos suinteresuotosiomis šalimis parengti tolesnių veiksmų planą, kuris leistų stiprinti atsparumą korupcijai.

Pritaikomumas

Priemonė orientuota į kiekvieną pagrindinį savivaldos organą ir jų vaidmenį skatinant visos sistemos skaidrumą ir atsparumą korupcijai. Vietos valdžia gali panaudoti atitinkamas pagal šią priemonę parengtos ataskaitos išvadas savo korupcijos rizikų vertinimo procesams. Vietos valdžia gali naudoti priemones, numatytas tolesnių veiksmų plane. Ypač svarbios yra priemonės, susijusios su priežiūros ir atskaitomybės funkcijų stiprinimu.

Tipai, šaltiniai ir duomenys

Pagrįstas objektyvia informacija, įskaitant svarbius vidinius ir išorinius duomenis ir dokumentus, gautus iš visų vertinamų savivaldos suinteresuotųjų šalių, taip pat subjektyviais duomenimis, gautais iš apklausų, klausimynų, tikslinių grupių, pasitarimų su personalu ir suinteresuotosiomis šalimis.

Metodika

Parengtas remiantis „Transparency International“ nacionaliniu KAAKS metodu, leidžiančiu sukurti pagrįstus ir patikimus savivaldos organų, kaip antai savivaldybės tarybos, mero ar seniūno (vykdomosios valdžios), savivaldybės administracinio aparato, savivaldybės politinių partijų, o kai kuriais atvejais – vietos teismų (teismų sistemos) ir policijos, veiklos tinkamumo įrodymus. Kiekvienas savivaldos organas vertinamas atskirai, kiekvienam sudarant po vieną rezultatų kortelę. Vertinimas susideda iš 8 etapų, kurie išsamiau aprašyti toliau.

Vertinamos šios rizikų dimensijos:

- savivaldybės taryba (pakankami ištekliai, vietos valdžios rinkimai, nepriklausomumas, savivaldybės vykdomosios valdžios priežiūra,

- atstovavimas, savivaldybės tarybos skaidrumas, savivaldybės tarybos narių atskaitomybė, savivaldybės tarybos narių atsparumas korupcijai);
- savivaldybės vykdomoji valdžia (aiškos funkcijos, nuspėjami ištekliai, administracinio aparato valdymas, prekių ir paslaugų tiekėjų priežiūra, vietos verslo reguliavimas, biudžeto skaidrumas, savivaldybės vykdomosios valdžios atskaitomybė, savivaldybės vykdomosios valdžios atsparumas korupcijai);
- savivaldos administracinis aparatas (adekvatūs ištekliai, nepriklausomumas, skaidrumo ir atsparumo korupcijai užtikrinimas vykdant savivaldybės viešuosius pirkimus, socialinės atskaitomybės ir dalyvavimo skatinimas, mokesčių surinkimas, žemės ir nuosavybės teisių apsauga, administracinis skaidrumas, savivaldos viešojo sektoriaus tarnautojų atskaitomybė ir atsparumas korupcijai).

Pagrindiniai dalyviai

Priemonė leidžia įvertinti kiekvieno iš pagrindinių savivaldos organų vidaus valdymą ir gebėjimus. Taip pat įvertinamas jų vaidmuo skatinant visos sistemos skaidrumą ir atsparumą korupcijai, gebėjimas veikti ir kiekvienos priežiūros bei atskaitomybės funkcijos veiksmingumas.

Rezultatų ataskaitos

- KAAKS ataskaita
- Konkrečių skaidrumo ir KAAKS sistemos stiprinimo sprendimų įgyvendinimo strategija
- Pasiūlymai, kaip užtikrinti finansavimą savivaldos skaidrumo ir atsparumo korupcijai metodams įgyvendinti

Stiprybės

- Pateiktos rekomendacijos gali labai padėti tobulinti sąsają tarp savivaldybės ir pagrindinių savivaldos suinteresuotųjų šalių, ypač kiek tai susiję su priežiūros ir atskaitomybės funkcijomis: skundų nagrinėjimu, savivaldybės auditu, savivaldos priežiūra, korupcijos tyrimu ir atskleidimu, informuotumo didinimu ir visuomenės švietimu, socialine atskaitomybe.
- Nurodo konkrečias savivaldybės tarybos, savivaldybės vykdomosios valdžios ir savivaldybės administracinio aparato funkcijų rizikos sritis, kurios yra įvertinamos ir atitinkamai valdomos taikant rizikos mažinimo priemones.
- Labai visapusiškas metodas, apimantis svarbius pagrindinių savivaldos organų skaidrumo ir atsparumo korupcijai aspektus.
- Leidžia atlikti vertikalius lyginamuosius tyrimus, kuriuos naudojant pakartotinai stebima ir vertinama skaidrumo ir atsparumo korupcijai sistemos įgyvendinimo eiga laikui bėgant.

Silpnybės

- Nors priemonė palaiko praktinį mokymąsi savivaldoje, ji nėra konkrečiai skirta savivaldos vidaus gebėjimų, susijusių su rizikų vertinimu ir rizikų valdymu, stiprinimui.

- Negali visiškai pakeisti korupcijos rizikų vertinimo ir KAAK planų kūrimo savivaldoje, tačiau gali būti naudojama kaip papildoma priemonė.
- Reikia daug išteklių, kliaujamasi kvalifikuotų išorės ekspertų indėliu.

Laiko juosta Nuo 2014 m. iki dabar

Interneto svetainė

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit

Parengta pagal *Local Integrity System Assessment Toolkit*, Transparency International, 2014, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit

8 2 PRIEDAS.

KORUPCIJOS PREVENCIJOS VEIKSMŲ PLANAI: PAVYZDŽIAI



8.1 Kutaisio savivaldybės korupcijos prevencijos strategija ir veiksmų planas 2018–2020 m.

Atsisiųsti strategiją: <https://corruptionfreecities.org/kutaisi>

8.2 Strešenio savivaldybės merijos skaidrumo ir korupcijos prevencijos veiksmų strateginis planas 2017–2020 m.

Atsisiųsti strateginį planą:
<https://corruptionfreecities.org/straseni>